

Leertraject 'Werken en sturen vanuit eenvoud en de bedoeling'

Sturing in het sociaal domein vergt – zeker sinds de drie decentralisaties in 2015 – veel wijsheid, stuurmanskunst en flexibiliteit. De verhoudingen zijn ingrijpend veranderd en de sturing moet daarin mee. Vanaf medio 2015 gingen tien gemeenten¹ met elkaar aan de slag om de sturingspraktijk in het sociaal domein onder de loep te nemen en te bekijken hoe deze te versterken. De oogst van dat leertraject vindt u hieronder.

Sturingsvraagstukken zijn er genoeg! Neem de wijkteams, in veel gemeenten een zeer populair middel, maar toch echt niet meer dan een middel. Zo'n wijkteam kan pas (kosten)effectief werken als ondersteuning en zorg er in voldoende mate door generalisten zelf worden geboden. Hoe voorkom je dat het team zich ontwikkelt tot slechts een verdeelstation, waarna de kosten nog steeds oplopen?

Of neem de relaties met professionals en organisaties in het veld. Die moeten de ruimte en het vertrouwen krijgen om op een creatieve manier oplossingen te vinden. Maar zodra het transformatieproces onder hoge druk komt te staan, is de verleiding groot om te streven naar voorspelbaarheid en te grijpen naar sturing door standaardisatie, afbakening en routine. Hoe voorkom je dat je in die valkuil stapt? En andersom: hoe ga je om met partners in het veld die goed investeren in gebiedsgerichte samenwerking? Die wil je graag een streepje voor geven, maar hoe verhoudt zich dat tot de keuzevrijheid van de burger?

In het leertraject zijn we met deze en andere vragen aan de slag gegaan op een bijzondere manier. Steeds stond een gemeente met haar sturingsvraagstukken (en oplossingen) centraal en bekeken we of de sturingspraktijk aansloot bij het werken en sturen 'vanuit eenvoud en de bedoeling'. Inspiratie vonden de deelnemers in het boek *'Verdraaide organisaties – terug naar de bedoeling'* dat Wouter Hart in 2012 schreef, samen met Marius Buiting. Zij stellen, dat veel organisaties 'verdraaid' zijn doordat de natuurlijke principes van organiseren verloren zijn geraakt onder een lawine van on-natuurlijke managementlogica. Deze organisaties stellen hun regels, hun structuren, hun 'systeemwereld' voorop en proberen daar het primair proces bij aan te passen. Andersom is een betere weg: vanuit de bedoeling naar de leefwereld en de systemen. Wouter Hart en Marius Buiting waren enkele malen aanwezig bij bijeenkomsten van het leertraject om op de gedachtewisseling te reflecteren.

Dat resulteerde in twee soorten oogst. In deel I staan onze bijzondere ervaringen met anders leren, met onder meer aandacht voor 'de doos', 'organiseren naar het licht' en 'plezier in de schaarste'. In deel II vindt u een aantal concrete 'bouwstenen' voor een betere sturingspraktijk.



I: Ervaringen met anders leren

In dit leertraject deden we drie ervaringen op die bijdragen tot blijvend leren:

- We doorbreken onze 'eenzaamheid', we ontmoeten elkaar, weten dat je elders maatjes hebt die het ook nog niet goed weten. Dat geeft houvast en is een grote rijkdom.

¹ Dat waren (in alfabetische volgorde): Almere, Apeldoorn, Assen, Enschede, Haarlem, Haarlemmermeer, Utrecht, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle.

- Drie elementen staan constant centraal:
 - Er is een droom en die mag er zijn. Laat die steeds naar voren komen
 - We weten het allemaal nog niet, er is geen beste oplossing, er is altijd wat te leren. Altijd blijven uitvinden.
 - Er zit hier elan, dynamiek. Dat maakt dat je hier altijd met plezier naar toe gaat en met energie terugkomt.
- Als je echt wilt leren, gaat dat niet via de PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) of iets dergelijks maar via de 4 D's van *Doen, Delen, Dialoog, Duiden*.

Hoe zagen deelnemers het nut van het leertraject? Een paar citaten:

- 'Leren van elkaar'
- 'Food for thought'
- 'Elkaar scherp houden zodat je niet in oude reflexen schiet'
- 'Zien hoe andere gemeenten het doen en zo scherper beseffen welke keuzes je zelf maakt.'
- 'Samen leren levert meer op dan zelf het wiel uitvinden.'

Hoe bouwen we voort op basis van die leerervaringen, maar stijgen we er ook bovenuit?

- Beeldende taal ontwikkelen
 Voorbeeld: de reflecties geven kennelijk 'verlichting'. Dat woord heeft twee betekenissen: minder gewicht en meer licht. Beide zijn waar. Zulke beelden ontstaan hier ter plekke. Anders spelen met woorden is een waarde op zich. Beter dan lange lappen tekst kunnen we zoeken naar beeldtaal. Het helpt ons onze boodschappen beter over te brengen, nieuwe wendingen te geven aan het gesprek, in de overleggen.
- Meer varianten van leren
 - Het gaat vaak mis als we per se een oplossing willen hebben aan het eind van de vergadering. Die is er in dit soort complexe situaties meestal niet. Je moet eigenlijk lol krijgen in modderen. Het hoeft niet af te zijn, sterker nog: onaf is leuk. Het leggen van een puzzel is leuker dan hem klaar hebben.
 - In situationele crises hoef je niet te wachten op de volgende bijeenkomst: nodig een aantal experts en kennissen uit om zich over de crisis te buigen en zoek naar een snelle aanpak. Iedereen die kan helpen, is welkom. Mooi voorbeeld was het trillen van de tuinen van de Erasmusbrug: de bouwers wisten geen oplossing, het toevallige gezelschap relatieve buitenstaanders wel.
 - Vaste structuren en regelmaat werken soms tegen je. Je kunt ook zoeken naar 'governance stories' of verslagen van een 'uitvindersreis': verhalen over hoe mensen op het juiste moment met een goed gevoel voor timing hebben ingegrepen. Soms is dat moment kort (een dag, een week), soms veel langer (een jaar). In dat laatste geval moet er kennelijk eerst nog even op gekauwd worden.

