



# **VISIE**

# **Sociaal domein**

De maatschappelijke opgaven  
en de keuzemogelijkheden

22 januari 2021

# Inhoudsopgave

<b>1. Overkoepelende maatschappelijke opgave: passende ondersteuning voor inwoners ..... 2</b>	<b>3. Dilemma's efficiënt investeren in het sociaal domein ..... 8</b>
Inleiding..... 2	Inleiding..... 8
<b>1.1 De centrale probleemstelling.....3</b>	<b>3.1 Dilemma 4: hoe ver voer je resultaatgericht werken door? ..... 9</b>
Het probleem van de insluiting ..... 3	De inhoud van het dilemma..... 9
Het probleem van de uitsluiting ..... 3	Omgang met het dilemma..... 9
<b>1.2 De centrale visie .....3</b>	<b>3.2 Dilemma 5: in hoeverre werk je op basis van businesscases? ..... 9</b>
De cruciale rol van professionals in de toegang ..... 3	De inhoud van het dilemma..... 9
<b>1.3 Adviseren op basis van deze visie ..... 4</b>	Omgang met het dilemma..... 9
<b>2. Dilemma's effectief organiseren in het sociaal domein ..... 5</b>	<b>3.3 Dilemma 6: hoe bereik je evenwicht in het sociaal domein? .....10</b>
<b>2.1 Dilemma 1: op wie richt het beleid zich? ..... 6</b>	De inhoud van het dilemma..... 10
De inhoud van het dilemma..... 6	Omgang met het dilemma..... 10
De keuzes in kaart brengen in de lokale of regionale context..... 6	<b>4.1 Bronvermelding.....11</b>
<b>2.2 Dilemma 2: hoe verhoud je je tot je partners? En op welke schaal? ..... 6</b>	
Inhoud en keuzes ten aanzien van de rol van de overheid ..... 6	
Bijkomend dilemma: het gewenste schaalniveau..... 6	
<b>2.3 Dilemma 3: hoe positioneer je de toegang? ..7</b>	
De inhoud van het dilemma..... 7	
De keuzes in kaart brengen in de lokale of regionale context ..... 7	



# 1. Overkoepelende maatschappelijke opgave: passende ondersteuning voor inwoners

In het sociaal domein maken professionals dagelijks afwegingen die uiterst belangrijk zijn voor inwoners die ondersteuning nodig hebben en hun naasten. De wijze waarop de afwegingen worden gemaakt moeten in lijn liggen met de visie, ambities en doelstellingen de desbetreffende gemeente. Als de professionals in staat zijn een goede afweging te maken om al dan niet ondersteuning in te zetten (of een uitkering toe te kennen) en als de ondersteuning tijdig en passend is, dan kan de inwoner veel ellende bespaard blijven. Zo niet, dan kunnen sociale problemen zich opstapelen, waardoor mensen juist slechter af zijn. Aan deze kernafweging zijn twee problemen verbonden die haar tot zo'n lastige kwestie maken:

insluiting en uitsluiting.

## 1.1 De centrale probleemstelling

### Het probleem van de insluiting

Het probleem van de insluiting (wetenschappelijke term: lock-in) is dat wanneer er bij een hulpvraag of uitkeringsaanvraag te snel beslist wordt om professionele ondersteuning in te zetten, het probleem kan verergeren omdat iemand officieel een probleem 'heeft' en zich ook conform dit etiket gaat gedragen. De hulpvraag wordt dan een zichzelf vervullende wens en het is heel moeilijk hieruit te ontsnappen. Te meer omdat er op de langere termijn hulpafhankelijkheid kan ontstaan waardoor de inwoner zelf en diens sociale netwerk aan kracht inboeten (kracht die niet wordt aangesproken, sijpelt immers weg). Bovendien is professionele hulp niet per se beter dan hulp uit iemands omgeving. Veel psychosociale problemen zijn alleen op te lossen als je goed gekend wordt, van mens tot mens.

### Het probleem van de uitsluiting

Aan de andere kant is het zeer problematisch wanneer iemand uitgesloten wordt van professionele hulp als daarmee erger voorkomen had kunnen worden. Als een beginnend probleem onvoldoende onderkend wordt en er niet tijdig professionele hulp ingezet wordt, kan het probleem immers verergeren. Een voorbeeld hiervan is schuldenproblematiek: als een inwoner zonder ondersteuning zijn/haar schuldenprobleem niet kan oplossen, leidt niet tijdige ondersteuning of uitsluiting van ondersteuning vrijwel zeker tot grotere problemen in de toekomst. Het probleem van de uitsluiting kan ontstaan als financiële of organisatorische afwegingen leidend zijn en niet de ondersteuningsvraag van de inwoner.

