

Samenvatting

In deze publicatie kijken we terug op de decentralisaties van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet, die per 1 januari 2015 hun beslag hebben gekregen (3D's). De decentralisaties gingen gepaard met vele verwachtingen en doelen. Zo zouden gemeenten maatwerk kunnen bieden en integraal kunnen werken, leidend tot efficiëntere en effectievere dienstverlening. Uiteindelijk zou dit moeten resulteren in meer participatie van burgers, een zorgzame samenleving en een helder en houdbaar stelsel.

Nu de decentralisaties in het sociaal domein vijf jaar geleden hebben plaatsgevonden, dringt de kernvraag zich op of zij Nederland hebben gebracht wat ervan gehoopt werd en of er mogelijkheden zijn tot verbetering. In dit rapport laten we zien in hoeverre een decentrale aanpak in het sociaal domein (tot nu toe) in de praktijk werkbaar is gebleken en welke knelpunten zich voordoen. We doen dit aan de hand van de landelijke wets-evaluaties van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet en monitors van het Sociaal en Cultureel Planbureau (scp), aangevuld met recente literatuur. Door de wets-evaluaties in samenhang te analyseren, trekken we rode draden in de vorm van overkoepelende conclusies, die verder gaan dan elk van de wetten afzonderlijk. Het gaat hier om een momentopname, geen eindevaluatie. De transformatie van het sociaal domein is immers een continu, dynamisch en langdurig proces dat nog volop in ontwikkeling is. Eerst geven we in de rode draden (onderzoeksvragen 1-3) antwoord op de vraag in hoeverre de verwachtingen voor de uitvoeringspraktijk zijn uitgekomen en de doelen zijn behaald. Daarna doen we een aantal aanbevelingen voor de toekomst van het sociaal domein, voornamelijk gericht op het rijk (onderzoeksvraag 4).

1 Rode draden in de uitvoeringspraktijk: verwachtingen en realiteit

Aan de decentralisaties ligt een aantal verwachtingen van het rijk ten grondslag. Door de verantwoordelijkheid voor de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet bij gemeenten neer te leggen, zou het beter mogelijk zijn om vroegtijdige (lichte) hulp te bieden, zodat voorkomen kan worden dat zwaardere en duurdere hulp nodig is. Ook zouden gemeenten beter in staat zijn om integraal te werken op de drie terreinen van het sociaal domein, en zou er een betere samenwerking mogelijk zijn met andere partijen. Gemeenten staan dicht bij de burger, zo is de gedachte, en wanneer zij de ruimte krijgen om hun dienstverlening aan te passen aan de hulpbehoefte van de burger, ontstaan er meer mogelijkheden om maatwerk te leveren. Daarbij zouden gemeenten eerst de eigen kracht en het sociaal netwerk van mensen dienen aan te spreken. In hoeverre zijn de verwachtingen van de wetgever voor de nieuwe uitvoeringspraktijk in de eerste vijf jaar van de decentralisaties uitgekomen?

Sociale wijkteams bieden laagdrempelige toegang...

Aansluitend bij de verwachting dat gemeenten vroegtijdig hulp bieden aan mensen met een ondersteuningsbehoefte, heeft een grote meerderheid van de gemeenten in de vorm van breed opgezette sociale (wijk)teams laagdrempelige toegang tot sociaaldomeinvoorzieningen georganiseerd. Deze teams verschillen in samenstelling, werkwijze en takenpakket (bv. alleen doorverwijzen of ook zelf hulp verlenen). Soms zijn ze integraal in de betekenis van dit rapport (dus werkend over de drie wetten heen), maar lang niet altijd. Wmo-professionals zijn het best vertegenwoordigd in de wijkteams, terwijl een deel van de gemeenten aparte wijkteams heeft voor jeugdhulp. In ruim de helft van de gemeenten hebben sociale wijkteams taken rondom werk en inkomen. Hoewel de wijkteams zelf meestal vrij toegankelijk zijn, komen mensen daar in veel gemeenten toch via een andere instantie terecht. Verder blijkt dat wijkteams een extra route naar hulp en ondersteuning zijn geworden, naast andere, reeds bestaande, routes zoals gemeentelijke loketten en de huisarts. De mogelijkheden voor burgers om (snel) hulp te krijgen, lijken hierdoor toegenomen te zijn. Voorwaarde is wel dat zij hierover goed worden geïnformeerd door gemeenten, cliëntondersteuners en (zorg)professionals, maar dit blijkt niet altijd het geval te zijn.

...maar outreachend werken blijft achter; of hulp vroegtijdiger komt is onduidelijk

Anders dan oorspronkelijk verwacht, komt een groot deel van de wijkteams nog altijd onvoldoende toe aan outreachend (ofwel proactief) werken. Wel doen veel gemeenten hun best om schoolverlatende jonggehandicapten met arbeidsvermogen te bereiken. Of de inzet van sociale wijkteams ertoe heeft geleid dat hulp daadwerkelijk vroegtijdiger wordt ingezet dan vóór de decentralisaties, is op grond van het beschikbare onderzoek moeilijk te zeggen. Als het gaat om jeugdhulp, dan geven de ervaringen van gemeenten en van ouders die jeugdhulp gebruiken een gemengd beeld. Duidelijk is wel dat vroegtijdig bieden van jeugdzorg regelmatig niet lukt, onder meer door wachtlijsten.

Verschuiving in gebruik van individuele naar algemene voorzieningen onduidelijk

Een andere verwachting van de decentralisaties is dat gemeenten meer goedkope, algemeen toegankelijke voorzieningen inzetten om aan de hulpvragen van mensen tegemoet te komen. Hierdoor zou het gebruik van duurdere, individuele voorzieningen afnemen. Of deze verschuiving zich in de praktijk heeft voorgedaan is niet duidelijk, omdat het gebruik van algemene voorzieningen niet eenduidig wordt geregistreerd. Het stijgende gebruik van individuele Wmo 2015-voorzieningen en van jeugdzorg duidt er vooralsnog niet op dat mensen met behoefte aan maatschappelijke ondersteuning of jeugdzorg na de decentralisaties vaker een algemene voorziening zijn gaan gebruiken in plaats van een individuele/maatwerkvoorziening. Hoe dit precies zit weten we echter niet. Het uitblijven van een afname van het gebruik van individuele voorzieningen zou namelijk ook het gevolg kunnen zijn van andere ontwikkelingen, waaronder de uitbreiding van de doelgroep met mensen die voorheen een beroep konden doen op tehuiszorg uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), maar nu niet in aanmerking komen voor de (dure) Wet langdurige zorg (Wlz).

