

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2023 – Volume 32, Issue 1, pp. 28–33
<http://doi.org/10.18352/jsi.755>

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Rotterdam University of Applied Sciences
Open Access Journals

Copyright: this work has been published under a
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No
Derivative Works 3.0 Netherlands License

Mariska Kromhout, Patricia van Echtelt, en Peteke Feijten.

**Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten
van vijf jaar decentraal beleid.** Den Haag: Sociaal en
Cultureel Planbureau, 2020, pp. 123. [https://www.scp.
nl/publicaties/publicaties/2020/11/16/sociaal-domein-
op-koers](https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/11/16/sociaal-domein-op-koers)

BOOKS

RICK KWEKKEBOOM

Rick Kwekkeboom, lector Langdurige zorg en ondersteuning, Hogeschool van Amsterdam.
E-mail: r.kwekkeboom@hva.nl

SOCIAAL DOMEIN OP KOERS?

Dat het Sociaal en Cultureel Planbureau kritisch
maar niet afwijzend staat tegenover de diverse
beleidsveranderingen die het laatste decennium in het
sociale en zorgdomein in Nederland zijn doorgevoerd
is, denk ik, wel algemeen bekend. Deze kritische
maar niet afwijzende houding is goed merkbaar in
het in 2021 uitgebrachte overzicht *Sociaal domein
op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar
decentraal beleid*. De SCP-onderzoekers Kromhout,
Van Echtelt en Feijten baseren hun beschrijving
en conclusies op onderzoek onder enerzijds lokale
beleidsverantwoordelijken en anderzijds burgers,
voornamelijk gebruikers van voorzieningen. De
professionals in wijk en buurt komen niet aan het woord.



Long line

De opzet van het rapport is helder: nadat eerst de diverse verwachtingen achter de wetswijzigingen in 2015 zijn uiteengezet, wordt op basis van eigen empirisch onderzoek en rapporten van andere onderzoeksinstanties nagegaan of en in hoeverre de verwachtingen zijn gerealiseerd. Omdat in het laatste van de vijf in ogenschouw genomen jaren de corona-epidemie toesloeg, is ook meegenomen wat de invloed was van de maatregelen die mogelijk juist de meest kwetsbare burgers – belangrijkste doelgroepen van beleid en voorzieningenaanbod in het sociale domein – het zwaarst hebben getroffen.

De drie auteurs beschrijven hoe zorgen over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat, veranderingen in opvattingen over de (gewenste) verhouding tussen overheid en burgers en een kanteling in het denken over de waarde van zelfredzaamheid van de burger begin 21^e eeuw gezamenlijk leidden tot beleidswijzigingen. Omdat ervan uitgegaan werd dat beleidsontwikkeling en uitvoering op lokaal niveau de hoogste garantie zou bieden op de aansluiting bij vragen en behoeften van burgers en op een onderling samenhangende aanpak, werd vervolgens besloten tot het verleggen van de beleidsverantwoordelijkheden naar de gemeenten.

Het SCP vat de al dan niet expliciete verwachtingen en documenten rond de afzonderlijke te decentraliseren wetten als volgt samen:

- a) Vroegtijdige hulp, zo licht mogelijk;
- b) Integraal werken binnen de 3D's (d.w.z. de drie decentralisaties, Wmo, Participatiewet en Jeugdwet, waarvan volgens de auteurs per 2015 sprake zou zijn, RK);
- c) Betere samenwerking;
- d) Gemeentelijke beleidsvrijheid en ruimte voor professionals;
- e) Eigen kracht en maatwerk.

Deze verwachtingen zijn, zo schrijven de onderzoekers, op te vatten als procesdoelen. De einddoelen – gericht op het functioneren van de individuele burger, de samenleving als geheel en het stelsel van overheidsvoorzieningen – zijn dan:

- I) (meer) participatie van burgers;
- II) een zorgzame samenleving;
- III) een helder en houdbaar stelsel.

Long line

BOOKS

Aan de hand van literatuuronderzoek, documentanalyse en eigen data, vooral afkomstig uit onderzoek onder cliënten en gebruikers van voorzieningen en medewerkers van lokale overheden en uitvoeringsorganisaties, wordt beschreven of en in hoeverre de verwachtingen gerealiseerd zijn en de einddoelen bereikt.