Nieuw tijdperk vraagt nieuwe bedrading

Zie de transitiekunde van *Jan Rotmans* maar ook een internationaal onderzoeker als *Philippe Laloux*, de schrijver van de bestseller *Reinventing Organizations*²: we leven op een scharnierpunt van tijdperken en dat duurt voorlopig nog wel even. Dat is in die zin crisis, dat je oplossingen niet kunt vinden door vanuit het verleden te extrapoleren. Oude oplossingen werken niet omdat die uitgaan van *deployment*: uitrollen, toepassen wat we al weten. Een nieuwe tijd vraagt om nieuwe oplossingen en daarvoor moet alles anders worden bedraad.

De overheid is daar niet sterk in. We lijken soms nog erg op 'de publieke omroep' terwijl de hele wereld via twitter, facebook en Youtube de Panamapapers al bekijkt. Ook accountants en

² <http://www.reinventingorganizations.com/powerpoints.html>

kwaliteitsmedewerkers bestendigen vaak de oude oplossingen en staan daarmee nieuwe in de weg. De maatschappelijke verbanden worden steeds 'informeler', de overheid is er straks nog alleen voor de allerkwetsbaarsten.

Om je daar als overheid goed in te positioneren, moet je in de haarvaten van de samenleving zitten: de stad en de nieuwe wereld proberen te begrijpen. Daar kun je een rol in spelen door nieuwe verschijnselen, nieuwe aanpakken, nieuwe initiatieven, nieuwe oplossingen in het licht te zetten: de schijnwerper erop.

Een oude manier van denken is bijvoorbeeld dat iedereen gelijk moet zijn. Maar zouden er niet heel veel mensen willen ruilen met Cruyff: een zeer actief leven en dan op je 68^{ste} sterven? Of kijk naar de Zonnebloem: 80-plussers krijg je nog wel voor rijnreisjes, maar 'jongere ouderen' hebben zulke uiteenlopende wensen dat je niet anders kunt dan het aanbod organiseren op basis van individuele preferenties.

Dat vergt radicaliteit en intentionaliteit: je moet het echt willen, niet alleen flirten met 'de bedoeling'. Dat betekent: beseffen dat je veel achter je laat en pas onderweg nieuwe wegen zult vinden door ervaringen op te doen. Het is een uitvindingsreis, een zoektocht over een hobbelig pad. Dat moet je willen aangaan.

Wat is sturen?

De verhouding tussen burger en overheid is dus ingrijpend aan het veranderen. Het duidelijkst is dat te zien aan de grote decentralisaties in het sociaal domein: langdurige ondersteuning, jeugd en werk. Bedoeling achter die decentralisaties is, dat de overheid dichterbij de samenleving komt te staan: niet het rijk of de provincies maar de gemeenten vormen de eerste overheid. De gemeenten zelf zijn al enkele decennia bezig de relatie met de lokale samenleving te veranderen. In termen van de bestuurskundige Van der Steen (2014) ging die ontwikkeling van het klassieke beleidsmodel van de 'rechtmatige overheid' via de 'presterende overheid' en de 'netwerkende overheid' naar de 'participerende overheid'.

In het tijdperk van de overheidsparticipatie wordt sturen een complex proces. Het initiatief ligt vaker dan voorheen bij de samenleving en die laat zich door de overheid niet sturen; tegelijkertijd houdt de overheid wel de verantwoordelijkheid om de collectieve middelen goed in te zetten, schaarste te verdelen en deze middelen rechtmatig te besteden.

Buiten de doos denken

De overgang naar een participerende overheid vergt een cultuuromslag. Alle regels, werkwijzen, structuren en zelfs de manieren van denken functioneren nog vanuit de oude logica. Van belang wordt dus om buiten de doos te kunnen denken. Een doos? Ja, een doos.

Er zit altijd een begrenzing in ons denken. Datgene wat je hebt geleerd en wat je gewend bent te doen is als het ware een doos: buitengewoon nuttig, maar ook beperkend. De wanden van de doos geven oplossingsrichtingen aan, maar ook alleen die oplossingsrichtingen en dat werkt als begrenzing. Wat zijn precies die grenzen?

- Standaardisatie
Die heb je hard nodig om de wereld überhaupt te kunnen laten functioneren, denk aan standaardmaten voor stekkers. Maar standaardisatie kan ook in de weg zitten bij het opsporen van nieuwe oplossingen. Het is dan zaak om voorbij de standaarden aan te sluiten bij persoonlijke, situationele variabelen
- Voorspelbaarheid

Dat je er in principe van kunt uitgaan dat de treinen meestal op tijd rijden, geeft de zekerheid om je agenda in te richten. Maar voor complexe en onvoorspelbare heb je soms onvoorspelbare oplossingen nodig.

- Routine

Op basis van herhaling en oefenen leer je dingen sneller en efficiënter doen. Maar er zijn ook situaties waarin routine hindert bij het opsporen van manieren van doen die nieuw zijn: je ziet niet meer dat ook anders kan. Het is dan zaak om buiten de routine te treden en experimenteel nieuwe wegen te zoeken



- Afbakening

Geeft ook zekerheid: dit probleem is iets voor die expert en dat juist voor een andere. Elke expert verklaart zich gezaghebbend op 'zijn' gebied. Dat geeft meteen de beperking: je ziet niet meer dat ook anderen oplossingen kunnen genereren. Het is dan de kunst om een complete kijk, een 'holistische' blik te hebben.