Kortom, het maken van de kernafweging in het sociaal domein is balanceren op een dun koord: de afweging moet zodanig zijn dat de beide problemen van in- en uitsluiting voorkomen worden. Dit is een uiterst moeilijke opgave. Naast deze afwegingen bevindt zich de variant waarin professionals cliënten zelf (voorliggend) ondersteunen. Het idee is dat ondersteuning snel toegankelijk is en vragen adequaat kunnen worden opgepakt. Wanneer deze inzet als doel heeft om de cliënt weer zo snel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid te laten dragen voor zijn problemen, worden de traditionele lock-in-effecten hierdoor beperkt. Wanneer deze inzet leidt tot een lagere en kortere inzet, worden hiermee ook kosten bespaard.

## 1.2 De centrale visie

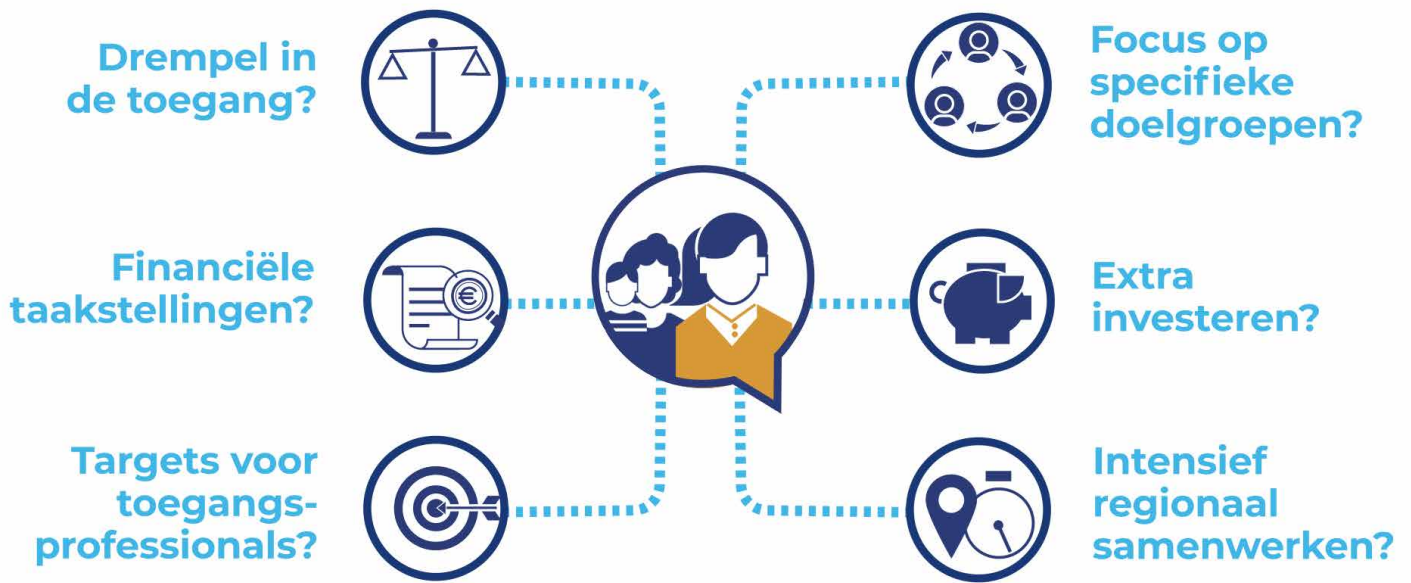
### De cruciale rol van professionals in de toegang

Er is geen enkel 'objectief systeem' dat de genoemde kernafweging goed kan maken. Hierdoor kunnen andere en mogelijk verkeerde keuzes kunnen worden gemaakt. Daarom is de rol van professionals in het toegangsproces (de consulenten) cruciaal voor het behalen van goede resultaten in het sociaal domein. Voor een effectieve organisatie van het sociaal domein is het daarom essentieel dat professionals uit het primair proces voldoende toegerust zijn, het vertrouwen en mandaat hebben en snel kunnen schakelen in de keten. En eventueel zelf (korte) ondersteuning kunnen bieden.

De overweging dat niet een bureaucratisch systeem maar een persoon, met kennis van de (lokale) context van de inwoner met een ondersteuningsvraag, het beste de kernafweging kan maken, was één van de hoofdargumenten voor de decentralisaties uit 2015. Immers, de bureaucratische inrichting van de toegang tot ondersteuning voor jonggehandicapten (nu: Participatiewet), begeleiding en beschermd wonen (nu: Wmo) en jeugdzorg (nu: Jeugdwet) had vóór 2015 tot een onbeheersbare stijging van deze ondersteuningsvormen geleid en tot forse insluitingsproblemen. Zo waren er grote groepen jongeren met nog een heel leven voor zich die meteen na school in de Wajong en/of dagbesteding en beschermd wonen terecht kwamen, terwijl ze meer potentie hadden.