Geen verschuiving van zware naar lichte individuele Wmo 2015- en Jeugdwetvoorzieningen...

Kijken we naar een mogelijke verschuiving in het gebruik *binnen* de individuele/maatwerkvoorzieningen, dan zien we noch bij de Wmo 2015 noch bij de Jeugdwet een verschuiving van zware naar lichte hulp. Als lichtere hulp verergering van problemen weet te voorkomen, dan wordt echter pas op langere termijn een afname van het totale gebruik van zwaardere hulp zichtbaar. Maar evengoed zou kunnen blijken dat lichtere hulp het gebruik van zwaardere hulp niet voorkomt, of zelfs een aanzuigende werking daarop heeft. Ook zijn de totale kosten van veel relatief lichte hulp niet per definitie lager dan van weinig relatief zware hulp. Mede gelet op de stijging van het totale gebruik van Wmo 2015- en Jeugdwetvoorzieningen, is het daarom ongewis of de beoogde besparingen op de kosten voor deze voorzieningen uiteindelijk zullen worden gerealiseerd. Wel is de groei in de totale uitgaven voor de langdurige zorg (sinds 2015: Wmo 2015, wijkverpleging (Zorgverzekeringswet (Zvw)) en Wlz) tussen 2010 en 2017 afgevlakt, met name doordat minder mensen in aanmerking komen voor opname in een verpleeghuis.

...wel verschuiving als gevolg van de Participatiewet

Bij de invoering van de Participatiewet werden de relatief zware Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)- en Wet sociale werkvoorziening (Wsw)-regelingen afgeschaft voor nieuwe instroom. Bij het inkomensdeel van de Participatiewet zien we een grote verschuiving van zwaar naar licht in de zin dat (de nieuwe instroom) jonggehandicapten met arbeidsvermogen niet meer in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering, maar onder het regime van de bijstand vallen. Slechts een klein deel van de 18-jarige jonggehandicapten die bij ongewijzigd beleid in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wajong-uitkering, krijgt nu een bijstandsuitkering. Op het terrein van de toeleiding naar werk is het zware instrument sociale werkvoorziening vervangen door de re-integratie-instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk.

Voor gemeenten kan het financieel gunstiger zijn om mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een bijstandsuitkering te geven, dan om voor hen zware, dure re-integratie-instrumenten in te zetten. Daardoor worden de mensen met de grootste ondersteuningsbehoefte, met name mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor de sociale werkvoorziening, minder geholpen dan voorheen en hebben zij een kleinere kans op werk.

Integraal werken van belang voor kleine groep cliënten...

Een van de gedachten achter de decentralisaties is dat, wanneer de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp én dienstverlening op het terrein van werk en inkomen bij gemeenten ligt, het eenvoudiger wordt om integraal te werken op de drie terreinen van het sociaal domein, met name wanneer er sprake is van multiproblematiek. Met integraal werken bedoelen we in het kader van dit rapport de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie op de drie terreinen van het sociaal domein (al zijn er ook andere definities van integraal werken mogelijk). Een eerste vraag

die dit oproept is in hoeverre het vóórkomt dat een cliënt met alle drie de wetten te maken heeft. Wanneer we de problematiek en het voorzieningengebruik op de drie terreinen in samenhang bekijken, blijkt dat problemen met opvoeden, werk vinden en maatschappelijke participatie niet zo vaak alle drie tegelijk voorkomen. Een klein (maar niet onbelangrijk) deel (7%) van de cliënten gebruikt voorzieningen uit meer dan één domein. Wel is het waarschijnlijk dat dit relatief kleine deel met multiproblematiek verhoudingsgewijs veel tijd en geld kost.

...vooral voor cliënten van de Participatiewet

De groep waar de meeste overlap in problematiek zit, is de doelgroep van de Participatiewet. Deze groep ervaart relatief vaak problemen die aan de Wmo 2015 zijn gerelateerd. De Participatiewet richt zich hoofdzakelijk op de toeleiding naar werk. Het is in dit licht opvallend dat een aanzienlijk deel van de Participatiewet-clieënten, naast problemen met werk en inkomen, ook aangeeft problemen te ervaren met de meer basale zaken, zoals het verrichten van dagelijkse handelingen, het voeren van een zelfstandig huishouden, geletterdheid en sociale contacten. De focus op werk in de Participatiewet is volgens gemeenten en de doelgroep zelf daarom vaak niet realistisch. In de Wmo 2015 is veel aandacht voor het achterhalen van de vraag achter de vraag waarbij levensbreed naar de problemen gekeken zou moeten worden, dus in de brede context van iemands leven. De problemen van Wmo 2015-gebruikers strekken zich echter minder vaak uit tot andere terreinen van het sociaal domein dan die van cliënten van de Participatiewet. Mensen met een hulpvraag op het gebied van werk en inkomen lijken er dus belang bij te hebben dat de Wmo-benadering ook wordt toegepast in hún contact met de gemeente. In de praktijk gebeurt dit soms al.

Integraal werken kent belemmeringen

De meeste gemeenten onderschrijven het belang van een integrale aanpak, maar in de praktijk is het nog niet altijd gerealiseerd. Toch ervaren zeker niet alle gemeenten de voordelen van één aanpak die de drie terreinen van de decentralisaties omvat en het aandeel gemeenten dat naar eigen zeggen samenhang heeft kunnen aanbrengen in beleid en uitvoering daalt. Knelpunten zijn onder andere gegevensuitwisseling (privacywetgeving), maar ook verschillen in doelstelling en uitgangspunten van de wetten. Daarbij hanteren sommige gemeenten in hun begrotingen ook nog financiële schotten tussen de voorzieningen van de verschillende wetten. Een knelpunt in de integrale aanpak doet zich ook voor bij de overgang van 18-min naar 18-plus, al gaat het hierbij niet alleen om gelijktijdige, maar vooral om volgtijdelijke afstemming van dienstverlening vanuit de Jeugdwet naar de andere twee terreinen in het sociaal domein.

