

Juridische vragen in het sociaal domein

Onder redactie van:

C.B. Modderman

T.H.G. Robbe

G. Boogaard

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | INLEIDING | 1 |
| | <i>Coen Modderman</i> | |
| 2 | VIJF JAAR EVALUATIES IN HET SOCIAAL DOMEIN | 5 |
| | <i>Louis Honée en Geerten Boogaard</i> | |
| 2.1 | Inleiding | 5 |
| 2.2 | Welke rapporten evalueren naar welk doel? | 6 |
| 2.2.1 | Beleidsdoelen | 9 |
| 2.2.2 | Organisatie | 11 |
| 2.2.3 | Decentralisatie | 12 |
| 2.3 | Methodiek van het onderzoek | 13 |
| 2.4 | Resultaten van het onderzoek | 16 |
| 2.4.1 | Beleidsdoelen | 16 |
| 2.4.2 | Organisatie | 19 |
| 2.4.3 | Decentralisatie | 21 |
| 2.5 | Conclusie | 22 |
| | Literatuurlijst | 23 |
| 3 | POLITIEK EN RECHT: POLITIEKE KERNWAARDEN VERTALEN NAAR JURIDISCHE CATEGORIEËN EN CONCEPTEN BIJ HET SELECTEREN VAN AANBIEDERS IN HET SOCIAAL DOMEIN | 27 |
| | <i>Tim Robbe</i> | |
| 3.1 | Inleiding | 28 |
| 3.2 | Het politieke beleidsproces | 29 |
| 3.3 | Het juridische beleidsproces | 31 |
| 3.4 | Operationalisatie van het model: gemeenten selecteren aanbieders in het sociaal domein | 34 |
| 3.5 | Casus: de Europese aanbesteding van specialistische jeugdhulp in Utrecht | 37 |
| 3.5.1 | Inleiding | 37 |
| 3.5.2 | Het politieke beleidsproces | 38 |
| 3.5.3 | Het juridische beleidsproces | 41 |
| 3.6 | Conclusie en beschouwing | 43 |
| 4 | AFBAKENINGSGESCHILLEN IN DE GEZONDHEIDSZORG: ‘VAN HET KASTJE NAAR DE MUUR?’ | 47 |
| | <i>Bastiaan Wallage en Wouter Koelewijn</i> | |
| 4.1 | Inleiding | 47 |
| 4.2 | De stelselwetten | 49 |
| 4.2.1 | De Zorgverzekeringswet | 49 |
| 4.2.1.1 | Het verzekerde pakket onder de Zvw | 50 |
| 4.2.1.2 | Afbakeningsbepaling | 51 |
| 4.2.2 | De Wet langdurige zorg | 52 |

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.2.2.1 | Afbakeningsbepaling | 53 |
| 4.2.3 | De Jeugdwet | 53 |
| 4.2.3.1 | Afbakeningsbepaling | 54 |
| 4.2.4 | De Wmo 2015 | 54 |
| 4.2.4.1 | Afbakeningsbepaling | 55 |
| 4.3 | Van het kastje naar de muur? | 56 |
| 4.4 | De rechtspraktijk | 57 |
| 4.5 | De positie van het CIZ | 59 |
| 4.6 | Conclusie en aanbeveling | 61 |
| 5 | DE ONTEMBARE REGULERINGSDRIFT IN HET SOCIAAL DOMEIN | 63 |
| | <i>Albertjan Tollenaar</i> | |
| 5.1 | Inleiding | 63 |
| 5.2 | Ambitie van de wetgever | 65 |
| 5.3 | Lokale keuzes | 66 |
| 5.4 | Integrale regulering | 69 |
| 5.5 | Discretionaire regulering | 71 |
| 5.6 | Analyse: patroon van regulering in het sociaal domein | 72 |
| 5.7 | Conclusie | 74 |
| 6 | BURGERINITIATIEVEN IN DE ZORG EN POPULATIEBEKOSTIGING; A MATCH MADE IN HEAVEN? | 77 |
| | <i>Esmée Driessen</i> | |
| 6.1 | Inleiding | 78 |
| 6.2 | Burgerinitiatieven | 79 |
| 6.2.1 | Burgerinitiatieven: een wereld vol voetangels en klemmen | 79 |
| 6.2.2 | Hoe zorgbekostiging een extra dimensie geeft aan het financieringsknelpunt van initiatieven | 81 |
| 6.3 | Diverse manieren om zorg te bekostigen | 82 |
| 6.3.1 | <i>Fee for service</i> -bekostiging | 83 |
| 6.3.2 | Productbekostiging | 83 |
| 6.3.3 | Vast bedrag per periode en/of instelling | 84 |
| 6.3.4 | Populatiebekostiging | 84 |
| 6.3.5 | Populatiebekostiging als lonkend perspectief voor burgerinitiatieven in de zorg | 85 |
| 6.4 | Populatiebekostiging; een oppervlakkige panacee | 85 |
| 6.4.1 | Gebrek aan schaalvoordelen | 86 |
| 6.4.2 | Tenders | 87 |
| 6.4.3 | Samenwerking | 87 |
| 6.5 | Slotbeschouwing: een stip op de horizon | 88 |
| 7 | VOLKSVERTEGENWOORDIGING IS GEEN ROL EEN PAMFLET VOOR MEER RAADSPOLITIEK IN HET SOCIAAL DOMEIN | 91 |
| | <i>Geerten Boogaard en Douwe Jan Elzinga</i> | |
| 7.1 | Inleiding | 91 |
| 7.2 | Aanbeveling 1: Laat alleen ruimte voor echte professionaliteit | 93 |
| 7.3 | Aanbeveling 2: Uitvoering is óók politiek | 94 |
| 7.4 | Aanbeveling 3: Volksvertegenwoordiging is meer dan een rol en weg met het begrip ‘kaderstelling’ | 95 |