Kortom: een doos is soms plezierig omdat hij houvast biedt, maar binnen die doos krijg je alleen het bestaande, mogelijk iets beter. De echte winst vind je vaak buiten de doos, door aan te sluiten bij persoonlijke variabelen, te experimenteren, het onvoorspelbare te benutten, vanuit een holistische blik.



Niveaus

Wat kun je hier in een leerproces mee? Dat hangt ervan af op welk betrekkningsniveau je kijkt:

- De mens voor wie we het doen: burger, klant

Als we binnen standaarden, voorspelbaarheid, routine en afbakening naar oplossingen zoeken, zien tot op hersenniveau geen wereld meer buiten hulpverlening. Het sterkt zie je dat in de GGZ: daar denkt iedereen alleen nog maar in termen van problematiseren en hoe je daarmee iemand een stempel op het voorhoofd kan geven, waarna die persoon de

rest van zijn leven ook niets meer kan: geen baan, geen plezier enzovoort. Zoek dus ook op cliëntniveau naar bevrijding en mogelijkheden voor ontsnapping door nieuwe mogelijkheden toe te laten, in te spelen op persoonlijke variabelen.

- De medewerker

- Introduceer mechanismen die uitnodigen om af te wijken van standaarden, als dat nieuwe oplossingen geeft. De standaard is wel een basis, maar daarbinnen moet voldoende ruimte zijn om verantwoord iets anders te doen.
- Bereid medewerkers erop voor dat niet alles voorspelbaar is. Geef ze de ruimte om nieuwe voorspelbaarheid te creëren.
- Plaats tegenover de noodzaak van routines de noodzaak van experimenten. Zorg dat medewerkers de kans nemen om andere mogelijkheden te zien en in te bouwen in nieuwe routines. De interessantste nieuwe gerechten komen tot stand omdat er toevalligerwijs bepaalde ingrediënten aanwezig waren.
- Plaats tegenover de noodzaak van afbakening de noodzaak om op gezette tijden oude oplossingen te passeren door samen met onverwachte partners aan tafel te gaan zitten

- Het systeem

Hier komt het erop aan meer ruimte te maken om oplossingen te laten stromen. Dat kan met budgetten à la Hemelse modder (Zaanstad). Het kan ook met 'oliamannetjes': verbindingsmensen die snappen hoe het systeem werkt en naar nieuwe verbindingen zoeken, bijvoorbeeld door zoiets simpels als veel voorkomende afwijkingen van de regels in kaart te brengen. Het kan ook door nieuwe legitimaties te formuleren: narratieven die niet per se problematiseren (kijk eens hoe erg) maar ook de oplossingen in beeld brengen (kijk eens hoe mooi).

Op systeemniveau zijn de duidelijkste stappen vooruit wel te zien. Veel moeilijker lijkt het te gaan rond medewerkers en cliënten.

Andere banen

De oude' manieren van denken, werken en sturen zijn in het sociaal domein duidelijk te zien. Het model van de oude verzorgingsstaat – professioneel zorgen voor de burger als rechthebbend cliënt - zijn nog sterk aanwezig, ook in de nieuwe structuren die we vormgeven. Problematiseren langs oude lijnen leidt echter tot reproductie en consolidering van de problemen: we helpen kwetsbare burgers, maar laten ze misschien wel daardoor in principe in hun 'baan', in hun oude manier van leven waardoor ze in de problemen zijn geraakt. Om te zorgen dat ze in een andere baan komen is het van belang om te *ontzorgen* en te *ontproblematiseren*. Dat vergt dat alle betrokkenen – burgers, professionele dienstverleners, ambtenaren, bestuurders, media – het spel anders gaan spelen en het vraagstuk anders labelen. Niet alleen de burger moet in een andere baan komen.

Er bleken tijdens de leergang minstens 12 stappen te zijn die je kunt zetten om los te komen van de oude paradigma's:

- *Small scale testing*, dus niet te groot beginnen
- Permanente dialoog
- Ruimte voor professionals (om buiten de oude paradigma's te treden)
- Positieve voorbeelden 'in het licht zetten'
- Ervaringsdeskundigen een positie te geven
- Bewoners niet te zien als doelgroep van klanten maar als partners
- 'kwaliteit' anders framen dan als 'kwaliteit van dienstverlening'

- Andere vormen van specialisatie dan die langs de lijnen van professionaliteit
- Een collectieve ambitie op het niveau van een gebied of groep te formuleren
- Een sport- of spelkarakter geven aan de realisatie van die ambitie
- Ontregelender bezig zijn, we werken nog steeds erg structurerend
- Ook met de politiek deze discussie te voeren

Het gaat niet om de vraag 'Welk antwoord moeten we hier geven?' maar om de vraag 'Hoe nodigen we uit tot het bijdragen aan en genereren van oplossingen?' Daarbij zijn waardegedreven sturen en handelen heel belangrijk: de waarden waarlangs we willen werken moeten sturender zijn. Sturing moet daarmee een heel andere invulling krijgen. Het zorgdragen voor het schrijven van een verordening en het inrichten van een uitvoeringsorganisatie gericht op het uitvoeren van een verordening volstaat niet meer.

Plezier in de schaarste, niet focussen op problemen

In ambtelijk denken, maar ook in politieke systemen overheerst vaak de zwaarte: de problemen, de schaarste staan voorop. Je zou moeten proberen die zwaarte eruit te halen en er meer plezier in te krijgen om te handelen met de problemen en de schaarste, want dat geeft energie. Heb plezier in creatief omgaan met de schaarste, want die biedt een uitdaging om met de noodzakelijkerwijs beperkte mogelijkheden beter te gaan presteren. Zie het vinden van een oplossing voor een probleem meer als een interessante spel, een puzzel die creativiteit en inventiviteit vraagt.

