



KWALITEITS
INSTITUUT
NEDERLANDSE
GEMEENTEN

EDGAR

GEKEND EN GEZIEN DOOR ZIJN GEMEENTE
ESSAY

Edgar (21) heeft een verstandelijke handicap. De lijst van ondersteuning om hem heen is lang: van speciaal onderwijs, leerlingenvervoer tot gezinsvoogdij, pleegzorg en intramuraal verblijf in centra voor licht verstandelijk gehandicapten. Maar is hij ook goed geholpen? Edgar heeft niet alleen een weinig gelukkige jeugd gehad, hij heeft de samenleving ook veel geld gekost. De kosten van zijn ondersteuning tellen op tot een bedrag van 1,6 miljoen euro.

Hoe kunnen gemeenten mensen als Edgar beter helpen, tegen minder kosten? Gemeenten staan namelijk aan de vooravond van drie grote transities: de decentralisatie van de jeugdzorg, de overgang van de begeleiding uit de AWBZ en de Wet werken naar vermogen (Wwnv), inclusief de hervorming van de sociale werkvoorziening. Daarmee worden gemeenten verantwoordelijk voor vrijwel de volledige ondersteuning aan kwetsbare (jonge) mensen. Dat is geen gemakkelijke opgave, maar vormt ook een kans. Een kans om een lokaal ondersteuningsstelsel te bouwen dat minder versnipperd en bureaucratisch is. Dat stelsel omvat alle leefgebieden van burgers: opvoeding, zorg, welzijn, arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning, met uitzondering van medische zorg en onderwijs. Dit essay schetst de contouren van zo'n lokaal ondersteuningsstelsel op basis van de casus 'Edgar'.

EDGAR

GEKEND EN GEZIEN DOOR ZIJN GEMEENTE
ESSAY



INHOUD

EDGAR	4
1 VAN VERZORGINGSSTAAT NAAR ONDERSTEUNINGSGEMEENTE DE GEMEENTELIJKE OPGAVE	6
2 HET PERSPECTIEF LOKAAL MAATWERK	12
3 DE ROUTE NAAR HUMANISERING VAN DE RELATIE	22

EDGAR

HALLO ALLEMAAL,

Ik ben Edgar, ik ben 21 jaar. Het gaat nu goed met mij. Vanaf mijn vierde jaar hebben anderen dan mijn ouders voor mij gezorgd. Dat gebeurt ook nu nog enkele uren per dag. Maar in het weekeinde moet ik het alleen doen. En dat gaat goed. Ze vinden dat ik een verstandelijke beperking heb. Maar dat betekent niet dat ik geen mening heb. Als mensen naar mij luisteren, luister ik ook naar hen. Als mensen wat van mij aannemen, dan doe ik dat ook van hen.

Door mijn beperking kan ik moeilijk rekenen en heb ik soms last van teveel prikkels. Maar ik heb wél een betaalde baan waar ik iedere dag moet rekenen: als cassier bij de C1000. Daar ben ik trots op. Ze vinden me het vriendelijkste personeelslid dat ze hebben.

Iemand heeft voor mij uitgerekend hoeveel geld ik heb gekost. Dat is meer dan € 1 miljoen in zeventien jaar. Echt bedankt daarvoor! Maar als jullie meer naar mij en naar mijn omgeving hadden geluisterd, was dat bedrag lager geweest. Denk ik. Ik vind dat ik ook nu teveel kost. Dat komt omdat niet naar mij wordt geluisterd. Wel luisteren betekent dat nog iemand anders kan worden geholpen.

Groet,

EDGAR

(DEZE TEKST IS SAMEN MET EDGAR OPGESTELD.)

1

VAN VERZORGINGSSTAAT NAAR ONDERSTEUNINGS- GEMEENTE DE GEMEENTELIJKE OPGAVE

EDGAR (21) HEEFT NIET ALLEEN EEN WEINIG GELUKKIGE JEUGD GEHAD, HIJ HEEFT DE SAMENLEVING OOK VEEL GELD GEKOST: € 1,6 MILJOEN. MAAR IS EDGAR OOK GOED GEHOLPEN?