| | | |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 8 | TRANSFORMEREN IS OOK HET OMARMEN VAN DE COMPLEXITEIT MIJN LESSEN UIT VIJF JAAR TRANSITIE IN HET SOCIAAL DOMEIN | 97 |
| | <i>Florian H. Karim Theissen</i> | |
| 8.1 | Inleiding | 97 |
| 8.2 | Lessen, geen blauwdrukken | 98 |
| 8.3 | De <i>zoektocht</i> naar de transformatie | 99 |
| 8.4 | De <i>paradox</i> van twee ‘systemen’ | 100 |
| 8.5 | Het <i>dilemma</i> van marktwerking in het sociaal domein | 102 |
| 8.6 | Het <i>raadsel</i> van het beste inkoopmodel | 104 |
| 8.7 | Het <i>vraagstuk</i> van de juiste schaalgrootte | 105 |
| 8.8 | Conclusies | 107 |
| 9 | MYTHES IN HET SOCIAAL DOMEIN | 109 |
| | <i>Saskia Kuhlmann</i> | |
| 9.1 | Inleiding | 109 |
| 9.2 | Eerste mythe: grip op de toegang is grip op de kosten | 110 |
| 9.3 | Tweede mythe: meer geld vanuit de rijksoverheid is de oplossing | 111 |
| 9.4 | Derde mythe: er is een makkelijke en snelle oplossing te koop | 112 |
| 9.5 | Vierde mythe: de zorgvraag staat centraal bij zorgaanbieders | 113 |
| 9.6 | Vijfde mythe: de zorgvraag staat centraal bij gemeenten | 115 |
| 9.7 | Zesde mythe: gemeenten kunnen hun eigen beleid en uitvoering bepalen | 116 |
| 9.8 | Zevende mythe: de gemeenteraad kan alleen tekenen bij het kruisje | 118 |
| 10 | MEER BEGRIP BIJ GRIP OP SAMENWERKING?! ONZE KIJK OP EEN BELANGRIJKE DISCUSSIE | 121 |
| | <i>Florian H. Karim Theissen en Laura Huntjens</i> | |
| 10.1 | Inleiding | 121 |
| 10.2 | Als we het over grip hebben ... | 123 |
| 10.3 | Alleen of toch samen? | 124 |
| 10.4 | Niet zo ingewikkeld! – De voorkeur voor lichte samenwerking | 126 |
| 10.5 | Meer grip door (betere) wettelijke instrumenten?! | 129 |
| 10.6 | Conclusies | 131 |
| 11 | RUIMTE VOOR PROFESSIONALITEIT IN HET SOCIAAL DOMEIN | 133 |
| | <i>Heleen van Amerongen</i> | |
| 11.1 | Inleiding | 133 |
| 11.2 | Ruimte voor deskundigheid | 136 |
| 11.3 | De centrale wetgever zet de eerste stappen | 138 |
| 11.4 | De gemeenteraad en het college aan zet | 141 |
| 11.5 | De bestuursrechter scherpt eisen aan | 143 |
| 11.6 | Handvatten voor een grijs gebied van professionele beoordelingen | 146 |
| 11.7 | Slotbeschouwing | 148 |