### Elkaar blijvend scherp houden op de kernafweging

Uit de cruciale rol van consulenten volgt dat de taken, rollen en verantwoordelijkheden, de werkprocessen en de ondersteunende taken, waaronder overheadfuncties, infrastructuur en samenwerkingsafspraken, rondom de professionals uit het primair proces georganiseerd moeten worden. Tegelijkertijd moeten de genoemde kaders professionals én uitvoerenden van verbonden partijen scherp houden om het dubbele probleem van in- en uitsluiting blijvend te voorkomen. Dit vergt dat de beleidsadviseurs, managers en bestuurders die deze taken aansturen uitstekend op de hoogte zijn van de vraagstukken die spelen én verbinding houden met de praktijk.



### 1.3 Adviseren op basis van deze visie

Onze visie op de overkoepelende maatschappelijke opgave in het sociaal domein is, zoals genoemd, terug te voeren op de oorspronkelijke doelstelling van de decentralisaties. Tegelijk is deze visie heel actueel. Zo dreigt in de jeugdzorg door een combinatie van maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen opnieuw op grote schaal het probleem van de insluiting (NJI, 2019). Aan de andere kant is er bij de toegang tot schuldregelingen juist een complex institutioneel uitsluitingsprobleem ontstaan (Berenschot, 2019). In veel regio's vindt de implementatie plaats van de beweging van beschermd wonen naar een beschermd thuis, naar aanleiding van de conclusie van de commissie Dannenberg dat een substantieel deel van de cliënten in beschermd wonen ook anders geholpen zou kunnen worden (VNG, 2015). En op het terrein van participatie vinden continu inspanningen plaats om insluiting in de uitkering of in gesubsidieerde arbeid te voorkomen, bijvoorbeeld het project Smpel Switchen in de Participatieketen (SZW, 2018).

Deze maatschappelijke opgave is daarom van strategisch belang voor partijen die het sociaal domein vormgeven. Voor Berenschot betekent dit dat onze adviezen over de wijze van organiseren van het sociaal domein – of het nu gaat om een individuele gemeente, een samenwerkingsverband of een uitvoeringsorganisatie – altijd te herleiden moeten zijn tot het zo goed mogelijk faciliteren van de kernafweging waar professionals voor staan. Gelet op de reikwijdte van het sociaal domein, de complexiteit van de wetgeving en financiering en de telkens veranderende lokale context, is dit een forse opgave. Soms volstaat een goede praktijk die zich elders bewezen heeft, maar vaak zijn ook organisatorische en/of politieke keuzes nodig. In het vervolg schetsen we de voornaamste dilemma's op het vlak van effectieve organisatie en efficiënt investeren die we in onze adviespraktijk tegenkomen en de keuzemogelijkheden die u daarbij heeft.



## 2. Dilemma's effectief organiseren in het sociaal domein

Er liggen uiteraard veel goede praktijken ten grondslag aan een effectieve organisatie van het sociaal domein, teveel om op te noemen. In deze visie focussen we dan ook op de dilemma's: bij welke vragen zien partijen in het sociaal domein zich gedwongen te kiezen tussen alternatieve richtingen die niet tegelijk gekozen kunnen worden? Welke keuzemogelijkheden hebben ze daarbij? Welke ondersteuning wordt voorliggend aangeboden en welke ondersteuningsvragen leiden tot een indicatie van een maatwerkvoorziening? Bij deze opgaven is er niet altijd één beste keuze. En bij de opgaven die we in deze visie presenteren, is de beste keuze in onze ervaring contextafhankelijk. We hanteren deze opgaven dan ook als aandachtspunten bij onderzoeken die we uitvoeren, om ervoor te zorgen dat de belangrijke keuzes aan de orde komen en om voor onze opdrachtgevers helder te maken wat de keuzemogelijkheden zijn en welke factoren de keuze bepalen.

