



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

VERKENNING

Vernieuwing in het sociaal domein



25 september 2013

R a

Samenvatting

Wat houdt de vernieuwing van het sociaal domein in algemene zin in?

De aanleiding voor de vernieuwing van het sociaal domein is tweeledig. Ten eerste moet er door de vergrijzing, bezuinigingen en decentralisaties meer gedaan worden met minder middelen. Ten tweede vindt een verschuiving plaats van een verzorgingsstaat naar een participatiestaat, omdat men veronderstelt dat burgers publieke taken beter kunnen realiseren dan de overheid of de markt. De vernieuwing van het sociaal domein gaat zodoende in de kern om het realiseren van een effectiever en efficiënter sociaal domein. De belangrijkste actoren dienen hiervoor een andere positie in te nemen, wat goed te zien is in de kernelementen van de vernieuwing van het sociaal domein die we op basis van de literatuur en gesprekken onderscheiden.

Kernelementen vernieuwing sociaal domein

De vernieuwing bestaat uit het effectiever en efficiënter maken van het sociaal domein door een herpositionering van de belangrijkste spelers:

- Van de burgers wordt verwacht dat ze bij het oplossen van problemen meer uit gaan van de eigen kracht en het eigen netwerk en zich in de samenleving actiever opstellen als vrijwilliger.
- Professionals moeten burgers ondersteunen in het versterken van de eigen kracht en het bij elkaar brengen van het informele netwerk; alleen als het niet anders kan voeren zij zelf nog de taken uit.
- De gemeente moet zich beperken tot het stellen van kaders voor, het faciliteren van en toezicht houden op burgers en professionals en gaat zich daarnaast ook zelf effectiever en efficiënter organiseren.

Hoe geeft Amsterdam invulling aan de vernieuwing?

Het Cluster Sociaal&Veiligheid, stadsdeel West en stadsdeel Oost geven op een verschillende manier invulling aan de vernieuwing. Hierdoor krijgen de drie door ons onderscheiden kernelementen in verschillende mate aandacht. Dit komt enerzijds door een verschil in taken en bevoegdheden: de stadsdelen zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het welzijnsdomein en betrekken daarom ook de subsidieverlening aan welzijnsorganisaties en het beheer van het maatschappelijk vastgoed erbij. Anderzijds verschilt ook de aanleiding van de vernieuwing tussen het cluster en de twee onderzochte stadsdelen. Op stedelijk niveau zien we namelijk dat de 'vernieuwing van het sociaal domein' recentelijk pas is ingezet vanuit de behoefte om de bezuinigingen en de decentralisaties op te vangen, aangezien de realisatie daarvan onder de verantwoordelijkheid van het cluster valt. Het Cluster Sociaal&Veiligheid richt zich vooral op een effectievere en efficiëntere gemeentelijke organisatie (bijvoorbeeld minder beleid en het bundelen van ondersteunende functies) en heeft het activeren van de eigen kracht van burgers nog niet uitgewerkt.

Het eigen beleid van de twee onderzochte stadsdelen, Oost en West, is al eerder opgezet en richt zich voornamelijk op 'oude problemen', zoals die binnen het welzijnsdomein (Welzijn Nieuwe Stijl in West) of de overlap in beleid ontstaan na de

fusie (Oost). De stadsdelen hebben al wat meer handen en voeten gegeven aan het overdragen van overheidstaken aan burgers. Een verschil tussen de twee stadsdelen is dat stadsdeel Oost rechtstreeks initiatieven van burgers stimuleert, terwijl stadsdeel West zich vooral richt op de ondersteuning van eigen kracht door de welzijnsprofessionals. In stadsdeel Oost krijgen bewoners echter ook middelen om zelf gebouwen te beheren. Verder heeft vooral stadsdeel Oost met het integraal gebiedsgericht werken ervaring opgedaan met een andere (gemeentelijke) organisatievorm.

Ondanks de verschillende accenten is overal te zien dat de gemeente de intentie heeft om meer over te laten aan de burger. De eerste aanzetten tot nieuw beleid laten zien dat de manier waarop de gemeente dit wil bereiken, evenals de koppeling met de voorbereiding op de decentralisaties, nog niet overal helder is uitgewerkt.

Wat zijn de risico's van de vernieuwing in het sociaal domein?

De veranderingen in het sociaal domein bergen verschillende risico's in zich, zowel voor de burger als voor de gemeentelijke organisatie. Het eerste risico is dat de gemeentelijke organisatie en de partnerorganisaties niet in staat zullen zijn zich de nieuwe werkwijze eigen te maken. Het vergt immers een andere mentaliteit en een compleet andere inrichting van de bureaucratie. Maar ook het gebrek aan een helder perspectief en de huidige onrust rond de vernieuwing van het bestuurlijk stelsel vormen mogelijk een belemmering bij de veranderingen. Ten tweede bestaat het risico dat er voor de veranderingen onvoldoende draagvlak is en dat Amsterdammers de taken die hen toegeschoven worden helemaal niet zullen uitvoeren. De overheid lijkt er niet op gericht om dit draagvlak te creëren, maar probeert door een optimistische houding de verstrekkendheid van deze omwenteling te relativeren. Ten derde kan de vernieuwing van het sociaal domein ingrijpende gevolgen hebben voor burgers, zowel voor hen die zorg ontvangen als voor hen die het moeten gaan verlenen. Veel Amsterdammers leven in isolement, zonder netwerk dat voor hen kan zorgen. Zij vallen dus buiten de boot. Burgerinitiatieven zullen ook vaak selectief zijn. Voor sommige zaken zullen burgers wel vanuit zichzelf van alles willen ondernemen, op andere terreinen niet. Bepaalde taken zullen daardoor blijven liggen. Ten slotte kunnen mantelzorgers overvraagd worden. En dat kan betekenen dat ontplooiingsmogelijkheden van vrouwen belemmerd raken en verschillen tussen sociaaleconomische klassen worden vergroot.

Tot slot

De verandering in het sociaal domein is een belangrijk onderwerp voor gemeenten. Het is een grote bestuurlijke verschuiving van taken, er gaat erg veel geld in om en het raakt veel mensen. We willen daarom volgen hoe dit proces vorm krijgt in Amsterdam. Op dit moment is het te vroeg is voor een evaluerend onderzoek naar het veranderingsproces. Amsterdam heeft wel een begin gemaakt met de invulling van de veranderingen. Deze publicatie wil een bijdrage leveren aan een geïnformeerde discussie over dit thema, door zowel de inhoud van de vernieuwing weer te geven, als de risico's die hierbij op kunnen treden – voor de burger én voor de gemeente.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Wat is het doel van deze verkenning?	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	7
1.3 Aanpak	8
2 Wat houdt de vernieuwing van het sociaal domein in?	9
2.1 Van verzorgingsstaat naar participatiestaat	9
2.2 Bezuinigingen en decentralisaties	10
2.3 Conclusie: kernelementen vernieuwing	12
3 Hoe geeft Amsterdam vorm aan de vernieuwing?	15
3.1 Hoe wordt het sociaal domein in Amsterdam afgebakend?	15
3.2 Cluster Sociaal&Veiligheid	16
3.3 Stadsdeel West	21
3.4 Stadsdeel Oost	26
3.5 Conclusie	29
4 Wat zijn de risico's van de vernieuwing in het sociaal domein?	33
4.1 Risico 1: Betrokken organisaties kunnen zich nieuwe werkwijze niet eigen maken	33
4.2 Risico 2: Burgers zullen in hun gedrag en houding niet aan de verwachtingen voldoen	38
4.3 Ongewenste neveneffecten van sociale vernieuwing	41
4.4 Conclusie	44

Bijlage 1 - Geraadpleegde personen	47
Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten	49
Bijlage 3 - Risicorapportage Om het Kind	55

1 Wat is het doel van deze verkenning?

1.1 Aanleiding

De taken van de overheid op het gebied van jeugd&onderwijs, werk&inkomen en zorg&welzijn zijn onderhevig aan grote veranderingen. Terwijl de gemeente spreekt over de 'vernieuwing' of de 'versterking' van het sociaal domein, spreken media en wetenschappers eerder over de 'ontmanteling van de verzorgingstaat'.¹ Het veld waarbinnen de veranderingen zich afspelen is breed. De decentralisatie van de jeugdzorg, de AWBZ en de participatiewet, de bezuinigingen die moeten leiden tot een 'kleinere overheid', de verschraling van de voorzieningen in de buurt, het inzetten op de Eigen Kracht van burgers: alles lijkt met alles te maken te hebben. De 'vernieuwing van het sociaal domein' – het onderwerp van deze verkenning – is een containerbegrip, dat de gemoederen in de stad flink bezig houdt. De veranderingen spelen zich echter op zo'n breed terrein en sneloepenvolgend af, dat het voor raadsleden soms moeilijk blijkt te zijn, te bepalen wat er nu aan de hand is. De verstrekkendheid van de veranderingen in het sociaal domein, in combinatie met de moeite die het kost grip te krijgen op de essentie van deze veranderingen, was voor ons aanleiding om een verkennend onderzoek naar dit onderwerp te starten.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Deze verkenning heeft niet tot doel een oordeel te vormen over de doeltreffendheid of doelmatigheid van het 'vernieuwde' sociaal domein, daarvoor is het nog te vroeg. Het doel van deze verkenning is om raadsleden en andere belangstellenden te informeren over de inhoud, achtergronden en uitwerking van het beleid. Een tweede belangrijk doel is om aan te geven welke risico's er zijn bij deze veranderingen. We hopen hiermee een bijdrage te leveren aan een genuanceerd debat over de gewenste richting van de verzorgingsstaat en de veranderingen in Amsterdam in het bijzonder. Tegelijkertijd inventariseren we hiermee ook belangrijke aandachtspunten voor verder onderzoek in de toekomst. De veranderingen zijn zodanig verstrekkend en omvangrijk dat een meer permanente monitoring ons nuttig lijkt.

Onderzoeksvragen

In deze notitie worden drie onderzoeksvragen beantwoord:

1. Wat houdt de vernieuwing van het sociaal domein in algemene zin in?
2. Hoe geeft Amsterdam invulling aan de vernieuwing?
3. Wat zijn de risico's van de vernieuwing in het sociaal domein?

¹ Tonkens en Duyvendak, Wie wil zich nu laten douchen door de buurman?, *Trouw*, 13 mei 2013.

1.3 Aanpak

Deze verkenning bestrijkt de stadsdelen Oost en West, en de gezamenlijke plannen van de centrale stad en de stadsdelen vanuit het Cluster Sociaal&Veiligheid (voorheen Sociale Alliantie).² De keuze voor deze twee stadsdelen hangt allereerst samen met de wens van deelraadsleden uit deze stadsdelen voor een dergelijk onderzoek. Hiernaast zijn deze stadsdelen interessant, omdat ze al begonnen zijn aan de vernieuwing, waardoor het mogelijk is een aantal eerste ervaringen op te tekenen. Ten slotte zijn de stadsdelen qua bevolkingsstructuur redelijk goed vergelijkbaar, maar hebben ze het beleid verschillend opgezet. Dit maakt een vergelijking tussen beide stadsdelen interessant. Omdat de veranderingen in het sociaal domein het stadsdeel overstijgen, is ervoor gekozen ook aandacht te besteden aan de plannen die de gezamenlijke stadsdelen en de centrale stad vanuit het Cluster Sociaal&Veiligheid hebben opgesteld.

Naast het bestuderen van de relevante beleidsdocumenten heeft de rekenkamer gesproken met enkele deelraadsleden en betrokken beleidsambtenaren. Ook is gesproken met bestuurders van zowel welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties. Verder is een uitgebreid literatuuronderzoek gedaan naar het thema van de verkenning, om de Amsterdamse praktijk te kunnen plaatsen in een bredere context. Tot slot hebben we ook de aanwezigheid van een internationale delegatie aangegrepen om te discussiëren over de vernieuwing in het sociaal domein (kader 1).

Kader 1- Vernieuwing sociaal domein ook internationaal een thema

Tijdens de 'The Hague Academy of local governance' met als thema 'Citizen participation&accountability' (21 juni 2013) heeft de rekenkamer gediscussieerd over de vernieuwing van het sociaal domein met een internationale delegatie, afkomstig uit Pakistan, Mongolië, Vietnam, Oeganda, Kenia en Tanzania. In deze landen is het momenteel tamelijk vanzelfsprekend dat burgers de zorg van familie op zich nemen. Hun stip op de horizon is een staat die meer van dit soort taken gaat doen. Dit is dus tegenovergesteld aan de Nederlandse tendens om de staat minder te laten doen en meer over te laten aan de eigen kracht van burgers. Onze bezoekers onderkenden nog wel het probleem van het verdwijnen van sociale verbanden waardoor het minder vanzelfsprekend is om voor je eigen familie te zorgen. Ook in Afrika is dat door de urbanisering steeds meer zichtbaar.

Gezien het informatieve karakter van deze verkenning leek ons ambtelijk wederhoor in strikte zin niet nodig. Toch hechten wij eraan dat de bevindingen kloppen en daarom zijn de bevindingen uit deze verkenning teruggelegd aan de betrokken ambtenaren. Hun opmerkingen zijn verwerkt. Het leek ons ook voorbarig om op dit moment aanbevelingen te formuleren en die voor te leggen aan de besturen voor een reactie. In een rekenkamerbrief zijn de bevindingen voor de raden kort samengevat.

² Het Cluster Sociaal&Veiligheid is een samenwerkingsverband tussen de diensten DWI, DMO, DWZS, OOV, GGD, Stadsbank van Lening, Stadstoezicht en de stadsdelen.

2 Wat houdt de vernieuwing van het sociaal domein in?

Er wordt veel gesproken over de ‘vernieuwing van het sociaal domein’. Onder sociaal domein wordt meestal het terrein van jeugd&onderwijs, werk&inkomen en zorg&welzijn bedoeld. Maar wat houdt de vernieuwing op landelijk niveau precies in? In dit hoofdstuk wordt hier door middel van een literatuurstudie een antwoord op gegeven.

2.1 Van verzorgingsstaat naar participatiestaat

Sinds de jaren '80 is er geleidelijk aan een zekere consensus ontstaan over het feit dat de overheid een kleinere rol moet gaan spelen.³ Daarbij komen veel verschillende argumenten samen. Ten eerste zijn er mensen die vinden dat de overheid zich teveel bemoeit met de samenleving. Zij voelen zich door overheidsregels beperkt in hun vrijheid. Ten tweede bestaat de indruk dat burgers de overheid niet meer zien als een collectief arrangement met rechten en plichten, maar als een organisatie die voorzieningen levert waar men recht op heeft. Mensen zijn daardoor afhankelijk geworden van de voorzieningen van de staat en sommige burgers maken hier zelfs misbruik van. Ten derde laten de resultaten van de verzorgingsstaat vaak te wensen over door trage bureaucratische procedures, vage doelen en generieke maatregelen die geen goede oplossing bieden voor specifieke problemen. Ten vierde kost de verzorgingsstaat veel geld en het is de vraag of dit met de aankomende vergrijzing nog is op te brengen.⁴ Dit alles zorgt ervoor dat er steeds meer gepleit wordt voor een kleinere overheid.

In eerste instantie dacht men een deel van de problemen op te kunnen lossen door meer marktwerking bij de uitvoering en organisatie van traditionele overheidstaken. Dat bleek en blijkt lastig. De afgelopen jaren is er echter een nieuwe trend zichtbaar, waarin meer aandacht is voor de vitaliteit van de samenleving, ook wel aangeduid met de term ‘Big Society’.⁵ Het idee hierbij is dat een gemeenschap van actieve burgers publieke taken beter kunnen realiseren dan de overheid en de markt.⁶ De overheid kan die gemeenschap stimuleren door taken los te laten. Dat denken leidt tot een overheid die taken overdraagt aan de burger.⁷ Er vindt daarmee een overgang plaats van een verzorgingsstaat naar een participatiestaat.⁸ Dit wordt ook wel de ‘doe-

³ Steen, Martijn van der, Hans de Bruijn en Thomas Schillemans (2013). De grote samenleving. Over vitaliteit en nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers, *Bestuurskunde*, 22 (1), p. 5.

⁴ SCP (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid*, p. 11-12, 16, 24, 283-288, 294, 299, 303, 312, 317-318; Kuperus Gebrich, Marian Kluijtmans, Sebastiaan van den Bogaard en Jaring Hiemstra (2010). *Nieuwe rol en werkwijze diensten Maatschappelijke Ontwikkeling*, p. 7.

⁵ VNG (2013). *De vitaliteit van de samenleving. Regisseren en geregisseerd worden*.

⁶ Van der Steen, De Bruijn en Schillemans (2013). *De grote samenleving*, p. 5-7; VNG (2013). *De vitaliteit van de samenleving. Regisseren en geregisseerd worden*.

⁷ Van der Steen, De Bruijn en Schillemans (2013). *De grote samenleving*, p. 7.