De relatief kleine groep cliënten met multiproblematiek roept overigens de vraag op in hoeverre de gemeentelijke organisatie volledig moet worden ingericht vanuit het idee van meervoudige problematiek op alle drie de terreinen, al blijft het van belang om voor deze specifieke groep een integrale aanpak na te streven. Waarschijnlijk liggen andere combinaties, zoals maatschappelijke ondersteuning met wijkverpleging, arbeidstoeleiding met schuldhulpverlening, en jeugdhulp met passend onderwijs vaak meer voor de hand.

Niet voor niets zien we dat sommige gemeenten in de praktijk dergelijke combinaties al maken en dat hierover ook bij het rijk wordt nagedacht.

Samenwerking is toegenomen, maar blijft lastig

Gemeenten werken bij de uitvoering van het sociaal domein met verschillende andere partijen samen, zoals zorgverzekeraars, aanbieders van (jeugd)zorg en welzijn, werkgevers, onderwijsinstellingen en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (uwv). Wanneer de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij gemeenten is belegd, zou het gemeenten en andere betrokken partijen beter lukken om met elkaar (en niet langs elkaar heen) te werken aan een passende dienstverlening voor de cliënt. De evaluaties van de Wmo 2015, de Jeugdwet en Participatiewet geven op dit punt een gemengd beeld. Hoewel in de jaren na invoering van de wetten de samenwerking tussen de verschillende betrokkenen steeds beter op gang lijkt te zijn gekomen, komt er in de evaluaties ook een aantal knelpunten naar voren die niet (alleen) zijn toe te schrijven aan opstartproblemen en soms juist ook samenhangen met de decentralisaties. Ten eerste hebben betrokken partijen vaak hun eigen regels en doelstellingen, veelal gestuurd door afzonderlijke wetgeving, financieringsstromen en beroepscode, waardoor samenwerking soms niet van de grond komt. Ten tweede is de afbakening tussen de wetten in het zorglandschap niet altijd duidelijk, waardoor het niet helder is welke instantie verantwoordelijk is voor welke hulp. Beleidsmedewerkers spreken bijvoorbeeld over grijze gebieden en vage lijnen tussen de Zvw, Wlz en Wmo 2015 en de Jeugdwet. Het is vaak niet duidelijk wie de regie voert als cliënten te maken hebben met hulpverlening uit meerdere wetten tegelijk of na elkaar. Ten derde is een risico van de decentralisaties dat er schaalnadelen kunnen optreden. Partijen hebben soms te maken gekregen met meerdere gemeenten die elk hun eigen beleid voeren en de uitvoering anders hebben georganiseerd. Dit gold de afgelopen jaren het meest pregnant in de jeugdzorg (jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering), waar complexe problematiek per gemeente relatief weinig voorkomt, maar waar wel specialistisch hulp vereist is. Dit is met name voor kleinere gemeenten moeilijk te realiseren. Deze schaalnadelen zijn te ondervangen door intergemeentelijke samenwerking, maar dit komt soms moeilijk van de grond. Op het terrein van de jeugdzorg wordt nu voorgesteld om dit van hogerhand (het rijk) af te dwingen om de kwaliteit en ook de continuïteit van de zorg te waarborgen. Tot slot is de uitwisseling van gegevens een knelpunt, waarbij het zoeken is naar de juiste balans tussen de noodzaak van gegevensuitwisseling tussen professionals en bescherming van de burger tegen schending van de privacy. Momenteel is er een wetsvoorstel in de maak dat de belemmerende werking van privacywetgeving voor de aanpak van multiproblematiek moet oplossen.

Ruimte voor gemeentelijk beleid op onderdelen vergroot...

Een andere verwachting van de decentralisaties is dat wanneer gemeenten beleidsvrijheid krijgen bij de invulling en uitvoering van het sociaal domein, zij beter in staat zijn om aan te sluiten bij de behoeften van burgers. Op sommige punten lijken gemeenten in beleid en uitvoering inderdaad meer handelingsvrijheid te hebben gekregen, tegelijkertijd is het dui-

delijk dat deze grenzen kent. Bij de beleidsvrijheid van gemeenten is er altijd een zeker spanningsveld tussen de behoefte van gemeenten om zelf invulling te geven aan het beleid, en de geldende eisen ten aanzien van het zorgvuldig handelen van lokale overheden en de rechtsbescherming van hun inwoners. Dit spanningsveld doet zich bij uitstek gelden bij jeugdhulp in een gedwongen kader. De evaluatie van de Jeugdwet geeft dan ook aan dat er op dit punt nauwelijks sprake is van lokale politieke autonomie. Bij de vrijwillige jeugdhulp en de maatschappelijke ondersteuning hebben gemeenten relatief veel ruimte om de (toegang tot) ondersteuning zelf in te richten, waardoor verschillen tussen gemeenten zijn ontstaan. Wel hebben zij zich te houden aan rechterlijke uitspraken, die de beleidsvrijheid soms weer indammen. Met de invoering van de Participatiewet streefde de wetgever juist naar meer uniformiteit tussen en binnen gemeenten in de wijze waarop zij omgaan met de verplichtingen die tegenover het uitkeringsrecht staan. Dit staat in feite haaks op de decentralisatiegedachte van meer beleidsvrijheid voor gemeenten.

...maar professionals in de uitvoering ervaren een spanningsveld

Professionals in de uitvoering ervaren in de praktijk een spanningsveld tussen de procedures die zij moeten volgen en de verwachting dat zij maatwerk moeten leveren. Bij de uitvoering van de keukentafelgesprekken voor de Wmo 2015 lijken gemeentelijke professionals vrij veel handelingsvrijheid te hebben. Zij ervaren dit als prettig, maar hebben tegelijkertijd soms juist ook behoefte aan duidelijkheid door middel van richtlijnen en protocollen. De evaluatie van de Jeugdwet geeft een gemengd beeld over de ruimte voor professionals in de uitvoering sinds de invoering van de wet. De handelingsvrijheid lijkt te zijn toegenomen, maar is tegelijkertijd beperkt door de bureaucratie die bij de Jeugdwet komt kijken en de noodzaak dat hulpverleners verantwoording afleggen voor wat zij doen. Op het terrein van de Participatiewet ervaren gemeentelijke uitvoerders een spanningsveld bij het opleggen van de verplichtingen en maatregelen uit de wet. Deze botsen volgens gemeenten soms met het streven om mensen eerst te helpen op andere terreinen van het leven (zoals schulden en huisvesting), voordat zij aan het werk kunnen worden geholpen.

