

Sturen op Sociale Impact

Over het vervolg van de transformatie sociaal domein na Corona

Dr. AJ Kruijer*

De medische crisis die Covid-19 veroorzaakte verandert gezwind in een sociaal-economische crisis. De werkloosheid loopt op, de economie krimpt, mensen die het al moeilijk hadden, zullen het nog moeilijker krijgen. Bovendien zal de groep mensen die het moeilijk heeft groeien. Daar komt bij dat gemeenten al voor Covid-19 kampten met grote financiële tekorten. De decentralisaties van de Jeugdwet, de participatiewet en de WMO losten na vijf jaar de belofte van een goedkoper en beter sociaal domein nog niet in. Nu de problemen exponentieel toe nemen is het tijd om de transformatie in het sociale domein versneld op te pakken en verder te brengen. Het is tijd om te gaan sturen op sociale impact.

Pessimisten zullen weinig goeds voorspellen: als we voor Corona al met tekorten kampten, zal dat met de toename van de problemen alleen maar erger worden. Meer uitkeringen, meer zorg, meer jeugdhulp: als we doen wat we deden, krijgen we wat we kregen, alleen dan meer. Dus ook meer wachtlijsten: Immers, ook voor Corona kampten gemeenten met een schaarste aan woningen, zorg en bijvoorbeeld schuldhulpverleningstrajecten. Zelfs al zouden we voldoende geld hebben dan is het schaarste-vraagstuk niet zomaar opgelost. Personeel is ook niet zomaar voor handen. Ook dat wisten we al voor Covid-19. De combinatie van schaarse woningen en schaars personeel, gecombineerd met tekorten op de gemeentelijke begrotingen biedt een doodlopende weg. Nog meer bezuinigen, kosten beheersen en efficiënter inkopen zal de *sociale transformatie* niet dichterbij brengen. Ergo: Doen wat we deden is geen optie. Dat was al zo. Covid-19 maakt ander sturen noodzakelijk.

Optimisten zullen juist de transformatie met meer kracht willen doorpakken: We zaten immers midden in een beweging van meer specialistische individuele voorzieningen, naar een versterking van de 'voorkant', met meer preventie en vroegsignalering. Een beweging die we in gang zetten met meer sturen op data en meer nadruk op leren. Het sociale domein was nog niet af, maar her en der zagen we de kiemen van het sociale domein van de toekomst. Waarom die kiemen niet aangrijpen om versneld te veranderen? Nu de medische crisis voorlopig afneemt in ernst, is het tijd om die vraag niet alleen te stellen, maar ook van een antwoord te voorzien. Een begin van dat antwoord formuleer ik hieronder onder de noemer 'sturen op impact'.

Gedachte-experiment

Laat ik beginnen met een gedachte-experiment. In een lage SES-wijk in een grote stad in Nederland staat sinds twee jaar een brede-buurtschool. Oorspronkelijk begonnen als basisschool, levert deze school nu meer dan basisonderwijs. Er zijn speciale klassen voor wat we voorheen 'thuiszitters' noemden. Bijstandsmoeders kunnen er hun kinderen naar de opvang brengen (zodat ze zelf naar school kunnen of werk kunnen gaan zoeken), 's avonds en in het weekend geven ouders en buurtgenoten les aan elkaar. In opvoeden, in boekhouden, taal en rekenen, noem maar op. De school is een school voor de hele wijk en vervult een brede buurtfunctie. Eenzame ouderen hebben nu een rol bij de naschoolse—opvang. De wijkagent, het wijkteam en de woningbouwcorporatie hebben ook een kantoor in de school. Sinds de

school een andere invulling kreeg, is de werkloosheid in de wijk gedaald. Het zelfde geldt voor het aantal mensen met problematische schulden en het aantal thuiszitters passend onderwijs. De vraag naar specialistische jeugdzorg is afgenomen. Zelfs de WOZ-waarde van de omringende? woningen is gestegen .

Nog maar een paar jaar geleden was dit een van de zwakste scholen van Nederland. Het ziekteverzuim en verloop onder leraren was zeer hoog. De school kon niet voldoen aan het leveren van passend onderwijs. Veel kinderen zaten thuis. Klassen waren te groot. De ouders van de kinderen hadden vaak schulden, waren niet meer bij elkaar en hadden in veel gevallen geen werk. Experts spraken van 'generatie-problematiek'. Tegelijkertijd probeerden verschillende afdelingen van de gemeenten in deze wijk financiële tekorten terug te dringen. De bewoners vroegen gemiddeld meer WMO-zorg, Jeugdzorg en uitkeringen aan. Ook de verzekeraar zag dat de bewoners in deze wijk meer zorg consumeerden en bovendien veel schulden hadden. Jarenlang probeerden verschillende afdelingen van de gemeente en de zorgverzekeraar de kosten te beheersen. Minder trajecten af te sluiten. Minder in te kopen, kosten te beheersen. Maar de vraag leek er alleen maar op te stijgen.