⁸ Kluit, Maaik (2012). Zeg, bent u misschien de nieuwe professional? De omslag van de visie over welzijn naar het handelen van de nieuwe professional, *Journal of Social Intervention* 21 (1), p. 60.

democratie⁹ of ‘derde generatie participatie’ genoemd: na inspraak en interactieve beleidsvorming worden burgers niet langer slechts betrokken bij activiteiten van de overheid, maar ontplooiën zij zelf de activiteiten.¹⁰

De overheveling van overheidstaken naar de burger zorgt voor een herpositionering van de belangrijkste spelers binnen het sociaal domein.¹¹ Bij het oplossen van problemen moet niet direct naar de overheid worden gekeken, maar eerst naar de inzet van eigen kracht, het eigen netwerk (mantelzorg) en vrijwilligers. Professionals krijgen een ondersteunende rol: zij richten zich op het versterken van de kracht van het individu en de omgeving. Er moet geen zware zorg ingezet worden bij lichte problemen; alleen als het niet anders kan, voeren professionals nog zelf de taken uit. Dit betekent dat zorgverleners moeten leren te ‘ontzorgen’ en te normaliseren: situaties zullen minder snel in aanmerking komen voor professionele zorg.¹² Ook de overheid neemt een andere positie in: zij stelt kaders op, faciliteert en houdt toezicht op burgers en instellingen.¹³

2.2 Bezuinigingen en decentralisaties

Naast de verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiestaat spelen er twee ontwikkelingen bij Nederlandse gemeenten die een effectiever en efficiënter sociaal domein vergen.¹⁴

Allereerst dwingt de huidige economische crisis tot bezuinigingen bij de gemeenten.¹⁵ In de Amsterdamse context betekent dit dat zowel de centrale stad als de stadsdelen de broekriem moeten aantrekken. Met de eerste bezuinigingsronde Inzet op Herstel I moet de centrale stad bijna € 41 miljoen bezuinigen op het sociale domein¹⁶; met Inzet op Herstel II komt hier nog ongeveer € 7 miljoen euro bij.¹⁷ Met de bezuinigingsoperatie 1 Stad, 1 Opgave moeten de centrale stad en de stadsdelen daarbovenop gezamenlijk een besparing van € 21,5 miljoen realiseren binnen het

⁹ Het kabinet heeft onlangs een standpunt over de doe-democratie ingenomen. De overheid moet hierin een bescheiden, voorwaardenscheppende en stimulerende rol aannemen. Dit doet zij door enerzijds burgers in de positie te brengen, anderzijds door het aansluitingsvermogen van de overheid bij maatschappelijke initiatieven te vergroten (zie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetstandpunt inzake Doe Democratie*, 9 juli 2013).

¹⁰ SCP (2012). *Een beroep op de burger*, p. 254; WRR (2012). *Vertrouwen in burgers. Synopsis van WRR-rapport*, p. 16-17.

¹¹ Stade Advies (2011). *Herinrichting van het sociale domein WNS en Jeugdzorg Nieuwe Stijl*, p. 2.

¹² Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012), *Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg*, p. 46. Ministerie van VWS (2010). *Welzijn Nieuwe Stijl*, p. 18-23.

¹³ SCP (2012). *Een beroep op de burger*, p. 256, 285; Dalen, Peter van en Wim Klei (2011). *Gemeentelijke regie op Welzijn Nieuwe Stijl. Als je loslaat, Sociaal Bestek*, 9, p. 16-19; Kennisnetwerk Amsterdam (2012). *Leren van de stad. Samen werken aan de buurt. Het vakmanschap van de participatieprofessional. Met competentieprofiel*, p. 20.

¹⁴ VNG (2013). *De vitaliteit van de samenleving. Regisseren en geregisseerd worden*, p. 5; SCP (2012). *Een beroep op de burger*, p. 255.

¹⁵ Oude Vrielink en Verhoeven (2011). *Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid, Bestuur en Beleid* 38 p. 285; Kuperus e.a. (2010), *Nieuwe rol en werkwijze diensten Maatschappelijke Ontwikkeling*, p 6.

¹⁶ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2011*, p. 31.

¹⁷ Gemeente Amsterdam, *Kadernota 2013*, p. 37-38.

sociaal domein.¹⁸ De stadsdelen hebben daarnaast ook nog hun eigen bezuinigingspakketten. Dat het niet eenvoudig is deze bezuinigingen ook daadwerkelijk te realiseren, heeft de rekenkamer vorig jaar aangetoond.¹⁹

Ten tweede neemt de omvang van het gemeentebudget juist enorm toe door de uitbreiding van het takenpakket met gedecentraliseerde taken: in Amsterdam zou dit kunnen leiden tot een stijging van 15% van de begroting.²⁰ De gemeente wordt namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdzorg, de Participatiewet en de extramurale begeleiding van de AWBZ naar de Wmo. Men verwacht dat de gemeente deze taken efficiënter en effectiever kan uitvoeren dan het Rijk, omdat de gemeente dichtbij de burger staat en alle budgetten bij één actor zijn gelegen. De gemeente krijgt dan ook voor deze nieuwe taken een verlaagd budget. Een belangrijk middel om deze taken tegen een lager budget en minder verkokerd voor de deelterreinen jeugd, zorg en werk te kunnen uitvoeren, is het maken van een scherp onderscheid tussen zorgverlening in de 0^e lijn (eigen kracht), 1^e lijn (generalistische ondersteuning in de eigen omgeving) en de duurdere 2^e lijn (de specialistische zorgverleners). Figuur 1 geeft hieronder een manier aan om ‘met een gekantelde bril’ naar de drie deelterreinen binnen het sociaal domein te kijken.

Figuur 1- Gekantelde bril om naar drie decentralisaties te kijken



Bron: Marcel Hoogwoudt, ‘Kaders voor sturing op de decentralisaties in het sociaal domein’, juli 2013.

Het doel van de vernieuwing in het sociaal domein is de verschillende lijnen in figuur 1 omhoog te schuiven, waardoor een groter deel van de zorg door burgers zelf wordt opgelost en het beroep op de professionele zorg kleiner wordt. Tussen de 1^e en 2^e lijn

¹⁸ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2013*, p. 19.

¹⁹ Zie ook Rekenkamer Amsterdam (2012), *Uitkomsten deelonderzoek bezuinigingen 2011-2014*.

²⁰ SCP (2012). *Een beroep op de burger*, p. 255; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2012*, p. 4.

wordt daarom een 'poortwachter' ingebouwd, die de aanvragen voor 2^e-lijnszorg kanaliseert en waar nodig een integraal zorgplan opstelt.²¹

2.3 Conclusie: kernelementen vernieuwing

De aanleiding voor de vernieuwing van het sociaal domein is kortom tweeledig. Ten eerste moet er door de vergrijzing, bezuinigingen en decentralisaties meer gedaan worden met minder middelen, waardoor het sociale domein effectiever en efficiënter ingericht moet worden. Ten tweede vindt een verschuiving plaats van een verzorgingsstaat naar een participatiestaat, omdat men veronderstelt dat burgers publieke taken beter kunnen realiseren dan de overheid of de markt.

De vernieuwing richt zich dus op een effectiever en efficiënter sociaal domein. Met minder middelen moet meer gedaan worden en bovendien betere resultaten worden bereikt. Om dit te bereiken, vindt een herpositionering plaats van de drie belangrijkste spelers binnen het sociale domein. Het aanbod van de overheid/professionals neemt af en daarvoor in de plaats worden problemen vaker opgelost door middel van de eigen kracht van het individu, het eigen netwerk (mantelzorg) en vrijwilligers. Professionals krijgen daarbij een meer ondersteunende rol: zij richten zich op het versterken van de eigen kracht en het bij elkaar brengen van het informele netwerk en voeren alleen nog bij zware problemen zelf de taken uit. Dit wordt ook wel aangeduid met de termen 'ontzorgen' en 'normaliseren'. De overheid beperkt zich tot het stellen van kaders voor, faciliteren van en toezicht houden op burgers en professionals. De overheid gaat zich bovendien ook zelf effectiever en efficiënter organiseren.

Kernelementen vernieuwing sociaal domein

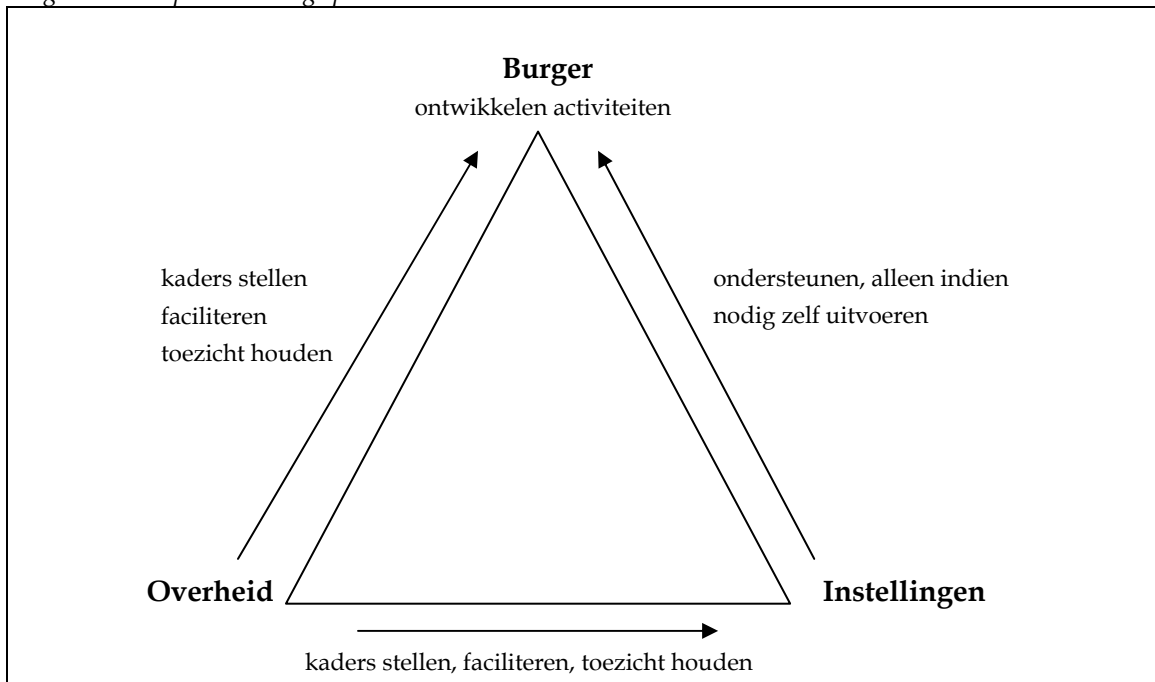
Doel van de vernieuwing is een effectiever en efficiënter sociaal domein door een herpositionering van de belangrijkste spelers:

- Van de burgers wordt verwacht dat ze bij het oplossen van problemen meer uit gaan van de eigen kracht en het eigen netwerk en zich in de samenleving actiever opstellen als vrijwilliger.
- Professionals moeten burgers ondersteunen in het versterken van de eigen kracht en het bij elkaar brengen van het informele netwerk; alleen als het niet anders kan voeren zij zelf nog de taken uit.
- De gemeente moet zich beperken tot het stellen van kaders voor, het faciliteren van en toezicht houden op burgers en professionals en gaat zich daarnaast ook zelf effectiever en efficiënter organiseren.

Uiteindelijk moet de herpositionering leiden tot een effectiever en efficiënter sociaal domein. In figuur 1 hebben we de herpositionering van de spelers schematisch weergegeven.

²¹ Hoogwoudt, Marcel (2013). *Kaders voor sturing op de decentralisaties in het sociaal domein*.

Figuur 1- Herpositionering spelers sociaal domein



Bron: rekenkamer op basis van gesprekken en literatuur

R a

3 Hoe geeft Amsterdam vorm aan de vernieuwing?

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de gemeente Amsterdam de vernieuwing van het sociaal domein invult. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 aangegeven hoe de vernieuwing van het sociaal domein in Amsterdam wordt afgebakend. Daarna komt aan bod wat de gezamenlijk centrale stad en stadsdelen in het Cluster Sociaal&Veiligheid (§ 3.2), stadsdeel West (§ 3.3) én stadsdeel Oost (§ 3.4) onder de vernieuwing van het sociaal domein verstaan en hoe zij deze aanpakken. Bij die beschrijving gaan we vooral na in hoeverre de kernelementen (zie onderstaand kader), die uit de literatuuranalyse naar voren zijn gekomen, terug te vinden zijn in het Amsterdamse beleid.

Kernelementen vernieuwing sociaal domein

De vernieuwing bestaat uit het effectiever en efficiënter maken van het sociaal domein door een herpositionering van de belangrijkste spelers:

- Van de burgers wordt verwacht dat ze bij het oplossen van problemen meer uit gaan van de eigen kracht en het eigen netwerk en zich in de samenleving actiever opstellen als vrijwilliger.
- Professionals moeten burgers ondersteunen in het versterken van de eigen kracht en het bij elkaar brengen van het informele netwerk; alleen als het niet anders kan voeren zij zelf nog de taken uit.
- De gemeente moet zich beperken tot het stellen van kaders voor, het faciliteren van en toezicht houden op burgers en professionals en gaat zich daarnaast ook zelf effectiever en efficiënter organiseren.

3.1 Hoe wordt het sociaal domein in Amsterdam afgebakend?

Met betrekking tot de vernieuwing verstaat de gemeente onder het sociaal domein de beleidsterreinen 1) jeugd&onderwijs; 2) werk&inkomen en 3) zorg&welzijn.²² Door de verschillende bevoegdheden bakenen de centrale stad en de stadsdelen het sociaal domein verschillend af. De centrale stad ziet bijvoorbeeld ook werk&inkomen als onderdeel van het sociaal domein, terwijl de stadsdelen de subsidieverlening aan welzijnsorganisaties en bewoners en het beheer van het maatschappelijk vastgoed erbij betrekken. In tabel 3.1 zijn de verschillende terreinen schematisch weergegeven.

Tabel 3.1 – Afbakening sociaal domein in Amsterdam

Gemeente onderdeel	Beleidssterrein	Aanpakken
Centrale stad en stadsdelen	<ul style="list-style-type: none"> • Jeugd • Zorg en Welzijn • Werk en Inkomen • Veiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Ouder- en kindteams • Samen Doen in de Buurt • Realisatie bezuinigingen (1 Stad, 1 Opgave) • Anticiperen op

²² Dit zijn de domeinen waar het Cluster Sociaal&Veiligheid en de stadsdelen zich bij de vernieuwing op richten. Sport, Kunst en Cultuur, Diversiteit/burgerschap vallen ook onder het sociaal domein, maar zijn geen onderdeel van de vernieuwing.

Gemeente onderdeel	Beleidssterrein	Aanpakken
		decentralisaties
Stadsdeel West	<ul style="list-style-type: none"> • Welzijn • Jeugd&Onderwijs • Veiligheid (jeugd) 	<ul style="list-style-type: none"> • Welzijn Nieuwe Stijl • Buurtgericht Werken • Buurt Praktijk teams • Jeugd, bijvoorbeeld MPG-aanpak en brede scholen • Eigen bezuinigingspakket
Stadsdeel Oost	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg en Welzijn • Jeugd en Onderwijs 	<ul style="list-style-type: none"> • Versterking Sociaal Domein • Gebiedsgerichte inzet • Eigen bezuinigingspakket

Tabel 3.1 laat ook zien welke aanpakken worden ingezet voor de vernieuwing van het sociaal domein. Op stedelijk niveau staat het realiseren van de bezuinigingen centraal. Daarnaast wordt er in alle stadsdelen gewerkt met Samen DOEN!-teams en binnenkort ook met ouder- en kindteams. De Samen DOEN!-teams zijn generalistische buurtteams die zich inzetten voor kwetsbare huishoudens die te maken hebben met meervoudige problematiek, waarbij het versterken van de eigen kracht centraal staat. De ouder- en kindteams zijn bedoeld voor alle jeugdigen en hun ouders en andere opvoeders, zoals andere familieleden of leerkrachten. Zij helpen ouders en jeugdigen op een laagdrempelige manier zelf oplossingen te vinden binnen hun sociale netwerk.

Achtereenvolgens gaan we hieronder in op de invulling van de vernieuwing door de centrale stad en de stadsdelen gezamenlijk in het Cluster Sociaal & Veiligheid, stadsdeel Oost en stadsdeel West.

3.2 Cluster Sociaal&Veiligheid

3.2.1 Is er beleid voor de vernieuwing van het sociaal domein?

Hoewel de vernieuwing nog in de kinderschoenen staat, en de uitvoering nog zeer beperkt is, beschrijven we de relevante beleidsdocumenten. In tabel 3.2 zijn de relevante documenten opgesomd.

Tabel 3.2 – Overzicht relevant beleidsdocumenten Cluster Sociaal & Veiligheid

Centrale stad en stadsdelen gezamenlijk	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eerste Bestuursopdracht (2010)</i> • <i>Integrale analyse heroverwegingen sociaal domein (Dienst O+S, januari 2011)</i> • <i>Integrale aanpak Kwetsbare huishoudens (2012)</i> • <i>Tweede Bestuursopdracht (2012)</i> • <i>Notitie Innovatie en vernieuwing in het sociaal domein (2012)</i> • <i>Notitie Decentralisaties Sociaal Domein (september 2012)</i>
DMO	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Visie Om het Kind (april 2012)</i> • <i>Programmaplan Om het kind (april 2012)</i> • <i>Koersbesluit Om het Kind (maart 2013)</i>
WZS	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Koersbesluit Amsterdamse zorg:Noodzaak Voorop²³(september 2013)</i> • <i>Beleidsbrief Amsterdamse Zorg: Noodzaak Voorop (mei 2013)</i>
DWI	-

De start: een bestuursopdracht in 2010

In november 2010 is een gezamenlijke bestuursopdracht²⁴ geformuleerd voor de Sociale Alliantie.²⁵ De vrees bestond namelijk dat de aanstaande bezuinigingen van het Rijk, de centrale stad en de stadsdelen bepaalde (kwetsbare) groepen, die veel gebruik maakten van gemeentelijke voorzieningen, dubbel of mogelijk driedubbel zouden raken.²⁶ Het streven was om de gevolgen van de bezuinigingen voor verschillende groepen in kaart te brengen en vervolgens een ‘domeinoverstijgende aanpak’ te organiseren, zodat de meest kwetsbare burgers niet tussen wal en schip zouden vallen. Het resultaat van de bestuursopdracht was het programma *Integrale aanpak kwetsbare huishoudens*, later het programma *Samen DOEN!* (mei 2012) genoemd.²⁷

Globale stedelijke visie

In de loop van 2012 lanceerde de centrale stad en de stadsdelen de gezamenlijke bezuinigungsoperatie 1 Stad 1 Opgave. Daaropvolgend kreeg het Cluster Sociaal&Veiligheid (toen nog Sociale Alliantie) in oktober 2012 een nieuwe bestuursopdracht om een visie te ontwerpen op de inrichting, sturing en organisatie in het sociaal domein met als doel in de periode 2013-2015 € 21,5 miljoen te bezuinigen binnen het sociaal domein. Daartoe stelde het cluster in november 2012 de globale visie *Innovatie en vernieuwing in het sociaal domein* op. De gemeenteraad heeft op 13 februari 2013 ingestemd met het pakket maatregelen van 1 Stad 1 Opgave, waaronder deze visie. Het college van B en W heeft de aangepaste visie (met de nieuwe titel)

²³ Dit koersbesluit wordt 2 oktober 2013 geagendeerd in de raad.