Even voorstellen: Edgar

Edgar (21) is een bestaande persoon, met een gefingeerde naam. Edgar heeft een IQ van 63 en woonde sinds zijn vierde levensjaar op zestien verschillende locaties. De lijst van ondersteuning om hem heen is lang: speciaal onderwijs, leerlingenvervoer, vele testen en onderzoeken, medicatie, diverse rechtbankzittingen over onder toezichtstelling, gezinsvoogdij, pleegzorg, crisispleegzorg en intramuraal verblijf in diverse centra voor licht verstandelijk gehandicapten (lvg-centra). En, Edgar heeft een curator sinds hij meerderjarig is.

Ondanks deze lange lijst, kun je je afvragen of Edgar altijd goed is geholpen. Is Edgar er gelukkiger van geworden? Is er wel genoeg aandacht geweest voor zijn mogelijkheden en die van zijn gezin? Of is er slechts aandacht geweest voor zijn beperking?

Zestien verschillende woonlocaties duiden op veel onrust; Edgars omgeving veranderde steeds. Naar aanleiding van klachten van Edgar over het 'gesol' met hem, is er een extern advies opgesteld. Hoofdconclusie: 'Het perspectief van de deskundige heeft het primaat; het perspectief van Edgar wordt daaraan ondergeschikt gemaakt'.

Edgar wilde graag meer zelfstandigheid ontwikkelen, maar werd daarin niet ondersteund. Daarvoor zou hij 'te kwetsbaar zijn'. Enkele maanden later is Edgar naar een nieuwe woonlocatie verhuisd, die hem wel meer ruimte biedt. Daardoor kan hij nu, als jongvolwassene, relatief zelfstandig wonen en zelfstandiger in het leven staan.

Niet goed... én duur

Edgar heeft niet alleen een weinig gelukkige jeugd gehad, hij heeft de samenleving ook veel geld gekost. De lijst van ondersteuning telt op tot een indrukwekkend bedrag van zo'n € 1,6 miljoen. Daarin zijn nog niet de kosten verwerkt van de Wajong-uitkering noch de kosten voor de woonvoorziening die er sinds een jaar of vier zijn. Grootste kostenpost is het zevenjarig verblijf in centra voor licht verstandelijk gehandicapten (lvg-centra): circa € 1 miljoen.

Voor een deel zijn deze kosten terecht; Edgar heeft door zijn beperking nu eenmaal extra ondersteuning nodig. En een welvarende samenleving als de Nederlandse moet die kunnen bieden. Het is echter de vraag of het niet efficiënter en goedkoper had gekund, waarbij Edgar ook nog eens beter was geholpen.

Wat, als de focus van de ondersteuning anders had gelegen? Eerder, en meer gericht op zijn gezin. Had dat een uithuisplaatsing kunnen voorkomen of een terugplaatsing mogelijk gemaakt? Of een pleeggezin. Had dat zijn verblijf in centra voor licht verstandelijk gehandicapten voorkomen?

Edgar als symbool

De casus van Edgar is extreem, maar vormt geen uitzondering. Er zijn meer Edgars. Los van de extremiteit – er zijn ook minder extreme voorbeelden – staat de casus model voor de werking van het Nederlandse zorgstelsel in het algemeen. Op elk levensdomein hebben we een stelsel georganiseerd dat op zichzelf staat, verkokerd is. Of het nu gaat om opgroeien, (geestelijke) gezondheid, onderwijs, werk of anderszins. Het geheel van stelsels – de verzorgingsstaat – draagt een aantal risico's in zich. Het is niet alleen te duur en bevat verkeerde prikkels. Ook neemt het vaak de verantwoordelijkheid van burgers over en leidt het te vaak tot uitsluiting uit de reguliere omgeving. Bovendien is onze verzorgingsstaat te versnipperd en bureaucratisch georganiseerd en is deze vaak te weinig effectief bij interventies.

Edgar in een multiprobleem gezin

Laten we nog wat breder kijken. Edgar komt uit een gezin¹: het gezin De Vries. Daarmee komen andere onderdelen van ons verzorgingsstelsel in beeld. Het gezin heeft met verschillende regelingen en voorzieningen te maken. Vader Gerrit is een 45-jarige zwakbegaafde man met ernstige (randpsychotische) angsten voor lichamelijke kwalen. Daarvoor is hij in behandeling geweest, waarna het een tijdlang goed ging. Vervolgens kreeg hij een terugval. Hij sloot zich weer op in zijn slaapkamer, ondernam niets en verwaarloosde zichzelf. Gerrits behandelaar wijst op de noodzaak van medicatie en dagstructuur.

