

De weerbarstige praktijk

DE WEERBARSTIGE PRAKTIJK

Een evolutietheorie van het sociaal domein

HARRY WOLDENDORP & JOOST HOEKMAN





————— » SWP MEMBERS KRIJGEN MEER! « —————

- ✓ Gratis verzending
- ✓ Gratis proefabbonementen
- ✓ Persoonlijke aanbiedingen en kortingen
- ✓ Toegang tot exclusieve events

Registreer je boek op swpbook.com/memberclub

————— » 5CBGX-KYZZC-6YWNA « —————

De weerbarstige praktijk

Een evolutietheorie van het sociaal domein

Harry Woldendorp en Joost Hoekman

ISBN 978 90 8850 892 9

NUR 800

© 2019 B.V. Uitgeverij SWP Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stbl. 351, zoals gewijzigd bij het besluit van 23 augustus 1985, Stbl. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich te wenden tot Uitgeverij SWP (Postbus 12010, 1100 AA Amsterdam-Zuidoost).

Inhoud

Voorwoord	7
1 Inleiding	9
2 Vertrekpunt: het sociaal domein	15
2.1 Van transitie naar transformatie	15
2.2 Relatie lokale overheid en burger	18
2.3 Evaluatie drie decentralisaties	21
2.4 Financiële consequenties van de transitie van het sociale domein	23
Samenvatting	24
3 Sturingsmodellen gemeenten	27
3.1 Visie op sturing	27
3.2 Positioneringsmodel	30
3.3 Ecomodel	35
3.4 Evolutionair model	36
Samenvatting	37
4 Visie op een evolutionair perspectief	39
4.1 Verkenning van perspectieven	39
4.2 Systeemperspectief	40
4.3 Waardegedreven handelen in het sociaal domein	42
4.3.1 Social return on investment	42
4.3.2 Waardegedreven zorg	43
4.3.3 Activity based costing	48
4.3.4 Datagedreven sturing	50
Samenvatting	51
5 Evolutie van het sociaal domein	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Ontwikkel fasen	58
5.3 Evolutionair sturingssysteem	59
5.4 Evolutionair organisatie model	61
Samenvatting	62

6	De weerbarstige praktijk van het sociaal domein	63
6.1	Drie gemeentelijke categorieën	63
6.2	Regiemodel	64
6.2.1	Organisatie	64
6.2.2	Rollen	64
6.2.3	Aanbieders	65
6.2.4	Toegangsmoedellen	65
6.3	Beleidskeuzes	65
6.3.1	Resultaatgerichtheid	66
6.3.2	Cliënt centraal	66
	Samenvatting	67
7	De complicerende praktijk van het sociale domein	69
7.1	Decentralisatie Jeugd	69
7.2	Decentralisatie Wmo	73
7.3	Decentralisatie Participatiewet	78
	Samenvatting	81
8	De evolutionaire praktijk van het sociale domein	83
8.1	Datagedreven werken	83
8.1.1	Datagedreven inzicht	83
8.1.2	Datagedreven inrichten	83
8.1.3	Datagedreven sturing	85
8.2	De datavaardige medewerker als basis	87
8.3	Werken met een sturingskader	89
	Samenvatting	92
9	Samenvatting en conclusies: transformatie als evolutionair systeem	95
	Nawoord	99
	Literatuur	101

Voorwoord

De sector die nu met de term ‘het sociaal domein’ wordt aangeduid, is zolang als ik mij kan herinneren in beweging en beroering geweest. Eind jaren zeventig van de vorige eeuw werden de sector, de daarin werkende professionals, de professionals in opleiding en de beleidsverantwoordelijken opgeschrikt door de kritische analyse van Hans Achterhuis, die sprak over ‘een markt van welzijn en geluk’.

Deze analyse was een van de aanleidingen voor een grondige herziening, die onder het ministerschap van Eelco Brinkman tussen de jaren 1986 en 1989 vorm kreeg in de Welzijnswet. Deze wet legde, ook toen al, een belangrijk deel van de verantwoordelijkheden bij de gemeenten en de invoering ervan ging, ook toen al, gepaard met een fikse bezuinigingsopdracht.

In de jaren daarna heb ik, als medewerker van het Sociaal en Cultureel Planbureau, bijgedragen aan de evaluatie van de Welzijnswet en van die van opvolgende wetten en regelingen, zoals het Grote Steden Beleid, de Wet voorzieningen gehandicaptenzorg, het Lokaal Sociaal Beleid, opeenvolgende Welzijnsnota’s en, als laatste, de Wet maatschappelijke ondersteuning, die in 2007 is ingevoerd.