| | | |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 12 | RUIMTE VOOR RUIMTE OMGAAN MET DE UNIFORMERENDE JURISPRUDENTIE VAN DE CENTRALE RAAD VAN BEROEP IN HET SOCIAAL DOMEIN <i>Roel Becker</i> | 151 |
| 12.1 | Inleiding | 151 |
| 12.2 | Uniformerende jurisprudentie in het sociaal domein | 152 |
| 12.2.1 | Algemeen | 152 |
| 12.2.2 | De uniformerende werking van uitspraken | 152 |
| 12.2.3 | Problematisch karakter | 153 |
| 12.2.4 | Voorbeelden | 155 |
| 12.3 | Juridische vragen | 156 |
| 12.3.1 | Algemeen | 156 |
| 12.3.2 | Binding van precedentes | 156 |
| 12.3.3 | Verhouding tot exceptieve toetsing | 158 |
| 12.3.3.1 | Algemeen | 158 |
| 12.3.3.2 | Het debat | 158 |
| 12.3.3.3 | Praktische argumenten | 161 |
| 12.4 | Praktische mogelijkheden | 162 |
| 12.4.1 | Uniformerende jurisprudentie voorkomen | 162 |
| 12.4.2 | Omgaan met uniformerende jurisprudentie | 163 |
| 12.5 | Afronding | 164 |
| 13 | BLIK OP MENSENRECHTEN DE RELEVANTIE VAN SOCIALE GRONDRECHTEN VOOR HET SOCIAAL DOMEIN <i>Ingrid Leijten en Robin Vanderstappen</i> | 165 |
| 13.1 | Inleiding | 166 |
| 13.2 | Sociale grondrechten en plichten voor de Staat in het sociaal domein | 167 |
| 13.3 | De wetgever in het sociaal domein: mensenrechtelijk bewustzijn? | 171 |
| 13.3.1 | Totstandkoming en uitgangspunten | 172 |
| 13.3.2 | Aanpassingen met betrekking tot kwaliteitsborging en geschilbeslechting | 174 |
| 13.4 | De (rechts)praktijk | 176 |
| 13.4.1 | Maatwerk in de uitvoering | 176 |
| 13.4.2 | De (veranderende?) rol van de rechter | 178 |
| 13.5 | ‘Glocalisering’ van mensenrechten in het sociaal domein? | 182 |
| 13.6 | Conclusie | 184 |
| 14 | PRIVACY IN HET SOCIAAL DOMEIN <i>Sander Tempel</i> | 187 |
| 14.1 | Inleiding | 187 |
| 14.2 | Het belang van privacy | 188 |
| 14.3 | Sociaal domein | 189 |
| 14.4 | Bescherming van persoonsgegevens binnen het sociaal domein | 190 |
| 14.4.1 | Wettelijke grondslagen voor verwerking persoonsgegevens binnen het sociaal domein? | 191 |
| 14.4.2 | Bijzondere categorieën persoonsgegevens | 194 |
| 14.5 | Waarborging privacyrechten bij benadering integrale aanpak taakuitoefening | 195 |
| 14.6 | Conclusie | 198 |
| | Auteursoverzicht | 201 |

Coen Modderman¹

De decentralisaties in het sociaal domein van 2015 zijn door een redacteur van deze bundel wel eens beschreven als ‘een grote poging de naoorlogse verzorgingsstaat op het speelveld van de participatiesamenleving aan te sluiten’.² Helaas gaat deze grote poging zeker niet zonder slag of stoot,³ terwijl de belangen erin – in de eerste plaats voor personen die zorg, hulp en/of voorzieningen nodig hebben en daarnaast omdat het gaat om enorme hoeveelheden gemeenschaps-geld⁴ – bijzonder groot zijn. Het sociaal domein en de juridische vraagstukken daarin zijn, niet verrassend, dan ook continu in beweging.

Die bewegingen en ontwikkelingen worden bijgehouden, beschreven en geanalyseerd via verschillende wegen, zoals in kronieken, artikelen, annotaties, blogs et cetera.⁵ Deze bundel van de Thorbecke Leerstoel (Universiteit Leiden) is een aanvulling daarop, met een focus op diepere dan wel overkoepelende vragen. De bijdragen in deze bundel zien dus niet zozeer op specifieke (actuele) ontwikkelingen – zoals nieuwe onderzoeksrapporten, (reacties op) Kamervragen, jurisprudentiële ontwikkelingen en dergelijke –, maar op ‘de grote lijnen’, op de uit de bundeling van al deze ontwikkelingen te destilleren vraagstukken. Bijvoorbeeld de vraag: een idee bij de decentralisaties van 2015 was kort gezegd dat gemeenten zelf inhoudelijk invulling zouden gaan geven in en aan het sociaal domein; hoeveel is daarvan terechtgekomen?⁶

1 Mr. dr. C.B. Modderman is senior juridisch adviseur bij Haute Equipe Partners in Public en Thorbecke-fellow aan de Universiteit Leiden.

2 G. Boogaard, *Decentraliseren kan je leren. Constitutional design en binnenlands bestuur* (oratie Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 15.

3 Het Sociaal en Cultureel Planbureau concludeerde eind 2020: “De verwachtingen van het nieuwe beleid waren te hoog gespannen, bijvoorbeeld over de zelfredzaamheid van mensen en een zorgzamere samenleving. Gemeenten behalen nog geen betere resultaten dan het rijk.” (<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/11/16/sociaal-domein-op-koers>).

4 Door gemeenten wordt de financiële noodklok dan ook met regelmaat geluid. Zie bijvoorbeeld de uitslag van de stemmingen over moties op de ALV van de VNG van 25 september 2020: <https://vng.nl/nieuws/uitslag-stemming-moties-tijdens- Alv>. Zie verder bijvoorbeeld, met de veelzeggende titel ‘Abonnementstarief onvoldoende gecompenseerd: grens bereikt’: <https://vng.nl/nieuws/abonnementstarief-onvoldoende-gecompenseerd-grens-bereikt>. En in het verlengde van dit laatste de VNG-ledenbrief ‘Maatregelen beheersing kosten abonnementstarief’ (https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/20201123_ledenbrief_maatregelen-beheersing-kosten-abonnementstarief.pdf).

5 Zoals de reeks ‘Kroniek van het gemeentelijk sociaal domein’ in de *Gemeentestem*, annotaties in jurisprudentie-tijdschriften en artikelen op *Zorg&Sociaalweb* (<https://www.sociaalweb.nl/>).