Tot de gemeente bij monde van de directeur sociaal domein in gesprek gaat met de zorgverzekeraar, de schooldirecteur, het samenwerkingsverband passend onderwijs en de woningbouwcorporatie: vanaf nu sturen we alleen nog maar op bestaanszekerheid voor volwassenen en goed onderwijs voor kinderen. De school komt daar centraal in te staan. Samen verdubbelen we het budget van de school, zodat de school het centrale punt in de wijk kan worden. *It takes a village to raise a child*. En deze school zou het dorps huis worden. Daarnaast zou de school vrij toegankelijk investeren in opleidingen die bestaanszekerheid dichterbij brachten. En in toegankelijke basale voorzieningen: inkomen, schuldhelpverlening, betaalbaar wonen. *Investeren in mensen en sturen op bestaanszekerheid* noemde de directeur dat.

Natuurlijk waren er bezwaren. Gaan we nu toch als gemeente investeren in onderwijs? We hebben al tekorten! Gaat de controller hier wel mee akkoord? We zouden toch kosten beheersen? Geen kosten maken? Maar na verloop van tijd leek de directeur gelijk te krijgen en boekte de schooldirecteur resultaten. Ook de controllers waren tevreden: de vraag naar individuele en vaak geïndiceerde specialistische voorzieningen nam af. De vraag naar de nieuwe activiteiten van de school nam toe. Al na twee jaar bespaarde de gemeente meer op WMO, Participatiewet en Jeugdzorg dan de gemeente in de school investeerde. *Als je het goedkoper wil maken, wordt het duurder. Als je het beter wil maken, wordt het vaak goedkoper* Is sindsdien het credo.

Sturen op bestaanszekerheid

Als we iets kunnen leren van de eerste vijf jaar transformatie sociaal domein, dan is het dat sturen op kostenbeheersing zelden leidt tot kostenbeheersing. En dat kostenbeheersing per koker (wmo, jeugdwet, participatiewet) integraal werken onmogelijk maakt. Of, positief geformuleerd: dat investeren in onderwijs en vooral bestaanszekerheid leidt tot een duurzaam betaalbaar sociaal domein. Het gedachte-experiment is een manier om dat te illustreren. Niet zozeer een manier om dat te onderbouwen. Het is immers een gedachte-experiment. Delen van die onderbouwing zien we wel terug in de inzet in Tilburg en Den Haag (naast andere plaatsen).

De gemeente Tilburg werkt met zogenaamde hefboomfinanciering. Niet het beheersen van de kosten van duurdere individuele jeugd- en wmo voorzieningen staat centraal, maar het investeren in een palet aan maatregelen. En als dat geld oplevert in termen van gereduceerde zorg, kan een deel van dat geld weer geïnvesteerd worden in de sociale basis. Niet het beheersen van de kosten staat voorop, maar investeren. Zo ontstaat een revolverende manier van het financieren van het sociale domein.

De Gemeente Den Haag en zorgverzekeraar CZ zetten in Den Haag samen het Sociaal Hospitaal in om samen met 150 huishoudens met veel problemen doorbraakplannen te maken. Het perspectief van het gezin stond daarbij voorop. Na een jaar bleek dat dat de 150 huishoudens voor ongeveer 3 miljoen euro minder aan publieke voorzieningen gebruikten. Voor het grootste deel waren dat jeugd- en wmo voorzieningen waar ze geen gebruik meer van maakten. Wel gingen ze meer bestaanszekerheidsvoorzieningen gebruiken. Een kleine investering vanuit bestaanszekerheid (wonen, inkomen, schulden), leverde een zorgreductie van 3 miljoen euro op. Dit werd gefinancierd met de eerste Health Impact Bond van Europa: CZ schoot het bedrag voor. En als de integrale aanpak rendement zou opleveren, zou de gemeente een deel daarvan terug betalen. Dat is gebeurd.

Beide voorbeelden laten zien dat investeren in het versterken van bestaanszekerheid loont. Maar ook dat er andere financieringsmodellen nodig zijn. Maar vooral ook, dat in beide gevallen het sturen op het realiseren van *impact* voorop staat. En niet de voorziening, het middel of de besparing.

Sturen op impact

In Den Haag en Tilburg zien we een andere manier van sturen ontstaan. Ik noem dat sturen op impact.. Impact dus. Een populaire, maar vaak verkeerd begrepen term. En zoals vaker met nieuwe trends in het openbaar bestuur: een term waar geen goede Nederlandse vertaling voor te vinden valt. Het drukt uit dat we iets willen bereiken. Wikipedia wijst ons op de definitie: *'a high force or shock over a short time period'*. Een *impact event* is volgens wikipedia geen hip congres, maar heeft vooral te maken met de inslag van een meteoriet. De *krater* die daar het gevolg van is, heet een *impact-crater*. Het moge duidelijk zijn. Wie de woorden impact en sociaal domein met elkaar verbindt, is iets van plan en heeft weinig op met organische of geleidelijke verandering. Er moet iets veranderen. Wie op impact stuurt, stuurt niet op het produceren van voorzieningen, of het beheersen van kosten, maar op verandering, op transformeren. Dat is wellicht wat er nog ontbrak in de transformatie sociaal domein. Een manier van sturen die recht doet aan die transformatie. In plaats van een manier van sturen die impliciet het bestaande versterkt. Laten we die andere manier van sturen, sturen op impact noemen.