Wat ik uit die evaluaties vooral heb overgehouden is het beeld van een sector waarvan het belang altijd onderkend werd en waarvoor steeds nieuwe organisatiestructuren werden gezocht. Tegelijkertijd kenmerkt het sociaal domein zich in mijn ogen door zijn immense veerkracht en creativiteit. Want dat zoeken naar andere organisatiestructuren is de laatste jaren vaker wel dan niet gepaard gegaan met bezuinigingsopdrachten én verbreding van taken en opdrachten. En iedere keer opnieuw lukt het de professionals in het sociaal domein de beleidsmakers en -uitvoerders te overtuigen van het belang van de sector en dus van de noodzaak van goede voorwaarden om het werk te kunnen uitvoeren.

De overlevingsdrang van het sociaal domein is imponerend en dat alleen al maakt een vergelijking met het (menselijk) lichaam, zoals de auteurs deze in dit boek maken, de moeite waard. Zij komen met uitgewerkte voorstellen voor een organisatiestructuur voor een sector die voor zijn levensvatbaarheid geen bewijs meer nodig heeft, maar wel behoefte heeft aan ‘groeistof’. De metaforen die gebruikt worden zijn onder meer afkomstig uit de evolutieleer, waarmee niet alleen recht gedaan wordt aan het darwinistisch karakter van de sector, maar ook een voedingsbodem voor vernieuwende tussenkomsten gecreëerd wordt.

De combinatie met de meer op technologie gebaseerde aanbevelingen voor ‘datagedreven’ werken is verfrissend én laat tegelijkertijd zien dat het sociaal domein ook de uitdagingen van het computergestuurde tijdperk aankan. Ik verwacht daarom dat het lezen én toepassen van de gedachtevorming die in dit boek wordt uitgelegd een rol zal kunnen

De weerbarstige praktijk

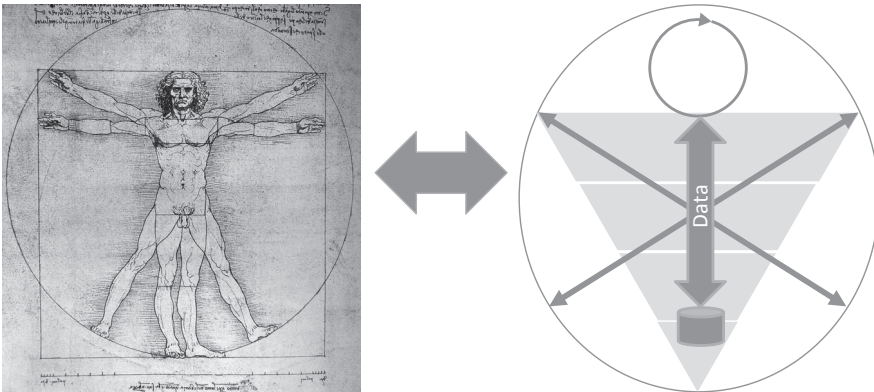
spelen in de beleidskeuzes die de diverse betrokkenen in het sociaal domein zullen moeten maken om toekomstbestendig te blijven.

Dr. Rick Kwekkeboom, lector Langdurige Zorg en Ondersteuning, Hogeschool van Amsterdam

1 Inleiding

Het sociaal domein is in ontwikkeling. En dat gaat niet moeiteloos: er is nog steeds sprake van groeistuipen. Van alle kanten wordt er beleidsmatig beschouwd en organisatorisch gebouwd en geïnnoveerd. Hierin lijken moderne trends als digitalisering, abstracte inrichtingsmodellen en nieuwe werkmethodeïken hoofdrolspelers te zijn. Maar in essentie blijft het sociaal domein om de mens draaien. En daaromheen weer mensen in de eigen omgeving en in de vorm van professionals. Het sociaal domein is en blijft een netwerk waarin de mens centraal staat.

Het is volgens ons daarom tijd om de praktijk van het sociale domein te beschouwen vanuit de essentie: een systeem van mensen dat mee evolueert met de sociale werkelijkheid. Het sociaal domein als menselijk systeem en de interne ontwikkeling als stapeling van steeds adaptievere sturingssystemen, zodat het kan beantwoorden aan de steeds complexere wordende maatschappelijke situatie (zie figuur 1.1).