Innovatie in de uitvoeringspraktijk blijft achter

Een andere gedachte achter de decentralisaties is dat professionals van uitvoeringsorganisaties (in overleg met gemeenten) meer ruimte zouden moeten krijgen om te experimenteren met nieuwe werkwijzen en op basis hiervan de werkwijzen en het zorgaanbod te vernieuwen en te verbeteren. Uit de evaluaties van de Wmo 2015 en de Jeugdwet blijkt dat het vernieuwen van het zorgaanbod in de eerste jaren na de decentralisatie niet duidelijk op gang kwam, mede doordat er veel aandacht uitging naar de transitie (invoeringsperikelen) en doordat uitvoerders vaak voor korte tijd gecontracteerd werden, wat de bereidheid van uitvoerders om te innoveren belemmert. De laatste jaren zijn gemeenten vaker langdurende contracten met zorgaanbieders gaan afsluiten.

Meer maatwerk bij Wmo 2015 en Jeugdwet dan bij Participatiewet...

Een van de verwachtingen van de decentralisaties is dat oplossingen voor problemen meer in samenspraak met de cliënt en diens eventuele mantelzorger of cliëntondersteuner bepaald worden. Daarmee zou de hulp meer op maat gesneden worden. Gemeenten zouden dat relatief goed kunnen realiseren, omdat zij dichtbij hun inwoners staan. In de praktijk lijken cliënten van de Wmo 2015 over het geheel genomen het meest tevreden te zijn over de mate waarin de dienstverlening aansluit op hun behoeften, en cliënten van de Participatiewet het minst. Zoals eerder genoemd is er vanuit de Wmo 2015, in tegenstelling tot de Participatiewet, veel aandacht voor het brede keukentafelgesprek om de ondersteuningsbehoeften van de cliënt in kaart te brengen. Cliënten van de Jeugdwet zijn ook overwegend positief over de passendheid van het aanbod, maar daar vormen de lange wachttijden een aandachtspunt, met name in de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Verder valt op dat de bekendheid en het gebruik van onafhankelijke cliëntondersteuning onder Wmo 2015-, Jeugdwet- en Participatiewet-clieñten laag zijn. Bij de Participatiewet is het opmerkelijk dat gemeenten aangeven ongeveer een achtste van hun cliëntenbestand niet goed in beeld te hebben en dus überhaupt niet te weten wat hun behoeften en belemmeringen zijn.

...maar beroep op eigen kracht en netwerk blijkt niet altijd mogelijk

Onderdeel van het bieden van maatwerk vanuit de Wmo 2015 en de Jeugdwet is het, waar mogelijk, aanboren van de eigen kracht van hulpvragers (zelfredzaamheid) en van de ondersteuningsmogelijkheden van het sociale netwerk. Deze uitgangspunten worden in het algemeen breed gedragen door gemeentelijke beleidsmakers en professionals, maar in de praktijk zijn er meerdere knelpunten die de toepassing ervan belemmeren. De contactambtenaren die met de cliënt en zijn naasten aan tafel zitten, blijken lang niet altijd mogelijkheden te zien om een beroep te doen op de eigen kracht of het eigen netwerk. Belemmeringen liggen onder andere op het vlak van de toepasbaarheid van het begrip zelfredzaamheid bij bepaalde groepen (bv. mensen met psychische problematiek of dementie) en de grenzen aan de mogelijkheden van informele hulp. Dit laatste heeft bijvoorbeeld te maken met vraagverlegenheid van mensen die hulp nodig hebben, overbelasting van reeds aanwezige mantelzorgers of het ontbreken van een sociaal netwerk.

2 Rode draden in het doelbereik

Behalve verwachtingen (procesdoelen) voor de gedecentraliseerde uitvoeringspraktijk, heeft de wetgever einddoelen gesteld voor elk van de drie gedecentraliseerde wetten. We vatten deze samen als: meer participatie door burgers, een (meer) zorgzame samenleving en een stelsel dat zowel minder complex als financieel houdbaar is. Uit de wets-evaluaties, Overall rapportages sociaal domein en aanvullende literatuur is op te maken hoe het met het bereiken van deze doelen gesteld is, maar voornamelijk bij mensen die daadwerkelijk sociaaldomeinvoorzieningen *gebruiken*. Deze resultaten zijn niet alleen het gevolg van landelijk en lokaal beleid op het sociaal domein, maar ook van het gedrag van

onder meer (zorg)aanbieders, werkgevers en burgers zelf, en van bijvoorbeeld economische en demografische ontwikkelingen. Hoewel directe causale relaties niet gemakkelijk te leggen zijn, ligt het voor de hand dat de knelpunten in de uitvoeringspraktijk die we in de vorige paragraaf hebben gesignaleerd het bereiken van de doelen in de afgelopen jaren hebben bemoeilijkt.

Participatie van mensen met een (arbeids)beperking blijft nog steeds achter...

De participatie van mensen met een beperking blijft over de hele linie achter bij die in de algemene bevolking. Dit geldt met name voor de arbeidsparticipatie en in mindere mate voor deelname aan onderwijs, vrijwilligerswerk en vrijetijdsactiviteiten. Mensen met een verstandelijke beperking lijken het meest geïsoleerd te zijn: een relatief klein deel van hen komt dagelijks buiten, gebruikt regelmatig buurtvoorzieningen of ontmoet maandelijks vrienden. Mensen met een beperking die gebruikmaken van Wmo-voorzieningen lijken over het algemeen wat minder te participeren dan mensen met een beperking in het algemeen, wat wellicht ook de reden is voor hun Wmo-gebruik. Onder deze Wmo-gebruikers (voor een groot deel ouderen) komt eenzaamheid beduidend meer voor dan in de algemene bevolking.