Gerrit krijgt een AWBZ-indicatie: vier uur per week individuele begeleiding en drie dagen per week groepsbegeleiding. Hij wordt met een busje naar een zorgboerderij gebracht, waar hij helpt met schoonmaken en het verzorgen van de dieren. Tweemaal per week komt er een sociaal-psychiatrisch verpleegkundige langs die met Gerrit doorneemt hoe het gaat. De verpleegkundige zorgt ervoor dat Gerrit op de dagen dat hij geen dagbesteding volgt, wel wat aandacht krijgt. De kosten daarvan bedragen circa € 22.000 per jaar.

De moeder van Edgar, Heleen, werkt bij een sw-bedrijf in een staffunctie als p&o-medewerker. Ze voelt al een tijdje dat ze 'toe is aan iets anders'. Ze zou graag gedetacheerd worden bij een regulier bedrijf om daar op een p&o-afdeling te werken. Haar hoofd p&o 'ontmoedigt' dat echter. Ondanks dat Heleen medicijnen gebruikt, heeft ze soms een epileptische aanval. Het hoofd p&o zegt dat dat echt niet kan in een regulier bedrijf. Heleen denkt echter dat er wat anders achter zit. Ze vervult een staffunctie, waarmee het bedrijf geen geld verdient. Haar kosten worden echter afgedekt door de rijkssubsidie, zo'n € 27.000 per jaar. Als ze weggaat en moet worden vervangen door een 'ambtenaar', kost dat het bedrijf teveel geld.

Het grootste verdriet van Heleen en Gerrit is dat ze niet voor Edgar hebben kunnen zorgen. Er was vanaf het begin sprake van verwaarlozing. De epilepsie trok vroeger een grotere wissel op het leven van Heleen; ze viel veel uit. En Gerrit kon Edgar niet aan. Later had het mogelijk wel gekund, maar was Edgar al uit zicht en zijn problemen te groot.

Doen we het wel goed?

De casus Edgar roept vragen op, en dat geldt ook voor zijn andere familieleden. Zo krijgt Gerrit drie dagen per week groepsbegeleiding om hem een dagbesteding en structuur te bieden – een relatief dure voorziening buiten zijn directe leefomgeving. Tegelijkertijd krijgt hij relatief weinig individuele begeleiding.

Zijn er geen andere arrangementen mogelijk die zich meer richten op Gerrits zelfredzaamheid? Arrangementen die hem meer duurzaam structuur bieden in zijn eigen leefomgeving? En die bovendien goedkoper zijn? En Heleen, is het nu echt noodzakelijk dat zij blijft werken binnen de muren van het sw-bedrijf, of is plaatsing bij een regulier bedrijf toch mogelijk?

Moet Heleen met € 27.000 subsidie aan het werk worden geholpen, of kan het slimmer en goedkoper geregeld worden? Is er indertijd niet teveel naar Edgar gekeken, en te weinig naar het versterken van de opvoedersrol van Heleen en Gerrit? Had het gezin niet 'integraler' kunnen worden geholpen? En als het antwoord op deze vragen 'ja' is: hoe organiseer je dat dan?

Van verzorgingsstaat naar ondersteuningsgemeente

Deze vragen komen op het bord van de gemeente. Naast het verlenen van traditionele dienstverlening aan burgers – zoals het verstrekken van een paspoort of het ondersteunen bij relatief lichte, enkelvoudige vragen via het Wmo-loket – worden gemeenten ook verantwoordelijk voor de complexe vragen rond Edgar en zijn gezin.

Gemeenten staan namelijk aan de vooravond van een operatie die zijn weerga niet kent. Drie grote transities staan binnen het sociaal domein op het programma: de decentralisatie van de jeugdzorg, de overgang van de begeleiding uit de AWBZ en de Wet werken naar vermogen (Wwnv), inclusief de hervorming van de sociale werkvoorziening. Daarmee, en met het reeds bestaande takenpakket vanuit bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (WWB), worden gemeenten de komende jaren verantwoordelijk voor vrijwel de volledige ondersteuning aan kwetsbare burgers. Dat is een complexe opgave, maar vormt ook een kans.