²⁴ Hierin zijn specifieke opdrachten geformuleerd waar ambtenaren mee aan de slag moeten.

²⁵ Gemeente Amsterdam Gezamenlijke Stadsdelen, *Ambtelijke opdracht uitvoering integrale analyse heroverwegingen – definitie*, 5 november 2010, p. 1.

²⁶ Gemeente Amsterdam Gezamenlijke Stadsdelen, *Ambtelijke opdracht uitvoering integrale analyse heroverwegingen – definitie*, 5 november 2010, p. 1.

²⁷ Dienst O&S, *Integrale analyse heroverwegingen sociaal domein*, januari 2011.

Vernieuwen in het sociaal domein op 2 juli 2013 vastgesteld. De visie is geagendeerd voor de raadscommissie KSZ van 25 september 2013.

Geen overkoepelend plan voor voorbereiding drie decentralisaties

De gemeente is in het kader van de voorbereiding van de drie decentralisaties nog nauwelijks ingegaan op de veranderingen in het sociaal domein als geheel. In september 2012 heeft het Cluster Sociaal&Veiligheid de ambtelijke *Notitie Decentralisaties Sociaal Domein* opgesteld, maar deze is nooit door het Cluster MT of het college van B en W vastgesteld. De eerder genoemde stedelijke visie *Vernieuwen in het sociaal domein* gaat nauwelijks in op de voorbereiding van de drie decentralisaties. De drie decentralisaties komen hier wel een aantal keer ter sprake, maar niet als expliciet onderdeel van de plannen of taakstellingen. Het wordt niet duidelijk hoe de doelstellingen van de visie (effectievere en efficiëntere organisatie) zich verhouden tot de extra taken in de Jeugdzorg, de AWBZ en de participatiewet en uitwerken voor de verschillende deelterreinen. Er is op dit moment dus niet één programma of beleidsdocument waarbij de gemeente integraal kijkt naar de voorbereiding op de decentralisaties van jeugdzorg, AWBZ en de participatiewet. Wel zegt de gemeente de verschillende terreinen inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Een middel hiertoe zijn de Maatschappelijke Kosten en Batenanalyses (MKBA's), die in augustus 2013 voor de drie decentralisaties, Samen DOEN! en de collectieve welzijnsdiensten zijn afgerond. Hierin zijn de mogelijke gevolgen van de veranderingen in het sociaal domein in kaart gebracht.²⁸

Op dit moment heeft het college wel beleidsplannen voor de decentralisatie van jeugdzorg en de AWBZ vastgesteld, die in verschillende mate zijn uitgewerkt. Dit heeft mede te maken met de besluitvorming vanuit het Rijk. De plannen voor de decentralisatie van de jeugdzorg zijn het meest uitgewerkt. De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) stelde al in 2012 een visie en een programmaplan op en in 2013 werd ook het koersbesluit vastgesteld. De plannen voor de decentralisatie ABWZ volgden in mei 2013.²⁹ Toen informeerde wethouder Van den Burg de raad via de 'Beleidsbrief Amsterdamse Zorg: Noodzaak Voorop' over de decentralisatie. Deze brief schetst de hoofdlijnen; een uitgewerkt plan volgt nog.³⁰ Inmiddels is de beleidsbrief uitgewerkt in het *Koersbesluit Amsterdamse Zorg: Noodzaak Voorop*. Het college heeft nog steeds³¹ geen beleid opgesteld voor de Participatiewet, omdat de participatiewet vertraagd is door landelijke ontwikkelingen zoals het nieuwe sociaal akkoord.

²⁸ Deze MKBA's (*Herinrichting Sociaal Domein Amsterdam - Potentiële maatschappelijke kosten en baten*) zijn op 28 augustus in het bestuurlijk team met de drie betrokken wethouders besproken.

²⁹ Over dit koersbesluit en de gemeentelijke regierol in het jeugddomein heeft de rekenkamer in mei de raad geïnformeerd met het rapport *Gemeentelijke regie in het Jeugddomein. Wat niet weet, wat wel deert*, mei 2013.

³⁰ Commissievergadering KSZ, 26 juni 2013.

³¹ Eind 2011 concludeerden wij in ons onderzoek naar de sociale werkvoorziening ook al dat de gemeente nog geen beleid had opgesteld voor de veranderingen op het gebied van participatie, die toen nog onder de Wet Werken Naar Vermogen vielen. Zie ook: Rekenkamer Amsterdam, *Sociale werkvoorziening in Amsterdam. De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak*, december 2011.

3.2.2 Hoe gaat het Cluster Sociaal& Veiligheid de vernieuwing in het sociaal domein aanpakken?

Na te streven effecten

De gemeente geeft aan terughoudend te willen zijn in het formuleren van effecten, doelstellingen en activiteiten, omdat het in het sociaal domein lastig is om de activiteiten te relateren aan bepaalde effecten. Toch willen raadsleden graag kunnen zien hoe de gemeente de vernieuwing aanpakt. Wij zijn daarom nagegaan in hoeverre de drie kernelementen van de vernieuwing terugkomen in de activiteiten die de gemeente wil uitvoeren om de vernieuwing vorm te geven.

In de notitie *Decentralisaties Sociaal Domein* noemt de gemeente drie gemeenschappelijke doelstellingen voor het realiseren van de drie decentralisaties, namelijk het maximaliseren van uitstroom uit voorzieningen, volumebeheersing en het goed organiseren van de noodzakelijke zorg (kader 2).

Kader 2 – Gemeenschappelijke doelstellingen voor de drie decentralisaties

- Maximaliseren van uitstroom uit voorzieningen en op eigen kracht deelnemen aan de samenleving (bijv. het vergroten van participatie op de arbeidsmarkt, het verbeteren van de volksgezondheid, de deelname aan het onderwijs);
- Inzetten op volumebeheersing, kwaliteit en besparing (verminderen beroep op bijstand, zorg, schooluitval, maatschappelijke opvang), onnodige zorg terug dringen ('van aanspraak naar noodzaak'). Hierbij ook oog hebben voor perverse prikkels in het stelsel;
- Noodzakelijke zorg en voorzieningen goed organiseren (kwaliteit en tijdigheid).

Bron: Gemeente Amsterdam, *Notitie Decentralisaties sociaal Domein*, september 2012

De indruk bestaat dat deze ambtelijke notitie en de stedelijke visie *Vernieuwen in het sociaal domein* los van elkaar staan. De voorbereiding op de decentralisaties en de vernieuwing in het sociaal domein heeft het college nog niet integraal opgepakt. De bestuurlijke termijnagenda laat zien dat hier ook geen vooruitzicht op is in het komende jaar.³²

De maatschappelijke effecten van de vernieuwing in het sociaal domein zijn als volgt in de stedelijke visie *Vernieuwen in het sociaal domein* geformuleerd:

- Meer mensen aan het werk, toename niet/deels betaalde participatie;
- Minder mensen in (grote) problemen door preventie en tijdige interventies;
- Minder mensen in armoede;
- Toename van het aantal burgers dat op Eigen Kracht of met hulp van de samenleving een oplossing vindt;
- Toename zelfservice door burgers als het gaat om enkelvoudige vraagstukken.

Deze effecten worden in de stedelijke visie verder niet toegelicht en blijven daardoor algemeen. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk op welke terreinen de burger een oplossing moet vinden. Ook het verschil tussen 'Toename van zelfservice door burgers' en

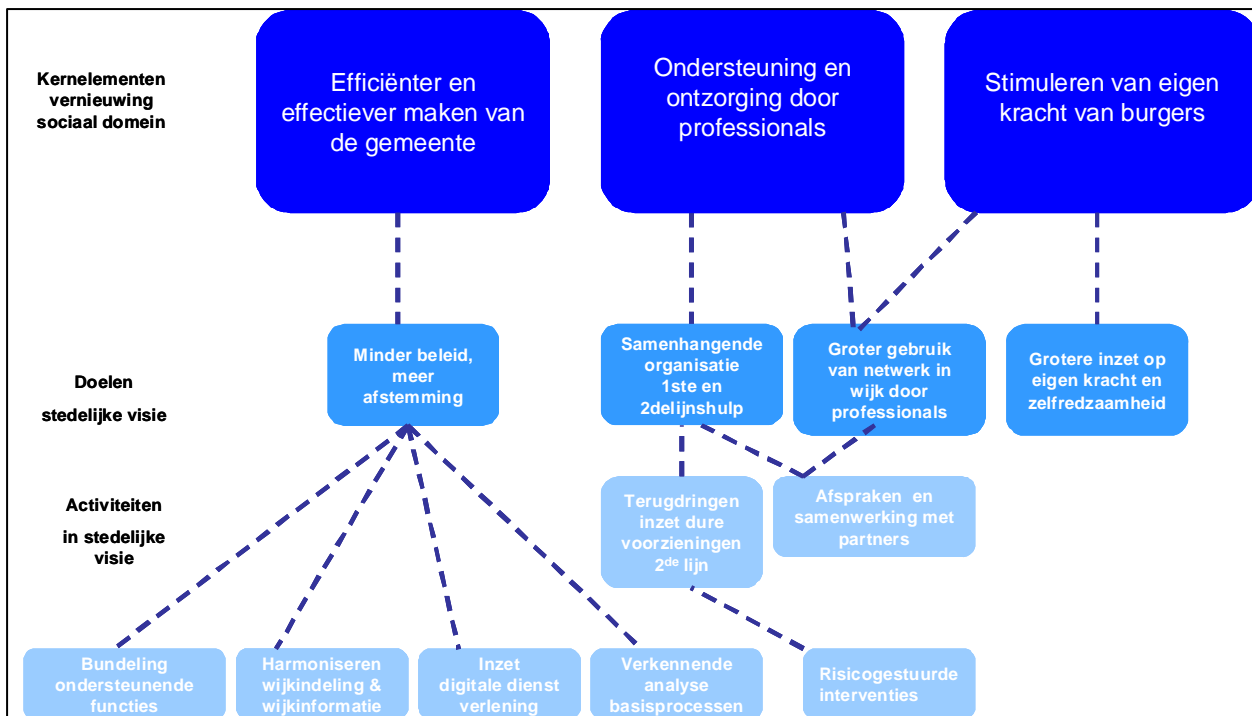
³² Cluster sociaal&Veilig, *Aanzet agenda en relaties bestuurlijke besluitvorming*, juli 2013.

‘Toename van burgers die op eigen kracht een oplossing vinden’ is niet helder. Wel doet het college in de visie richtinggevende uitspraken (zoals: ‘We stoppen met stapelen’) en het college geeft een opsomming van enkele activiteiten. De globale stedelijke visie *Innovatie en vernieuwing in het sociaal domein* beschrijft vooral de hoofdlijnen, die momenteel ambtelijk verder worden uitgewerkt. Het is daarom nog lastig om op basis van de visie een indruk te krijgen van wat het Cluster Sociaal&Veiligheid wil bereiken met de vernieuwing in het sociaal domein en welke activiteiten ze daarvoor gaat verrichten. Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat zij ‘meer doen met minder geld’ (en daarmee het realiseren van de bezuinigingen en decentralisaties) als de belangrijkste beleidsdoelstelling zien. Dit sluit ook aan op de doelstelling die de bestuurders hebben opgegeven in de bestuursopdracht, te weten: *‘Verhogen van samenhang, slagkracht, effectiviteit en flexibiliteit in het Sociaal Domein. Het gaat om het verhogen van de prestaties, het versnellen van de realisatie en het verlagen van de kosten’.*

Activiteiten die invulling geven aan de vernieuwing

In figuur 3.1 is visueel weergegeven hoe de activiteiten uit de stedelijke visie aansluiten bij de drie kernelementen van de vernieuwing van het sociaal domein.

Figuur 3.1 - Aansluiting activiteiten uit visie Cluster Sociaal&Veiligheid bij kernelementen vernieuwing sociaal domein.



Bron: rekenkamer o.b.v. de visie van de centrale stad en stadsdelen *Vernieuwen in het sociaal domein* (juni 2013) en drie gesprekken met Cluster Sociaal & Veiligheid (januari, februari en augustus 2013).

Figuur 3.1 laat zien dat het Cluster Sociaal&Veiligheid de vernieuwing van het sociaal domein vooral vorm geeft via twee van de drie kernelementen voor vernieuwing van het sociaal domein. Het cluster zet met name activiteiten in die als doel hebben om de gemeentelijke organisatie efficiënter te maken en de ondersteuning door professionals anders in te richten. Wat betreft het eerste punt is er inmiddels een ‘herontwerp beleidsvorming’ afgerond en ambtelijk vastgesteld.³³ Deze notitie biedt onder meer een handzaam stappenplan waarin het ambtelijk apparaat wordt gestimuleerd om minder beleid te ontwikkelen. Hiernaast is een nieuwe gebiedsindeling vrijwel afgerond, afgezien van Amsterdam-Noord. Leidend bij het tweede punt is een samenhangende organisatie tussen de 1^e- en 2^e-lijnszorg, waarbij de inzet van dure voorzieningen in de tweede lijn zoveel mogelijk wordt teruggedrongen.³⁴ Dit is in lijn met dominante ideevorming over het omgaan met de decentralisaties, zoals die in hoofdstuk twee is besproken. Hierover is inmiddels een notitie vastgesteld door het college. Er worden echter nog geen concrete activiteiten genoemd die rechtstreeks de eigen kracht van burgers op het terrein van jeugd, zorg en participatie stimuleren. Hoe de gezamenlijke stadsdelen en de centrale stad de eigen kracht willen aanjagen op de verschillende deelterreinen, is daardoor minder duidelijk.

3.2.3 Deelconclusie

De voorbereiding op de decentralisaties en de vernieuwing in het sociaal domein heeft het college nog niet integraal opgepakt.

Invulling kernelementen vernieuwing sociaal domein binnen cluster

Sociaal&Veiligheid

- Het cluster geeft aan dat het de eigen kracht en de dragende samenleving wil stimuleren. Het is echter niet duidelijk hoe de gemeente dit wil bereiken, aangezien hier nauwelijks nog activiteiten voor worden genoemd.
- Verder noemt het cluster een aantal activiteiten in de visie *Vernieuwen van het sociaal domein* die ervoor moeten zorgen dat de ondersteuning door professionals minder intensief wordt. De gemeente wil bijvoorbeeld de tweedelijns zorg zoveel mogelijk beperken.
- Het Cluster Sociaal&Veiligheid wil de vernieuwing van het sociaal domein vooral vormgeven door activiteiten uit te voeren die bijdragen aan een efficiëntere gemeentelijke organisatie.

3.3 Stadsdeel West

3.3.1 Is er beleid voor de vernieuwing van het sociaal domein?

Het dagelijks bestuur van stadsdeel West heeft geen apart beleid opgesteld voor de vernieuwing in het sociaal domein. De vernieuwing bevat meerdere programma's, maar het programma Welzijn Nieuwe Stijl is het kernelement. Daarnaast zijn ook het

³³ MT Sociaal Domein, *Herontwerp beleidsvorming Sociaal Domein. Beleid in de dragende samenleving*, 22 april 2013.

³⁴ Cluster Sociaal en Veilig, *Memo 'uniform en samenhangend organiseren 0^e/1^e/2^e lijn*, 19 juni 2013.

programma Buurtgericht Werken en de Buurt Praktijk Teams³⁵ onderdeel van de vernieuwing. West heeft met 'Ruimte voor burgers in West' een algemeen beleidsplan om burgerparticipatie bij de beleidsontwikkeling- en uitvoering te bevorderen. De relevante beleidsdocumenten zijn weergegeven in tabel 3.3.

Tabel 3.3 - Relevante beleidsdocumenten stadsdeel West

Stadsdeel West	<ul style="list-style-type: none"> • Kadernota <i>De vernieuwing van welzijn in West. Richting voor het uitvoeringsprogramma Iedereen in West doet mee en telt mee</i> (april 2011) • <i>Uitwerkingsnota voor vernieuwing van welzijn in West</i> (juli 2011) • <i>Ruimte voor burgers in West. Kadernota en uitgangspunten voor participatie bij plan- en beleidsvoering en uitvoering</i> (juli 2012) • <i>Uitwerkingsnota Ruimte voor burgers in West</i> • <i>Startdocument Buurtgericht werken in stadsdeel West</i> (15 maart 2011)
-----------------------	--

Welzijn Nieuwe Stijl is een landelijk programma uit 2010 met als doel een gemeenschappelijker, effectiever en efficiënter welzijnsdomein te realiseren. Om de Wmo in volle breedte door te voeren konden de kwaliteit van de welzijnsmedewerker en de sturingsrelatie namelijk nog een extra impuls gebruiken.³⁶ De bezuinigingen en de aankomende decentralisaties zijn voor West dus niet de aanleiding om het sociaal domein effectiever en efficiënter in te richten, maar zij maken de invoering van WNS wel lastiger. Omdat hierdoor met minder middelen en mensen meer gedaan moet worden, moet een extra efficiëncyslag worden gemaakt.