Er zijn geen aanwijzingen dat de decentralisaties een positief of negatief effect hebben gehad op de participatie van mensen met een lichamelijke beperking (Wmo-gebruikers en niet-gebruikers samen): tussen 2008 en 2018 zien we geen toe- of afname in hun totale participatie. Hoewel de beschikbaarheid van Wmo-ondersteuning dus in totaal geen participatieverhogend effect heeft, ervaren veel gebruikers van Wmo-voorzieningen wel enige bijdrage van de hulp aan hun participatie en zelfredzaamheid. De beperkingen die zij hebben kunnen echter niet altijd met hulp of voorzieningen worden opgeheven. Dit noopt tot enige relativisering van het Wmo-beleidsdoel 'participatie op gelijke voet'.

Ook de arbeidsparticipatie bij mensen met een arbeidsbeperking of een afstand tot de arbeidsmarkt is nauwelijks toegenomen: de beoogde verhoging van de baankansen is grotendeels uitgebleven. Voor mensen die het recht op toegang tot de sociale werkvoorziening verloren, daalde de kans op werk. Wel stegen de baankansen voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Hun inkomenspositie verslechterde echter en het gaat vaker om tijdelijk werk. Voor de grootste groep, de klassieke bijstandsgerechtigden, is er weinig veranderd. Het doel van de Participatiewet om de baankansen te vergroten is dus voor de meeste doelgroepen niet bereikt. Verder ervaart slechts een minderheid van de verschillende doelgroepen dat de hulp van de sociale dienst hun kansen op werk heeft vergroot.

...en de bijdrage van jeugdzorg lijkt beperkt

Het lijkt erop dat gezond en veilig opgroeien vooral wordt bevorderd in gezinnen die vrijwillige jeugdhulp ontvangen. De omvang van het effect is volgens de literatuur echter beperkt. In de jeugdbescherming en -reclassering kampt men met wachtlijsten, die de toch al ernstige problemen van de betrokken jeugdigen en gezinnen dreigen te verergeren. Er zijn enkele indicaties dat de latere maatschappelijke participatie (na hun achttiende verjaardag) van een deel van de gebruikers van jeugdhulp en jeugdbescherming te wensen

over laat, maar mogelijk was die zonder jeugdzorg nog verder achtergebleven. Omdat gegevens over jeugdigen en gezinnen mét problemen, maar zónder een vorm van jeugdzorg ontbreken, is het niet duidelijk in hoeverre de Jeugdwet in de totale doelgroep haar doel bereikt.

Samenleving lijkt niet zorgzamer geworden

Naast het participatiedoel voor individuele burgers, was een belangrijk doel op het niveau van de samenleving dat mensen meer voor elkaar zouden gaan zorgen. Waar mogelijk zou hulp vanuit de overheid vooral een aanvulling moeten zijn op informele hulp van burgers onderling, zo was de gedachte. De Nederlandse bevolking staat hier echter ambivalent tegenover en de invloed van de overheid op die houding is waarschijnlijk beperkt.

Het onderzoek laat zien dat het aandeel mensen dat mantelzorg geeft aan mensen met een beperking sinds de decentralisaties niet is toegenomen. Ook zal het aantal potentiële mantelzorgers in de toekomst afnemen. Informatie over de schaal waarop mensen zich inzetten bij opvoed- en opgroei problemen van hun familie of vrienden ontbreekt. Op het terrein van werk en inkomen blijkt het aantal werkgevers dat mensen uit de doelgroepen van de Participatiewet in dienst neemt, anders dan gehoopt, niet te zijn gestegen sinds de invoering van de wet.

Stelsel van voorzieningen in sociaal domein niet minder complex

Het totale stelsel van voorzieningen in het sociaal domein is niet minder complex dan vóór de decentralisaties. Er is nog steeds sprake van een woud aan actoren, regelingen en voorzieningen, waar burgers, professionals en werkgevers gemakkelijk in kunnen verdwalen. Voor de toeleiding naar werk bestaan oude en nieuwe regelingen nog naast elkaar en de afstemming van met name de Wmo 2015 en de Jeugdwet met aanpalende wetgeving verloopt moeizaam.

Om het nieuwe stelsel financieel houdbaar te maken zijn de decentralisaties gepaard gegaan met budgetkortingen, vanuit de gedachte dat de gemeenten het goedkoper konden. Zij zouden immers lichtere, integrale hulp kunnen bieden, die preciezer aansluit bij de behoeften van de hulpvrager. In de vorige paragraaf hebben we echter gezien dat deze verwachtingen slechts ten dele zijn waargemaakt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat gemeenten nu aangeven dat zij structureel geld tekortkomen.

De politiek zal uiteindelijk moeten bepalen welk niveau van uitgaven in het sociaal domein men acceptabel vindt en welke resultaten daar tegenover zouden moeten staan. Intussen neemt het aantal mensen dat een beroep doet op maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg, inkomensondersteuning en re-integratie, de komende jaren naar verwachting eerder toe dan af, mede onder invloed van de coronacrisis. Dit zal de discussie over de uitgaven voor het sociaal domein in de toekomst nog verder onder druk zetten.

De rode draden laten zien dat de decentralisaties in het sociaal domein nog niet alles hebben gebracht wat ervan werd gehoopt. In de uitvoeringspraktijk is veel gebeurd, zowel bij gemeenten als bij (zorg)aanbieders, werkgevers en andere betrokken partijen. In de praktijk is het echter niet eenvoudig gebleken om verwachtingen als integraal werken, samenwerken en maatwerk bieden in alle gevallen waar te maken. Veel mensen voelen zich geholpen, maar de toename van participatie door die hulp is beperkt en sommige mensen met een ondersteuningsbehoefte worden niet bereikt. De samenleving lijkt nog niet veel zorgzamer geworden en het stelsel is nog steeds complex. Kortom: het sociaal domein stagneert en de vraag is hoe het weer vlot getrokken kan worden. Hoewel de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de gemeenten ligt, heeft het rijk hier vanuit haar systeemverantwoordelijkheid ook een rol te spelen. Wij zien voor het rijk twee opgaven die allebei van belang zijn: herbezinnen en bijsturen. Herbezinnen betekent opnieuw nadenken over realistische doelen voor burgers, samenleving en stelsel. Bijsturen kan plaatsvinden door binnen de bestaande kaders problemen aan te pakken, waardoor de ondersteuningsbehoefte van de burger beter wordt bediend. Een derde optie, namelijk een (volledige) stelselwijziging doorvoeren, lijkt op dit moment niet opportuun, omdat verbeteringen binnen het huidige systeem nog mogelijk lijken en ingrijpende systeemwijzigingen weer veel tijd en energie van de uitvoering zullen vragen.