6 De bijdragen aan deze bundel van Tollenaar en van Boogaard en Elzinga gaan (onder meer) hierover.

Bij de totstandkoming van deze bundel is onderzocht welke vragen er in de praktijk van het sociaal domein spelen waarop een (rechts)wetenschappelijk antwoord zou moeten komen. Daarbij gaat het niet om bepaalde specifieke juridische kwesties zoals de uitleg van een bepaald begrip in de jurisprudentie dan wel specifieke bestuurlijk-organisatorische of financiële vragen in het sociaal domein zelf, maar juist om de vraagstukken die in het sociaal domein leven, waarvan degenen die daarin werkzaam zijn menen dat die door de rechtswetenschap van de best mogelijke wetenschappelijke antwoorden zouden moeten worden voorzien. Ook gelet op de samenstelling van de redactie van de bundel – met redacteuren die werkzaam zijn in advocatuur, wetenschap en advies en die vanuit deze werelden veel met decentrale overheden werken – leek ons dit een mooie en vruchtbare invalshoek.

Met die insteek heeft de redactie dan ook veel gesprekken gevoerd met in het sociaal domein werkzame personen, zoals medewerkers/gedetacheerden bij gemeenten, adviseurs, consultants, advocaten, bezwaarcommissieleden et cetera.⁷ Methodologisch hebben wij als redactie het onszelf al met al dus niet heel ingewikkeld gemaakt: kwamen kwesties (meermaals) in deze gesprekken en vragenrondes naar voren als in het sociaal domein spelende vraagstukken die van een rechtswetenschappelijk antwoord zouden moeten worden voorzien, dan vormde dit een aanleiding om er een bijdrage in deze bundel over op te nemen. Als wij dan – na peinen en vergaderen en weer verder afstemmen met praktijk en wetenschap – nog steeds achter opname van zo'n bijdrage in de bundel stonden en daar dan ook nog eens een geschikte auteur bij vonden, dan was het raak. Zodoende zijn wij tot de inhoud en indeling gekomen die deze bundel heeft gekregen.

Thematisch is er tussen bepaalde bijdragen zeker sprake van samenhang. Zoals het thema mensenrechten: de bundel bevat een bijdrage over sociale grondrechten en ook een bijdrage over privacy.⁸ Desalniettemin zijn de bijdragen te uniek om een indeling/groepering in thematische hokjes te rechtvaardigen. Daarnaast meent de redactie dat er al genoeg in hokjes wordt gedacht.

De redactie is blij met de grote verscheidenheid aan auteurs die een bijdrage hebben geleverd. Verscheidenheid in de zin van functie en werkgever maar ook in de zin van carrièrefase. Volgens de redactie komt dit de inhoud van de bundel ten goede: een combinatie van frisse blikken en ervaren blikken, en dat vanuit allerlei verschillende invalshoeken. En in vorm en opzet zijn de bijdragen zelf bovendien divers: van een doorwrochte wetenschappelijke analyse tot een vlamvend pamflet.

Op deze plek wil ik namens de hele redactie dankbaarheid uitspreken aan de auteurs voor het leveren van een bijdrage aan deze bundel. Zeker gelet op de periode waarin zij de inspanningen hebben verricht. Het schrijfwerk is namelijk

7 Een rondetafelgesprek in Hoofddorp met leden van het team sociaal domein van Haute Equipe en de redactie vormde een goede gelegenheid om een en ander nader te toetsen en weer extra vraagstukken op te halen.

8 De bijdrage van Leijten en Vanderstappen en de bijdrage van Tempel.

goeddeels in de thuiswerksetting die de coronacrisis heeft meegebracht gepleegd. Het naast al je andere werkzaamheden in deze bijzondere periode en werkomstandigheden ook nog eens je tanden in het schrijven van zo'n bundelbijdrage zetten, is niet altijd eenvoudig. Dit leverde in het totstandkomingsproces van de bundel begrijpelijkerwijs enige vertraging op. De dankbaarheid van de redactie aan de auteurs om de mooie bijdragen aan te leveren die hun weg in deze bundel hebben gevonden, is er evenwel extra groot door.

De redactie denkt met deze bundel een zinvolle bijdrage te leveren aan het sociaal domein. Niet alleen voor naar binnen gekeerde academische discussies, maar juist ook in de verbinding praktijk-wetenschap. Van praktijk richting wetenschap vonden de vragen hun weg naar deze bundel, en via de omgekeerde route komen de uiteenzettingen erover, als het goed is, weer in die praktijk terecht. De boven de bijdragen geplaatste samenvattingen vergroten hopelijk voor de lezers, zeker diegenen die geen jurist zijn, de toegankelijkheid van de bijdragen. En uiteraard staat de Thorbecke Leerstoel nu en in de toekomst bovendien zeer open voor verdere discussies, kennisdeling en onderzoeksinitiatieven met praktijk en wetenschap.

