

PIETERJAN VAN DELDEN

# Steunend stelsel

*Transformatie van het sociaal domein*

v a n g e n n e p  

---

a m s t e r d a m

Eerste druk augustus 2014

© 2014 Pieterjan van Delden | Uitgeverij Van Gennep  
Nieuwezijds Voorburgwal 330, 1012 RW Amsterdam

Beeld omslag © Thinkstock

Ontwerp omslag Léon Groen

Drukwerk Bariet, Steenwijk

ISBN 978 94 6164 326 1 | NUR 740

[www.uitgeverijvangennep.nl](http://www.uitgeverijvangennep.nl)

# *Inhoud*

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	9
<b>2</b>	<b>Sociaal domein in beweging</b>	15
2.1	Onderstromen	15
2.2	Reacties van de overheid	18
2.3	Kritiek	20
2.4	Strategie en stelselwijziging	24
<b>3</b>	<b>Stelselwijziging met risico's</b>	25
3.1	Blik over de grenzen	26
3.2	Hoge verwachtingen	29
3.3	Beleidsrisico's	31
3.4	Uitvoeringsrisico's	34
3.5	Strategie voor een vitaal sociaal domein	36
<b>4</b>	<b>Drie sleutelopgaven</b>	39
4.1	Uitbouwen van sociale netwerken van burgers	40
4.2	Creëren van een markante lokale ondersteuningsstructuur	44
4.3	Samenhang brengen in het totale aanbod	48
4.4	Doelgerichte ontwikkelingsstrategie	54
<b>5</b>	<b>Ondersteuningsbehoeften</b>	57
5.1	Behoeften zijn normatief én feitelijk	57
5.2	Sociale ondersteuningsbehoeften	60
5.3	Individuele ondersteuningsbehoeften	63
5.4	Complexe multiproblematiek	66
5.5	Verschillende behoeften, andere aanpakken	69

<b>6</b>	<b>De lokale ondersteuningsagenda</b>	75
6.1	Sociale wijkscan	75
6.2	Ambities en prioriteiten	80
6.3	Functionaliteiten van het ondersteuningsaanbod	86
6.4	Toewerken naar een sleutelvoorziening	89
6.5	Lokale ondersteuningsstructuur: nieuwe actoren	93
<b>7</b>	<b>De regionale ondersteuningsagenda</b>	97
7.1	Generalistische en specialistische hulp en ondersteuning	98
7.2	Behoeftebeelden van deelpopulaties	101
7.3	Samenbrengen vanuit specialisme of vanuit generalisme?	105
7.4	Integratie, despecialisatie en verbindende methodiek	109
7.5	Verstrengeling van agenda's	113
<b>8</b>	<b>Gemeentelijke netwerksturing</b>	117
8.1	Dialogoog over lokale en regionale ondersteuningsagenda	118
8.2	Stimuleren van vraag en aanbod	121
8.3	Ondersteuningsopdracht en prestatiecriteria	126
8.4	Selecteren en contracteren van aanbieders	130
8.5	Gemeentelijke sturingsfunctie	132
8.6	Regionale gemeentelijke samenwerking	133
<b>9</b>	<b>Veranderingsroute</b>	139
9.1	Meerdere verschuivingen	139
9.2	Schaalsprong naar lokaal niveau	142
9.3	Van proefprojecten naar 'grote operaties'	145
9.4	Cruciaal: kwaliteit van de uitvoering	149
9.5	Veranderingsroute: waar ligt het initiatief?	154
9.6	Transformatie binnen de gemeente	157
<b>10</b>	<b>Samenvatting: kernstrategie</b>	159

<b>Capita selecta</b>	165
Typologie van wijken en dorpen: sociale <i>couleur locale</i>	165
Sociale wijkteams en Centra voor Jeugd en Gezin	170
Functionaliteiten en bijpassend aanbod	173
Ondersteuningsagenda gekwantificeerd	177
Contractvoorwaarden gemeente – aanbieders	179
Bekostigingsvormen	181
<b>Nawoord</b>	185
<b>Literatuur</b>	187