Gemeenten krijgen de kans een lokaal, samenhangend stelsel van maatschappelijke ondersteuning te bouwen. Dat stelsel omvat alle leefgebieden van burgers: opvoeding, zorg, welzijn, arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning, met uitzondering van medische zorg en onderwijs. Een samenhangend stelsel dat Edgar, maar ook zijn ouders, effectiever en efficiënter ondersteunt.

¹ DE CASUSSEN ZIJN OP WAARHEID GEBASEERD, MAAR DE BETROKKENEN ZIJN GEEN FAMILIE VAN ELKAAR.

DRIE TRANSITIES. WAT KOMT ER OP GEMEENTEN AF?

GEMEENTEN STAAN AAN DE VOORAVOND VAN DRIE TRANSITIES: DE DECENTRALISATIE VAN DE JEUGDZORG, DE OVERGANG VAN DE BEGELEIDING UIT DE AWBZ EN DE WET WERKEN NAAR VERMOGEN (WWNV), INCLUSIEF DE HERVORMING VAN DE SOCIALE WERKVOORZIENING.

Gemeenten worden verantwoordelijk voor:

- Alle taken op het gebied van jeugdzorg.
Dat betekent: de jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclasering, jeugdbescherming en licht verstandelijk gehandicapte jeugd. Daarvoor komt er onder andere één financieringssysteem voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd-lvg (licht verstandelijk gehandicapten) en jeugd-ggz.
- De dagbesteding en begeleiding uit de AWBZ; deze wordt overgeheveld naar de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning).
- De Wajong, en dan de re-integratie van gedeeltelijk arbeidsgehandicapten.
- De invoering van de Wet werken naar vermogen. Met minder financiële middelen moeten gemeenten mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt begeleiden naar een reguliere werkplek.

Hoewel de totale omvang nog niet vaststaat, is duidelijk dat het bedrag dat met deze transitie gemoeid is, aanzienlijk is. Bij jeugdzorg gaat het om circa € 3,5 miljard, bij de Wwnv tussen de € 2 en € 2,5 miljard en bij de kanteling van de AWBZ naar de Wmo tussen de € 2,1 en de € 3,3 miljard. Opgeteld gaat het om ruim € 8 miljard per jaar aan extra geld. De huidige omvang

van het gemeentefonds bedraagt circa € 17 miljard per jaar. Met andere woorden: er komt bijna 50 procent aan financiële middelen bij.

Meer taken en verantwoordelijkheden voor gemeenten dus. Daarbovenop gaan de transitie gepaard met stevige bezuinigingen vanuit de rijksoverheid. De belangrijkste taakstellingen zijn:

- Efficiëncykorting op het totale jeugddomein van € 80 miljoen in 2015 oplopend tot € 300 miljoen in 2017. Dit is het jeugddomein, inclusief de functie Begeleiding Jeugd uit de AWBZ.
- Efficiëncykorting op de AWBZ van € 140 miljoen vanaf 2014. Althans, volgens het regeerakkoord; in het bestuursakkoord is een korting van 5 procent op het macrobudget afgesproken. Afhankelijk van de hoogte van het macrobudget kan de korting hoger of lager dan € 140 miljoen uitvallen. Deze korting komt bovenop de bezuiniging van € 800 miljoen op begeleiding uit 2009.
- Besparing van € 400 miljoen op het ontschot re-integratiebudget (Wwnv). Verder een besparing van € 900 miljoen op de Wajong en € 650 miljoen op de sociale werkvoorziening. Gemeenten en het Rijk hebben over deze besparing (vooralsnog) geen overeenstemming bereikt.
- Ook andere bezuinigingen raken gemeenten, zoals de korting van € 400 miljoen op de re-integratie door het UWV, de korting van € 300 miljoen op passend onderwijs voor de jeugd of invoering van een hogere eigen bijdrage in de Zorgverzekeringswet en AWBZ. Dit kan allemaal leiden tot cumulatieve bij burgers, waardoor hun problematiek verergert en ze zich bij de gemeente melden. Ook kan het leiden tot minder geld bij instellingen die zich vervolgens melden bij de gemeente.