Niets doen is in onze ogen géén optie. Hoewel een grote transformatie als die in het sociaal domein een zaak van lange adem is, vragen knelpunten die na vijf jaar nog bestaan wel degelijk om actie, in het belang van de kwetsbare burgers om wie het gaat.

Opgave herbezinnen op de beleidsideologie: wees realistisch en denk breed

Het doorvoeren van veranderingen voor een betere werking van het sociaal domein vraagt om tijd voor visieontwikkeling en gedragsverandering van alle betrokken partijen. Tegelijkertijd zou het goed zijn om niet blind te varen op de verwachtingen die bij aanvang gesteld zijn. Dit geldt zowel voor de verwachtingen van de uitvoeringspraktijk als voor de gestelde einddoelen. Hoewel deze in beginsel heel nastrevenswaardig kunnen zijn, wil dat niet zeggen dat ze in de praktijk ook reëel zijn. Voorkom dat er vastgehouden wordt aan verwachtingen als deze niet werkbaar blijken en in sommige gevallen zelfs serieuze nadelige consequenties hebben voor de burgers die het betreft. Daarbij is het voor een goede werking van het sociaal domein van belang om niet alleen naar de verwachtingen en doelen van de afzonderlijke wetten te kijken, maar ook om deze in samenhang te bezien, ook met aanpalende terreinen. In de vorige paragrafen toetsten we de belangrijkste verwachtingen en doelen al aan de praktijk. Hier noemen we er enkele meer expliciet.

1) Wees realistisch over redzaamheid en de zorgzame samenleving

We zien een discrepantie tussen de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen van de uitvoeringspraktijk als het gaat om eigen kracht, (zelf- en samen-)redzaamheid en de zorgzame samenleving. Dit geldt voor cliënten, maar ook voor mantelzorgers. Gemeenten

en contactambtenaren onderschrijven het belang ervan, maar zien zich in de praktijk toch genoodzaakt anders te handelen als het niet werkbaar blijkt, bijvoorbeeld als de eigen kracht beperkt is en het sociaal netwerk ontbreekt of overbelast is. Iets scherper gesteld willen we hier ook waarschuwen: leun niet al te sterk op klinkende begrippen als eigen kracht en ruimte voor professionals. Wanneer die in specifieke praktijken niet passend zijn, kunnen het juist holle of belemmerende begrippen worden die de betrokkenen eerder ontmoedigen dan helpen. Daarnaast is voor elkaar zorgen een samenlevingsvraagstuk dat niet eenvoudig door de overheid af te dwingen is. Zeker niet wanneer het idee van een kleinere rol van de overheid bij het verlenen van zorg niet breed gedragen wordt door de bevolking. We pleiten er niet voor om deze verwachtingen helemaal te laten varen, maar het is raadzaam realistisch te zijn en ze, waar nodig, naar beneden bij te stellen, op basis van wat de praktijk in de afgelopen jaren heeft laten zien.

2) Reken jezelf niet rijk

De wetgever ging er bij de decentralisaties in het sociaal domein van uit dat gemeenten beter en goedkoper hulp konden bieden door een groter beroep te doen op de eigen mogelijkheden van burgers en hun netwerk, en door de voorkeur te geven aan lichte boven zware hulp. Bij de overheveling van taken naar de gemeenten werden de bijbehorende budgetten direct gekort. Het bestudeerde onderzoek laat echter zien dat gemeenten die verwachtingen lang niet altijd waar kunnen maken, want zoals we constateerden zijn de eigen kracht en hulp vanuit het netwerk lang niet altijd mogelijk en voldoende. Daarnaast leidt investeren in preventie en lichte voorzieningen, zoals sociale wijkteams, niet onmiddellijk tot afname van het gebruik van zwaardere voorzieningen en kunnen deze zelfs een vraagverhogende werking hebben. Verder verhinderen de budgettaire krapte, waar gemeenten en uitvoerders naar eigen zeggen mee kampen, en de kortdurende contractering van uitvoerders de noodzakelijke innovatie en ontwikkeling van het aanbod. Hierdoor blijven de individuele, relatief dure voorzieningen dominant.

3) Zorg voor integraal rijksbeleid

Naast gemeenschappelijke verwachtingen van de drie wetten in het sociaal domein, zijn er ook verschillen in karakter tussen de wetten. Gemeenten die in de filosofie van elke afzonderlijke wet willen handelen, hebben soms moeite tegelijkertijd de verwachtingen van de decentralisaties te realiseren. Een voorbeeld is het verschil in karakter tussen de Wmo 2015 en de Participatiewet. Deels komt dit voort uit de uiteenlopende aard van de dienstverlening van de wetten of uit praktische overwegingen. Maar deels ook doordat de aansturing vanuit de ministeries, en de communicatie richting gemeenten, grotendeels verkokerd is gebleven. Dit geldt ook voor het evalueren en monitoren van de afzonderlijke wetten. Voor een goede werking van het sociaal domein op decentraal niveau, zou dus ook op centraal niveau met een integrale blik naar de verwachtingen en invulling van de drie wetten gekeken moet worden (zie ook ROB 2019).

4) Hanteer een brede definitie van het sociaal domein

De wetgever brengt de drie decentralisaties nadrukkelijk met elkaar in verband, maar sluit daarbij niet uit dat het sociaal domein in de praktijk veel breder kan zijn. Verbinding van de drie terreinen met andere onderdelen van het sociaal domein en aanpalende wetten is minstens zo belangrijk, en wordt in de gemeentelijke praktijk ook vaak gemaakt. Veel voorkomend zijn bijvoorbeeld verbindingen met schuldhulpverlening, (passend) onderwijs en medische of langdurige zorg (huisarts, wijkverpleging en verpleeghuiszorg). Tegelijkertijd is de overlap binnen de drie terreinen van de decentralisaties beperkt, doordat deze deels op verschillende levensfasen zijn gericht. Belangrijk is om het sociaal domein breder op te vatten en na te gaan welke verbindingen voor burgers met een hulpvraag logisch zijn en samenwerking over die schotten heen te realiseren, waarbij duidelijk moet zijn waar de regie is belegd. Het recente wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) kan hieraan bijdragen door meer duidelijkheid en waarborgen te bieden aan zowel burgers als uitvoerders over gegevensuitwisseling in het sociaal domein (TK 2019/2020C).