## 2.1 Dilemma 1: op wie richt het beleid zich?

### De inhoud van het dilemma

Handelen met beleid betekent je aandacht in het heden zo richten dat een toekomstig goed ermee gediend is. In het sociaal domein gaat het om mensen met een ondersteuningsvraag en zijn de middelen schaars. Dit maakt de beleidsafweging complex: er zijn meer vragen dan er opgelost kunnen worden. Omdat het een publieke afweging is en geen private, blijkt het tegelijkertijd lastig om focus aan te brengen. Alleen al het ter sprake brengen van het onderwerp ‘prioritaire doelgroepen’ kan controversieel zijn. Toch is het in onze optiek goed om dit onderwerp aan de orde te stellen. In het licht van de overkoepelende maatschappelijke opgave kunnen er namelijk wel degelijk beredeneerd één of meer prioritaire doelgroepen aangewezen worden. Want er zijn in het sociaal domein in elk tijdsgewricht en in elke context bepaalde (sub)groepen inwoners voor wie het probleem van uitsluiting dreigt, wat het zinvol maakt om extra aandacht aan deze groep te besteden. Het omgekeerde geldt ook: vaak kost het veel tijd en aandacht om een insluitingsprobleem op te lossen, bijvoorbeeld omdat het een heel andere vormgeving van het toegangsproces en een andere houding van toegangsprofessionals vraagt.

### De keuzes in kaart brengen in de lokale of regionale context

Om erachter te komen welke doelgroepen in een regio extra aandacht nodig hebben – of het nu is vanwege (dreigende) insluiting of uitsluiting – adviseren wij om enerzijds te kijken naar landelijke trends op basis van onderzoeken naar in- en uitsluitingsproblematiek (zie de eerder geciteerde onderzoeken als voorbeelden) en anderzijds om een doelgroepenanalyse te maken voor de regio. In de doelgroepenanalyse zetten wij de ontwikkeling van de verschillende doelgroepen in een regio af tegen de ontwikkeling van deze doelgroepen in regio’s met een vergelijkbare sociale structuur. Op die manier wordt duidelijk welke doelgroepen in een regio, gegeven de sociale structuur, over- of ondervertegenwoordigd zijn.

## 2.2 Dilemma 2: hoe verhoud je je tot je partners? En op welke schaal?

### Inhoud en keuzes ten aanzien van de rol van de overheid

In het sociaal domein werken vele partijen samen aan de verschillende opgaven, vaak op regionale schaal. Over structuren, werkprocessen en samenwerkingsafspraken zijn in de afgelopen jaren uit de regio’s veel goede voorbeelden beschikbaar gekomen, bijvoorbeeld op de terreinen van inkoop en toezicht. Uit onderzoeken van Berenschot over samenwerking in het sociaal domein blijkt echter dat twee ‘zachte’ factoren nóg belangrijker zijn voor effectieve samenwerking dan ‘harde’ factoren als structuren, werkprocessen of samenwerkingsafspraken met aanbieders en werkgevers, namelijk wederzijdse verwachtingen en vertrouwen. Deze twee factoren hangen op hun beurt nauw samen met de rol die elke partij kiest in het onderlinge samenspel. In navolging van de NSOB onderscheiden wij vier manieren waarop overheden zich kunnen verhouden tot andere partijen: de presterende, de rechtmatige, de netwerkende en de responsieve overheid (NSOB, 2017) (zie ook kader 2). De rol die een overheid vervult ten opzichte van andere partijen vergt een keuze, omdat een onduidelijke rol verkeerde verwachtingen wekt en het onderlinge vertrouwen ondermijnt. Uiteraard gaat het niet alleen om de initiële keuze, maar ook om het consequent doorvertalen ervan naar de praktijk, zodat de samenwerkende partijen weten wat ze van elkaar kunnen verwachten en vertrouwen kunnen opbouwen.

### Bijkomend dilemma: het gewenste schaalniveau

De keuze voor een rol ten opzichte van andere partijen is sterk verbonden met het dilemma van schaal. Regionale samenwerking kan organisatorische voor- en nadelen hebben, maar gelet op de majeure rol van wederzijdse verwachtingen en vertrouwen bij het realiseren van resultaten, achten wij het niet verstandig om alleen naar die voor- en nadelen te kijken. De verwevenheid van beide dilemma’s komt tot uiting in de volgende kernvraag die wij op tafel leggen bij regionale samenwerkingsvraagstukken: is er regionaal (in potentie) dezelfde gerichtheid aanwezig? Deze gerichtheid heeft enerzijds betrekking op de beleidsvraag (dilemma 1) en anderzijds op de manier waarop de desbetreffende overheden zich willen verhouden tot hun partners (dilemma 2). Het is in onze ervaring erg belangrijk om overeenstemming te bereiken over deze inhoudelijke richting, voordat gekeken wordt naar structuren, werkprocessen en samenwerkingsafspraken. Kort gezegd is ons devies bij dit dilemma: vorm volgt inhoud (‘form follows function’).