Louis Honée en Geerten Boogaard¹

Samenvatting

Deze bijdrage dient als een overzicht van het belangrijkste onderzoek naar de decentralisatie van het sociaal domein uit 2015. Het gaat om drie wetten, uitgevoerd door circa 350 gemeenten met duizenden zorgprofessionals en miljoenen zorgontvangers. Daar kunnen kasten vol over worden geschreven en dat is ook gedaan. Daarvan hebben wij de 21 belangrijkste rapporten bekeken die het gedecentraliseerde sociaal domein evalueren. Wij zijn systematisch te werk gegaan. Wij hebben de beleidstheorie waartegen wordt geëvalueerd, opgedeeld in drie onderzoeksrichtingen: de uitvoeringspraktijk, de kleinschaligere organisatie van de ondersteuning, en de decentralisatie, de delegatie van beleidsvormende taken in de zorg. Wij hebben binnen deze drie onderzoeksrichtingen de beleidshypothesen uiteengezet die ten grondslag lagen aan de decentralisaties. De bedoeling van deze bijdrage is vervolgens tweevoudig. Ten eerste dient deze bijdrage als overzicht van het onderzoek in het sociaal domein. De belangrijkste rapporten worden in dit stuk aangehaald en op een rij gezet. Daarnaast worden de uitkomsten van de verschillende rapporten met elkaar vergeleken. Zo proberen wij een beeld te scheppen over de situatie vijf jaar na de decentralisaties. Ten tweede dient het stuk om te zien wat we nog níet weten over het functioneren van het sociaal domein. Dat doen we door de methodologie van de onderzoeken onder de loep te nemen en door te zoeken naar verbanden binnen de beleidstheorie die nog onderbelicht zijn gebleven. In tegenstelling tot de andere bijdragen in deze bundel, is bij dit stuk aan aparte literatuurlijst opgenomen, zodat de lezer een overzicht heeft van de geanalyseerde studies en evaluaties.

2.1 Inleiding

Goed onderzoek begint met een goede onderzoeksvraag. Een te brede vraag heeft het risico dat er ruimte blijft tussen de conclusies van het feitelijk onderzoek en het antwoord op de vraag. Na lang onderzoek blijft de onderzoeksvraag uiteindelijk onbeantwoord. Daarom beperkt goed onderzoek zich vaak tot één enkel on-

¹ L.F.D. Honée is masterstudent Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en student-assistent bij de Thorbecke-leerstoel. Prof. mr. G. Boogaard is hoogleraar Decentrale Overheden (Thorbecke-leerstoel) en docent staatsrecht aan de Universiteit Leiden.

derwerp of causaal verband. Maar een te specifieke vraag heeft het risico dat het antwoord op de vraag te weinig zicht biedt op de complexiteit achter de onderzoeksvraag. Na lang onderzoek weet je uiteindelijk nog niets.

De drie decentralisaties uit 2015 waren niet één maatregel met één beoogd effect. Het waren ook niet enkel drie wetten die zorgtaken in het sociaal domein naar de gemeenten overhevelden. De operatie was deel van de implementatie van een grotere visie: nabijheid en integraliteit moesten tot betere zorg gaan leiden. De decentralisaties brachten een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheid en eigenaarschap van de zorgtaken met zich mee, gingen gepaard met een organisatorische verandering en een wijziging in de werkwijze van zorgverleners. Hoe evalueer je zoiets? Pogingen genoeg. Sinds de decentralisaties zijn er kasten vol rapporten en onderzoeken geschreven. Maar wat is het algemene beeld? Wordt er betere zorg verleend? Is de zorg nabijer en meer integraal georganiseerd? En *if so*: komt dat door de decentralisaties? Deze bijdrage probeert door een meta-analyse van de belangrijkste rapporten over het sociaal domein te inventariseren wat er inmiddels bekend is over vijf jaar decentralisatie in het sociaal domein.

Voor deze bijdrage zijn de belangrijkste rapportages uit het sociaal domein bestudeerd. Wij hebben ons beperkt tot de rapporten met een bredere benadering, dus onderzoek in meerdere gemeenten en over meerdere aspecten van de decentralisaties. Om een totaalbeeld te krijgen van het onderzoek binnen het sociaal domein zijn 21 rapporten bekeken. Voor het overzicht hebben we verkorte verwijzingen in de voetnoten gebruikt en een literatuurlijst achter de conclusie. De meeste rapportage gaat over de ervaringen van betrokken actoren bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), de Jeugdwet of de Participatiewet. Daarbij hebben we ons allereerst gericht op de vraag waar deze rapporten van uitgaan als ze het over decentralisatie hebben. Wij stellen daar in paragraaf 2.2 een classificatie voor. In paragraaf 2.3 reflecteren wij op de methode van onderzoek. In paragraaf 2.4 zetten wij de resultaten van de rapporten uiteen. In zoverre functioneert dit stuk als een *framework* voor het begrijpen en overzichtelijk maken van het onderzoek naar de decentralisaties. Daarnaast is deze bijdrage ook bedoeld om richting te geven aan eventueel onderzoek dat nog kan volgen om de beleidstheorie achter de decentralisaties in haar geheel te doorgronden.

2.2 Welke rapporten evalueren naar welk doel?

Alle bekeken rapportages claimen dat zij onderzoek doen naar de effecten van de decentralisaties in het sociaal domein. Toch lopen de onderzoeksopzetten van de verschillende rapporten zeer uiteen. Een van de belangrijkste beleidsdoelen is het aanzetten tot maatwerk en integrale hulpverlening.² Een passende, voor de ‘vraag achter de hulpvraag’ duurzame oplossing maakt de aanvrager weer zelfredzaam,

2 Voor de Wmo 2015: *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 122, 123; voor de Jeugdwet: *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 3; voor de Participatiewet: *Kamerstukken II* 2011/12, 33161, 3, p. 8, 37-39.