Kader 3. Landelijk programma Welzijn Nieuwe Stijl³⁷

Om de kwaliteit en professionaliteit van het welzijnswerk te verbeteren, heeft het Rijk, in overleg met deskundigen uit het veld, beroepsorganisaties, wethouders, gemeenteambtenaren, onderzoekers, cliëntorganisaties en directeuren van welzijnsorganisaties, acht richtinggevende bakens opgesteld:

1. Gericht op de vraag achter de vraag
2. Eigen kracht van de burger
3. Direct Er op Af
4. Formeel en informeel in optimale verhouding
5. Doordachte balans van collectief en individueel
6. Integraal werken
7. Niet vrijblijvend, maar resultaatgericht
8. Gebaseerd op de ruimte voor de professional

In de relatie opdrachtnemer- opdrachtgever moet de overheid verder bepalen *wat* er moet gebeuren en de uitvoerende organisatie moet aangeven *hoe* deze doelen bereikt gaan worden.³⁸

³⁵ De Buurt Praktijk Teams zijn kleine flexibele teams, die zich richten op ernstige problemen in de publieke ruimte (jeugdbendes). Zij zijn aanwezig in de buurt en kijken niet vanuit het aanbod, maar vanuit het probleem wat nodig is. De Buurt Praktijk Teams zijn momenteel actief op het Columbusplein, het Karel Doormanplein en de Gulden Winckel.

³⁶ Ministerie van VWS (2010). *Welzijn Nieuwe Stijl*, p. 6.

³⁷ Ministerie van VWS (2010). *Welzijn Nieuwe Stijl*.

³⁸ Zie ook Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Aansturing welzijnsinstellingen*, juni 2012.

3.3.2 Hoe gaat stadsdeel West de vernieuwing van het sociaal domein aanpakken?

Na te streven effecten

Met het programma Welzijn Nieuwe Stijl wil het stadsdeel kwetsbare bewoners betere zorg en ondersteuning bieden, zodat zij volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving, aangezien dit nog voor teveel mensen een opgave was.³⁹ Het maatschappelijk effect ('Iedereen in West doet en telt mee') dat het stadsdeel met WNS nastreeft is helder en uitgewerkt in vijf bijbehorende subdoelstellingen, te weten:

1. Afname sociaal isolement
2. Verbetering leefsituatie mensen met meervoudige problemen
3. Toename zelfredzaamheid en zelfstandigheid
4. Toename actief burgerschap en deelname civil society
5. Afname armoede en sociale uitsluiting

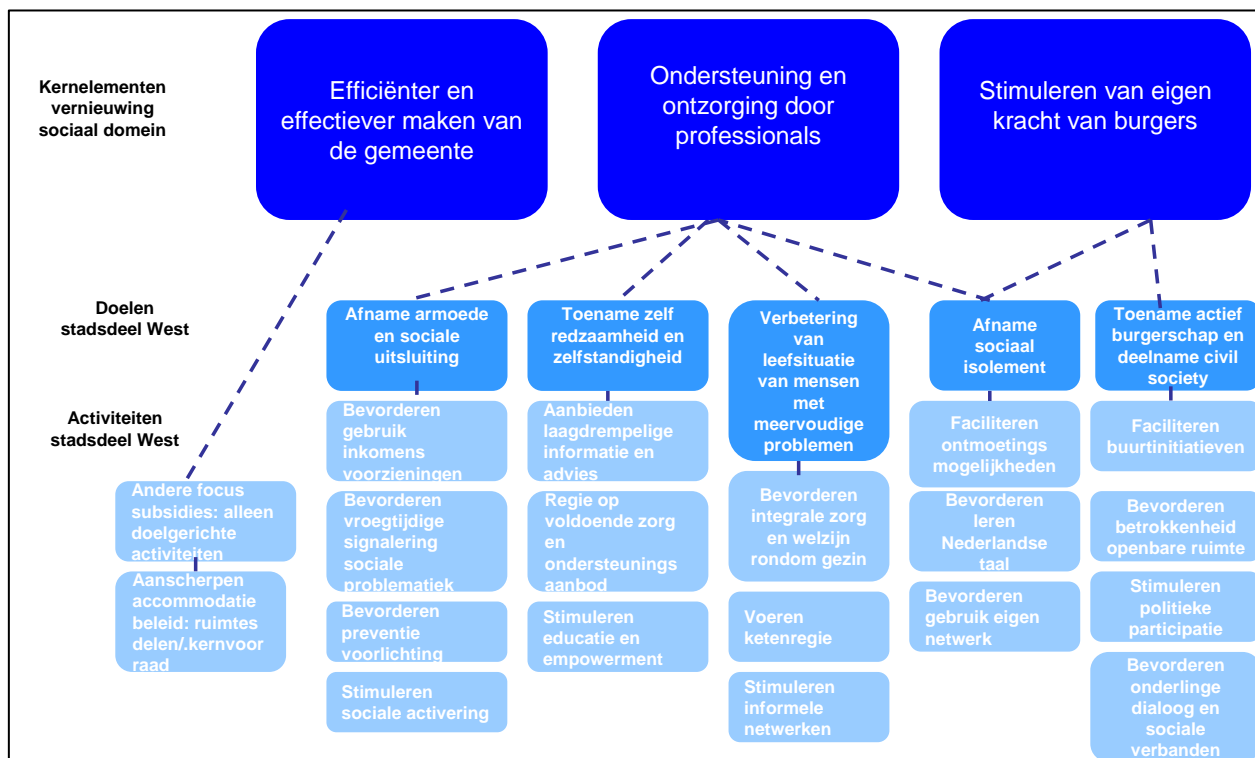
Voor deze subdoelstellingen zijn weer activiteiten opgesteld. Op papier is kortom duidelijk wat stadsdeel West met de vernieuwing wil bereiken.

Activiteiten die invulling geven aan de vernieuwing

In figuur 3.2 is visueel weergegeven hoe de activiteiten die de gemeente volgens Welzijn Nieuwe Stijl wil gaan ondernemen, aansluiten bij de drie kernelementen van de vernieuwing van het sociaal domein.

³⁹ Stadsdeel West, *De vernieuwing van Welzijn in West. Richting voor het uitvoeringsprogramma Iedereen in West doet en telt mee*, 19 april 2011.

Figuur 3.2 – Aansluiting activiteiten stadsdeel West bij kernelementen vernieuwing sociaal domein



Bron: rekenkamer op basis van doelenboom *Iedereen in West telt mee*, stadsdeel West, dagelijks bestuur op 19 oktober 2010.

Figuur 3.2 laat zien dat het dagelijks bestuur in stadsdeel West de vernieuwing van het sociaal domein vooral vorm wil geven via de ondersteuning door professionals. In mindere mate, maar toch meer dan in het Cluster Sociaal&Veiligheid, onderneemt het stadsdeel activiteiten die de eigen kracht stimuleren. West zet weinig activiteiten in die de eigen gemeentelijke organisatie efficiënter maken. Uit gesprekken met stadsdeel West en de kadernota blijkt dat West wel activiteiten uitvoeren om hun eigen organisatie efficiënter te maken. Deze activiteiten hebben vooral met het subsidiebeleid te maken zoals: het beperken van subsidies tot activiteiten die aan doelen voor stadsdelen voldoen (in tegenstelling tot voorheen vaste subsidies voor organisaties) en het aanscherpen van het accommodatiebeleid waardoor organisaties ruimtes moeten delen en alleen de maatschappelijke kernvoorraad nog gefinancierd wordt door het stadsdeel. Deze activiteiten zijn in figuur 3.2 links weergegeven, omdat ze aansluit bij het efficiënter en effectiever maken van de gemeentelijke organisatie.

Stadsdeel West wil een integraal hulpverleningsaanbod tot stand brengen, zodat deze niet meer verspreid is over verschillende aanbieders. Daartoe is ten eerste het aantal welzijnstellingen teruggebracht (zie kader 4). Ten tweede zijn verschillende soorten welzijnswerk bij elkaar gebracht. Binnen het collectieve welzijn zijn namelijk het opbouwwerk en het sociaal-culturele werk geïntegreerd. Per voormalig stadsdeel zijn verder twee sociale wijkteams actief, waarin de individuele hulpverlening (mensen

helpen: schuldhulpverlening, sociale raadslieden en algemeen maatschappelijk werk) en het collectief welzijn samenwerken.

Het stadsdeel financiert verder geen eigen ruimtes meer.⁴⁰ In multifunctionele accommodaties kunnen ruimtes gedeeld worden. Het stadsdeel financiert per wijk één 'Huis van de Buurt' en één buurtcentrum. Een 'Huis van de Buurt' heeft een sterke focus op zorgfuncties en is gecombineerd met een zorginstelling. De activiteiten zijn zowel toegankelijk voor bewoners van de zorginstelling als mensen met een beperking uit de buurt, die nog zelfstandig thuis wonen. De buurtcentra worden beheerd door de welzijnsorganisatie (ABC-alliantie.)

Naast deze maatschappelijke kernvoorraad bestaan ook nog buurtkamers, die door burgers zelf beheerd moeten worden.

Het stadsdeel verleent verder geen vaste subsidies meer aan organisatie; er worden alleen nog subsidie verleend aan activiteiten die voldoen aan de doelen van het stadsdeel (kader 5). Er kan daarnaast subsidie worden verleend, als er sprake is van een tegenprestatie die ten goede komt aan andere bewoners. Het wederkerigheidsprincipe is een belangrijk middel om individuele en collectieve zelfredzaamheid te bevorderen, omdat een tegenprestatie geleverd moet worden voor het gebruik van individuele hulpverlening of collectief welzijn.

Met gebiedsgericht werken komen de programma's Welzijn Nieuwe Stijl en Buurtgericht Werken samen. Het stadsdeel (buurtcoördinatoren), ABC en bewoners (vertegenwoordigd in buurtfora) brengen met behulp van wijkanalyses de problemen in de buurt in kaart en vertalen deze naar concrete buurtplannen (Agenda's van de Buurt), die weer een kader vormen voor de besteding van het buurtbudget.⁴¹

Kader 4 - Eén welzijnsinstelling in West

Vanaf 2013 is Combiwel de enige aanbieder voor de individuele hulpverlening (mensen helpen: schuldhulpverlening, sociale raadslieden en algemeen maatschappelijk werk). Het collectieve welzijnswerk (civil society opbouwen/ bewonersondersteuning) is sinds 2012 ondergebracht bij de ABC-alliantie, te weten Akros, Buurtparticipatie en Combiwel, waarbij Combiwel optreedt als penvoerder en de directeur levert. Inmiddels zijn Buurtparticipatie en Combiwel ook gefuseerd.

Kader 5- Voorbeeld: SBOW

Een voorbeeld is de Stichting Bewonersplatform Oud-West (SBOW), die bewonersgroepen faciliteert met vergader- en activiteitenruimtes en een bewonerskrant uitbrengt. Vanaf 1 oktober 2013 wordt hun vaste subsidie stopgezet met als gevolg dat zij de huur van hun eigen pand niet meer kunnen betalen. Het stadsdeel wil dat de activiteiten voortaan plaatsvinden in buurtcentrum De Havelaar. Voor de activiteiten kunnen zij nog wel subsidie aanvragen.

⁴⁰ Een uitzondering is het leegstaande pand *De Wissel*, dat eigendom is van DMO. Bewoners en ondernemers uit de buurt, verenigd in stichting Midwest, willen het gebouw kopen en exploiteren als een BuurtOntwikkelingsBedrijf (trust). Om het initiatief structureel van de grond te krijgen, heeft het stadsdeel als incidentele financiële bijdrage een reservering van € 350.000 aangemaakt (zie: Stadsdeel West, *Notitie Mogelijkheden bijdrage Midwest in gebouw De Wissel / Cabral*, 4 juni 2013).

⁴¹ Zie voor buurtgericht werken ook Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Bruggen slaan met buurtgericht werken. Een nulmeting in 7 stadsdelen*, juni 2011.

3.3.3 Deelconclusie

West geeft de vernieuwing in het sociaal domein vooral vorm door Welzijn Nieuwe Stijl uit te voeren. De bezuinigingen en decentralisaties waren geen aanleiding om het sociaal domein te vernieuwen.

Invulling kernelementen vernieuwing sociaal domein binnen stadsdeel West

- In stadsdeel West wordt het versterken van eigen kracht, het eigen netwerk en vrijwilligers beperkt gestimuleerd door het wederkerigheidsprincipe dat bij het subsidiëren van organisaties en individuele hulpverlening wordt toegepast.
- De ondersteunende rol van de professional gaat in stadsdeel West soms relatief ver, omdat de gesubsidieerde activiteiten van burgers in de door de welzijninstelling beheerde buurtcentra moeten plaatsvinden. Burgers krijgen geen middelen om zelf gebouwen te beheren.
- West heeft nog weinig plannen om het sociaal domein te vernieuwen door de eigen gemeentelijke organisatie effectiever en efficiënter in te richten. De activiteiten die het stadsdeel daarvoor inzet (ruimtes delen, alleen subsidies die voldoen aan doelen stadsdeel) hebben vooral betrekking op het subsidiebeleid.

3.4 Stadsdeel Oost

3.4.1 Is er beleid voor de vernieuwing van het sociaal domein?

Stadsdeel Oost onderscheidde in de kadernota *Versterking van het Sociaal Domein* twee oorzaken om het sociaal domein te vernieuwen. Ten eerst bood de fusie tussen Zeeburg en Oost-Watergraafsmeer kansen om de organisatie van het nieuwe stadsdeel Oost efficiënter in te richten. Hiervoor dienden onder meer dubbelingen en overlap te worden teruggedrongen.⁴² Aan de andere kant maakte deze schaalvergroting het noodzakelijk om per gebied de sociale problematiek in kaart te brengen. Ten tweede schetste de kadernota *Versterking van het Sociaal Domein* dat door de economische crisis en de bezuinigingen die hiervan het gevolg zijn het sociaal domein moet inkrimpen. Binnen Welzijn en Zorg moet het stadsdeel €1,2 miljoen bezuinigen, en bij Jeugd en Onderwijs eenzelfde bedrag.⁴³ Deze inkrimping heeft invloed op de voorzieningen van het stadsdeel. Er moet een andere manier van werken komen om de meest kwetsbare huishoudens te kunnen blijven ondersteunen. Welke van de twee oorzaken leidend is komt niet expliciet in de stukken naar voren.

⁴² Stadsdeel Oost (2011) *Kadernota Versterking Sociaal Domein*, p. 8.

⁴³ Stadsdeel Oost (2011), *Kadernota Versterking Sociaal Domein*, p. 9; Stadsdeel Oost, *Uitvoeringsprogramma Versterking Sociaal Domein*, p. 10.

Tabel 3.4 - Relevante beleidsdocumenten stadsdeel Oost

Stadsdeel Oost	<ul style="list-style-type: none"> • Kadernota versterking Sociaal Domein (juli 2011) • Nota van beantwoording kadernota versterking Sociaal Domein (augustus 2011) Tussennota Gebiedsgerichte inzet versterking sociaal domein (september 2011) • Uitvoeringsprogramma versterking Sociaal Domein 2012-2014 (mei 2012) • Uitvoeringsprogramma sociale accommodaties 2012-2014 (mei 2012) • Beleidsregels subsidies. Versterking sociaal domein (juni 2012) • DINs, Doelen instrumenten en netwerk per gebied
----------------	---

De kadernota uit 2011 vormt voor stadsdeel Oost de basis van de vernieuwing van het sociaal domein. Omdat de raad deze kadernota nog weinig uitgewerkt vond, verscheen eind september 2011 een Tussennota *Gebiedsgericht inzet versterking sociaal domein*. In 2012 is dit beleid verder uitgewerkt.

3.4.2 Hoe gaat stadsdeel Oost de vernieuwing van het sociaal domein aanpakken?

Na te streven effecten

Met het programma 'Versterking sociaal domein' wil stadsdeel Oost de zelfredzaamheid van burgers bevorderen en een vangnet bieden voor burgers die minder zelfredzaam zijn. Het maatschappelijk effect ('Voor iedereen ligt zelfredzaamheid zoveel mogelijk binnen bereik') wil het stadsdeel bereiken door enerzijds bewoners te stimuleren zich voor elkaar in te zetten en anderzijds door ondersteuning te bieden aan die groepen die het echt niet op eigen kracht redden. Het beleid heeft dan ook twee doelgroepen: zowel kwetsbare als actieve bewoners.⁴⁴ Hiernaast stelt het stadsdeel zichzelf ten doel om bewoners die het echt niet zonder hulp redden, een sterk vangnet van de overheid te bieden.

Gebiedsgericht werken is een belangrijk onderdeel van het programma 'Versterking van het sociaal domein', omdat per buurt een andere benadering nodig is. Hiervoor maakt het stadsdeel per gebied een analyse van de stand van zaken. Er is zodoende voor elk van de vijf gebieden in stadsdeel Oost (Indische buurt, Watergraafsmeer, Oostelijk havengebied, Oud Oost en IJburg) een Doelen, inspanningen netwerk (DIN) gemaakt, waarbij duidelijk wordt wat de doelgroepen, het maatschappelijke effect, de doelen en de benodigde activiteiten zijn. De doelstellingen zijn per gebied in samenhang uitgewerkt.

Activiteiten die invulling geven aan de vernieuwing

In figuur 3.3 is visueel weergegeven hoe de activiteiten uit de kadernota aansluiten bij de drie kernelementen van de vernieuwing van het sociaal domein.

⁴⁴ Stadsdeel Oost, 'Uitvoeringsprogramma Versterking Sociaal Domein 2012-2014', p. 5-6.

Figuur 3.3- Aansluiting activiteiten stadsdeel Oost bij kernelementen vernieuwing sociaal domein



Bron: rekenkamer o.b.v. de Kadernota *Versterking Sociaal Domein* van stadsdeel Oost, juli 2011.