Opgave bijsturen in het sociaal domein: denk vanuit de burger

Binnen de kaders van de drie decentralisaties is bijsturing nodig om de doelen te behalen en knelpunten die na vijf jaar nog bestaan aan te pakken. De afzonderlijke wetsevaluaties geven reeds aanbevelingen voor de drie afzonderlijke wetten. Om aan de verwachtingen van de decentralisaties te voldoen, is bijsturing nodig in het brede sociaal domein, waarbij de ondersteuningsbehoefte van de burger centraal staat.

1) Geef meer prioriteit aan kwetsbare groepen

Zorgelijk is dat een aantal kwetsbare groepen aan het kortste eind lijkt te trekken. De Inspecties Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en Justitie en Veiligheid (IJenV) luiden de noodklok voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering, waarin jongeren in heel kwetsbare posities lang moeten wachten op hulp die ze hard nodig hebben. Voor een kwetsbare groep op de arbeidsmarkt, de doelgroep van de sociale werkvoorzieningen, zijn de baankansen gedaald sinds invoering van de Participatiewet. Het sociaal domein is complex en het is vrijwel een onmogelijk opgave om een systeem te bedenken dat alle doelgroepen optimaal bedient. Er moeten keuzes gemaakt worden, maar het is de vraag of de huidige keuzes, die mede worden ingegeven door financiële prikkels ten gunste van relatief lichte hulpvragen, het gewenste resultaat hebben.

2) Verminder complexiteit van regelgeving

Het sociaal domein is (nog steeds) een complex systeem voor veel betrokken partijen. Voor cliënten van met name de Wmo 2015 en de Jeugdwet lijkt er nog verbetering mogelijk in de informatievoorziening over de toegang en de rol van gemeenten bij vroegsignalering. De inrichting en het functioneren van de wijkteams zijn nog in ontwikkeling en het is belangrijk dit de komende jaren te blijven monitoren. Voor uitvoerders blijken er wel grenzen te zitten aan de verwachting over meer ruimte voor professionals en meer maatwerk,

doordat er ook behoefte is aan protocollen en regels om kwaliteit te waarborgen. Voor overige betrokken partijen, zoals aanbieders en werkgevers, namen de administratieve lasten soms toe doordat ze moeten samenwerken met meerdere gemeenten in plaats van een centraal orgaan. Ook zij zijn gebaat bij goede informatievoorziening en, waar mogelijk, vereenvoudiging van procedures.

Om na te kunnen gaan hoe het sociaal domein zich de komende jaren ontwikkelt, en welke resultaten daarin worden behaald, is verder onderzoek nodig. Dat kan gaan om het schetsen van een landelijk beeld, maar ook om het beschrijven van regionale verschillen, omdat de uitvoeringspraktijk per gemeente en regio nogal kan variëren. In toekomstig onderzoek zou verder aandacht moeten zijn voor een aantal witte vlekken in het bestaande onderzoek. De belangrijkste tekortkoming daarin is dat er geen zicht is op de mensen die wel problemen hebben, maar niet aankloppen bij de gemeente of hulpverlenende instanties. Daardoor weten we niet óf en hoe deze mensen zich redden. Omdat het ook grotendeels aan informatie over het gebruik van algemene voorzieningen ontbreekt, weten we niet of deze voorzieningen daarbij een rol spelen. Bovendien leiden deze leemtes ertoe dat we niet kunnen vaststellen in hoeverre er sprake is van de gewenste afschaling van individuele naar algemene voorzieningen en uiteindelijk naar het op eigen kracht doen (zelf, uit eigen middelen, en/of met hulp van het eigen netwerk). Een ander aandachtspunt voor toekomstig onderzoek betreft de ontwikkelingen in het aanbod van hulp- en zorgaanbieders in relatie tot wat gemeenten van hen vragen. Ten slotte vragen we aandacht voor het belang van kwalitatief onderzoek van voldoende omvang. Dergelijk onderzoek is momenteel schaars, maar is van belang om lokale mechanismen op het spoor te komen in de relatie tussen verschillende actoren in het sociaal domein. Zulk onderzoek kan zowel lokale als landelijke beleidsmakers informeren over welke gemeentelijke oplossingen wel en niet werken in welke context.

4 Tot slot: de coronapandemie

Het sociaal domein is het vangnet van de samenleving en de huidige ontwikkelingen in verband met de coronapandemie maken dit nog eens extra duidelijk (zie kader 1). De afgelopen decennia was er veel aandacht voor de meritocratische samenleving: het leven is volgens die filosofie maakbaar, en falen en succes hangen af van de eigen verdienste, de eigen keus en de eigen verantwoordelijkheid. De coronapandemie laat zien dat er soms sprake is van pech die maar moeilijk vooraf in te calculeren is. Het benadrukt het belang van een goed ingericht, effectief en efficiënt stelsel dat als vangnet dient als mensen het even niet op eigen kracht kunnen.