Figuur 1.1 *Het menselijke van het sociaal domein en de bijbehorende evolutie*

Autonomie

Dit boek gaat over het vergroten van de effectiviteit van het sociaal domein, terwijl daarbij rekening wordt gehouden met budgettaire grenzen. Veel gemeenten worstelen met de inrichting van het sociaal domein en de wijze waarop met de beschikbare middelen de eigen agenda kan worden uitgevoerd. Wij laten zien dat een visie op datagedreven sturen daaraan een belangrijke bijdrage levert.

Binnen het sociaal domein vindt een groot aantal ontwikkelingen plaats. Die komen enerzijds voort uit een visie op het sociaal domein en anderzijds uit een aanpak om tot een kosteneffectieve inrichting te komen. Kern daarbij is het versterken van de eigen rol van burgers (Gerritsen, 2011).

Het streven naar een zo groot mogelijke autonomie van de burger vormt de rode draad in de naoorlogse vormgeving van het Nederlandse zorgstelsel. Enerzijds gaat het om de waarde ‘onafhankelijkheid’. Anderzijds leidde het streven naar onafhankelijkheid naar een zoektocht voor hervormingen (Van Klaveren, 2015). Steeds worden pogingen gedaan om binnen de ter beschikking gestelde budgettaire kaders te kijken hoe die onafhankelijkheid kan worden geregeld. Ook binnen het sociaal domein staat de autonomie van de burger (en het eigen netwerk) centraal bij de transitie.

De term transitie wordt gebruikt om de veranderaanpak aan te geven. De term transformatie slaat op het te bereiken doel. In dit boek laten we zien dat dat doel altijd open kenmerken heeft. Er is geen afronding van de transformatie.

De VNG heeft het transformatieproces als volgt beschreven:

‘(...) is gericht op het realiseren van de beoogde inhoudelijke effecten van de stelselwijziging. Het gaat om het realiseren van ander gedrag bij professionals en burgers, om het creëren van een andere cultuur bij instellingen en professionals en om de relatie tussen professional en burger. In essentie gaat het om het anders met elkaar omgaan tussen burgers, cliënten, professionals, instellingen en gemeenten’ (Radar, 2015).

Het SCP (Pommer en Boelhouwer, 2018) beschrijft de kernbegrippen van het transformatieproces:

- Zelfredzaamheid: de mate waarin mensen in staat zijn zelf of met behulp van anderen hun problemen het hoofd te bieden of ermee om te gaan.
- Kwaliteit van leven: uitkomstmeting van de effecten van de decentralisatie voor mensen.
- Participatie: naast arbeidsparticipatie andere vormen van maatschappelijke en sociale participatie.
- Kwetsbaarheid: gebrek aan hulpbronnen (arbeid, inkomen, opleiding en gezondheid).

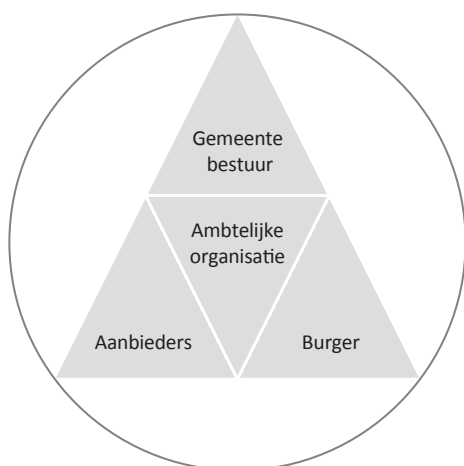
Binnen het sociaal domein wordt veel gebruikgemaakt van empowermentprincipes (Van Pelt en Repetur, 2018): de gerichtheid op het (langdurige) proces, het werken aan doelen die met burgers zijn afgesproken, het uitgaan van wederkerigheidsprincipes en van de leefwereld van burgers, en het integraal werken met aandacht voor alle levensdomeinen. Deze principes worden vertaald naar een poging om te komen tot integrale beleidsvoering.

Partijen

De gemeente heeft nadrukkelijk meer bevoegdheden op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en sociale bijstand dan zij voor 2015 had. Dit betekent dat de gemeente een nieuwe verantwoordelijkheid heeft gekregen om die bevoegdheden om te zetten in een herinrichting van het sociaal domein. Het gaat hierbij om de vergroting van de mogelijkheid om eigen beleid te ontwikkelen (decentralisatie) en om de verruiming van de bevoegdheid om in individuele gevallen te bepalen wat de inhoud van de beslis-

sing richting de burger is (discretionariteit). Hierbij gaat het specifiek om maatwerkvoorzieningen. Naast algemene voorzieningen heeft de gemeente de taak om vanuit de individuele context van een burger met maatoplossingen te komen.