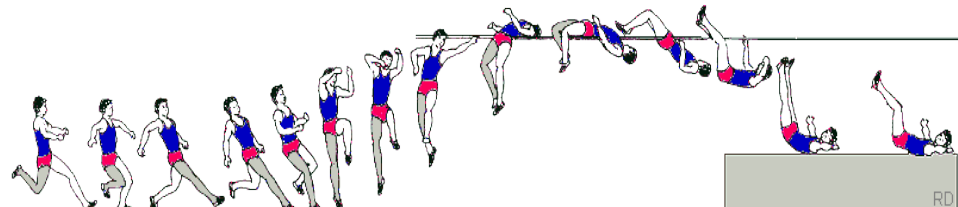
Dat accent op problemen doet iets met het perspectief waarmee je naar situaties kijkt. Neem de zorg rond een goed levenseinde. Daar gaat het deels om het draaglijk maken van het leed en het oplossen van de dagelijkse problemen die zich daarbij voordoen. Maar het gaat minstens zo veel om het toevoegen van plezier, ontsnapping en bevrijding.

Blijf niet in één handelingsperspectief (problemen oplossen) hangen terwijl er in dat andere perspectief zoveel meer ruimte zit.

Naar het licht organiseren

Ten opzichte van leren spelen drie angsten:

- *Dat je iets weggeeft aan een ander die er een groter voordeel mee doet dan jijzelf*
Dan gaat het dus om angst voor concurrentie. Toch moet je het gewoon doen, vanuit het besef dat je het toch altijd beter zelf kunt dan degene aan wie je het leert. Neem de *fosbury flop*, destijds in 1968 een revolutie in het hoogspringen op naam van de Amerikaanse atleet Dick Fosbury.



Zo'n innovatie kun je gerust weggeven. Optimaal presteren zit niet in het keukengeheim, maar in het delen van dat geheim met anderen. De angst voor concurrentie is reëel en blijft bestaan, maar is niet altijd nuttig.

- *Het is moeilijk om kritiek te ontvangen*
Dat lijkt namelijk op afkeuring: ze vinden het niet goed wat ik doe en dus keuren ze mij ook af. Dat gevoel is diep geworteld. Je kunt de angst verminderen door bij feedback niet

altijd te beginnen met wat er niet goed gaat. Beter is een andere volgorde: (1) wat je vindt dat er goed gaat (2) wat je kwetsbaar vindt en (3) wat je opvallend afwezig vindt, datgene wat je niet hoort, de blinde vlek.

- *Anderen doen het beter*

Bijna iedereen heeft een vergelijkingscurve in het hoofd. We willen bij de besten horen, maar ja, statistisch gezien is er ook altijd een slechtste helft. De kwestie is: wat zet je in het licht? Waar is het mooier, zonniger enzovoort? Niet steeds afrekenen, want dat helpt niet. Er is ook altijd zonniger zijde, de plek waarheen we op weg zijn. Het is ons denken diep geworteld dat we vertrekken vanuit wat niet goed is – de kunst is juist te kijken naar wat wel kan. Het gaat om de richting waarheen je gaat.

II. De bouwstenen

Met algemene en mooie woorden over *anders sturen* kom je er niet. Het komt er ook op aan om in de concrete praktijk van de transformatie van het sociaal domein concrete stappen te zetten. Daarvoor hebben we de oogst van het leertraject proberen te vatten in aantal zogeheten ‘bouwstenen’ waarbij we steeds een link hebben gelegd met de wijze waarop een van de deelnemende gemeenten hier vorm aan heeft gegeven.

Bouwsteen 1: De organisatie

→ De bedoeling

De gemeente krijgt door de transformatie een andere rol in de samenleving: enerzijds centrale financier en opdrachtgever, anderzijds sterk afhankelijk van wat burgers en professionele uitvoerders presteren. De interne gemeentelijke organisatie dient zich te voegen naar die nieuwe rol. Ze dient dienstbaar en functioneel te zijn voor de buitenwereld, intern en extern moeten congruent zijn. Dat vergt minstens een breed gedragen visie, voldoende ruimte voor samenwerkende partners en veel aandacht voor communicatie en interactie. En dat in een nog steeds sterk veranderende omgeving, zodat leren voor de organisatie een continu proces is.

→ bijvoorbeeld Almere

Almere gaat uit van een heel waarden gedreven visie op het sociaal domein waarin geluk en welbevinden een centrale plek hebben. Al ruim voor de transitie, in 2012, is dat vastgelegd in een visie. Daarin is ook het sterke accent op interactie, partnerschap en communicatie met het veld vastgelegd. De gemeente gaat er van uit dat de gemeentelijke organisatie die van het sociaal domein in de samenleving moet volgen. Dat domein is complex, maar die complexiteit moet je omarmen: niet simpeler voorstellen dan het is. Je moet voorkomen dat de gemeente alles gaat regelen en doen: de systeemwereld moet de leefwereld niet overnemen.. Uiteraard is de gemeente opdrachtgever, maar in de eerste fase moest er vooral veel ontwikkeld worden, daarin trok de gemeente samen met de partners op en de partners kregen ook ruimte om onderdelen zelf vorm te geven.