Figuur 3.3 laat zien dat Oost de vernieuwing van het sociaal domein vooral vorm wil geven via het stimuleren van eigen kracht van burgers. Het stadsdeel vindt het belangrijk dat bewoners zich kunnen ontwikkelen (bijvoorbeeld via Nederlandse les) en ook de ruimte krijgen om vrijwilligerswerk te doen. Ondanks dat Oost met de vernieuwing graag overlap en dubbelingen in het sociaal domein wilde voorkomen, zien we in de kadernota weinig activiteiten terug die bijdragen aan een efficiëntere gemeentelijke organisatie. Dit kernelement van de vernieuwing is in Oost relatief onderbelicht. Het onderdeel 'sociale accommodaties' heeft het

Kader 6 - De Meevaart als voorbeeld van een sociale accommodatie
 In 2008 vonden bewoners het een schande dat buurthuis Het Karrewiel leegstond. De bewoners besloten het pand te gaan gebruiken en te beheren. Toen het in 2010 verbouwd werd, konden de gebruikersgroepen in een ander pand, de Meevaart, op dezelfde voet door. Met behulp van subsidie en inzet van vele vrijwilligers werd het pand verbouwd en na de verbouwing heeft de Meevaart OntwikkelGroep de exploitatie overgenomen. Allerlei organisaties en initiatieven kunnen in het gebouw terecht, maar niemand heeft een eigen vaste ruimte.

stadsdeel uitgewerkt. Het uitgangspunt is dat verenigingen en organisaties geen eigen gebouwen meer tot hun beschikking krijgen - ze moeten een accommodatie altijd delen. Dit moet leiden tot een hogere bezetting en meer samenwerking. Ook gaat het

stadsdeel geen huur meer subsidiëren, maar alleen nog activiteiten. Dat moet zorgen voor meer toegankelijkheid en openheid van organisaties. In tegenstelling tot stadsdeel West, worden bewoners in Oost wel in de gelegenheid gesteld om gebouwen te beheren. Een goed voorbeeld hiervan is de ‘Meevaart community’ (zie kader 6).

In het kader van de versterking van het sociaal domein heeft stadsdeel Oost het subsidiebeleid onder de loep genomen. Er is besloten om de subsidies voor welzijn- en zorgorganisaties gedeeltelijk en voor vrijwilligerswerk in zijn geheel op te zeggen. In juni 2011 zijn nieuwe subsidieregels opgesteld: alleen activiteiten die voldoen aan de doelen van het stadsdeel krijgen nog subsidie, waarbij geen ophoping van activiteiten in een bepaald gebied mag plaatsvinden.

Oost staat nu voor de klus om het uitwerkingsprogramma voor vernieuwing van het sociaal domein en het accommodatiebeleid uit te voeren. Tegelijkertijd verricht de afdeling Strategie van het stadsdeel in opdracht van de portefeuillehouder een evaluatie van de behaalde resultaten tot nu toe. Er wordt gekeken of de doelen uit het uitvoeringsprogramma zijn behaald. Uit deze evaluatie, die in juni naar de stadsdeelraad is gestuurd en op 4 september 2013 door de raad werd behandeld, blijkt dat meer dan de helft van de voorgenomen acties is uitgevoerd.⁴⁵

3.4.3 Deelconclusie

Stadsdeel Oost probeert een effectiever en efficiënter sociaal domein te creëren, zowel uit het oogpunt van bezuinigingen, maar ook om dubbelingen te voorkomen

Invulling kernelementen vernieuwing sociaal domein binnen stadsdeel Oost

- De vernieuwing van het sociaal domein krijgt vooral vorm door ruimte te bieden aan de civil society, het eigen netwerk en vrijwilligers. Dit krijgt in het stadsdeel vooral vorm door initiatieven van burgers te ondersteunen.
- Een professioneel vangnet wordt ingezet voor mensen die (tijdelijk) onvoldoende zelfredzaam zijn. Om dit doelgericht te kunnen doen, bepaalt het stadsdeel per gebied welke problemen er domineren. Op basis van deze analyse worden instrumenten ingezet en vrijwilligersorganisaties ondersteund.
- Het efficiënter maken van de gemeentelijke organisatie krijgt vorm via gebiedgericht en integraal werken aan het programma ‘Versterking sociaal domein’. Het beheren van sociale accommodaties speelt een belangrijke rol hierbij.

3.5 Conclusie

De vernieuwing in het sociaal domein krijgt op verschillende manieren vorm in Amsterdam. Hieronder vatten we de mate waarin de drie door ons onderscheiden kernelementen van vernieuwing aandacht krijgen, samen.

⁴⁵ Stadsdeel Oost, VSD. *Evaluatie verslag 2012*, p. 7.

Meer eigen kracht van burgers

In zowel het beleid van het Cluster Sociaal&Veiligheid als stadsdeel Oost en West zien we terug dat meer moet worden teruggevallen op het eerste kernelement van de vernieuwing: de eigen kracht, het eigen netwerk en vrijwilligers. Op stedelijk niveau is in de visie *Vernieuwen in het sociaal domein* nog niet uitgewerkt hoe de gemeente de eigen kracht beter kan activeren. In stadsdeel Oost is dat anders, daar speelt de civil society, het eigen netwerk en vrijwilligers een heel belangrijke rol in de vernieuwing van het sociaal domein. Initiatieven van burgers worden ondersteund en in tegenstelling tot West, krijgen bewoners ook mogelijkheden om bijvoorbeeld gebouwen te beheren. In stadsdeel West vindt het stimuleren van eigen kracht vooral plaats via de professional van de welzijnsorganisatie (bijvoorbeeld via het wederkerigheidsprincipe) of via buurtgericht werken, dat door een andere afdeling van het stadsdeel, en los van het welzijnsbeleid, uitgevoerd wordt.

Ontzorging en ondersteuning door professionals

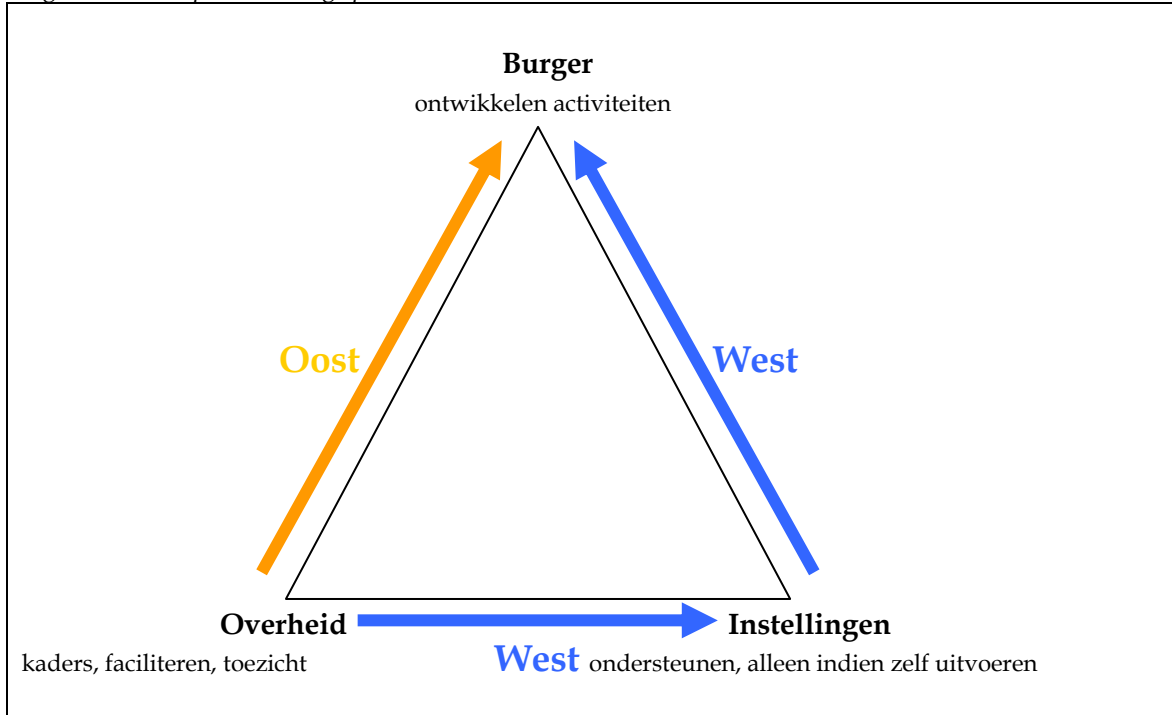
Stadsdeel West richt zich bij de vernieuwing vooral op het doorvoeren van de landelijke ontwikkeling van *Welzijn nieuwe stijl*, en heeft daarbij een nadrukkelijke rol weggelegd voor één welzijnsorganisatie (de ABC-alliantie). Van de drie elementen die kenmerkend zijn voor de vernieuwing in het sociaal domein krijgt de ondersteuning door professionals de meeste aandacht in West. De ondersteuning door professionals voert echter soms ver door, omdat ook als burgers het onderling zelf kunnen regelen, de gesubsidieerde activiteiten moeten plaatsvinden in buurtcentra die door welzijnsinstellingen beheerd worden. Op stedelijk niveau, in het Cluster Sociaal&Veiligheid, stelt de gemeente ook activiteiten voor die ervoor moeten zorgen dat de ondersteuning door professionals minder intensief wordt en er sprake is van ontzorging. De gemeente wil bijvoorbeeld de tweedelijns zorg zoveel mogelijk beperken. Stadsdeel Oost besteedt relatief de minste aandacht aan dit kernelement, maar het vindt wel dat er een professioneel vangnet beschikbaar moet zijn voor mensen die niet zelfredzaam zijn.

Efficiënte en effectievere gemeentelijke organisatie

Het laatste kernelement krijgt vooral aandacht op stedelijk niveau. Op stedelijk niveau, in het samenwerkingsverband Cluster Sociaal & Veiligheid, hebben de stadsdelen en het diensten samen in november 2012 de globale visie *Vernieuwen in het sociaal domein* opgesteld. Hierin worden vooral activiteiten genoemd die bijdragen aan een efficiëntere gemeentelijke organisatie zoals bundeling van ondersteunende functies, meer digitale dienstverlening etc. De stadsdelen Oost en West besteden veel minder aandacht aan het efficiënter maken van hun eigen organisatie. Wel hebben zij de focus van het subsidie- en accommodatiebeleid aangescherpt in de hoop dat dit leidt tot een effectieve en efficiënte organisatie. Ook heeft Oost al ruime ervaring opgedaan met integraal gebiedsgericht werken.

In figuur 3.4 hebben we de herpositionering van spelers binnen de stadsdelen West en Oost visueel samengevat in een eenvoudig figuur.

Figuur 3.4 -Herpositionering spelers stadsdeel Oost en West



Figuur 3.4 laat zien dat stadsdeel Oost zich vooral rechtstreeks richt tot de burger. In West vindt de vernieuwing met name indirect plaats, daar speelt de welzijnsorganisatie een belangrijke rol.

Ondanks de verschillende accenten is overal te zien dat de gemeente de intentie heeft om meer over te laten aan de burger. De eerste aanzetten tot nieuw beleid laten zien dat de manier waarop de gemeente dit wil bereiken, evenals de koppeling met de voorbereiding op de decentralisaties, nog niet overal helder is uitgewerkt. Op stedelijk niveau zien we dat de vernieuwing van het sociaal domein vooral recentelijk pas is ingezet vanuit de behoefte om te bezuinigen en de decentralisaties op te vangen. De twee onderzochte stadsdelen hebben de vernieuwing al meer handen en voeten gegeven, maar de aanleiding daarvoor was niet gelegen in de vernieuwing van het sociaal domein, maar in 'oude problemen', zoals die binnen het welzijnsdomein (West) of de overlap in beleid ontstaan na de fusie (Oost).

R a

4 Wat zijn de risico's van de vernieuwing in het sociaal domein?

In dit hoofdstuk gaan we in op de risico's van de vernieuwing in het sociaal domein. Het duidelijk formuleren van risico's is belangrijk, omdat het op die manier mogelijk wordt een zinvolle discussie te voeren over de vorm die het beleid moet aannemen. Het gaat er hier niet om alle risico's uit te bannen, maar om – goed geïnformeerd – te bepalen welke risico's aanvaardbaar zijn. Het college heeft overigens wel aandacht voor risico's. Zo zijn onlangs de drie decentralisaties (Jeugd, AWBZ en participatie) als 'risicovolle projecten' bestempeld. Voor deze operaties voert het college ook risicoanalyses uit, waarvan er één, *Risicorapportage Om het Kind*, al naar de raad is gestuurd (zie bijlage 3).⁴⁶ In deze analyses komen zowel financiële als maatschappelijke risico's aan bod.

Door nu al een goed inzicht te hebben in de risico's en hierover een open discussie te voeren, kunnen wellicht problemen in de toekomst worden voorkomen.⁴⁷ Momenteel komen dergelijke thema's nauwelijks naar voren in de beleidsplannen, waardoor het gevaar ontstaat dat er een te optimistisch beeld van de toekomst wordt geschetst. Hieronder beschrijven we drie soorten globale risico's, die deels gelden voor de gemeentelijke overheid, deels voor de zorgontvangers en deels voor burgers die in de toekomst zorg moeten verlenen, zoals mantelzorgers. Ze zijn gebaseerd op literatuurstudie, gesprekken en op eerdere rapporten van de rekenkamer.

Het is overigens belangrijk te benadrukken dat deze risico's vanuit een ander perspectief ook kansen inhouden. De noodzaak om verstrekkende veranderingen door te voeren biedt immers de kans om ingesleten werkwijzen en organisatievormen die niet optimaal functioneren te verbeteren en beter maatwerk te leveren.

4.1 Risico 1: Betrokken organisaties kunnen zich nieuwe werkwijze niet eigen maken

Een ingrijpende stelselwijziging zoals de vernieuwing van het sociaal domein vraagt een groot aanpassingsvermogen van alle betrokken professionals. Ambtenaren en zorgverleners die zijn opgeleid en jarenlange ervaring hebben met een bepaalde taakopvatting, kunnen zich waarschijnlijk niet van de één op de andere dag een andere werkwijze aanmeten. Hier komt nog bij dat de veranderingen in de werkwijze gepaard gaan met ingrijpende bezuinigingen en met organisatorische verschuivingen. De spanning die hier het gevolg van is, kan ook de implementatie van de nieuwe werkwijze frustreren. Hieronder gaan we in op vijf risico's die specifiek voor de gemeente en instellingen spelen.

⁴⁶ Gemeente Amsterdam, *Kadernota 2014*, p. 23. DMO (2013), *Risicorapportage Om het Kind. Programma hervorming zorg voor de Jeugd*.

⁴⁷ Op 4 september 2013 publiceerde het CPB de notitie *Decentralisaties in het sociaal domein* waarin ook een aantal risico's en kansen van de decentralisaties genoemd worden.

Conflicterende doelen leiden tot frustratie en lagere effectiviteit

Bij elk veranderingsproces is het belangrijk dat het voor alle betrokkenen duidelijk is welk doel het vernieuwde beleid nastreeft. Wanneer er verschillende doelstellingen door elkaar heenlopen, kan dit binnen een organisatie, of tussen organisaties, leiden tot frustraties en tegenwerking.⁴⁸ Het is dus riskant dat in de belangrijkste nota's uit de centrale stad en de stadsdelen verschillende doelstellingen worden genoemd. De eerste is de noodzaak tot bezuinigen, het bezuinigingsperspectief. Het tweede doel is dat de gemeente zich beter moet organiseren: het verhogen van effectiviteit en efficiëntie. Dit is een organisatorisch perspectief. Het derde is het maatschappelijk perspectief: dit houdt in dat de vernieuwing van het sociaal domein moet leiden tot een vermindering van maatschappelijke problemen.

De drie perspectieven komen in wisselende combinaties bij alle stadsdelen en het cluster voor, maar sluiten niet altijd op elkaar aan. Immers, bezuinigen kunnen leiden tot een lager aantal sociale voorzieningen, met meer maatschappelijke problemen als gevolg. Hetzelfde geldt voor de

uitgangspunten die de gemeente hanteert, waarin bijvoorbeeld zowel de 'vraag van de burger' centraal staat, maar ook de prioriteiten van stadsdeel, wijk en stad leidend zijn. Hier komt bij dat de veranderingen in een hoog tempo plaatsvinden. De bezuinigingen worden elk jaar ingeboekt, terwijl de nieuwe manier van werken die hierbij hoort nog onvoldoende is

In Amsterdam speelt – net als in andere Nederlandse gemeenten – nog een ander risico, namelijk de combinatie van grote bezuinigingen met een belangrijke taakuitbreiding. De bezuinigingsopdracht in het sociaal domein is voor de centrale stad alleen ongeveer € 70 miljoen euro (zie paragraaf 2.2). Tegelijkertijd stijgt het gemeentelijk budget in het sociaal domein door het overdragen van rijkstaken met wellicht € 500 miljoen. Het risico bestaat dat deze gigantische stijging deels wordt gebruikt om de bezuinigingen op te vangen, bijvoorbeeld door ambtenaren die ontslagen zouden worden toch weer aan te nemen. In zijn algemeenheid kunnen we concluderen dat het lastig is om aan de ene kant te bezuinigen terwijl er aan de andere kant middelen vrijkomen.

uitgedacht en uitgetest. Het risico bij onduidelijke doelstellingen of uitgangspunten is dat de verschillende betrokkenen bij de vernieuwing iets anders nastreven. Dit kan leiden tot frustratie en een lagere effectiviteit. De grote tijdsdruk vergroot dit risico nog.

Onder druk van bezuinigingen spelen er 'andere' belangen.