Sturen op impact verschilt van *sturen op productie* op verschillende manieren. Ten eerste willen leiders die sturen op impact verandering te weeg brengen. Ze willen innoveren. Ten tweede willen ze geen 'verandering om de verandering', maar ze weten wat ze willen veranderen. Ze willen investeren om sociale impact te realiseren door bijvoorbeeld de bestaanszekerheid te versterken. Leiders die sturen op impact zien hun organisatie dan ook niet primair als uitvoeringsorganisatie of productieorganisatie, maar juist als

ontwikkelorganisatie en veranderorganisatie. In figuur 1 hieronder verken ik een aantal verschillen tussen sturen op productie en sturen op impact.

Figuur 1: Sturen op impact

	Sturen op productie	Sturen op impact
Object van sturing	Voorzieningen (meer of minder)	Impact
Locus	Individuele Burgers die meer of minder afnemen	Sociale basis en wijk (collectief)
Instrument	Beheersen kosten	Investeren baten
Focus	Voorzieningen per wet	Sociale basis en bestaanszekerheid
Claim	Meer geld, minder regels zijn nodig	Nieuwe financieringsmodellen zijn nodig
Doel	Productie	Innovatie
Aangrijpingspunt	Kosten	Baten
Tijd	Korte termijn	Lange termijn

Nieuw leiderschap

Voor Corona probeerden gemeenten het sociale domein te veranderen door professionals veel ruimte te geven, te vragen om minder regels en te vragen om meer geld. Het Rijk was niet altijd happig om dat geld te verstrekken en wees ook op de ruimte binnen de regels. Gemeenten op hun beurt legden weliswaar uit dat er wel heel veel mag, maar dat als ze alles doen wat wettelijk mag, ze morgen failliet zijn. Een noodlottige omhelzing. Covid-19 laat ons zien onder meer zien dat de discussie over meer of minder regels of meer of minder geld niet per definitie leidt tot een beter sociaal domein.

Het gaat er om dat we regels niet zien als belemmerende factor, maar als instrument om impact mee te maken. Ook in Den Haag en Tilburg bleken uiteindelijk weinig regels in de weg te zitten. En het gaat er om dat we niet louter of alleen denken in meer of minder geld, maar in termen van investeren in plaats van kosten beheersen. Gemeenten hebben andere en innovatieve manieren van investeren en financieren nodig. Manieren die passen bij het ontwikkelen van integrale publieke oplossingen.

Dat klinkt uiteraard allemaal heel eenvoudig. Maar het is vooral een begin. Het is een richting van een antwoord: de volgende fase van de transformatie moet gaan over nieuwe sturings- en financieringsmodellen. De knoppen *meer of minder geld* en *meer of minder regels* zijn een doodlopende weg. Het brengt sociale impact niet dichterbij. Onder de noemer *sturen op impact* kunnen steden goede voorbeelden verzamelen waarin binnen het sociale domein:

- De impact voorop staat
- Bestaanszekerheid centraal staat
- Nieuwe manieren van financiële sturing daaraan bij dragen

Ook in de publieke sector geldt: als je wil weten hoe iets werkt is *follow the money* het devies. En dat geldt zeker voor het sociaal domein waar het tekort aan geld al voor Covid-19 een issue was, en na Covid-19 zeker. Nieuw leiderschap vereist dan ook dat directeuren sociaal domein zich samen met het Rijk op een Munchhausen-achtige wijze uit het moeras trekken en andere

manieren van investeren met impact uitvinden die perspectief bieden voor de toekomst. En natuurlijk zal er extra geld nodig zijn. Maar als gemeenten dat op dezelfde manier uitgeven als voor Covid-19, zal dat toch tot te weinig transformatie en gewenste sociale impact leiden. Onder de noemer *sturen op impact* kunnen steden en Rijk samen verkennen hoe dat wel kan. Steden kunnen daar de eerste stap in zetten. Een eerste stap die begint bij een gezamenlijke en verdere verkenning van wat we onder sturen op impact verstaan en wat dat voor directeuren sociaal domein betekent. Bovenal vraagt het lef en moed om het anders te willen gaan doen.

**Dr. AJ Kruijer is actie-onderzoeker bij het Instituut voor Publieke Waarden. Op 3 juni jl. ging hij op uitnodiging van de NDSB in gesprek met directeuren sociaal domein en daarop volgend het verzoek om een blog uit te werken dat voer tot denken geeft.*