Almere startte met klein transformatieteam en een apart programma Sociaal Domein dat in grote lijnen in samenwerking met de partners in het veld de transitie verwezenlijkte: de basisinfrastructuur, de wijkteams en de afspraken en financieringsrelaties met de aanbieders in de tweede en derde lijn. Leidend daarbij was steeds ‘passie’ en ‘geluk’, kortom: een waardegedreven, door het hart gestuurde manier van werken en ontwikkelen.. Richting 1 januari

2015 kwam er wel een steeds sterkere sturing op het programma, ingegeven door de sterkere behoefte aan beheersing richting de datum van ingang van de decentralisaties. Begin 2015 is de programmaorganisatie Sociaal Domein ten einde gekomen en zijn zaken binnen de lijn ondergebracht in de dienst Sociaal Domein. Er is nog een klein team dat een aantal ontwikkelopgaven oppakt en een interventieteam om zaken die vastlopen op te pakken.

Bouwsteen 2: Leren vanuit de praktijk

→ De bedoeling

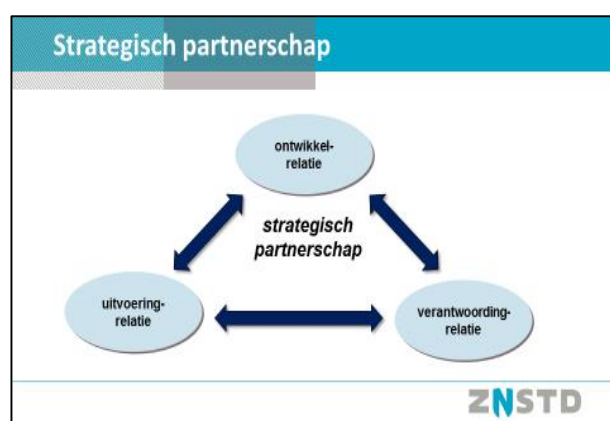
De transformatie van het sociaal domein vergt dat we met fundamenteel nieuwe oplossingen komen. Die kunnen niet van bovenaf of van achter de ontwerptafel worden bedacht: daarvoor is de wereld te complex geworden en zijn er te veel spelers bij de aanpak betrokken, niet in de laatste plaats de burger zelf. De oplossingen moeten in de praktijk worden ontwikkeld. Dat vergt dat de gemeente professionals en burgers de ruimte laat om oplossingen te genereren. En andersom vergt het dat de oplossingen kunnen doorwerken in de regels en het beleid van de gemeente. De gemeente moet dus leren vanuit de praktijk en waar nodig en mogelijk haar strategisch handelen op geleide daarvan aanpassen.

Daar is nogal wat voor nodig. De gemeente dient optimaal gebruik te maken van de deskundigheid van burgers en van partners in de uitvoering. Wat zij aan oplossingen ontwikkelen, dient zo transparant mogelijk te zijn: zonder dat valt er niets te leren. Dat betekent dat er open lijntjes moeten zijn vanuit wijkteams naar beleid en andersom: op alle niveaus dient het sociaal domein een 'lerende organisatie' te zijn. Alle betrokkenen moeten de ruimte krijgen om out of the box te denken: de oplossing zit immers meestal niet in de oude aanpak.

→ Bijvoorbeeld Zaanstad

Zaanstad koos voor aanbesteding in het sociaal domein om zo de uitvoering extern te beleggen. De wijkteams – die los van elkaar werden georganiseerd voor jeugd en voor het brede sociale domein – werden aanbesteed. Dat gebeurde per wijk aan verschillende organisaties om te zorgen dat er in de praktijken zo veel mogelijk diverse ervaringen werden opgedaan.

Zaanstad streeft met haar partners in de wijk naar een 'Strategisch partnerschap'. Ze maakt daarbij een onderscheid tussen de *uitvoeringsrelatie*, de *ontwikkelrelatie* en de *verantwoordingsrelatie*. In de uitvoeringsrelatie levert de gemeente personeel aan het wijkteam en verzorgt ze de administratieve verwerking van beslissingen in het wijkteam. In de ontwikkelrelatie is er ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en samen leren, maar er worden ook heldere afspraken gemaakt over borging. In de verantwoordingsrelatie beoordeelt de gemeente de prestaties van iedere aanbieder ten opzichte van de offerte-afspraken en andere aanbieders.



Dit model kent voor- en nadelen. Het nadeel is dat diverse personen op diverse niveaus relaties onderhouden die elkaar kunnen bijten. Is het niet halen van een prestatie nu een ontwikkelvraag of een punt waarop je afgerekend kunt worden? Ook een prestatieovereenkomst en een duurzame ontwikkel- en leerrelatie kunnen elkaar bijten. De vraag is of er voldoende vertrouwen wordt gegeven om te kunnen investeren in vernieuwing en relaties. Het is zo continu afwegen en afstemmen onderling wanneer de wortel en wanneer de stok het beste kan worden toegepast. Voordeel van dit model is dat veel partijen zich inspannen om de beste prestatie te leveren. Door diverse partijen aan zet te laten creëer je concurrentie die de kwaliteit van de dienstverlening kan doen stijgen en de gemeente minder afhankelijk maakt van een enkele (zwakke) partij. Door het leertraject en de informatie over de cijfers centraal bij de gemeente te borgen, houdt de gemeente een sterk sturingsinstrument in handen en kan partners ertoe aanzetten om met en van elkaar te leren.

Leren gebeurt in Zaanstad niet alleen in de praktijk, maar ook vanuit de praktijk. Een sleutelrol spelen daarbij de casemanagers/experts. Die zitten acht uur per wijk in een wijkteam en de rest van hun tijd in het stadhuis om daar verbindingen te leggen en ervaringen uit de praktijk terug te leggen. Wat doe je als beleidsmatig vastgestelde regels niet stroken met de werkelijkheid of daar zelfs perverse effecten hebben? Dat moet leiden tot aanpassingen van de regels. Andersom maakt dat het mogelijk dat professionals in de wijkteams echt als generalist functioneren. Dat bood de kans om praktische zoektochten te honoreren op beleidsniveau en zo 'in te bakken' in de organisatie

Een goed voorbeeld van leren uit de praktijk is het maatwerkbudget dat ingezet kan worden om een impasse te doorbreken, een regelvrij budget waarover de casemanager zelf de beschikking heeft. Het budget is bedoeld voor situaties waar zicht is op verbetering maar instrumenten ontbreken door regels of gebrek aan middelen. Daarmee is het echt iets anders dan een calamiteiten- of armoedebudget: het effect moet katalyserend zijn.