Zowel bij de gemeente als bij uitvoerende organisaties kunnen andere belangen een rol spelen, wat voor spanning kan zorgen. Een gemeentelijke organisatie, zeker van een grote gemeente, bestaat uit talloze afdelingen die allemaal een eigen taak hebben. Ambtenaren organiseren hun werk vanuit deze specifieke taak, en hebben niet automatisch oog voor de voordelen van samenwerking. Voor elk van deze afdeling is het ook belangrijk om taken naar zich toe te trekken, omdat zij graag aan het werk wil blijven en de consequenties van bezuinigingen op de eigen organisatie kan opvangen. Samenwerking kan immers leiden tot minder werk, en tot ontslagen. Het kan dan ook in het voordeel zijn voor de werknemer om de schotten tussen afdelingen intact te

⁴⁸ Rekenkamer Amsterdam (2013), *Transformatie van leegstaande kantoren. Onderzoek naar beleid en uitvoering*, p. 3.

laten. Het ontschotten, een veelgenoemd middel in Amsterdam om de bezuinigingen te realiseren, kan dus op tegenstand rekenen. Er zijn aanwijzingen dat dit ook inderdaad het geval is.

Strategisch gedrag speelt niet alleen bij de ambtelijke organisatie, maar ook bij de uitvoerende instellingen. Er wordt meer samenwerking verlangd van deze instellingen, maar onzekerheid over hun positie in het vernieuwde stelsel en door de bezuinigingen, kunnen juist leiden tot meer concurrentie om het eigen voortbestaan veilig te stellen.⁴⁹

In Amsterdam wordt dit nog versterkt doordat de stad en stadsdelen momenteel in een moeizaam proces zitten om te komen tot een nieuwe taakverdeling, in het kader van de bestuurlijke vernieuwing. Dit speelt zich voor een belangrijk deel af binnen de terreinen welzijn, zorg en jeugd: het sociaal domein. Afgesproken is dat standaard zorgvragen centraal door de stedelijke diensten worden afgehandeld. De meervoudige, complexe vraagstukken, waar de directe omgeving ook een rol speelt, zullen lokaal worden afgehandeld. Deze verdeling laat echter nog volop ruimte voor interpretatie, en momenteel is er dan ook discussie over wat de taakverdeling tussen stadsdelen en centrale stad precies moet gaan inhouden.

Welzijnsinstellingen geven aan dat zij merken dat zowel de centrale stad als de stadsdelen de neiging hebben de regie naar zich toe te trekken, omdat zij geen terrein willen prijsgeven. Dit kan contraproductief werken voor de overdracht van taken naar de burger, waarbij de overheid juist verantwoordelijkheden moet loslaten. Het komt echter ook voor dat stadsdelen en diensten juist afwachtend zijn in het oppakken van de opdrachten die de vernieuwing met zich meebrengt, omdat zij niet weten wat hun positie is. Deze onzekerheid kan dus op meerdere manieren de vernieuwing van het sociaal domein frustreren.

⁴⁹ DMO (2013), *Risicorapportage Om het kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, p. 7.

Gemeente investeert niet in eigen kracht

Het belangrijkste element van de vernieuwing van het sociaal domein is dat de burger een deel van de taken van de overheid overneemt. De kans is echter klein dat mensen vanzelf de taken oppakken die de overheid laat liggen, en dat zij dit doen op de manier die de overheid voor ogen heeft. Er zal dan ook op de korte termijn een nieuwe taak ontstaan voor de gemeente, om mensen te werven, aan te moedigen, te coachen en te begeleiden.⁵⁰ Dit vergt van de gemeente een actieve houding én specialistische kennis van wat er speelt in de buurten. De kost gaat hier voor de baat uit. In veel beleidsnota's is namelijk de omschakeling naar zelfredzaamheid al ingevuld als bezuinigingsmaatregel. Het risico bestaat dat dit in de toekomst onder druk van de toenemende vraag om concrete hulp en ondersteuning ook onvoldoende aandacht krijgt.

In Amsterdam: In de uitwerking van het Amsterdamse beleid is dit niet altijd terug te vinden. De nadruk ligt bij het cluster vooral op de boodschap dat voorzieningen kleiner en minder toegankelijk worden. Zorgvragen moeten 'teruggeduwd' worden, en mensen in hun Eigen Kracht gezet. In de stadsdelen is meer aandacht voor het investeren in zelfredzaamheid, maar niet voor de personele investering die hiermee gepaard gaat. Zelfredzaamheid kan een grote druk leggen op stadsdelen en welzijnsinstellingen, met een toename van het aantal professionals tot gevolg. Tegelijkertijd hebben welzijnsinstellingen (en stadsdelen) door bezuinigingen en fusies momenteel een zwakke positie.

Professional krijgt problemen met het invullen van de nieuwe rol

Veel professionals in het sociaal domein zijn niet getraind om mensen voor zichzelf te laten zorgen – zij zijn gewend zorg te verlenen. De Raad voor Maatschappelijke Omgeving benadrukte dit in haar onlangs verschenen rapport met betrekking op de jeugdzorg, met als titel *Ontzorgen en Normaliseren*. Hierin stelt de RMO dat de jeugdzorg onbetaalbaar en onbeheersbaar is geworden, omdat gezinnen te snel te zware hulp kregen. Het snel en preventief willen ingrijpen leidde ertoe dat 'vanuit een gemedicaliseerde bril naar alle kinderen als potentiële risicogevalen wordt gekeken'.⁵¹ Als oplossing

In Amsterdam: Het college heeft op 2 juli 2013 een principebesluit genomen en voor een hybride organisatievorm ('coöperatie') van de ouder- en kindteams gekozen. De jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp- en welzijnsorganisaties leveren als lid van de coöperatie, personeel voor de ouder- en kindteams. De ouder- en kindteams worden geleid door een gemeenteambtenaar. Daarnaast bestaan er stedelijke kwaliteits- en budgetregisseurs die een toezichhoudende rol hebben en zijn namens de gemeente aanspreekpunt voor de teamleiders van de ouder- en kindteams. Het is nog niet duidelijk hoe de regie er uit gaat zien. De verwachting is dat het college in januari 2014 en de gemeenteraad in maart 2014 een uitvoeringsbesluit neemt. Hierna volgt de 'formele' oprichting van de nieuwe organisatie.

⁵⁰ Tonkens en Duyvendak, Een hardhandige affectieve revolutie, in Thomas Kampen, Imrat Verhoeven en Loes Verplancke (2013), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* p. 238.

⁵¹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012), *Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg*, p. 46.

hiervoor beval de RMO aan een eerstelijns gezinscoach te introduceren, die erop gericht is om gezinnen zelf hun problemen te laten oplossen, in samenwerking met de sociale omgeving. Dit vergt echter wel een grote mentaliteitsverandering en een relativering van het eigen beroep. Ook deze gezinscoach is immers in de eerste plaats hulpverlener en zal het moeilijk vinden om een gezin waar zij een probleem signaleert het zelf te laten oplossen of vrijwilligers inschakelen. Dit kan leiden tot ontevredenheid bij professionals, omdat ze niet meer mogen doen wat ze het liefst willen, namelijk zorg verlenen. De professional moet daarbij een nieuwe balans vinden, want zij mag ook weer niet te 'passief' moet worden. 'Echte' problemen moeten snel worden onderkend en snel worden verholpen om een beroep op zwaardere hulp te voorkomen.

Samenwerking kent onvoldoende heldere verdeling van taken

Sociale wijkteams worden het meest door gemeenten ingezet om de transitie van de jeugdzorg te realiseren. Het idee is dat mensen vanuit verschillende disciplines en organisaties samenwerken om zo de problemen van gezinnen snel en adequaat helpen te verminderen. Een belangrijke vraag daarbij is: wie wordt verantwoordelijk voor de sociale wijkteams? Over het algemeen zijn er drie manieren om de wijkteams vorm te geven⁵²

1. De gemeente wordt verantwoordelijk. Alle professionals in de sociale wijkteams worden ambtenaar.
2. De gemeente geeft aanbieders de opdracht om sociale wijkteams te vormen.
3. Gemeente en aanbieders doen het samen door de medewerkers in dienst te houden bij de aanbieder, in opdracht van de gemeente.

Veel gemeenten, en ook Amsterdam, kiezen voor het derde hybride model waarbij gewerkt wordt in een 'coöperatie'. Een belangrijk risico daarbij is dat niet duidelijk is wie bij verschil van mening (bijvoorbeeld intensieve begeleiding van een gezin of niet) verantwoordelijk en doorslaggevend is voor het besluit van het wijkteam. Samenwerking moet geen doel op zich worden waardoor het echte probleem (het benutten van eigen kracht) vergeten wordt. Ook moeten praktische zaken als de bereikbaarheid van het team, het gebruik van een ICT-registratiesysteem⁵³ en het voeren van functioneringsgesprekken goed geregeld zijn.

Risicomijdende overheid geeft burger en welzijnsorganisaties te weinig ruimte

De gemeente wil erop toezien dat de activiteiten die burgers ontplooiën wel in lijn zijn met haar beleidsdoelstellingen. Ambtenaren werken vanuit kaders, die erop gericht zijn om risico's als ongelukken en ondoelmatige besteding van belastinggeld te vermijden. Een subsidieaanvraag van een burger moet dan ook uitvoerig zijn beargumenteerd, en de te behalen doelen dienen meetbaar te zijn. De ambtenaar moet zich immers kunnen verantwoorden voor zijn beslissing.⁵⁴ Initiatieven van burgers

⁵² Kalsbeek, Ella, *Wie wordt verantwoordelijk voor de sociale wijkteams?* op: <http://kennisnetjeugd.nl/blog/32-wie-wordt-verantwoordelijk-voor-de-sociale-wijkteams>

⁵³ Het CPB ziet het als een kans dat de gemeente door de decentralisatie informatievoorziening van zorg en onderwijs en veiligheid kan stroomlijnen. Zie ook: CPB (2013), *Decentralisaties in het sociaal domein*.

⁵⁴ SCP(2012), *Een beroep op de burger*, p. 18-19.

staan echter los van deze kaders en zijn het product van een individueel idee, of een behoefte van een bepaalde groep. De kans bestaat dat het burgerinitiatief zich niet houdt aan de kaders die de gemeente stelt. Hoe zorg je ervoor dat de burger niet verstikt wordt door de beleidsregels en bureaucratie en de puf verliest om zich in te zetten voor zijn omgeving? Het vinden van deze balans tussen enerzijds ruimte geven en anderzijds controle op risico's houden is lastig. Bij welzijnsinstellingen speelt dit ook nog op een andere manier. De gemeente is gewend pas subsidie te verlenen wanneer er een gedetailleerd plan ligt met geplande activiteiten, waarop een instelling afgerekend kan worden. Welzijnsinstellingen dienen echter de vraag 'in de buurt' op te halen en hierop een activiteitenaanbod toe te snijden. Door de verplichting om van tevoren gedetailleerde plannen in te dienen, hebben welzijnswerkers minder vrijheid in te spelen op de behoefte in de buurt.⁵⁵ Het risico is hier kortom dat de financiering- en verantwoordingsystematiek van de gemeente niet past bij de nieuwe manier van werken.

In Amsterdam: Deze beheersing van de professional zien we in Amsterdam terug in de Samen DOEN!-teams, waar het advies van de RMO in de praktijk wordt gebracht. Ook hier is het doel kwetsbare gezinnen zoveel mogelijk zelf hun problemen te laten aanpakken.

4.2 Risico 2: Burgers zullen in hun gedrag en houding niet aan de verwachtingen voldoen

Bij de vernieuwing van het sociaal domein hangt veel af van de inzet van burgers. Zij dienen niet alleen te gaan zorgen voor hun familieleden, maar ook oog te hebben voor hulpbehoevende buurtgenoten. Generalistische hulpverleners moeten volgens de voorgenomen plannen met een gezin of een individu om de 'keukentafel' gaan zitten en scherp opletten wat hun cliënt of zijn omgeving zelf kan doen om de problemen op te lossen. Maar zal dit beroep op Eigen Kracht wel vruchten afwerpen?

⁵⁵ Dit speelt ook in de thuiszorg, waar initiatieven om de thuiszorg eenvoudiger en integraler te laten werken gefrustreerd worden door de bureaucratische houding van het Centrum Indicatiestelling Zorg. (Zie: Sjors van Beek (2013), Thuiszorg voor tussenmensen, *Groene Amsterdammer* 30.)

Het draagvlak voor de vernieuwing wordt overschat

Hoogleraar burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam Evelien Tonkens stelt dat de veranderingen in het sociaal domein in kleine stapjes gaan, die elk op zichzelf weinig beroering opwekken. Maar in de periode 2007-2022 zal de verzorgingsstaat wel volledig zijn omgebouwd, waarbij vooral veel meer taken bij burgers en maatschappelijke instellingen terechtkomen.⁵⁶ Onderzoek wijst echter uit dat burgers niet onverdeeld positief staan tegenover het idee dat zij meer voor elkaar moeten

zorgen. Soms wel op een abstract, 'cognitief' niveau, maar als het concreter wordt, zijn burgers huiveriger. Men is vooral positief over 'eigen verantwoordelijkheid' als dit geïnterpreteerd wordt als minder betutteling.⁵⁷ Burgers vinden afhankelijkheid van de overheid helemaal niet ongewenst, maar afhankelijkheid van familie vinden ze wel ongepast. De ontwikkeling naar eigen verantwoordelijkheid komt volgens Tonkens dan ook niet vanuit de maatschappij, maar is een van bovenaf opgelegde stelselwijziging: de ontwikkelingen zijn politiekgestuurd.⁵⁸ Om de vernieuwing tot een succes te maken moet de overheid dan ook een mentaliteitsverandering teweeg brengen.⁵⁹ Burgers moeten het zelf gaan willen. Dit betekent dat er aandacht moet zijn om draagvlak te creëren, zoals in Engeland is geprobeerd met de introductie van het concept Big Society. Het succes van deze 'verinnerlijking' van het nieuwe beleid is een belangrijke voorwaarde voor het succes.

In Amsterdam komt dit thema – net als in de landelijke politiek – weinig ter sprake. In het najaar van 2013 komt de gemeente weliswaar met een 'Plan van Aanpak voor Sociale Veerkracht', maar vooralsnog overheerst een positief geluid, waarbij regelmatig wordt vermeldt dat een nieuwe werkwijze juist zal leiden tot betere zorg. Stadsdeel Oost noemt haar programma niet voor niets *De versterking van het sociaal domein*. Het blijft onderbelicht dat de vernieuwing van het sociaal domein grote stelselwijzigingen inhoudt, waarbij Amsterdammers veel extra verantwoordelijkheden krijgen.

Tot nu toe is er weinig aandacht voor het creëren van draagvlak. In dit kader wordt ook wel over 'horig burgerschap' gesproken: mensen krijgen wel veel extra verantwoordelijkheden, maar hebben niet de kans om mee te praten over wat ze wel en niet tot hun burgerplichten vinden horen.⁶⁰ Dit is totaal tegengesteld aan de visie van de Britse bestuurskundige Stephen Osborne. Hij stelt juist dat bij dergelijke ingrijpende stelselwijzigingen het essentieel is om een analyse te maken van de

⁵⁶ Tonkens en Duyvendak, *Wie wil zich nu laten douchen door de buurman?*, *Trouw*, 13 mei 2013.

⁵⁷ Dekker, Paul en Josje den Ridder, Meer eigen verantwoordelijkheid in de publieke opinie. Wat willen Nederlanders, in Thomas Kampen, Imrat Verhoeven en Loes Verplancke (2013), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, p. 46-60.

⁵⁸ Tonkens en Duyvendak, 'Een hardhandige affectieve revolutie', in: Kampen et al. (2013), *De affectieve burger*, p. 244.

⁵⁹ Lichte dwang kan hierbij ook een middel zijn. In een artikel in dagblad *Trouw* wordt beschreven dat in verzorgingshuizen in Gouda de familie van bewoners 'moreel verplicht' wordt om een aantal uur per maand vrijwilligerswerk te doen. Volgens het verzorgingshuis zelf tot tevredenheid van bewoners en omgeving. (Zie *Trouw*, 'Zorginstelling maakt mantelzorg tot plicht', 19 augustus 2013; Hintum, Milou van, Bij familieparticipatie hoort het credo graag of niet, *Volkskrant*, 21 augustus 2013). Over de plannen van het verzorgingstehuis zijn Kamervragen gesteld door de SP en de PVV (zie Ministerie van VWS, *Kamervragen*, kenmerk 103874-100630-LZ, 18 september 2012).

⁶⁰ Tonkens en Duyvendak, *Wie wil zich nu laten douchen door de buurman?*, *Trouw*, 13 mei 2013.

aanwezige risico's, en hierover te onderhandelen met alle betrokkenen.⁶¹ Punten van discussie zijn hierbij: welke risico's zijn aanvaardbaar, en wie draagt er verantwoording? Het risico bij een te optimistische insteek van het beleid, zonder aandacht voor draagvlak, is dat er verkeerde verwachtingen worden geschept en dat burgers worden geconfronteerd met een onverwacht grote verantwoordelijkheid, die zij niet kunnen of willen dragen. Maatschappelijke onvrede kan hiervan het gevolg zijn.

Logica van de wijk sluit niet aan bij netwerk en wens van burger

In de plannen rond de vernieuwing van het sociaal domein spelen de burens een belangrijke rol. Binnen deze geografische eenheden dienen mensen meer voor elkaar te gaan zorgen. Dit strookt echter niet met het afnemende belang van de buurt in het sociale leven: veel mensen hebben hun netwerk juist buiten de buurt. Door de toegenomen mobiliteit en het gebruik van sociale media kan het netwerk zelfs verspreid over het hele land zitten. Ook bestaat er juist een schroom om hulp te vragen aan burens: men probeert vaak juist een zekere afstand van elkaar te houden, om hun privacy te bewaken.⁶² De buurt is met andere woorden geen afdoende kader voor het oplossen van zorgvragen. Hier komt nog bij dat de kwaliteit van de leefomgeving van invloed is op de betrokkenheid van bewoners bij elkaar. In een stadswijk met veel problemen zijn bewoners minder geneigd zich voor elkaar in te zetten. Wanneer de overheid zich hier terugtrekt, kan dit leiden tot een verder verval, en nog minder bereidheid bij te dragen.⁶³ De gemeente zou kunnen overwegen om een eigen (lokale) diensten- en zorgruilsysteem op te zetten.