Het sociaal domein kent verschillende partijen: de gemeente kent naast de beleidssturing het apparaat dat voor de uitvoering zorg draagt. Een deel van de (complexere) uitvoering ligt bij externe aanbieders. De burger is zowel subject (zorgvrager) als partij (visie op hoe die zorg eruit zou moeten zien) (zie figuur 1.2).

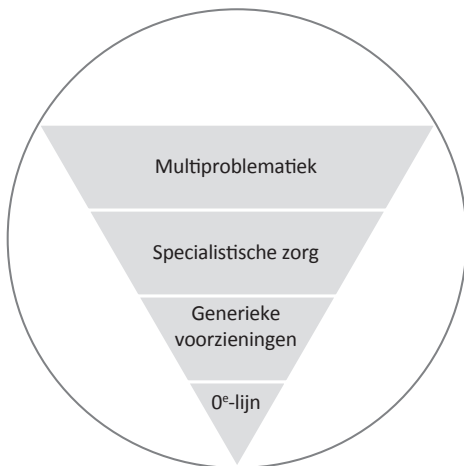


Figuur 1.2 *De gemeente en het sociaal domein*

Zoals hiervoor is angegeben wird die Effektivität von der Dezentralisierung durch integrale Politikgestaltung, Maßwerk und Schlagfertigkeit (Radar, 2015). Wir lassen in diesem Buch sehen, dass die Politikeffektivität noch durch eine Praxis begrenzt wird, die wir weerbare Praxis nennen.

Hierfür ist bereits festgestellt, dass die normative Grundlage von den Politikansatzpunkten (Autonomie des Bürgers) in einer Politikgestaltung, in der viel Druck auf die verfügbaren Mittel steht, zu finden ist. Obwohl es einen Bedarf an Erneuerungen gibt, lässt die derzeitige Einrichtung erkennen, dass diese Erneuerungen mehr Geld kosten als eigentlich verfügbar ist. Das kann kommen, da die Mittel begrenzt sind oder da die Steuerung der Erneuerung unzureichend ist. Wir gehen von dem zweiten aus.

Die Leistungen innerhalb des sozialen Bereichs können geordnet werden nach dem Grad der Komplexität der Aufgabenstücke (siehe Abbildung 1.3).



Figuur 1.3 *Het sociaal domein en de voorzieningen*

Regierol

Hoewel er dus participatie gestimuleerd moet worden, wordt dat beperkt door krimpende budgetten en paradoxale ambities: interveniëren versus loslaten. Gemeenten leggen in beleidsdocumenten hun strategie vast. Er is een grote productie van werkplannen, programma's, kadernota's, visiedocumenten, beleidsnotities en beleidsplannen. Veel gemeenten werken vanuit één centrale visie op de drie decentralisaties en concretiseren die vervolgens naar de specifieke onderdelen.

Bressers, Van der Steen en Van Twist constateren dat 'gemeenten zelfs in de meest concrete documenten in algemene en abstracte termen spreken over participatie van burgers' (2015, p. 25). Het blijkt dus moeilijk om de eigen ambities om te zetten in werkbare oplossingen. Wij laten zien dat datagedreven werken hiervoor een kader biedt. Het gaat er niet zozeer om of er onvoldoende middelen zijn, maar meer wat er met de beschikbare middelen bereikt kan worden.

Wat staat de gemeenten te doen? Om te komen tot effectief beleid dient veranderkundig de beleidsvoorbereiding vanuit een multiperspectieve benadering te worden vormgegeven (Houppermans, 2011). Het gaat niet om het hanteren van een dominant perspectief, maar juist om vanuit een open systeem naar oplossingsrichtingen te kijken. De focus op bijvoorbeeld wijkteams belemmert andere oplossingsrichtingen. Daarvoor is een open, interactieve, houding nodig, waarbij alle relevante actoren vanaf de start worden betrokken. Door problemen en doelen niet als vaststaande begrippen te hanteren, maar juist richtinggevend wordt de interactie bevorderd. Beleidsvoorbereiding laat dus voortdurend ruimte om tot nieuwe inzichten en aanpakken te komen.

Gemeenten benoemen hun eigen rol meestal als regierol. Ze beschouwen zichzelf als sterk in het zorg dragen voor goede randvoorwaarden. Wij maken een onderscheid tussen een aantal categorieën van gemeenten. Deze onderverdeling bepaalt deels de context waarbinnen het sociaal domein zich ontwikkelt (zie figuur 1.4).