zodat die weer volledig kan participeren in de samenleving.³ Inzetten op maatwerk zou daarom ook kostenverlagend werken en mensen minder lang afhankelijk maken van de zorg. Maar hoe evalueer je dit beleidsdoel? Onderzocht kan worden of mensen na vijf jaar decentrale organisatie van de zorg minder lang afhankelijk zijn geworden van de zorg. Indien dat zo is, zo suggereert dan de logica van de beleidshypothese, dan móét er dus wel maatwerk zijn geleverd en integraal zijn gewerkt. Oftewel, de outcome wordt onderzocht en daaruit kan de input en output worden gededuceerd. Het is ook mogelijk om direct de uitvoering (throughput en output) te onderzoeken en te bepalen of er feitelijk maatwerk is geleverd en integraal is gewerkt, bijvoorbeeld door mee te lopen met een Wmo-consulent. Of een onderzoeker zou naar input kunnen kijken, bijvoorbeeld of de zorg in een specifieke gemeente zo is georganiseerd dat maatwerk en integraal werken überhaupt mogelijk zijn voor professionals. Wie de evaluatie van de decentralisatie van het sociaal domein een beetje heeft gevolgd, zal alle drie de onderzoeksopzetten herkennen. En dat is dan nog maar één van de aan de decentralisaties ten grondslag liggende doelen. Met alle retoriek over integraal maatwerk is nog met geen woord gerept over lokale autonomie, mantelzorg en collectieve voorzieningen. Dat het sociaal domein een complex geheel is, is kortom nogal een truïsme.⁴ Maar dat maakt de interpretatie van de evaluaties na vijf jaar ook zo *tricky*. Is er wat veranderd? Wat is er veranderd? En hoeverre is dat te verklaren door de *decentralisatie* in het sociaal domein?

Om een begin van orde in de chaos te scheppen beginnen we met de vraag welke concepties van decentralisatie de verschillende rapporten hanteren. Sociologen, economen en juristen gebruiken dat begrip nogal verschillend. Misschien omdat niet iedereen evenveel ontzag heeft voor de staatsrechtelijke betekenis van het woord. Om de verschillende rapporten vergelijkbaar te maken, hanteren we in deze bijdrage een eigen terminologie, waarbij we wel zoveel mogelijk proberen aan te geven hoe de rapporten zich daartoe verhouden. In de meeste rapporten wordt een, al dan niet impliciete, distinctie gemaakt tussen de termen ‘decentralisatie’ en ‘de decentralisaties’ uit 2015.⁵ Decentralisatie verwijst dan naar het feitelijk overgaan van de zorgtaken, verantwoordelijkheden, budgetten, administratie etc. van de rijksoverheid naar de gemeenten. Dat wordt ook wel in verschillende rapporten aangeduid als de transitie.⁶ Tegenover het begrip ‘transitie’ staat de ‘transformatie’. Dat zou dan de cultuurverandering zijn die meer tijd nodig heeft om zich volledig te ontwikkelen. Met name die transformerende kant van ‘de decentralisaties’ is een kerstboom waar veel beleidsdoelen in hangen. Uit de onderzochte rapporten komt geen (kennelijk) gedeeld concept naar voren van wat die cultuurverandering zou moeten inhouden. Voor de verschillende rapporten hadden de decentralisaties een verschillend doel, namelijk vooral het onderwerp dat verder het onderwerp van dat rapport is. Voor een rapport over maatwerk, is de decentralisatie de overgang van een zorgstelsel dat uitgaat van

3 Voor de Wmo 2015: *Kamerstukken II 2013/14*, 33841, 3, p. 1; voor de Jeugdwet: *Kamerstukken II 2012/13* 33684, 3, p. 6.

4 Kromhout, Echtelt & Feijten 2020, p. 16; Bakker-Klein 2019, p. 26; Rob 2019b, p. 4.

5 Bijvoorbeeld: Kromhout, Echtelt & Feijten 2020, p. 28.

6 Bijvoorbeeld: Nauta, Stok & Polderman 2018, p. 7; Feijten e.a. 2017, p. 27.

individuele rechten naar passende ondersteuning.⁷ Voor een rapport over de huidige positie van de gemeenteraad is de decentralisatie een overgang van nationale besluitvorming naar lokaal beleid.⁸ Met ‘de decentralisaties’ wordt dus de verzameling van alle beleidshypothesen en doelen aangemerkt die de aanleiding zijn geweest voor de decentralisatie van het sociaal domein.

Wanneer we de beleidstheorie achter de decentralisaties in het sociaal domein in zijn volledigheid bekijken, ontstaat het volgende beeld. De ondersteuning in het sociaal domein is er volgens de wetgever op gericht hulpbehoevenden weer zelfredzaam te maken en in staat te stellen te participeren in de samenleving.⁹ Die doelen worden bereikt door betere zorg in de vorm van maatwerk en door integrale probleemoplossing te bieden.¹⁰ In principe is het mogelijk dat er integraal wordt gewerkt en maatwerk wordt geleverd door een centrale organisatie, zij het dat toepassing van deze organisatievorm in het sociaal domein één nogal omvangrijke organisatie zou opleveren. Volgens de wetgever wordt maatwerk en integrale aanpak bevorderd door kleinere, flexibele organisaties waarin juist ruimte bestaat voor de professional.¹¹ Het is dan ook makkelijker om verbinding te leggen tussen de verschillende zorgterreinen.¹² Tot slot krijgen gemeenten op sommige terreinen autonomie om de zorg zo passend mogelijk in te richten voor de inwoners.¹³ Verschillen in zorgbehoeften vragen om verschillen in zorgaanbod. In deze stap komt voor het eerst het begrip ‘decentralisatie’ in zijn staatsrechtelijke betekenis in beeld: het organiseren en uitoefenen van lokale beleidsruimte in niet hiërarchische verhouding tot de centrale overheid.¹⁴ De onderdelen van de beleidstheorie behoren elkaar, net als een integrale maatwerkoplossing, te versterken. Volgens de wetgever in 2015 zou een kleinschalige organisatie die zich richt op de unieke omstandigheden van de gemeente ook succesvoller zijn in het leveren van maatwerk en integraal werken.