In Amsterdam: De familie, die eerder in aanmerking komt om mantelzorg te verlenen, woont bij Amsterdammers vaak niet in de buurt. Veel hoogopgeleide jongeren van het platteland vertrekken voor studie of werk naar Amsterdam, terwijl hun ouders achterblijven. Wanneer de oudere generatie afhankelijk wordt van anderen voor bepaalde zorgvragen, kan dit op termijn verstrekken gevolgen hebben voor de mobiliteit. Wordt het noodzakelijk om in de buurt van familie te blijven wonen, omdat zij op termijn afhankelijk van jou zullen worden? Hoe kan familiale hulp tot stand komen zonder de mobiliteit aan te tasten?

Het aanbod van burgers sluit niet altijd aan bij wat nodig is

Het is maar de vraag of burgers bereid zijn de handschoenen op te pakken om onderling hulp te verlenen, zeker waar het gaat om zorg voor personen buiten de intieme kring. Er zit immers een groot verschil tussen het zorgen voor een moeder en het begeleiden van een 'probleemgezin' in de straat. Mensen met een zorgvraag leven bovendien niet zelden in een sociaal isolement, waarbij een eigen netwerk zo goed als ontbreekt. Hoe realistisch is het dan dat er mensen klaarstaan om hen te helpen, wanneer de professionele zorgverleners wegvallen? In veel huidige beleidsplannen worden onrealistische verwachtingen gewekt van wat burgers allemaal kunnen en willen oppakken. Zelfs bij ingewikkelde gezinsproblematiek zouden de burens

⁶¹ Stephen Osborne tijdens zijn lezing op het Festival der Bestuurskunde 10.0: *Sociale Innovatie*, 28 februari 2013 te Utrecht

⁶² Interview met M. Jager-Vreugdenhil (2013), *Zorg en Welzijn* 19 (5), p. 10-12.

⁶³ SCP, *Een beroep op de burger*, p. 272.

ingeschakeld moeten worden. En vrijwilligers worden geacht grote verantwoordelijkheden op zich te nemen.⁶⁴ Maar er kan niet van burgers verwacht worden dat zij alle taken overnemen. Burgers ontplooiën activiteiten die in het verlengde liggen van hun persoonlijke interesses. Of, als het gaat om mantelzorgers, verzorgen zij diegene met wie zij (ook vóór diegene zorg nodig had) al een persoonlijk band hadden. Een vrijwilliger die voetballertjes traint gaat niet 's avonds omdat hij nu eenmaal vrijwilliger is anderen helpen met steunkousen aantrekken. Dat is zeker geen automatisme. Er zijn wellicht genoeg vrijwilligers die in een bibliotheek willen helpen, maar is daarmee ook alle hulp te krijgen die nodig is om een bibliotheek duurzaam te laten draaien? Hier komt bij dat veel mensen gewoon geen tijd hebben om veel extra taken op zich te nemen, zelfs niet als het om familie gaat. Het risico is dan ook dat veel gaten die de terugtrekkende overheid openlaat, door niemand worden ingevuld.

4.3 Ongewenste neveneffecten van sociale vernieuwing

Ook als burgers wél in het gat springen dat de overheid openlaat, is het niet vanzelfsprekend dat dit de gewenste resultaten oplevert. Ook hier spelen een aantal risico's, waarvan het belangrijk is dat de gemeente er van tevoren over nadenkt en op anticipeert. Doet zij dit niet, dan is het volgens de sociologen Duyvendak en Tonkens wachten op de schandalen in de media. Pas door open te zijn over deze risico's en de alternatieven – of het ontbreken ervan – te bespreken, kan de overheid beginnen met het kweken van draagvlak.

Het aan moeten spreken van het eigen netwerk ondermijnt de zelfstandigheid

Wanneer burgers taken overnemen die eerst in handen waren van professionele zorgverleners, kan dit onvoorziene negatieve neveneffecten opleveren. Het overlaten van hulp aan burens kan leiden tot een sterke sociale controle (ik help jou pas als je 'normaal' doet), waar de huidige individualistische maatschappij niet (meer) op is toegerust. Ook wijst recent onderzoek uit dat burgers zich juist veel hulpbehoevender kunnen voelen wanneer ze afhankelijk zijn van hun eigen netwerk.⁶⁶ Bij een professionele zorgverlener kan een patiënt juist meer onafhankelijkheid ervaren. Niet voor niets is de verzorgingsstaat na de oorlog opgebouwd om mensen autonomie en zelfredzaamheid te bieden ten opzichte van de directe omgeving. De definitie van zelfredzaamheid is de laatste jaren echter volledig omgedraaid, en draait nu om autonomie ten opzichte van de staat.

In Amsterdam: Voor al deze punten geldt dat er in Amsterdamse beleidsnota's nauwelijks aandacht voor is. In een 'superdiverse'⁶⁵ stad, waar groepen mensen met allerlei achtergronden en gewoonten samenleven, zijn deze zwaktes van Eigen Kracht extra relevant.

⁶⁴ Broenink, Norbert en Sanneke Verweij, *Welzijn van de wijk. Effecten van vernieuwd welzijn activiteiten in Amsterdam-Zuid* (Rapport DSP-groep) p. 8.

⁶⁵ Crul, Maurice, Jens Schneider en Frans Lelie (2013), *Superdiversiteit. Een nieuwe visie op integratie*.

⁶⁶ Grootegoed, Ellen, Van claimcultuur naar schaamtecultuur? in: Kampen et al (2013). *De affectieve burger*, p. 91.

Ten slotte bestaat bij een groter beroep op onderlinge zorg van familie, buren en buurt een groter risico op mishandeling en misbruik, met name bij mensen met een verstandelijke beperking.⁶⁷ Ook kunnen er conflicten ontstaan tussen welwillende buren en mensen met beperkingen, omdat de tweede categorie niet goed weet waar de grenzen van het betamelijke liggen, en de ander ze niet goed durft aan te geven.

Burgerinitiatieven kunnen op gespannen voet komen te staan met het algemeen belang
Het belang van sleutelfiguren of trekkers in het ontwikkelen van burgerinitiatief is groot. Er is vaak één iemand, of een klein aantal, dat in beweging komt en iets opzet. Het risico is echter dat deze individuen een initiatief opzetten dat voor henzelf nuttig en belangrijk is, maar niet voor de rest van de buurt. Met andere woorden: ontplooiën zij wel die activiteiten waar de buurt op zit te wachten of die de gemeente graag wil zien? Het initiatief om te komen tot initiatieven om de woonomgeving te verbeteren komt vaak van hoger opgeleide mannen van middelbare leeftijd. Dit kan ertoe leiden dat kwetsbaardere burgers buiten de boot vallen.

Als we dit risico iets breder zien, gaat het in wezen om de vraag wie het algemeen belang waarborgt wanneer de rol van de staat kleiner wordt. Als de overheid niet meer betaalt voor taken in het domein van welzijn, kan zij moeilijk voorkomen dat bewoners zich volgens hun eigen sociale netwerk gaan organiseren. In landen met traditioneel een zwakke rol voor de staat leidt deze dominantie van bepaalde groepen, bijvoorbeeld georganiseerd langs sociaaleconomische of etnische lijnen, met regelmaat tot maatschappelijke conflicten.⁶⁸

In Amsterdam:

Het blijkt voor een gemeente Amsterdam lastig te zijn de representativiteit te waarborgen.⁶⁹ Zo concludeerde stadsdeel West dat de burgerinitiatieven afkomstig waren van een kleine, eenzijdige groep burgers. Bovendien waren de projecten zelf ook sterk eenzijdig: ze hadden vrijwel allemaal van doen met 'ontmoeting' en 'meer groen'.⁷⁰ Ook kan het zo zijn dat burgerinitiatieven conflicteren met het doel van het gemeentelijk beleid. Stadsdeel West kiest ervoor alleen nog vier grote, multifunctionele accommodaties te subsidiëren waarin maatschappelijke organisaties ruimtes moeten delen, om zo de samenwerking te stimuleren. Via de wijkbudgetten van buurtgericht werken worden echter nu alsnog vele kleinere buurtkamers gefinancierd, dit contrasteert met de uitgangspunten van het welzijnsbeleid van het stadsdeel.

⁶⁷ Teeuwen, M. (2012), *Verraderlijk gewoon. Lichtverstandelijk gehandicapte jongeren, hun wereld en hun plaats in het strafrecht*.

⁶⁸ Dit kwam naar voren in een gespreksessie van de rekenkamer Amsterdam met hoge beleidsambtenaren uit onder meer Kenia, Uganda en Tanzania. Zij waren in Nederland voor een cursus van 'The Hague academy for local governance', op 21 juni 2013.

⁶⁹ SCP (2012), *Een beroep op de burger*, p. 270. Rekenkamercommissie Terneuzen (2009), *Wijken en kernen in beeld. Onderzoek naar wijkbeheer in de gemeente Terneuzen: "zorgenkind of moeders liefste?"*.

⁷⁰ Stadsdeel West (2012), *Voorlopig Eindrapport Tussentijdse Evaluatie Buurtgericht Werken*.

Nieuwe werkwijze professionals en burgerinitiatieven vergroten rechtsongelijkheid

In de verzorgingsstaat is iedereen verzekerd van een gelijke toedeling van voorzieningen op basis van algemene rechtsregels. In het vernieuwde sociaal domein zullen burgers echter minder vaak hun recht kunnen claimen op voorzieningen. Het huidige systeem van de AWBZ is gebaseerd op indicaties, waarbij een centrale organisatie (het CIZ) op basis van een vaste werkwijze besluit of iemand recht heeft op zorg. In de nieuwe situatie zullen individuele gezinscoaches gaan bepalen waar iemand recht op heeft en welk deel de omgeving van de cliënt dient op te lossen. Om te bepalen wat de 'Eigen Kracht' is van een cliënt, moet een gezinscoach in korte tijd een beeld vormen van de hulp die burens, familie en vrienden in potentie kunnen geven. Dit is moeilijk vast te stellen of te standaardiseren, waardoor een ongelijke behandeling en daarmee rechtsongelijkheid op de loer ligt. De publicist Martin Sommer stelt in dit kader: *Als overheidsvoorzieningen afhangen van de omgeving is de rechtspraktijk willekeur. Vroeger bepaalde de pastoor of je in aanmerking kwam voor de bedeling. Zo direct is het een postmoderne ambtenaar.*⁷¹

Niet alleen de nieuwe manier van werken van professionals, maar ook burgerinitiatieven kunnen leiden tot rechtsongelijkheid. Maatschappelijke initiatieven komen vaak tot stand met een duidelijke missie van de oprichters, waarmee zij een minderheid bedienen. Zodoende ontstaat een divers aanbod aan voorzieningen, waarbij geen garantie bestaat dat de inhoud, toegang, omvang en kwaliteit van deze voorzieningen voor iedereen gelijk is.⁷²

⁷¹ Sommer, Martin, Burgerkracht klinkt redelijk, maar leidt tot chaos en willekeur, *Volkskrant*, 9 juni 2013.

⁷² Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugreden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, p. 9-10, 32-33, 39, 42, 47.

De kans is groot dat mantelzorgers overvraagd worden

In Nederland doen al relatief veel burgers aan vrijwilligerswerk en mantelzorg.⁷⁴ Het is dus maar de vraag of de Nederlandse civil society nog meer ondersteuning kan bieden. Een recent onderzoek in stadsdeel Zuid wees bovendien uit dat vrijwilligers die taken overnemen van professionals hier soms min of meer toe gedwongen waren, terwijl ze zich er eigenlijk niet toegerust voor voelden.⁷⁵ Mensen die bereid zijn mantelzorg te verlenen, doen dit vaak nu al en zullen snel overbelast worden wanneer zij meer taken krijgen toebedeeld.⁷⁶ Het is dus belangrijk dat de overheid erop let dat zwaar belaste mantelzorgers niet nog meer taken op zich krijgen, maar dat burgers die nu nog geen mantelzorg verlenen wel ingeschakeld worden. Deze mentaliteitsverandering zal niet gemakkelijk te bewerkstelligen zijn.

In Amsterdam: De gemeenteraad van Amsterdam heeft tijdens de commissievergadering KSZ van 26 juni 2013 ook haar zorg uitgesproken dat mantelzorgers overbelast raken.⁷³

De gevolgen van de terugtrekkende overheid zijn niet voor alle burgers gelijk.

Vrijwilligers zijn, zeker waar het gaat om (mantel)zorg, meestal vrouw. De grotere rol voor onderlinge hulp zal dan naar verwachting dan ook vooral op de schouders van vrouwen terechtkomen.⁷⁷ Dit kan ertoe leiden dat vrouwen minder vaak werken, of meer parttime, omdat zij bijvoorbeeld moeten zorgen voor een familielid. Terwijl vrouwen zich de afgelopen decennia steeds meer hebben bevrijd van het aanrecht, zouden ze nu dus weer kunnen terugvallen op allerlei (onbetaalde) zorgtaken. Hiernaast zal de vernieuwing in het sociaal domein vooral zwaar drukken op de lagere sociale klassen. Mensen met lagere inkomens zullen minder vaak in staat zijn hun zorg zelf in te kopen, zodat hun omgeving vaker zal moeten bijspringen. Hiernaast hebben mensen uit lagere sociaaleconomische klassen vaker een grotere zorgbehoefte.

4.4 Conclusie

Dat het sociaal domein vernieuwd moet worden stelt de rekenkamer in deze notitie niet ter discussie. Dat is een politieke beslissing. Maar het is duidelijk dat de vernieuwing van het sociaal domein een rigoureuze aanpassing van de verzorgingsstaat betekent, waarvan waarschijnlijk pas over een aantal jaar duidelijk is wat het precies inhoudt. De veranderingen zullen al dan niet bedoelde grote gevolgen hebben voor de sociale verhoudingen en bergen talloze risico's in zich. Tegelijkertijd is het ook een proces dat grotendeels van bovenaf wordt opgelegd. De suggestie wordt wel gewekt dat de overheid een trend volgt die onder de bevolking leeft, maar

⁷³ Commissievergadering Kunst, Sport en Zorg, 26 juni 2013.

⁷⁴ Het percentage Nederlanders dat aan vrijwilligerswerk doet ligt al jaren op 41 procent. In 2006 hielpen 1,4 miljoen Nederlanders zieke of gehandicapte familieleden. (Zie Judith Metz (2008), Anatomisch model voor de civil society voor de Wmo, *Sociale interventie* 17 (3), p. 41).

⁷⁵ Broenink, Norbert en Sanneke Verweij, *Welzijn van de wijk. Effecten van vernieuwd welzijn activiteiten in Amsterdam-Zuid* (Rapport DSP-groep), p. 8.

⁷⁶ Interview met M. Jager-Vreugdenhil (2013), *Zorg en Welzijn* 19 (5), p. 10-12.

⁷⁷ Tonkens en Duyvendak, Wie wil zich nu laten douchen door de buurman, *Trouw*, 13 mei 2013.

in werkelijkheid lijkt het omgekeerde eerder het geval.⁷⁸ Dit thema verdient dan ook een uitgebreid maatschappelijk debat, dat zowel binnen als buiten de raad gevoerd kan worden. Hiervoor is het echter wel noodzakelijk dat duidelijk is wat er nu precies verandert, en welke risico's hierbij te onderscheiden zijn. Uit deze opsomming van de belangrijkste risico's worden grofweg drie soorten risico's duidelijk.

Het eerste risico is dat de gemeentelijke organisatie en de partnerorganisaties niet in staat zullen zijn zich de nieuwe werkwijze eigen te maken. Het vergt immers een andere mentaliteit en een compleet andere inrichting van de bureaucratie. Maar ook het gebrek aan een helder perspectief en de huidige onrust rond de vernieuwing van het bestuurlijk stelsel vormen mogelijk een belemmering bij de veranderingen. Ten tweede bestaat het risico dat er voor de veranderingen onvoldoende draagvlak is en dat Amsterdammers de taken die hen toegeschoven worden helemaal niet zullen uitvoeren. De overheid doet er weinig aan dit draagvlak te creëren, maar probeert door een extra optimistische insteek juist de verstrekkendheid van deze omwenteling te relativiseren. Ten derde kan de vernieuwing van het sociaal domein ingrijpende gevolgen hebben voor burgers, zowel voor hen die zorg ontvangen als voor diegenen die het moeten gaan verlenen. Burenhulp gaat niet zelden samen met sociale controle – die niet altijd gewenst is. Hiernaast kan vrijwillige zorgverlening leiden tot frustraties, onbegrip en conflicten, met alle mogelijke gevolgen van dien. Ook zijn burgerinitiatieven vaak niet representatief, waardoor bepaalde bewoners buiten de boot vallen. Tenslotte geldt voor zorgverleners dat zij overvraagd kunnen worden, kan de vrouwenemancipatie belemmerd raken, klassenverschillen uitvergroot en de mobiliteit belemmerd.

De risico's die hierboven staan geschetst, zullen niet allemaal uitgebannen kunnen worden. Het gaat er in de vernieuwing van het sociaal domein juist om dat burgers moeten accepteren dat de overheid minder bescherming zal bieden tegen risico's die ieder mens in zijn leven loopt. Problemen of situaties waar eerder een overheidsregeling soelaas bood, zullen mensen in steeds ruimere mate zelf moeten oplossen, met alle beperkingen van dien. De vraag is welk van de risico's die hier geschetst zijn we acceptabel vinden, en welke niet. Rond deze vraag zou het debat volgens de rekenkamer gevoerd moeten worden.

⁷⁸ Tonkens en Duyvendak, 'Een hardhandige affectieve revolutie' in: Kampen et al. (2013), *De affectieve burger*, p. 244; Metz, Judith (2008), *Anatomisch model van de civil society*, p. 41.