## 2.3 Dilemma 3: hoe positioneer je de toegang?

### De inhoud van het dilemma

Ook dit derde dilemma volgt uit de overkoepelende maatschappelijke opgave en het voorkomen van in- en uitsluiting. Voor het voorkomen van uitsluiting is het namelijk nuttig om de toegang (tot ondersteuning en een uitkering) zo laagdrempelig mogelijk te maken en daaraan eventueel een preventieve aanpak te koppelen samen met partners uit het voorveld. Voorbeelden hiervan zijn het positioneren van de toegang in buurtcentra, op scholen en bij verenigingen of het actief vragen naar eventuele meervoudige problemen bij keukentafelgesprekken.

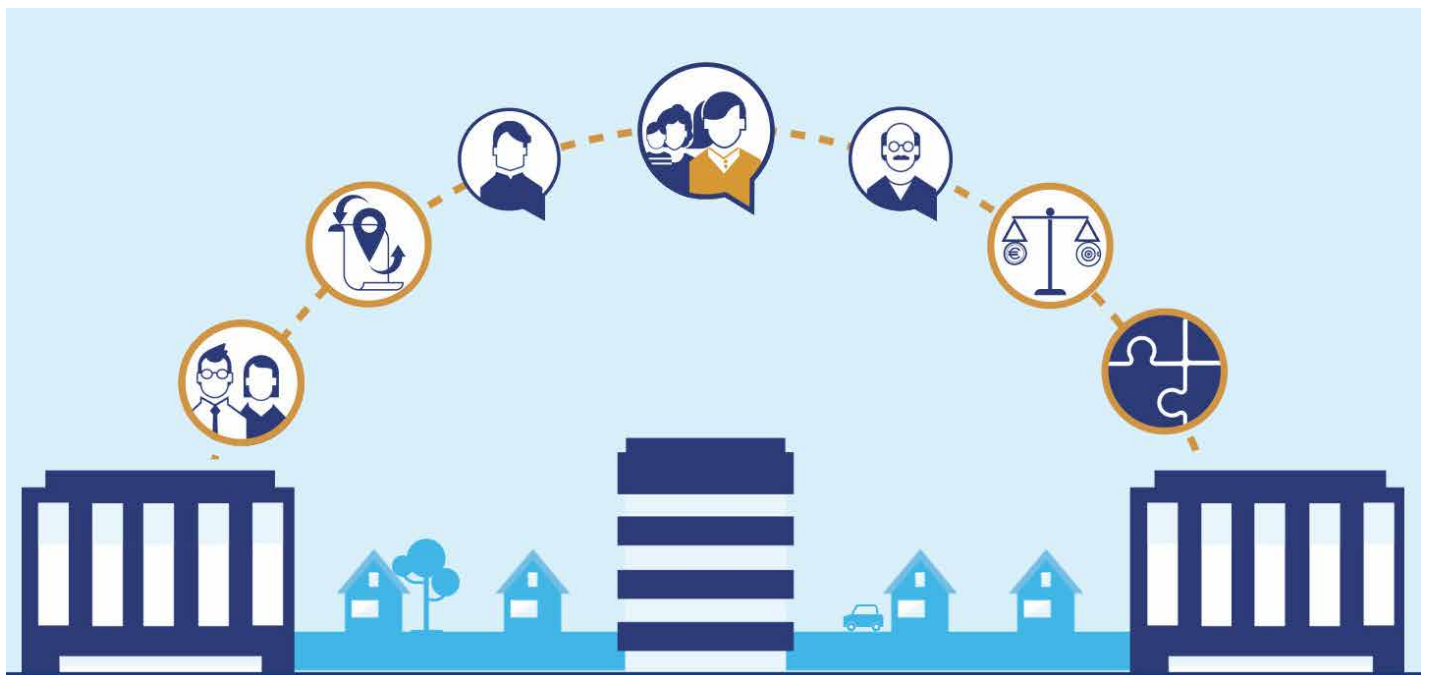
Het nadeel van een laagdrempelige toegang is echter dat het insluiting bevordert. Bovendien is het lang niet altijd mogelijk om de toegang te differentiëren per (sub)doelgroep, bijvoorbeeld omdat bewust gekozen is voor een brede toegang of omdat de organisatie te klein is om de toegang per doelgroep anders in te richten. Ten slotte speelt het probleem dat een preventieve aanpak op korte termijn (fors) duurder is, terwijl de baten pas op middellange en lange termijn volgen.