## 1 Inleiding

Mensen helpen elkaar om hun bestaan zeker te stellen en hun leven kwaliteit te geven. Dit is een oud en zelfs evolutionair gegeven, dat in onze samenleving de vorm heeft gekregen van talloze collectieve regelingen en voorzieningen. Deze variëren van hulpverlening, zorg, inkomenssteun en werk- en leertrajecten. Het geheel van deze collectieve regelingen voor bestaanszekerheid en levenskwaliteit noemen we het sociaal domein. Dit sociaal domein is nu in beweging. Eigenlijk was dit altijd al het geval, want er is voortdurend gesleuteld en geschaafd aan het stelsel. Maar in onze tijd is er sprake van een omslag: de groei van de collectieve regelingen wordt ingedamd en er wordt gezocht naar een nieuwe grondslag. Het stelsel krijgt steeds meer kritiek en lijkt ook te omvangrijk en onbeheersbaar geworden. Maar waar beweegt het zich nu naar toe? Wat zijn eigenlijk de krachten die aanzetten tot verandering en geven die ook een robuuste veranderingsrichting?

In deze publicatie verkennen we de route die het sociaal domein in de komende jaren kan doorlopen. Dit gebeurt in een periode waarin duizenden professionals, burgers, managers, beleidsambtenaren en bestuurders naarstig bezig zijn om een nieuw ontwerp uit te vinden. Dit is een zoektocht, soms een worsteling, die werkende weg wordt afgelegd. Voor deze zoektocht willen we hier bruikbare keuzes aanreiken, die verder gaan dan pragmatische oplossingen om het nieuwe stelsel op tijd klaar te krijgen. Hoe ziet het sociaal domein er in 2020 uit? Dat jaartal is een richtpunt dat ruimte biedt voor een wenkend perspectief maar ook voldoende dichtbij ligt om de door ons aangedra-

gen keuzes voorstelbaar te maken. Een stip op een lokkende horizon, maar op beloofbare afstand.

Het betoog in dit boek neemt de transformatie van het sociaal domein als uitgangspunt. Uiteindelijk zal de transformatie zich manifesteren in een dramatische verschuiving in de verhoudingen tussen burgers en professionals. Dit is een drama maar ook een doel. Die doelgerichte benadering is de inspiratie geweest voor dit boek vanuit de waarneming dat in de vele veranderingen het zicht op het geheel al gauw verloren gaat. Deelproblemen dringen zich op, belangen van burgers en organisaties worden scherp tot uitdrukking gebracht en soms zijn er confrontaties tussen aanbieders en gemeenten. Waar gaat het nu eigenlijk om en hoe komen we daar? Uiteindelijk zijn er duidelijke uitspraken en gerichte keuzes nodig. Maar elke keuze is aanvechtbaar. Toch komen in dit boek uitgesproken keuzes naar voren, want als alles belangrijk wordt gevonden komen we er niet. Het betoog is bedoeld als leidraad om toe te werken naar de praktische doelen van de transformatie – meer rol voor burgers en meer verbinding tussen het gewone leven en het professionele aanbod. Die leidraad maakt gebruik van inmiddels ontwikkelde modellen en oplossingen maar volgt ook andere wegen. Fundamenteel is het uitgangspunt dat een inhoudelijke ambitie en focus nodig is op de behoeften van de burgers, het eigene van de wijk of het dorp, het daarbij passende aanbod en de complexe samenwerking die daartoe nodig is. Met die inhoudelijk invalshoek is het ook mogelijk om het totale stelsel compacter en efficiënter te maken. Daarom wordt de financiële taakstelling niet als afzonderlijk onderwerp in dit boek behandeld, ervan uitgaande dat kostenbesparingen de uitkomst van de inhoudelijke verbeteringen kunnen zijn en geen dwingende conditie om de transformatie te kunnen doorzetten.

Het boek start met een visie op de krachten die tot verandering aanzetten in het sociaal domein, de veranderingen in de wettelijke regiems en het beleid van de overheid. Dan volgt een beschrijving van de transformatie.

tie naar zijn risico's, kansen en voornaamste opgaven. Dit leidt tot een strategische benadering langs de weg van de inhoud: de behoeften van burgers, het vereiste aanbod van ondersteuning en hulp en de manier op dat te organiseren en te sturen. Gemeenten en de aanbieders van welzijn, ondersteuning en hulp zijn de aangesproken partijen.