Ingrijpende veranderingen, teleurstellende uitkomsten

Uit het rapport rijst een beeld op van een grote, ingrijpende, complexe en hier en daar verwarrende wijziging, die op zijn best aan een (klein) deel van de verwachtingen heeft voldaan. Zo lijkt het er wel op dat de in het leven geroepen sociale wijkteams (zie ook Van der Zwaard, 2021) laagdrempelige hulp bieden, maar dat wil niet zeggen dat daardoor al vroegtijdig zo licht mogelijke hulp geboden wordt. Het is onduidelijk of men meer gebruik maakt van collectieve voorzieningen dan van individuele regelingen. Wel kan worden geconcludeerd dat er als gevolg van de invoering van de Participatiewet verschuivingen hebben plaatsgevonden, maar niet dat er minder beroep is gedaan op zware voorzieningen vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) of Jeugdwet, doordat met lichtere voorzieningen volstaan kon worden. Het integraal werken blijkt tegen de nodige belemmeringen op te lopen en er mag dan meer worden samengewerkt, maar samenwerking blijft lastig. En ja, de ruimte voor eigen gemeentelijk beleid is op onderdelen groter geworden, maar daar staat tegenover dat de professionals in de uitvoering van dit beleid een spanningsveld ervaren. De grotere gemeentelijke autonomie betekent dus niet dat het voor de uitvoerders van het gemeentelijke beleid eenvoudiger wordt de hun opgedragen taak uit te voeren. Daarbij komt dat, volgens de onderzoekers van het SCP, innovatie in de uitvoeringspraktijk achterwege blijft. En hoewel er altijd ruimte is voor maatwerk in het Wmo- en Jeugdzorgbeleid, moet ook worden vastgesteld dat het beroep op eigen kracht of het netwerk niet altijd mogelijk blijkt.

Deze nogal sombere evaluatie van het bereiken van de procesdoelen komt terug in een ook al niet vrolijk stemmende beoordeling van de realisatie van de einddoelen. De participatie van mensen met een (arbeids)beperking blijft achter en de bijdrage van de jeugdzorg aan het oplossen of verminderen van problemen bij jeugdigen lijkt beperkt. De samenleving lijkt, ondanks het beroep op de burgers, niet zorgzamer geworden dan ze al was en het stelsel van voorzieningen binnen het sociale domein is niet minder complex geworden.

Het rapport wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen die gezamenlijk de boodschap uitstralen dat het verstandig is om zich opnieuw te bezinnen op de beleidsideologie en daarbij

Long line

vooral realistisch te zijn. Het SCP roept op tot meer realisme rond zelfredzaamheid en de zorgzame samenleving en maant de wetgever zich “niet rijk te rekenen”.

Weinig aandacht voorgeschiedenis gemeentelijk beleid

De SCP-onderzoekers geven in het rapport een vrij zakelijke beschrijving van de stand van zaken in het sociale domein vijf jaar na de wetwijzigingen in 2015. Dankzij de uiteenrafeling van de diverse wetten, die samen de context van het sociale domein vormen, inclusief hun ontstaansgeschiedenis, wordt duidelijk waarom die uitvoeringspraktijk op het niveau van een buurtteam geen vanzelfsprekendheid is (zie ook de casestudy in Van der Zwaan, 2021). Want het is niet per se logisch om binnen één team een gezamenlijke oplossing te zoeken voor vraagstukken die onder meerdere wetten vallen, omdat die elk andere levensterreinen bestrijken. Wetten die weliswaar op lokaal niveau ingevuld moeten worden, maar die op landelijk niveau vanuit verschillende ministeries, met andere daar dominerende culturen, zijn opgesteld.

Daarom is het jammer dat de SCP-onderzoekers geen aandacht besteden aan de situatie c.q. wet- en regelgeving van vóór 2015. Zij suggereren dat zich in dat jaar één grote, meerdere terreinen omvattende decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheden heeft voorgedaan en dat gemeenten daarom noch organisaties voor die tijd ervaringen hadden met de taken die in de diverse wetten voor hen zijn vastgelegd. Dit is echter geen terechte voorstelling van zaken: de lokale overheden en dus de door hen gefinancierde en aangestuurde praktijkpartners hadden al taken op de terreinen die sinds 2015 tot het sociale domein worden gerekend. In die tijd hebben zij zich allerlei samenwerkings- en overlegvormen eigen gemaakt, waarbij zij, al dan niet heel intensief, probeerden de ook toen bestaande verschillen en tegenstellingen tussen de terreinen en de landelijke beleidspartijen te overbruggen. Zij werden daartoe aangespoord met dezelfde argumenten en dezelfde einddoelen als die achter de wijzigingen in 2015. Bijvoorbeeld bij de invoering van de Wmo in 2007 werd gestreefd naar meer participatie van burgers en (daardoor) een zorgzame samenleving, zodat het voorzieningenstelsel niet alleen financieel, maar ook uitvoeringstechnisch houdbaar zou kunnen blijven (Timmermans & Kwekkeboom, 2012).