R a

Bijlage 1 - Geraadpleegde personen

Gemeente Amsterdam

Cluster Sociaal&Veiligheid

Marc Uppelschoten	Procesmanager Cluster Sociaal&Veiligheid
Suze Duinkerke	Directeur Dienst Wonen, Zorg en Samenleven
Madelon Burgerhout	Adviseur sociaal domein

Stadsdeel Oost

Mariëtte Dol	Hoofd afdeling maatschappelijke ontwikkeling
--------------	--

Stadsdeel West

Con Lenglet	Programmamanager <i>Iedereen doet mee</i> /adviseur Welzijn
-------------	---

Welzijnsorganisaties

Gury Douma	Directeur/bestuurder Dynamo
Hans Zuiver	Bestuurder Combiwel, directeur ABC-alliantie

Bewonersorganisaties

Pierre Mehlkopf	Bestuurslid Meevaart community
Jet van Rijswijk	Voorzitter Stichting Bewonersplatform Oud-West (SBOW)

Raadsleden

Harko van den Hende	Raadslid PvdA, stadsdeel Oost
Nell van der Hamsvoord	fractieondersteuner en ex-raadslid SP, stadsdeel West

Deelname bijeenkomsten

- Deelname Festival der Bestuurskunde, thema Sociale Innovatie, 28 februari 2013.
- Deelname The Hague Academy of local governance met als thema 'Citizen participation&accountability', 21 juni 2013.
- Deelname aan Stadsgesprek in De Balie *Amsterdam zorgt voor zichzelf*, 10 september 2013
- Deelname aan *Zorg+Welzijn Jaarcongres*, 10 september 2013.

R a

Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten

A. Literatuur

- Beek (2013). Thuiszorg voor tussenmensen. *Groene Amsterdammer* 30.
- Broenink, Norbert en Sanneke Verweij, Welzijn van de wijk. Effecten van vernieuwd welzijn activiteiten in Amsterdam-Zuid (DSP-groep 2013).
- CPB, *Decentralisaties in het sociaal domein*, Uitgevoerd op verzoek van ministeries van BZK, Financiën en de VNG, 4 september 2013.
- Crul Maurice, Jens Schneider en Frans Lelie (2013), *Superdiversiteit. Een nieuwe visie op integratie*.
- Dalen, Peter van en Wim Klei (2011). Gemeentelijke regie op Welzijn Nieuwe Stijl. Als je loslaat, *Sociaal Bestek* 9, p. 16-19.
- Hintum, Milou van, Bij familieparticipatie hoort het credo graag of niet, *Volkskrant*, 21 augustus 2013
- Hoogwoudt, Marcel (2013). *Kaders voor sturing op de decentralisaties in het sociaal domein*, Hoogwoudt Kennistransfers bv.
- Hortulanus, Roellof, Ambivalenties in het sociale domein. Opdrachtverlening, professionele verantwoording en impactanalyse, de noodzaak van meervoudigheid.
- Interview met Marja Jager-Vreugdenhil, 'We moeten met zijn allen leren om hulp te vragen', *Zorg en Welzijn*, 3 mei 2013, p. 10-12.
- Kalsbeek, Ella, *Wie wordt verantwoordelijk voor de sociale wijkteams?* op: <http://kennisnetjeugd.nl/blog/32-wie-wordt-verantwoordelijk-voor-de-sociale-wijkteams>
- Kampen, Thomas, Imrat Verhoeven en Loes Verplanke (red.) (2013), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*.
- Kennisnetwerk Amsterdam (2012). *Leren van de stad. Samen werken aan de buurt. Het vakmanschap van de participatieprofessional. Met competentieprofiel*, Amsterdam: SDA-Print.
- Kluft, Maaïke (2012). Zeg, bent u misschien de nieuwe professional? De omslag van de visie over welzijn naar het handelen van de nieuwe professional, *Journal of Social Intervention* 21 (1), p. 59-71.
- Kuperus Gebrich, Marian Kluijtmans, Sebastiaan van den Bogaard en Jaring Hiemstra (2010). Nieuwe rol en werkwijze diensten Maatschappelijke Ontwikkeling, *Sociaal Bestek* 6, p. 6-9.
- Metz, Judith (2008). Anatomisch model van de civil society voor de WMO, *Journal of Social Intervention* 17 (3), p. 33-43.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsstandpunt inzake Doe Democratie*, 9 juli 2013.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2010). *Welzijn Nieuwe Stijl*. Den Haag: ministerie van VWS.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Kamervragen, kenmerk 103874-100630-LZ*, 18 september 2012.

- Oude Vrielink, Mirjan en Imrat Verhoeven (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid, *Bestuur en Beleid* 38 (4), p. 377-387.
- Oude Vrielink, Mirjan en Ted van de Wijdeven (2011). Ondersteuning in vieren. Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt, *Bestuur en Beleid* 38 (4), p. 438-455.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein.*
- Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (2012), *Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg.*
- Rekenkamer Rotterdam (2012). Wijken voor de stad. Realisatie van beloften gebiedsgericht werken. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.
- Rekenkamercommissie Terneuzen (2009), *Wijken en kernen in beeld Onderzoek naar wijkbeheer in de gemeente Terneuzen: "zorgenkind of moeders liefde?".*
- SCP (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: SCP.
- Sommer, Martin, Burgerkracht klinkt redelijk, maar leidt tot chaos en willekeur, *Volkscrant*, 9 juni 2013.
- Stads Advies (2011). *Herinrichting van het sociale domein WNS en Jeugdzorg Nieuwe Stijl.* Utrecht: Stads Advies.
- Steen, Martijn van der, Hans de Bruijn en Thomas Schillemans (2013). De grote samenleving. Over vitaliteit en nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers, *Bestuurskunde* 22 (1), p. 5.
- Teeuwen, M. (2012), *Verraderlijk gewoon. Lichtverstandelijk gehandicapte jongeren, hun wereld en hun plaats in het strafrecht.*
- *Trouw*, Zorginstelling maakt mantelzorg tot plicht, 19 augustus 2013
- Tegenlicht (2013), aflevering: *Gaten in de markt* (28 januari).
- Tonkens en Duyvendak (2013). Wie wil zich nu laten douchen door de buurman?, *Trouw* (13 mei 2013).
- Verwey-Jonker Instituut (2012). *Conditie voor zelforganisatie.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Verhoeven, Imrat en Evelien Tonkens (2011). Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid, *Bestuur en Beleid* 38 (4), p. 419-437.
- VNG (2012). Bouwen op de kracht van burgers. Naar een krachtige en samenhangende aanpak op het sociale domein. Den Haag: VNG.
- VNG (2013). De vitaliteit van de samenleving. Regisseren en geregisseerd worden. Den Haag: VNG.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers. Synopsis van WRR-rapport.* Den Haag: WRR.

B. Beleidsstukken

Gemeente Amsterdam

Gemeente Amsterdam

- Gemeente Amsterdam, *Begroting 2011.*
- Gemeente Amsterdam, *Begroting 2012.*

- Gemeente Amsterdam, *Kadernota 2013*, 15 mei 2012.
- Gemeente Amsterdam, *Begroting 2013*.
- Gemeente Amsterdam, *Kadernota 2014*.

DMO

- DMO, *Risicorapportage Om het kind. Programma Hervorming zorg voor de jeugd*, 19 maart 2013.
- DMO, *Memo Decentralisaties Sociaal Domein*, 5 september 2012.
- DMO, *Presentatie Programma Samen DOEN in de buurt. Nieuw voor oud: borging van de systeeminnovatie*, 31 mei 2012.
- DMO, *Integrale aanpak kwetsbare huishouden met meervoudige problematiek*, 15 november 2011.

WZS

- WZS, *Beleidsbrief Amsterdamse Zorg: Noodzaak Voorop*, mei 2013 (Besproken in commissievergadering KSZ, 26 juni 2013).
- WZS, *Koersbesluit Amsterdamse Zorg: Noodzaak Voorop*, september 2013.

Dienst O&S

- Dienst O&S, *Integrale analyse heroverwegingen sociale domein*, januari 2011.

Sociale Alliantie/Cluster Sociaal& Veiligheid

- Cluster Sociaal&Veiligheid, 'Aanzet agenda en relaties bestuurlijke besluitvorming', juli 2013.
- Cluster Sociaal&Veiligheid, *Memo 'uniform en samenhangend organiseren 0^e/1^e/2^e lijn'*, 19 juni 2013.
- Cluster Sociaal & Veiligheid, *Vernieuwen in het sociaal domein*, 11 juni 2013.
- MT Sociaal Domein, *Herontwerp beleidsvorming Sociaal Domein. Beleid in de dragende samenleving*, 22-4-2013.
- Cluster Sociaal&Veiligheid, "Kruisjeslijst" taken en bevoegdheden sociaal domein, 7 januari 2013.
- Cluster Sociaal&Veiligheid, *Memo 'kruisjeslijst' sociaal domein voor bestuurdersconferentie*, 9 januari 2013.
- Cluster Sociaal&Veiligheid, *Actielijst Cluster Sociaal&Veiligheid*, 4 februari 2013.
- Sociale Alliantie, *Bestuursopdracht Visie op inrichting, sturing en organisatie in het sociaal domein*, 5 oktober 2012.
- Sociale Alliantie, *Ambtelijke opdracht uitvoering integrale analyse heroverwegingen*, 5 november 2010.
- Sociale Alliantie, *Verslag SA*, 29 oktober 2012.
- Sociale Alliantie, *Verslag BK*, 6 november 2012.
- Sociale Alliantie, *Innovatie en vernieuwing in het Sociaal Domein*, 6 november 2012.
- Sociale Alliantie, *Verslag MT*, 26 november 2012.
- Sociale Alliantie, *Verslag BK*, 29 november 2012.
- Sociale Alliantie, *Oplegger bij de Visie Innovatie en Vernieuwing in het Sociaal Domein*, 30 november 2012.

- Sociale Alliantie, *Reactie stadsdelen op oplegger Visie Sociaal Domein*, 4 december 2012.
- Sociale Alliantie, *Uitwerkingsopdrachten 1S1O. Zoekrichtingen 1+4-Beleid+Benchmark*, 4 december 2012.
- Sociale Alliantie, *Verslag MT*, 10 december 2012.
- Gemeente Amsterdam en Gezamenlijke Stadsdelen, *Ambtelijke opdracht uitvoering integrale analyse heroverwegingen – definitie'*, 5 november 2010.

Stadsdeel West

- Stadsdeel West, *Perspectievennota 2013*, 26 juni 2012
- Stadsdeel West, *Ruimte voor Burgers in West. Kaders en uitgangspunten voor participatie bij plan- en beleidsvoering en uitvoering*, 17 juli 2012.
- Stadsdeel West, *Uitwerkingsnota Ruimte voor burgers in West*.
- Stadsdeel West, *De vernieuwing van Welzijn in West. Richting voor het uitvoeringsprogramma Iedereen in West doet en telt mee*, 19 april 2011.
- Stadsdeel West, *Uitwerkingsnota: voor vernieuwing van welzijn in West*, 5 juli 2011.
- Stadsdeel West, *Adviescommissie Welzijn Nieuwe Stijl bij geschillen over accommodaties*, 29 november 2011.
- Stadsdeel West, *Verlening periodieke en eenmalige subsidie aan Combiwel tbv ABC-alliantie voor Activiteiten Welzijnswerk 23+ 2013*, 20 december 2012 met bijlagen:
 1. Toelichting op het raamwerk voor de beschikking
 2. Specificatie prestaties
 3. Nadere subsidieverplichtingen met betrekking tot hoofdactiviteiten
 4. Prestatieafspraken aanvullende activiteiten
 5. Eindtermen en Mijlpalen. Wat willen we hebben staan eind 2013
 6. Voor de invulling van gebiedsgericht werken.
- Stadsdeel West, *Effectsturing in West*, 28 november 2012.
- Stadsdeel West, *Communicatietraject Vernieuwing Welzijn 2012*, 19 maart 2012.
- Stadsdeel West, *Startdocument Buurtgericht werken in stadsdeel West*, 15 maart 2011.
- Stadsdeel West, *Voorlopig Eindrapport Tussentijdse Evaluatie Buurtgericht Werken*, 1 februari 2012.
- Stadsdeel West, *Opvallend dichtbij. Verhalen van 't Columbusplein*, 6 februari 2013.
- Stadsdeel West, http://www.west.amsterdam.nl/diversen/nieuws/algemeen-nieuws/nieuws-0/nieuws/buurt-praktijk-team/http://www.west.amsterdam.nl/wonen_en/dossier-veiligheid/toezicht-handhaving-0/buurtpraktijkteam-0/buurtpraktijkteam/
- Stadsdeel West, *Notitie Mogelijkheden bijdrage Midwest in gebouw De Wissel / Cabral*, 4 juni 2013.

Stadsdeel Oost

- Stadsdeel Oost, *Perspectievennota 2013*.
- Stadsdeel Oost, *Kadernota Versterking Sociaal Domein*, juli 2011.
- Stadsdeel Oost, *Nota van beantwoording Kadernota Versterking Sociaal Domein*, augustus 2011.
- Stadsdeel Oost *Tussennota Gebiedsgericht inzet*, september 2011.

- Stadsdeel Oost, *Uitvoeringsprogramma Versterking Sociaal Domein 2012-2014*.
- Stadsdeel Oost, *Uitvoeringsprogramma sociale accommodaties 2012-2014*, 22 mei 2012.
- Stadsdeel Oost, *Beleidsregels subsidies. Versterking Sociaal Domein*, 4 juni 2012
- Stadsdeel Oost, *Brief Jaarsubsidie 2013-toelichting op samenstelling nieuw budget civil society en besteding budget vrijwilligersorganisaties*, 14 november 2012.
- Stadsdeel Oost, *Brief Budget Civil Society*, 31 januari 2013.
- Stadsdeel Oost, *DIN's (Doelen, instrumenten en netwerk)*.
- Stadsdeel Oost, *VSD. Evaluatie verslag 2012*.

Stadsdeel Zuidoost

- Stadsdeel Zuidoost, *Actief burgerschap. Staan op je eigen benen. Kansrijk Zuidoost. Jaarprogramma 2012*.
- Stadsdeel Zuidoost, *Programma Participatie Zuidoost 2012-2014*.

Dynamo

- Dynamo, *In beweging tot meedoen. Bewoners van Oost in 2011. Buurtbewoners aan het woord over participatie*.

Eerdere relevante onderzoeken rekenkamer

De vernieuwing van het sociaal domein heeft raakvlakken met eerdere rapporten van de rekenkamer. Naar deze onderzoeken is in dit onderzoeksrapport verwezen, te weten:

- Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Gemeentelijke regie in het Jeugd domein. Wat niet weet, wat wel deert*, mei, 2013.
- Rekenkamer Amsterdam, *Uitkomsten deelonderzoek bezuinigingen 2011-2014*, maart 2012.
- Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Aansturing welzijnsinstellingen*, juni 2012.
- Rekenkamer Amsterdam, *Sociale werkvoorziening in Amsterdam. De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak*, december 2011.
- Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Bruggen slaan met buurtgericht werken. Een nulmeting in 7 stadsdelen*, juni 2011.

R a

Bijlage 3 - Risicorapportage Om het Kind

Risico's uit *Risicorapportage Om het Kind*

De gemeente heeft met de *risicorapportage Om het Kind* zelf ook een aantal risico's in kaart gebracht. In dit kader geven wij kort de risico's uit deze gemeentelijke rapportage weer, die als algemene risico voor de 'vernieuwing van het sociaal domein' gelden. De risico's die specifiek betrekking hebben op het jeugddomein laten wij hier buiten beschouwing.

1) *Discontinuiteit in de zorg*

Kinderen of hun ouders kunnen tijdens of na de ingrijpende stelselherziening niet meer bij de oude instellingen terecht, maar ook niet bij de nieuwe zorgaanbieders.

2) *Instellingenbelangen*

De instellingen zijn door de bezuinigingen en de stelselwijzing in de jeugdzorg onzeker over hun positie. Dit leidt tot strategisch gedrag om hun eigen voortbestaan veilig te stellen.

3) *Tijd om het nieuwe stelsel te testen*

De tijd is, mede door een traag besluitvormingsproces, te kort om met de proeftuinen alle kernelementen van het nieuwe jeugdstelsel goed uit te testen. Dit kan ertoe leiden dat er een systeem wordt ingevoerd, dat niet leidt tot de gewenste resultaten.

4) *Cultuuromslag 'ontzorgen en normaliseren'*

Bij burgers heerst de gedachte van 'recht op zorg' en ook professionals zijn nog teveel gericht op het overnemen van problemen. Als hierin geen mentaliteitsverandering plaatsvindt, neemt de zorgconsumptie niet af.

5) *Gebiedssturing*

Een adequate gebiedssturing komt niet tot stand, omdat de stad en stadsdelen het niet eens worden over de verantwoordelijkheidsverdeling. Alleen centraal stedelijke sturing is bovendien niet gewenst, omdat deze onvoldoende kennis van de lokale situatie bezit.

6) *Informatievoorziening en registratie*

Op een vraaggerichte zorg moet niet gestuurd worden door middel van productieafspraken, maar door het volgen van het zorggebruik achteraf. Daartoe wordt een keteninformatiesysteem opgezet. Het is de vraag of deze op tijd gereed is en goed genoeg functioneert om de instellingen te kunnen aansturen en verantwoording af te leggen aan het Rijk.

7) *Financiële Kaders Rijk en heroverdeeffect*

Het Rijk geeft niet tijdelijk duidelijkheid over het beschikbare budget en/of deze valt te laag uit voor de transitie van het stelsel. Bovendien strookt de nieuwe bijdrage niet met het daadwerkelijke zorgniveau in Amsterdam. De kans op extra bezuinigingen versterkt de onzekerheid.

8) *Te veel gemeentelijke programma's*

Binnen Amsterdam is sprake van veel gemeentelijke programma's, die los van elkaar opereren.

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam
telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
email info@rekenkamer.amsterdam.nl