Aangezien er landelijk sprake is van een gemengd palet van in- en uitsluitingsproblemen dat bovendien verschilt per regio (zie paragraaf 1.1.4 en 1.1.2), ontstaat het dilemma: hoe positioneer je de toegang? Laagdrempelig of niet, met brede of zonder uitvraag, met veel of weinig preventieve inspanningen? Daarnaast rijst in steeds meer gemeenten de vraag welke

ondersteuning (als alternatief op een maatwerkvoorziening) voorliggend (en hiermee toegankelijk) moet worden aangeboden.

### De keuzes in kaart brengen in de lokale of regionale context

Ook bij dit dilemma is de beste keuze contextafhankelijk. Voor een deel hangt de keuze af van de inhoudelijke ambities die zijn geformuleerd (dilemma 1). Als de ambitie is om doelgroepen die buiten beeld blijven te ondersteunen en om op korte termijn te investeren om sociale vraagstukken op middellange en lange termijn te verkleinen, dan past een brede, laagdrempelige toegang met veel preventieve inspanningen. Ten tweede hangt de keuze af van de cultuur bij toegangsprofessionals. Als er sprake is van een cultuur waarin toegangsprofessionals en andere professionals elkaar scherp houden op de kernafweging, dan is het mogelijk om een integrale toegang te organiseren en tegelijkertijd het risico op insluiting en een onbeheersbare stijging van de ondersteuningsvraag te voorkomen. Zo niet, dan is een functiescheiding en/of hulpstructuur nodig. Qua hulpstructuren valt te denken aan multidisciplinaire overleggen (mdo's), triagegesprekken en de inzet van experts, bijvoorbeeld een gedragswetenschapper. Een aandachtspunt hierbij is dat het over het algemeen te duur is om deze hulpstructuren te breed in te zetten. Vandaar dat wij bij inrichtingsvraagstukken omtrent de toegang de keuze voorleggen om ofwel alle ondersteuningsvragen breed te inventariseren ofwel om enkelvoudige vragen enkelvoudig te behandelen en alleen potentieel meervoudige ondersteuningsvragen breed te inventariseren.







### 3. Dilemma's efficiënt investeren in het sociaal domein

Zoals benoemd, zijn er veel mensen met een ondersteuningsvraag en zijn de beschikbare middelen schaars. Gelet op de grote maatschappelijke opgave en de hoge (maatschappelijke) kosten van sociale vraagstukken is er in het sociaal domein geen tekort aan mogelijke programma's met een hoog (maatschappelijk) rendement maar eerder een overvloed aan mogelijkheden. We komen daarom in onze adviespraktijk diverse dilemma's tegen die we kunnen scharen onder de noemer van efficiënt investeren. Hieronder schetsen we de drie voornaamste dilemma's.

### 3.1 Dilemma 4: hoe ver voer je resultaatgericht werken door?

#### De inhoud van het dilemma

Het sociaal domein beslaat financieel gezien bij de meeste gemeenten ongeveer de helft van de totale begroting. Daarbij is in de afgelopen jaren gebleken – en veelvuldig in het nieuws geweest – dat de kosten in het sociaal domein moeilijk beheersbaar zijn. Dit is niet alleen een ‘technisch’ probleem van planning en control, maar eveneens inherent aan het sociaal domein, omdat sociale vraagstukken nu eenmaal nauwelijks te voorspellen zijn en omdat altijd het probleem van de insluiting (en de daarmee gepaard gaande kostenstijgingen) op de loer ligt.

Consulenten zijn, zoals benoemd, de sleutelfiguren voor het behalen van inhoudelijke én financiële resultaten in het sociaal domein. Zij maken immers de kernafweging die al dan niet leidt tot passende ondersteuning, wat op haar beurt al dan niet leidt tot een sluitende begroting. Een dilemma dat daarom optreedt, is het al dan niet inzetten van targets voor toegangsprofessionals gericht op (financiële) beheersbaarheid. De twee kanten van het dilemma zijn dat targets enerzijds onontkoombaar lijken vanwege het huidige gebrek aan beheersbaarheid en de noodzaak om insluiting te voorkomen, terwijl targets anderzijds het veelgenoemde nadeel hebben dat het de inhoudelijke afweging van consulenten vertroebelt, waardoor het leidt tot uitsluiting en toename van sociale problemen op de middellange en lange termijn.

#### Omgang met het dilemma

In de omgang met dit dilemma staan wij geen zwart-witbenadering voor. Dit neemt niet weg dat in sommige contexten, bijvoorbeeld een context van zware tekorten in combinatie met een cultuur van insluiting bij de toegang, het formuleren van targets moeilijk te vermijden is. In de meeste contexten is het echter mogelijk om een genuanceerde afweging te maken of een middenweg te kiezen. Qua middenwegen kan gedacht worden aan het bieden van inzicht in de kosten van ondersteuningsvormen in plaats van targets, de inzet van second opinions op dure ondersteuningsvragen of toetsing van beschikkingen door een senior professional of kwaliteitsmedewerker.