Hoewel zeer aantrekkelijk op het oog, is er in de praktijk nog terughoudendheid om er gebruik van te maken. Een budget zonder regels vraagt om een moreel oordeel van de casemanager zelf en hoe moeilijk is het niet om iets te vinden zonder kader?

Bouwsteen 3: Financiering

→ De bedoeling

Uiteraard is de bedoeling dat het sociaal domein niet alleen beter maar ook goedkoper wordt georganiseerd. Cruciaal daarin is, dat de eerste lijn (wijkteams) erin slaagt de toegang tot de tweede lijn (organisaties die aanvullende zorg bieden) kosteneffectief te organiseren, lees: te beperken. Oude, disfunctionele schotten dienen daartoe uit de financiering te verdwijnen. Om de mensen in de uitvoering daartoe optimaal in staat te stellen, moeten ze de kans krijgen verantwoordelijkheid te nemen en in optimale beleidsvrijheid de middelen te besteden. Anderzijds moet het hele systeem wel gemonitord worden. De registratie die daarvoor nodig is, moet echter minimaal zijn om de uitvoerders niet te hinderen

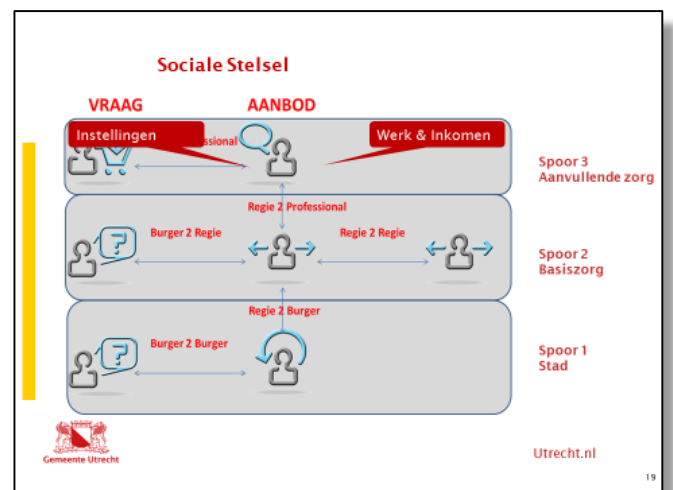
→ Bijvoorbeeld Utrecht

Utrecht koos van meet af aan voor een *eenvoudig* systeem, waarin eigen verantwoordelijkheid, keuzevrijheid en wederkerigheid de leidende principes zijn om stap voor stap een beweging te realiseren. Aan de voorkant zijn er in het stadsdekkende netwerk van buurtteams hoogopgeleide,

generalistische professionals om dat mogelijk te maken: ondersteuning dichtbij en niet versnipperd. Zij sluiten aan bij wat mensen zelf kunnen, bieden zelf ondersteuning, kunnen zelf moeilijke problematiek aan maar verwijzen ook of halen er aanvullende expertise bij. De buurtteams zijn het vliegwiel van de vernieuwing: zij ontdekken samen met de bewoner wat er voor aanvullende ondersteuning er nodig is in aanvulling op informele ondersteuning, het eigen netwerk, mensen en organisaties in de buurt enzovoort. De professionals in het team krijgen de ruimte om te doen wat nodig is. Zij bepalen welke ondersteuning ze geven, op welke manier en hoe lang en ze zetten zelf zo nodig aanvullende ondersteuning in. De gemeente toetst dat niet, en hoeft ook niet te weten hoeveel uur er per cliënt wordt ingezet. Ze stuurt zoveel mogelijk op effect: per individu en op het niveau van de buurt. Die informatie dient in de eerste plaats om de mensen in de praktijk te helpen goede keuzes te maken. Die 'eenvoudige' manier van werken vergt goede relaties met ketenpartners. Met hen is de gemeente een ontwikkeltraject ingegaan: geen systeemdialoog, wel een constructieve dialoog om al lerend het nieuwe model vorm te geven. Voor de buurtteams heeft Utrecht een ontwikkelgerichte subsidieuitvraag gedaan, met veel ruimte om gaandeweg een manier van werken te ontwikkelen. De opdracht is gegund aan twee partijen: een voor jeugd en een voor volwassenen. Beide opereren los van de organisaties die aanvullende zorg leveren.

Ook de wijze waarop de financiering is ingericht krijgen uitvoerende partijen veel ruimte. Zowel per instelling als per vorm van ondersteuning en zorg is een gemaximeerd budget afgesproken, *lump sum*. Daarbinnen mogen partijen schuiven mits dat van tevoren is afgestemd met de gemeente. Is het geld voor een instelling of zorgvorm op, dan verwacht de gemeente dat partijen daar zelf een oplossing voor bedenken.

Utrecht monitort op het niveau van de programmabegroting (worden de beoogde maatschappelijke effecten gehaald?) en op het niveau van de ingezette voorzieningen (welke effect heeft de inzet gehad?) Monitorinformatie komt van instellingen, in combinatie met wat de gemeente hoort in gesprekken met aanbieders, stakeholders en cliënten. Voor het werk van de buurtteams is een eenvoudig registratiesysteem ontwikkeld: het kortetermijnsysteem sociaal domein; dat blijft beperkt tot essentiële gegevens. Om de privacy van burgers te waarborgen is er geen omvangrijk privacyprotocol gemaakt, maar een *privacycharter* op basis van respect en terughoudendheid. De cliënt heeft de regie over zijn eigen dossier.