En wie om meer te weten van de geschiedenis van de Participatiewet met de zoekterm ‘bijstandswet’ het internet induikt, kan lezen dat alle voorgangers van deze wetten de gemeenten – met hun Gemeentelijke Sociale Dienst – opdroegen mensen zowel een acceptabel bestaansminimum te bieden, als hen te bewegen tot (betaalde) arbeid, al dan niet rekening houdend met een eventuele arbeidsbeperking. Dit alles toch met het doel het beroep op de voor

Long line

BOOKS

het bestaansminimum benodigde publieke middelen zo beperkt (lees: houdbaar) mogelijk te maken.

Diverse evaluaties van het lokale beleid op de terreinen die nu tot het sociale domein worden gerekend, lieten zien dat de gemeenten de veelheid aan doelen die voor dit beleid werden gesteld niet konden bereiken. Landelijke wet- en regelgeving werkte namelijk in de hand dat het beleid door verschillende afdelingen binnen de gemeenten moest worden ingevuld. Deze afdelingen stuurden op hun beurt weer verschillende gemeentelijke organisaties aan, die ook weer elk hun eigen werkwijzen én hun eigen cliëntenbestand hadden. Samenhang in het lokale beleid en voorzieningenaanbod is wel jarenlang een doel in het sociale- en welzijnsbeleid geweest, maar dat doel is jarenlang om begrijpelijke redenen niet bereikt (De Klerk, Gilsing & Timmermans, 2010; Kwekkeboom, Roes & Veldheer, 2002; Van der Pennen et al., 1995).

In de 'Decentralisatiebrief' van minister Plasterk, die bij de aankondiging van de wijzigingen in 2013 aan de Tweede Kamer is gestuurd, wordt aan deze lokale realiteiten voorbij gegaan (*Kamerstukken II*, 2013). Onterecht werd de indruk gewekt dat met de reeks aan wetswijzigingen in 2015 een geheel nieuwe situatie moet gaan ontstaan. Hierdoor ontstaat al snel het idee dat de lokale partijen als een onbeschreven blad en zonder historisch ontstane verbindingen én ongemakkelijkheden aan de inrichting van het sociale domein konden beginnen. Dat is dus niet zo, en ook hoe het verwerken van deze nieuwe opdracht binnen de bestaande verhoudingen op de werkvloer uitpakt, wordt door het SCP niet beschreven. Daarmee beschrijft het rapport maar een deel van de stand van zaken vijf jaar na de diverse wetswijzigingen. En hoe waardevol dit ook is, voor een volledig begrip van de impact van de veranderingen die daarmee in gang gezet zijn, is dat onvoldoende.

REFERENTIES

- De Klerk, M., Gilsing, R., & Timmermans, J. (Reds.). (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007 – 2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kamerstukken II, kst-33400-VII nr. 59*. (2013, 25 februari). Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Decentralisatiebrief). Overheid.nl. Geraadpleegd van Kamerstuk 33400-VII, nr. 59 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
- Kwekkeboom, R., Roes, T., & Veldheer, V. (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet – een verkenning van de werking van de Welzijnswet op landelijk, provinciaal en lokaal niveau*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Long line

Van der Pennen, A. W., Cordia, B., Van Egeraat, A., Kwekkeboom, M. H., Straathof, A., Van	1
der Wardt, J. W., & Van Duin, Th. (1995). <i>Welzijnsbeleid in de lokale samenleving – een</i>	2
<i>verkennende studie in drie gemeenten</i> (Rapportage Welzijnswerk 5). Rijswijk: Sociaal en	3
Cultureel Planbureau.	4
Timmermans, J. M., & Kwekkeboom, M. H. (2012). <i>Wet Maatschappelijke Ondersteuning:</i>	5
<i>verwachtingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (anno 2008)</i> . Sorbus o.a.	6
Van der Zwaard, W. (2021). <i>Omwille van fatsoen: de staat van menswaardige zorg</i> . Boom	7
Uitgeverij.	8
	9
	10
	11
	12
	13
	14
	15
	16
	17
	18
	19
	20
	21
	22
	23
	24
	25
	26
	27
	28
	29
	30
	31
	32
	33
	34
	35
	Long line