Om te bezien of de beleidstheorie in de praktijk standhoudt, moet de gehele causale keten van de beleidstheorie worden onderzocht, maar dat gaat veel te ver voor één onderzoek.¹⁵ Daarom is het nodig om de beleidstheorie op te knippen in behapbare stukken. Er kunnen drie onderzoeksrichtingen worden onderscheiden. De eerste onderzoeksrichting bekijkt direct of de beleidsdoelen worden behaald.

7 Feijten e.a. 2017, p. 30.

8 Rob 2020, p. 24-25.

9 Voor de Wmo 2015: *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 1; voor de Jeugdwet: *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 6.

10 Integraal werken: voor de Wmo 2015: *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 61; voor de Jeugdwet: *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2; voor de Participatiewet: *Kamerstukken II* 2011/12, 33161, 3, p. 7; maatwerk: voor de Wmo 2015: *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 122, 123; voor de Jeugdwet: *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 3; voor de Participatiewet: *Kamerstukken II* 2011/12, 33161, nr. 3, p. 8, 37-39.

11 Voor de Wmo 2015: *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 122, 123; voor de Jeugdwet: *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 3; voor de Participatiewet: *Kamerstukken II* 2011/12, 33161, nr. 3, p. 50.

12 Duidelijk beschreven in de memorie van toelichting van de Participatiewet: *Kamerstukken II* 2011/12, 33161, nr. 3, p. 42.

13 Voor de Wmo 2015: *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 16. Binnen de Jeugdzorg is er gedeeltelijke ruimte voor gemeenten: *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 29: “Het uniform deel omvat zorg die aan iedereen in de doelgroep op uniforme wijze moet worden aangeboden en waarbij geen gemeentelijke beleidsvrijheid bestaat. Het maatwerkdeel moet ook worden aangeboden, maar omvat zorg die op de plaatselijke omstandigheden en op de individuele behoefte van de jeugdige is afgestemd.”

14 Hennekens, Geest & Fernhout 1998, p. 1-2.

15 Pommer e.a. 2018, p. 8.

Oftewel: wordt er maatwerk geleverd en integraal gewerkt en wat levert dat op? Onderzoek in de tweede categorie richt zich op de organisatie. De vraag daarbij is of en in hoeverre de kleinschaligere organisatie professionals meer in staat stelt om maatwerk te leveren en integraal te werken. Ten derde zou de invulling van lokale beleidsvrijheid kunnen worden onderzocht. De vraag daarbij is of lokale beleidsvrijheid wordt benut en of dat passendere zorg tot gevolg heeft. Hieronder werken wij de onderzoeksrichtingen en de daarbij horende beleidshypothesen verder uit. Alle bekeken rapporten worden ingedeeld bij de verschillende onderdelen. Daarmee kunnen we dan vervolgens iets zeggen over welke onderdelen van de beleidstheorie zijn onderzocht en waar wellicht nog vragen liggen voor toekomstig onderzoek.

2.2.1 *Beleidsdoelen*

In het sociaal domein moet de zorgvrager meer centraal komen te staan. Het concrete beleidsdoel van de decentralisaties was een verschuiving van de uitvoeringspraktijk naar een integrale aanpak van problemen en het leveren van maatwerk. De integrale aanpak wordt beschreven als: één gezin, één plan, één regisseur.¹⁶ Dat voorkomt gefragmenteerde steun vanuit verschillende hoeken die elkaar in de weg kan zitten. Maatwerk als uitgangspunt voor ondersteuning wordt ook in de memorie van toelichting van alle drie de wetten genoemd, zij het dat er niet op elk zorgterrein evenveel focus op ligt. In de Wmo 2015 wordt het concept 'maatwerk' veel verder uitgewerkt dan in de Participatie- en Jeugdwet, met bijvoorbeeld de introductie van het levensbreed onderzoek in de vorm van een laagdrempelig keukentafelgesprek. Op het terrein van participatie en jeugd zijn daarentegen ook expliciete verplichtingen opgenomen voor de professional en de gebruiker. Dat neemt niet weg dat de wetten zo in elkaar zijn gestoken om ruimte voor de professional te laten.