Bouwsteen 4: Duurzaamheid in de uitvoering, ook bij incidenten

→ De bedoeling

De transformatie kan alleen slagen als de overheid duurzame vertrouwensrelaties kan aangaan met burgers, professionals en de organisaties in de uitvoering. Dat vergt continu werken vanuit

de nieuwe principes, de principes in de haarvaten van de eigen organisatie en de organisaties van de partners krijgen. Incidenten mogen niet leiden tot oude reflexen, ook niet als ze in de politiek en in de media veel stof doen opwaaien.

→ Bijvoorbeeld Zoetermeer

Basis voor de aanpak van kwetsbare huishoudens is in Zoetermeer het gezinsondersteuningsplan dat de lokale zorgnetwerken samen met het huishouden vormgeven. Voorjaar 2015 bleek daar (blijkens een grote publicatie in de NRC) ondanks alle inspanningen wel een en ander mis te kunnen gaan, met als gevolg onder meer een tragisch sterfgeval. Van het incident is niet gelijk melding gemaakt bij de inspectie; er werd namelijk foutief verondersteld dat dat niet hoefde. Met de raad was afgesproken incidenten niet te melden. De gebeurtenis vond plaats in april. Aan de vooravond van de publicatie van een artikel in het NRC is de raad geïnformeerd. Op het gezin in kwestie is een casemanager gezet die de regie heeft geïntensiveerd en de coördinatie op de zorgnetwerken heeft versterkt.

Er is geprobeerd lessen te trekken uit het gebeurde. Zo bleek in de aanloop tot het incident respect voor de privacy van leden van het gezin een van de beletselen voor ingrijpen. Meer nog speelde een rol de veronderstelling dat een organisatie die cliëntondersteuning bood, de zorgcoördinatie ook zou invullen. Die organisatie bleek achteraf een andere rolopvatting te hebben.

De les die getrokken werd, is dat je soms een ventiel nodig hebt – bijvoorbeeld de burgemeester – die een beletsel kan opheffen door de bescherming van de privacy tijdelijk op te heffen. Een tweede les die is getrokken is dat het van belang kan zijn op complexe gevallen de regie te versterken door de inzet van een zogenaamde “aanvoerder”. Een ander belangrijk leerpunt bleek te liggen in het hanteerbaar houden van het ongemak intern. Bestuur, management en medewerkers hebben zich ieder vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid te verhouden tot een zo ernstig incident en de aandacht die daar in media en de politiek –lokaal en landelijk- bij loskomt. Om dan nog te kunnen blijven leren, vergt reflectief en geen defensief vermogen.

Bouwsteen 5: Zorgvernieuwing – Zoetermeer

→ De bedoeling

Om de beweging in het sociaal domein te maken wil je werken vanuit principes en kunnen sturen vanuit vertrouwen. Centraal in de principes staat het organiseren van zorg nabij en op maat. In partnerschap met de aanbieders kan deze vernieuwing van zorg en ondersteuning vorm krijgen, Sturing vanuit vertrouwen biedt daarbij de ontwikkel- en experimenteeruimte die nodig is om de vernieuwing van zorg daadwerkelijk te realiseren en soepel bij te kunnen sturen waar nodig en wenselijk.

→ Bijvoorbeeld Zoetermeer...

Medio 2014 besloot Zoetermeer bij wijze van noodgreep 3 x 1D in te richten. Focus was daarbij op het halen van 2015. Dit werd gedurende 2015 geleidelijk beschouwd als een ‘*blessing in disguise*’. Er is volop ruimte voor doorontwikkelen en transformeren. Er wordt gewerkt vanuit de kernwaarden: vertrouwen, daadkracht en samenwerken.

In Zoetermeer is gekozen voor het bestuurlijke aanbesteden: een open en flexibel systeem waarin plaats is voor een continue dialoog met aanbieders over inhoud en er ruimte is voor samen ontwikkelen.

Steeds wordt er goed gekeken naar wat nodig is om daadwerkelijk aan te sluiten bij wat mensen aan ondersteuning, soms ook snel, nodig hebben.

Tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen is een nieuw product ontwikkeld: de zogenaamd vrij inzetbare Wmo-voorzieningen. . Aanbieders zelf indiceren cliënten voor onder meer recreatieve dagbesteding en waakvlamcontacten en zorgen voor plaatsing of inzet daarop aansluitend. Dit is een vorm waarop Zoetermeer invulling heeft gegeven aan begrippen als partnerschap en vertrouwen. Helaas vroeg dit nog wel om het inrichten van een extra administratief proces. De lasten daarvan wogen gelukkig wel op tegen de baten.

Bouwsteen 6: Wijkteams in een sleutelrol

→ De bedoeling

In de transformatie van het sociaal domein draait het om *nabijheid* (bij burgers in wijken) en waar nodig multidisciplinair en *ontkokerd* hulp verlenen. Het inrichten van sociale wijkteams ligt dan zeer voor de hand. Maar...wijkteams zijn echter ook maar een middel en bovendien een kwetsbaar middel: voor je het weet institutionaliseren ze weer of raken ze overbelast. Het komt erop aan ze zorgvuldig en kritisch de ruimte te geven om zich verder te ontwikkelen.