### 3.2 Dilemma 5: in hoeverre werk je op basis van businesscases?

#### De inhoud van het dilemma

Het is voor gemeenten moeilijk om inzicht te krijgen in de uitgaven in het sociaal domein. Omdat er in het sociaal domein veel op trajectbasis wordt gewerkt, zijn er veel langlopende verplichtingen waardoor de financiële consequenties van actuele beslissingen van toegangsprofessionals pas (veel) later inzichtelijk worden (tenzij er een verplichtingenadministratie wordt bijgehouden of prognoses worden gemaakt). Nog moeilijker is het om inzicht te krijgen in de werkelijke uitgaven versus de reële te verwachten uitgaven in relatie tot de lokale of regionale sociale structuur. Een van de weinige manieren is om na te gaan wat de Rijksbijdragen zijn voor de verschillende taakvelden in het sociaal domein en deze af te zetten tegen de werkelijke uitgaven (het is echter moeilijk te achterhalen wat deze Rijksbijdragen zijn). Het gevolg van dit alles is dat in veel gemeenten het sociaal domein een toenemend beslag legt op de algemene middelen zonder dat de directie en het bestuur hier zicht op hebben, laat staan een zorgvuldige afweging over kunnen maken.

Het eerste aspect van het dilemma is dus de opgave om überhaupt zicht te krijgen op de werkelijke uitgaven en om een lokaal of regionaal afwegingskader af te spreken op grond waarvan het besluit tot stand komt of er al dan niet geïnvesteerd wordt in het sociaal domein vanuit de algemene middelen. Het tweede aspect van het dilemma is: in welke taakvelden en programma's kun je het beste investeren? Hierbij gaat het dus om de concrete investeringsopties en het (maatschappelijke) rendement van deze opties.

#### Omgang met het dilemma

Wat het eerste aspect van het dilemma betreft adviseren we om een goede informatie-uitwisseling te organiseren tussen inhoudsdeskundigen, die zicht hebben op de ontwikkeling van de ondersteuningsvraag, en financieel deskundigen. Aan de hand van deze informatie-uitwisseling kunnen prognoses worden opgesteld en bijgesteld, zodat er tijdig inzicht ontstaat in de uitgavenontwikkeling. Dit inzicht kan functioneel geborgd worden, bijvoorbeeld door het inrichten van business control, of procesmatig, door periodiek overleg en uitwisseling van data.

Daarnaast achten we het nuttig om inzicht te genereren in de Rijksbijdragen per taakveld en om dit te vergelijken met de werkelijke uitgaven. De reden is dat de verdeelmodellen van het Rijk, ondanks alle aanmerkingen die daarop mogelijk zijn, meestal de best beschikbare inschatting bieden van de te verwachten uitgaven per regio gegeven de sociale structuur. Deze inschatting is op haar beurt een van de weinige manieren om een beredeneerde afweging te maken of er meer of minder wordt uitgegeven dan verwacht en om al dan niet te investeren in het sociaal domein vanuit de algemene middelen.

Wat het tweede aspect van het dilemma betreft is de inzet van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) nuttig. Een MKBA geeft inzicht in de kosten en baten van de inzet van ondersteuningsvormen binnen én buiten het sociaal domein. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, is een positieve MKBA van een bepaald project of programma op zichzelf onvoldoende om te concluderen dat investering in dit project of programma efficiënt is. Er spelen in het sociaal domein namelijk zoveel sociale vraagstukken dat er talloze projecten of programma's zijn met een positieve MKBA. De uitkomsten van een MKBA moeten dus in perspectief worden geplaatst en vergeleken worden met alternatieve investeringsdoeleinden. Een andere methode om beleidsopties te vergelijken, is een multicriteria-analyse. Hierbij kunnen naast financiële aspecten ook niet-financiële aspecten worden meegenomen in de afweging tussen beleidsopties.