Zowel een integrale aanpak als maatwerk begint bij een onderzoek om een zo levensbreed en wetsoverstijgend mogelijk beeld van de persoon en de problematiek te krijgen. De ondersteuning voor die problematiek dient verder te gaan dan symptoombestrijding. Door een goed beeld te krijgen van de zorgvrager kan de vraag achter de zorgvraag worden gevonden en opgelost. In die zin is zorg op maat zorg die doet wat écht nodig is. De kern van het probleem wordt opgelost, waardoor de zorgontvanger na een tijdje weer op eigen benen kan staan en volledig kan participeren. Aan de andere kant onderzoekt de zorgprofessional ook de eigen kracht van de hulpvrager. Het levensbreed onderzoek levert dus ook op waar de cliënt zelf toe in staat is en wat de cliënt zelf kan organiseren via het sociale netwerk. In die zin is zorg op maat zorg die énkél doet wat écht nodig is. Passend in dit verhaal is ook de beoogde verschuiving naar preventief in plaats van reactief werken en collectieve voorzieningen in plaats van individuele voorzieningen.¹⁷ 'Met minder méér doen', is het mantra. De decentralisaties gingen namelijk ook gepaard met bezuinigingen in het sociaal domein. De precieze uitwerking van deze doelen is niet altijd voor elk van de drie wetten identiek. Bin-

16 *Bruggen Slaan* 2012, p. 24.

17 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 16.

nen de Participatiewet is de nadruk op preventief werken bijvoorbeeld minder groot dan bij de Jeugdwet en de Wmo 2015.¹⁸ In de Jeugdwet wordt niet zozeer gestuurd op een verschuiving naar goedkopere algemene voorzieningen die de gemeente zelf kan inrichten, maar meer op preventie.¹⁹ Globaal gezien is de hierboven beschreven werkwijze wel een rode draad door de drie decentralisaties.²⁰

De rapporten in deze categorie onderzoeken of dit zorgideaal in de praktijk wordt waargemaakt en wat dat oplevert voor hulpbehoevenden. Eind 2020 kwam het SCP-rapport *Sociaal Domein op Koers* uit.²¹ Daarin gingen de onderzoekers in op de stand van het gehele sociale domein, waarbij zij eerdere wetsevaluaties van het SCP²² combineerden en aanvulden met onderzoek van andere onder de ministeries vallende organen, universiteiten en door de overheid gecontracteerde onderzoeksinstituten.²³ Veruit de meeste pagina's in het SCP-rapport zijn gewijd aan de uitvoeringspraktijk. Zij bekijken vanuit meerdere gezichtspunten de mate waarin maatwerk plaatsvindt. Ten eerste doen zij onderzoek naar de ervaringen van verschillende betrokkenen met het geleverde maatwerk. Vinden zorgprofessionals dat zij passende zorg leveren, en vinden cliënten dat ook?²⁴ Daarnaast wordt juist de procedure waarop maatwerk kan plaatsvinden bekeken. De rapporten beantwoorden de vraag of professionals in het contact met cliënten daadwerkelijk alle informatie boven tafel weten te krijgen²⁵ en of er voldoende ruimte wordt ervaren door zorgprofessionals om afwegingen te maken.²⁶ Ten derde beschrijven meerdere rapporten welke zorg daadwerkelijk wordt geleverd.²⁷ Bestaat die zorg vooral uit collectieve of individuele voorzieningen?²⁸ Wordt er preventief zorg geleverd?²⁹ En wordt het eigen netwerk meer ingeschakeld?³⁰ Tot slot is er onderzoek gericht op de vraag wat die ondersteuning oplevert. Sommige rapporten trachten dat te objectiveren door naar objectieve kwaliteit van leven te kijken of gebruik te maken van meetinstrumenten zoals zelfredzaamheidsmatrixen.³¹ De meeste rapporten gebruiken subjectieve indicatoren.³² Dat houdt in dat de gebruikers van het sociaal domein wordt gevraagd of die zelf verbetering ervaren in hun functioneren op terreinen van participatie en zelfredzaamheid.

18 Kromhout, Echtelt & Feijten 2020, p. 35.

19 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 43: "In de Jeugdzorg is er juist gekozen voor één kwaliteitsregime voor jeugdhulp, met een landelijk en uniform toezicht op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Voor preventie ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de gemeente."

20 Kromhout, Echtelt & Feijten 2020, p. 31-33.

21 Kromhout, Echtelt & Feijten 2020.

22 Echtelt 2019; Ham 2018; Feijten 2018.

23 Bijvoorbeeld, respectievelijk: PIANOo, PIANOo is een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en is verantwoordelijk voor het professionaliseren van aanbestedingen van de overheid; proefschriften zoals Bakker 2019 bij de Erasmus Universiteit; I&O research.

24 Feijten e.a. 2017; Ham e.a. 2018; Friele e.a. 2018; Echtelt e.a. 2019; Cuelenaere, Brink & Leenen 2019; Beerepoot e.a. 2019; Inspectie SZW 2019.

25 Feijten e.a. 2017.

26 Feijten e.a. 2017; Friele e.a. 2018; Echtelt e.a. 2019.

27 Pommer e.a. 2018; CBS 2020.

28 Pommer e.a. 2018.

29 Arum, Broek & Xanten 2020; CBS 2020.

30 Feijten e.a. 2017; Bredewold e.a. 2018.

31 Pommer e.a. 2018.

32 Beerepoot e.a. 2019; Inspectie SZW 2019; Friele e.a. 2018; Echtelt e.a. 2019; Cuelenaere, Brink & Leenen 2019.