→ Bijvoorbeeld Enschede

In haar streven naar een 'inclusieve samenleving' ontwikkelde Enschede de afgelopen jaren stap voor stap een dekkend netwerk van wijkteams. Na een lange voorgeschiedenis die al begon in 1998 kwamen er vanaf medio 2014 negen wijkteams die in alle in totaal 70 buurten problematiek aanpakken op een breed domein (van zorg tot werk), waarin bovendien alle professionals in het wijkteam generalist zijn. De uitvoerende professionals onderhouden niet alleen contact met burgers, maar zijn zelf ook in staat om te handelen. Hun mentaliteit is er een van 'er op af' op basis van een brede analyse van de eigen omgeving van de burger, inspelend op kansen en mogelijkheden.

De wijkteams zijn ondergebracht in een samenwerkingsverband tussen de gemeente en de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD). De WMO-consulenten zijn in dienst van de gemeente, de coaches deels bij de SMD, deels bij de gemeente. Ze bieden ondersteuning aan alle inwoners die – al dan niet tijdelijk – problemen ondervinden met hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Preciezer: jeugdhulp, ondersteuning, wonen, activering én multiproblematiek. Alleen de uitvoering van de Participatiewet, Beschermd wonen en de bijzondere bijstand vallen erbuiten.

In de loop van 2015 bleek die manier van werken zijn grenzen te bereiken: de medewerkers meldden dat ze de omvangrijke problematiek niet aan konden. Bovendien waren oude schotten te weinig opgeruimd terwijl er wel nieuwe schotten en regels waren gecreëerd. De inwoners bleven zich deels erg afhankelijk opstellen.

Er wordt nog gezocht naar oplossingen. Vanuit andere steden (met deels dezelfde ervaringen) kwamen tijdens het leertraject verschillende suggesties om de druk op de wijkteams te verlagen:

- verschillende teams voor jeugd en voor ambulante ondersteuning, zij het met een gemeenschappelijke front office en open lijnen naar elkaar;

- een lagere ambitie als het gaat om kostenbesparing door beperking van de toegang tot de tweede lijn, bijvoorbeeld door de toegang centraal te organiseren.

Bouwsteen 7: Vertrouwen in professionals

→ De bedoeling

Kern van de transformatie van het sociaal domein is, dat de overheid niet alles regelt, maar ruimte laat aan anderen (bewoners, professionals, ondernemers enzovoort) om sociale doelen te realiseren. Voorlopig loopt het leeuwendeel van de financiering daarvan nog wel via de overheid, die daarvoor graag 'value for money' ziet. Daarvoor strakke regels stellen (en aanhoudend controleren) werkt averechts. Er is vertrouwen nodig.

→ Bijvoorbeeld Haarlemmermeer

De gemeente Haarlemmermeer (ruim 140.000 inwoners, verspreid wonend in 26 dorpen en kernen) heeft besloten geen wijkteams te formeren, maar bestaande ('vertrouwde') professionals mandaat te verlenen. Dat mandaat geldt niet alleen voor de invulling van hun eigen diensten, maar ook voor het inzetten van andere, door de gemeente te financieren diensten. Deze gemandateerde professionals zijn vertrouwde gezichten, niet alleen voor de bewoners maar ook voor de gemeente en voor elkaar. Ze werken bij het CJG, in de huisartsenpraktijk of het gezondheidscentrum, vanuit de gemeente zelf of in wat een 'Meerteam' heet. Die teams ondersteunen professionals bij de aanpak van ingewikkelde problematiek, niet door die casussen over te nemen maar door de professionals in de 'frontlinie' met raad en daad terzijde te staan. In de Meerteams (daar zijn er drie van) werken professionals die zijn gedetacheerd vanuit de samenwerkende organisaties voor ondersteuning en zorg.

Het risico van die mandatering is overbesteding: te ruimhartige inzet van dure middelen. In de praktijk is daarvan het eerste jaar niets gebleken: de betrokken professionals gaan verantwoord met hun mandaat om, ze blijken het vertrouwen waard. De gemeente Haarlemmermeer draagt daar op een paar manieren toe bij. Ten eerste door alle betrokken professionals te helpen bij het vinden van een eenheid van taal: ze leren elkaar optimaal verstaan door een specifieke aanpak ('De trein van Boos naar Middel'). Kern van die deels nieuwe taal is dat iedereen altijd eerst kijkt naar wat bewoners en hun netwerk zelf kunnen. Haarlemmermeer wil niet onnodig problematiseren en medicaliseren. Ten tweede is het budget voor het sociaal domein in zijn geheel ontschot: tekorten in bijvoorbeeld de uitvoering van de WMO kunnen worden opgevangen door overschotten in de zorg voor jeugd. Dat geeft professionals de ruimte om oplossingsgericht aanpakken te genereren die zich uitstrekken over alle levensgebieden van de bewoners. Ten derde houdt de gemeente permanent het oog op de uitgaven door zogeheten 'categoriemanagers' in te zetten. In ontwikkeling is een monitor die vooral de beweging in beeld brengt door op een zeer beperkt aantal indicatoren te beschrijven of de gewenste richting wordt gerealiseerd.

Ten slotte

In dit 'oogstdocument' staat wat de tien deelnemende gemeenten aan ervaringen hebben opgedaan tussen medio 2015 en medio 2016. Het leren is daarmee niet afgelopen: er zijn meer ervaringen op te doen met deze nieuwe aanpak en dat zal ongetwijfeld resulteren in nieuwe

bouwstenen. Wij gaan door, rond thema's als 'vertrouwen' en 'het monitoren van de beweging'. Ook op andere plekken wordt geleerd: zo zijn einde 2015 de directeurs sociaal domein van een aantal steden in het zuiden des lands op een soortgelijke manier aan de slag gegaan. Dat past bij de uitdagingen waarvoor we staan: leren houdt voorlopig niet op, misschien wel nooit.

Nico de Boer en Monique Peltenburg, 29 april 2016