Dit betoog is niet bedoeld om een alles omvattende veranderingsstrategie te presenteren. De echte veranderingen zijn nog maar net begonnen en er valt nog veel te ontwaren en te ontdekken. Het boek concentreert zich op de voornaamste opgaven die nu in beeld zijn en doorslaggevend zijn voor het bereiken van het doel. Wat zijn de meest weerbarstigste problemen bij de nieuwe inrichting van het sociaal domein? Als het lukt om deze aan te vatten is er al veel gewonnen.

We onderscheiden drie sleutelopgaven:

#### *Uitbouwen van sociale netwerken van burgers*

Wat is de spankracht van de samenleving? Wanneer zitten burgers in hun kracht – en wanneer niet? De transformatie veronderstelt dat er op de eigen inzet van burgers kan worden gerekend. De vraag is dan hoe dat kan worden geborgd? Kan informele zorg formele zorg vervangen en hoe organiseer je dat?

#### *Creëren van een markante lokale ondersteuningsstructuur*

Hoe bereik je dat de ondersteuning dicht bij burgers komt? En hoe geef je die zodanig vorm dat deze voor burgers herkenbaar en toegankelijk wordt? Dit kan door te kiezen voor een geprononceerde opzet, zoals een locatie, een team of een persoon, maar die moet dan wel toegang hebben tot het volledige lokale aanbod. Wat zijn goede vormen hiervoor?

#### *Samenhang brengen in het totale aanbod*

Is het mogelijk om honderden professionals uit tientallen disciplines en organisaties in één stramien te laten functioneren? De specialistische



hulp en zorg moeten zoveel mogelijk gaan aansluiten op de samenleving en de basisvoorzieningen. Hoe zorg je dan voor netwerknavigatie die ook voor mensen met forse problemen de route naar ‘het gewone leven’ open houdt?

Deze sleutelopgaven worden besproken in hoofdstuk 4. In de verdere hoofdstukken komt aan de orde hoe inhoudelijke behoeften van burgers aan steun en hulp het uitgangspunt kunnen vormen voor het aanbod, het beleid en de sturing. Vanuit dat perspectief wordt bezien hoe dit door beleidsagenda’s, gemeentelijke netwerksturing en een doelgerichte veranderingsroute inhoud kan krijgen.

#### *De lokale ondersteuningsagenda*

Wat zijn de logische zwaartepunten in de lokale beleidsagenda van de gemeente? Daarvoor moeten de ondersteuningsbehoeften van burgers als uitgangspunt gelden, die kunnen worden geïnventariseerd op het niveau van wijken en dorpen. Hoe kun je daarin prioriteiten stellen? Die moeten worden vertaald in functionaliteiten, als basis voor opdrachten aan instellingen voor welzijn en zorg.

#### *De regionale ondersteuningsagenda*

Welke activiteiten zullen op regionaal niveau blijven liggen en hoe kan een gezamenlijke agenda van gemeenten er uit zien? Ook hier zijn prioriteiten te stellen. Hoe beïnvloed je de samenhang tussen de lokale ondersteuning en de meer intensieve hulp en zorg, die meer regionaal blijft georganiseerd? De grootste opgave is om het totale aanbod als een flexibel dienstenpakket naar burgers te laten werken.

#### *Gemeentelijke netwerksturing*

Is dit alles met gemeentelijk beleid aan te sturen? Gemeenten moeten vraag en aanbod ontwikkelen en prestatiecriteria formuleren. Is krachtig opdrachtgeverschap dominant of kan dat ook in een terughoudende stijl? Gemeenten moeten vorm geven aan de inkoopfunctie en het intern

multidisciplinair werken. Programmamanagement kan daarbij helpen. Regionale samenwerking van gemeenten voor het sociaal domein stelt andere eisen dan bij uitbestedbare diensten.

### *De veranderingsroute*

Om goed uit te komen moet de transformatie al beginnen in het veranderingsproces. Het gaat om omvattende veranderingen, die gemeenten vorm kunnen geven als 'grote operaties'. Maar het succes wordt bepaald in de uitvoering. Hoe kun je hier de nieuwe werkwijzen en structuur vorm geven maar wel gericht op het geheel? Hoe haal je de toekomst naar voren?