### 3.3 Dilemma 6: hoe bereik je evenwicht in het sociaal domein?

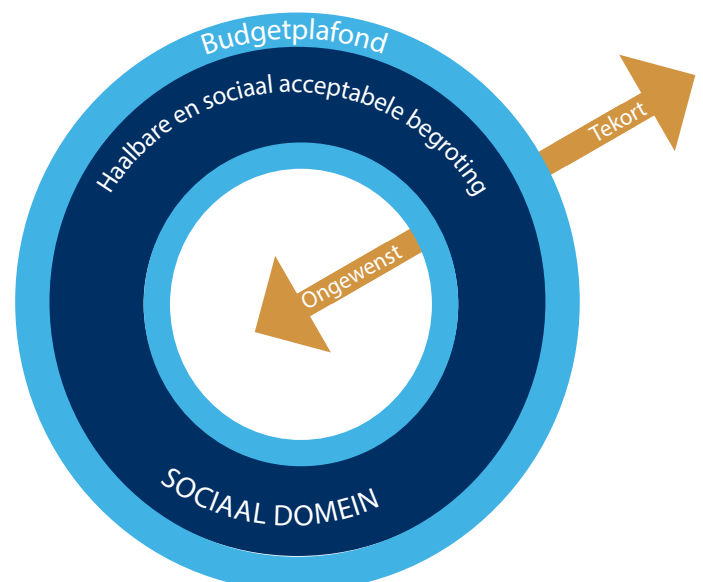
#### De inhoud van het dilemma

Sinds de invoering van de decentralisaties hebben veel gemeenten te maken gehad met tekorten. Gelet op de grote omvang van het sociaal domein in de gemeentebegroting en de moeilijkheid om grip te krijgen op de uitgaven (zie dilemma 5), leidt een tekort op het sociaal domein al snel tot een fors probleem. Daar komt bij dat het gaat om uitgaven ten behoeve van kwetsbaren waarbij de inzet van de meeste ondersteuningsvormen strak wettelijk is ingekaderd. De mogelijkheden voor ombuigingen zijn hierdoor vaak beperkt. Bovendien gaat het om langjarige trajecten, waardoor ombuigingen vaak pas na enkele jaren volledig effect hebben.

Uit onze ervaring met de begeleiding van gemeenten met tekorten blijkt dan ook dat een tekort van zo'n 5 procent op het sociaal domein al een substantiële opgave is en dat een tekort van zo'n 10 procent al dermate forse ingrepen vergt dat het de vraag is of het wenselijk is om deze ingrepen te doen. Bij een dergelijke financiële opgave komt een gemeente of regio dus voor het dilemma te staan: moet het volledige tekort worden omgebogen, zo ja op welke termijn, en zo nee wat betekent dit dan voor de andere domeinen?

#### Omgang met het dilemma

Voor de omgang met dit dilemma heeft Berenschot een concept ontwikkeld dat als ijkpunt kan dienen om tekorten op een verantwoorde manier te reduceren: evenwicht. We hebben het concept van evenwicht gevisualiseerd aan de hand van het bekende donutmodel van econome Kate Raworth.



Het concept is tevens te onderbouwen aan de hand van de publieke waarde theorie van de bestuurskundige Mark Moore. De evenwichtsgedachte houdt in dat er een middenweg gevonden moet worden tussen twee uitersten die beide onwenselijk zijn, namelijk aantasting van de sociale basis en door het financiële plafond schieten. De redenering hierachter is dat de gemeente of regio haar sociaal domein taken verricht ten dienste van inwoners. Zonder een sterke sociale basis zal het beroep op de sociale voorzieningen van de gemeente in de toekomst alleen maar groter worden. Tegelijkertijd is een financieel gezonde uitgangssituatie een randvoorwaarde om inwoners te ondersteunen, nu en in de toekomst. Het vinden van een middenweg of evenwicht tussen een gezonde sociale basis en gezonde financiën is dus geen luxe maar noodzaak. We concretiseren de evenwichtsgedachte verder aan de hand van drie leidende principes voor het bereiken van evenwicht in het sociaal domein:

1. Evenwicht inhoud & financiën: de inhoudelijke consequenties (voor inwoners, partners en ambtelijke organisatie) moeten transparant zijn en meegewogen worden met de financiële consequenties.
2. Evenwicht in ombuigingen algemene voorzieningen (subsidies) & maatwerkvoorzieningen.
3. Evenwicht inspanning & resultaat: het moet duidelijk zijn welke stappen gezet moeten worden, wat dit kost, of het resultaat er tegen opweegt en of de stappen haalbaar zijn.

## 4. Bronvermelding

Berenschot (2019), 'Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering', Utrecht: Berenschot.

Ministerie van SZW (2018), 'Kamerbrief project Simpel Switchen in de Participatieketen', Den Haag: Kamerbrief 2018-0000818934.

Nederlands Jeugdinstituut (2019), 'Het groeiend jeugdzorggebruik: duiding en aanpak', Utrecht: NJI.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en Provincie Zuid-Holland (2017), 'Sturen en stromen: Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt', Den Haag: NSOB.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2015), 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis: Advies Commissie Toekomst beschermd wonen', Den Haag: VNG.



## ‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

### **Berenschot Groep b.v.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht  
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht  
030 2 916 916  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)