Kader 1 Gevolgen van de coronapandemie

De analyses in dit rapport hebben betrekken op de situatie vóór de coronapandemie. De huidige situatie zet het sociaal domein extra onder druk. Op het terrein van werk en inkomen zijn veel mensen hun werk kwijtgeraakt of in financiële problemen gekomen. Met name zelfstandigen en werknemers met een flexibel contract worden geraakt (Muns et al. 2020). Het Centraal Planbureau gaat uit van oplopende werkloosheid en meer faillissementen in het komende jaar (CPB 2020). Niet iedereen komt in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering (ww) en er zal dan ook een groter beroep worden gedaan op (bijzondere) bijstand en op de schuldhulpverlening. Nu het ernaar uitzielt dat de coronacrisis het dagelijks leven voorlopig nog wel in zijn greep houdt, lijkt het waarschijnlijk dat de volgende groepen risico's lopen:

- Mensen met een arbeidsbeperking: zij werken vaak in deeltijd, krijgen steeds vaker een tijdelijk contract en werken bovendien vaak in kwetsbare sectoren, zoals uitzendwerk, sierteelt en horeca (Muns et al. 2020).
- Mensen met een (licht) verstandelijke beperking: zij hebben veel last van en moeite met social distancing. De begeleiding die zij voor de lockdown ontvingen, gekenmerkt door persoonlijk contact, is weggefallen. Een deel van hen is tijdens de lockdown uit beeld geraakt (Woittiez et al. 2020).
- Kinderen en jongeren: vooral degenen die voor de coronacrisis al in een kwetsbare positie verkeerden en/of jeugdhulp ontvingen en jongeren uit gezinnen met een zwakke sociaal-economische positie (Kuyper en Putters 2020). Zowel de cognitieve als sociale functie van school is voor hen belangrijk en die kon maar ten dele worden vervuld door onlineonderwijs. Ook vonden veel stages en leerwerktrajecten geen doorgang door de coronacrisis. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor jongeren, wat hun behoefte aan (jeugd)hulp mogelijk vergroot.
- Zorgwerkers en mantelzorgers: door de coronamaatregelen (social distancing) is niet alle professionele zorg te realiseren en is mantelzorg minder goed mogelijk. Mantelzorg aan huisgenoten intensiverde soms juist doordat andere ondersteuning wegviel of een verhuizing naar een instelling werd uitgesteld (De Boer et al. 2020). De psychische belasting is toegenomen door zorgen over het welzijn van cliënten en naasten, zorgen over besmetting (van zelf en anderen) en traumatische ervaringen met ziekte en sterfte door corona.
- Groepen met een psychische kwetsbaarheid: in de groep mensen die voor de coronacrisis al met psychische klachten kampten, is het beeld gemengd. Bij sommige mensen namen de klachten aanvankelijk af doordat het leven prikkelarmer werd, maar dit lijkt een tijdelijk effect te zijn (Lempens et al. 2020). Een vermindering aan hulp leidde bij sommigen ook tot een toename van zelfvertrouwen en eigen regie. Bij andere cliënten nam de problematiek toe, door het wegvallen van contact (zowel persoonlijke contacten als contacten met zorgverleners), door angst en onzekerheid en/of door het sluiten van dagbestedingscentra (Lempens et al. 2020). De coronacrisis zal de psychische gezondheid van bijna iedereen in zekere mate aantasten. Laagdrempelige GGZ-zorg moet dit opvangen. Maar zoals Marangos et al. (2020) betogen, is het de vraag in hoeverre preventieve en effectieve zorg mogelijk is in coronatijden. Gevoelens van angst, stress en onzekerheid als gevolg van de coronacrisis waren begin juli over het algemeen wel wat afgenomen ten opzichte van april (Engbersen et al. 2020).

- Ouderen: zij lopen een extra risico op eenzaamheid. In juli 2020 rapporteerden zij beduidend vaker gevoelens van eenzaamheid dan een jaar daarvoor. Hun besmettingsrisico maakt hen vaak extra voorzichtig met contacten, terwijl de behoefte aan contact in tijden van externe dreiging juist vaak sterk is. Het gaat vooral om emotionele eenzaamheid: iemand missen met wie men een intieme, hechte band heeft. Het aantal 75-plussers dat dit rapporteerde was verdubbeld ten opzichte van een jaar eerder (De Klerk et al. 2020).

In gemeenten zullen de gevolgen van de coronacrisis heel voelbaar zijn in het sociaal domein: de verschillen in de samenleving nemen toe en er ontstaan nieuwe kwetsbare groepen (Kuyper en Putters 2020). Het besef dat de kwaliteit van leven met het langer aanhouden van de coronacrisis voor steeds meer groepen in de knel komt, dringt zich op. Immers, kwaliteit van leven is meer dan beschermen van de volksgezondheid. Sociale wijkteams, welzijnswerkers, arbeidsconsulenten, jeugdwerkers en vele andere professionals in het sociaal domein moeten hun werk doen in uitzonderlijke omstandigheden. Daarbij moeten zij steeds een afweging maken tussen de noodzakelijke hulp, de sociale contacten en de risico's op extra besmettingen. Daarbij zou het belang van sociale contacten voor sommige groepen allicht zwaarder moeten meewegen dan in de eerste crisismaanden het geval was.

In een inventarisatie onder 162 gemeenten van *EenVandaag* in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft een groot deel aan dat hun inkomsten door de coronapandemie zijn gedaald, terwijl de uitgaven stijgen (Klapwijk 2020; zie ook AEF 2020). Het gaat dan onder andere om de gevolgen van de coronaregels in het sociaal domein, zoals maatschappelijke opvang en dagbesteding, een groter beroep op (bijzondere) bijstand en schuldhelpverlening. Ook de speciale bijstandsregeling voor zelfstandigen (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)) heeft een extra groot beslag gelegd op de gemeentelijke uitvoering. Dit terwijl veel gemeenten al financiële knelpunten ervoeren, met name vanwege de uitvoering van hun taken in het sociaal domein.

In september 2020 ontwikkelde de regering het Referentiekader Covid-19, met als doel om bij de afweging van maatregelen in het kader van de coronacrisis een breed perspectief mee te nemen, waaronder welbevinden, leefomgeving en sociale cohesie. Externe adviseurs drongen erop aan om in dit referentiekader de overweging aan te brengen van meer regionale differentiatie in de corona-aanpak (Putters 2020; Weterings 2020). Niet alleen voor de aanpak van de infectiebestrijding, maar ook vanwege vraagstukken rondom legitimiteit van maatregelen en vertrouwen van burgers in het bestuur (landelijk en lokaal) en de vrees dat sociale cohesie op sommige plekken onder druk zal komen te staan. Een lokale aanpak vraagt om een bestuursmodel dat daarbij past. De landelijke regering kan een koers uitstippelen waarbij een belangrijke(re) rol is weggelegd voor gemeenten, al dan niet in daarvoor op te richten samenwerkingsverbanden. Gemeenten moeten voor die rol de nodige kennis en uitvoeringscapaciteit ontwikkelen en dat vormt een nieuwe uitdaging.