Het betoog sluit af met een samenvatting waarin een kernstrategie wordt getypeerd, als lering uit het hele betoog. Daarna volgen *Capita selecta*, kort weergegeven analyses en oplossingen bij onderwerpen die aparte vraagstukken vormen en extra aandacht vereisen maar in uitgebreide vorm minder goed passen in de betooglijn. Natuurlijk zal de lezer onderwerpen missen en had zij of hij graag zaken meer uitgediept gezien. Vrijwel altijd zal die behoefte terecht zijn en daarom stellen we het op prijs om reacties te krijgen, zoals aangegeven in het nawoord. Compleet kunnen we niet zijn, maar wel uitgesproken.

## 2 Sociaal domein in beweging

### 2.1 Onderstromen

Waardoor is het sociaal domein in beweging geraakt? Welke krachten veroorzaken de verandering? Opvallend in de nu ingezette veranderingen is het massieve momentum. De veranderingen zijn al jaren geleden op gang gekomen en betreffen inmiddels welzijn, ondersteuning, begeleiding, jeugdhulp, werk en inkomen en het passend onderwijs. Er is een brede consensus over de noodzakelijke veranderingsrichting. Deze breedte wijst op diepere, meer algemene oorzaken. Er zijn meerdere ontwikkelingen gaande, die niet tot elkaar zijn te reduceren. Het gaat om vier onderstromen die ten grondslag liggen aan de veranderingen in het sociaal domein:

- » Afnemende (financiële) houdbaarheid van de verzorgingsstaat
- » Ongerustheid over een ongezond Nederland
- » Afnemende effectiviteit van publieke voorzieningen
- » Behoeft aan een meer directe verbanden tussen burgers.

In de tweede helft van de twintigste eeuw is er een verzorgingsstaat opgebouwd die in afnemende mate houdbaar blijkt. De kosten zijn een probleem, maar ook de complexiteit. De verzorgingsstaat is steeds meer gaan omvatten doordat behoeften en problemen steeds meer werden gezien als aanleiding voor een collectieve regeling. Productbekostiging leidde tot een expanderende vraag en aanbod. Aanbieders van hulp en zorg sloegen de vleugels uit. De behandeling van hulpvragen werd ge-

professionaliseerd en soms gemedicaliseerd. Behoeften die van oudsher werden gezien als problemen die in het gewone sociale verkeer moeten worden opgelost, zoals de ondersteuning van ouderen door hun kinderen, werden in een collectief arrangement ondergebracht zoals het persoonsgebonden budget. Op vele plaatsen in het sociaal domein traden deze verschijnselen op. Het gevolg was stijgende publieke uitgaven en tekorten op langere termijn, ook door de relatieve krimp van de beroepsbevolking ten opzichte van jongeren en ouderen, de niet actieven. Toen diende de financiële crisis zich aan, werd het begrotingstekort van de overheid nijpend en ontstond de noodzaak om versneld in te grijpen

In de samenleving is er sprake van een chronische ongerustheid over ons welbevinden. Met de meeste burgers gaat het goed, maar er blijven hardnekkige problemen bestaan bij wisselende minderheden. Mensen met een lagere sociaaleconomische status (SES) zijn gemiddeld minder gezond, leven korter en hebben aanzienlijk minder gezonde levensjaren dan degenen hoger op de SES-ladder. Chronische ziekten blijven en sommige daarvan zijn gerelateerd aan leefstijl (zoals diabetes) en worden als bedreigend ervaren. Risicjongeren geven overlast en missen kansen voor hun eigen toekomst. Overlast van probleemgezinnen en huiselijk geweld manifesteren zich in incidenten die veel aandacht krijgen. Tegelijkertijd wijst internationaal vergelijkend onderzoek uit dat Nederland een van de meest welvarende, gelukkige en gezonde landen ter wereld is, met een hoog niveau van voorzieningen. De zorgen over gezondheid en welbevinden zijn dus voor een belangrijk deel niet gegrond in de feitelijke situatie. Ze worden ook gevoed door onrealistische verwachtingen. Medische missers roepen verontwaardiging op. In de media krijgt de jeugdzorg er regelmatig van langs. Als gevolg van deze teleurgestelde verwachtingen is er een voortdurende kritische bejegening van de hulpverlening en zorg. Kan het stelsel wel leveren wat we wensen? In het overheidsbeleid worden de ambities langzamerhand omlaag geschroefd.