Veranderende verhouding burger en overheid

Belangrijk in deze ontwikkeling is de verschuiving van verzekerde rechten van een burger tot de compensatieplicht van de gemeente om tegemoet te komen aan de behoefte van een burger. Gemeenten moeten in de toekomst de afweging maken om enerzijds de burger zo goed mogelijk te ondersteunen in het compenseren van een behoefte. Anderzijds moeten ze de middelen daarvoor effectief en efficiënt inzetten. Daarover draagt het gemeentebestuur verantwoording af aan de gemeenteraad. Het opnieuw vinden van een balans tussen burger en overheid die recht doet aan een land als Nederland, is de grote opgave.

Ontmedicaliseren van maatschappelijke ondersteuning

En er is nog een verschuiving gaande. In de AWBZ en de jeugdzorg is historisch een zorgaanbod gegroeid vanuit de beperking, een probleem van een burger. Dat heeft geleid tot vormen van ondersteuning vanuit de gezondheidszorg. Tegelijkertijd is daarmee een opvatting over kwaliteitszorg ontstaan vanuit een medisch perspectief. De vraag is of dat bij vormen van maatschappelijke ondersteuning wel nodig en gewenst is. Sterker nog, soms wordt bepleit om bij een burger met meerdere problemen, participatie boven vormen van Wmo-ondersteuning te stellen. Zoals hulp bij het huishouden. Maar sommige ouderen hebben meer behoefte aan aandacht en ‘meedoen’ – zodat ze weer van betekenis kunnen zijn voor anderen – dan aan een schoonmaker.²

De gemeente aan zet: beter voor minder

De gemeente is dus aan zet. En meer dan dat. Gemeenten worden verantwoordelijk voor ‘Edgars’ en voor gezinnen De Vries. Zij staan voor de taak ondersteuning te organiseren die effectiever, minder versnipperd en minder bureaucratisch is. Ondersteuning die de verantwoordelijkheden teruglegt bij burgers, die burgers niet uitsluit uit hun eigen leefomgeving als dat niet nodig is. Ondersteuning die compenseert en ontmedicaliseert en waarbij slimmer met de beschikbare middelen wordt omgegaan.

Dit laatste is zeker van belang. Niet alleen kent het huidige stelsel al financiële tekorten – zo kampen gemeenten al met een omvangrijk tekort op de bijstand en op de Wmo. Daarbovenop gaan de drie transitie zoals gezegd gepaard met stevige bezuinigingen vanuit de rijksoverheid. Voortbouwen op het bestaande leidt automatisch tot nog grotere tekorten en/of minder kwaliteit. De uitdaging voor gemeenten is dus: het organiseren van een daadwerkelijke transformatie. Een zoektocht naar een lokaal stelsel dat op de eerste plaats kwalitatief goed is, maar ook effectief en efficiënt.

² VAN ZORG NAAR PARTICIPATIE, VISIE VAN DE G-32 OP BEGELEIDING ONDER DE WMO, HOENDERKAMP JUNI 2011.

2

HET PERSPECTIEF LOKAAL MAATWERK

HOE KUNNEN MENSEN ALS EDGAR BETER ONDERSTEUND WORDEN?

VISIE

Geen blauwdruk, maar lokaal maatwerk

Welk stelsel is in staat om Edgar in 2020 wel de goede ondersteuning te bieden? En is bovendien goedkoper? Het is noch mogelijk noch gewenst een blauwdruk te geven van een dergelijke ondersteuning of aanpak. Iedere gemeente verschilt. Zowel in aard en mate van problematiek en infrastructuur als in mogelijkheden voor het ontwikkelen van onderdelen van het stelsel. Dit is ook de kern binnen de decentralisatiegedachte: gemeenten staan het dichtst bij burgers, ze zijn de meest nabije overheid. Daardoor zijn ze het beste in staat om passende oplossingen op lokaal niveau te bieden.

Kortom, hoe gemeenten deze handschoen oppakken – stapje voor stapje of via fundamentele wijzigingen ineens – zal per gemeente verschillen. Wel is het mogelijk om een aantal gedachten – ‘werkzame stoffen’ – te beschrijven die de kans op zo’n goed functionerend stelsel vergroten.

Het begint met het kind, en met het gezin

De meeste mensen betreden de Nederlandse samenleving doordat ze in Nederland worden geboren. Een enkeling komt van buiten: de nieuwkomer. De kindertijd en jeugd verlopen doorgaans zonder grote problemen.

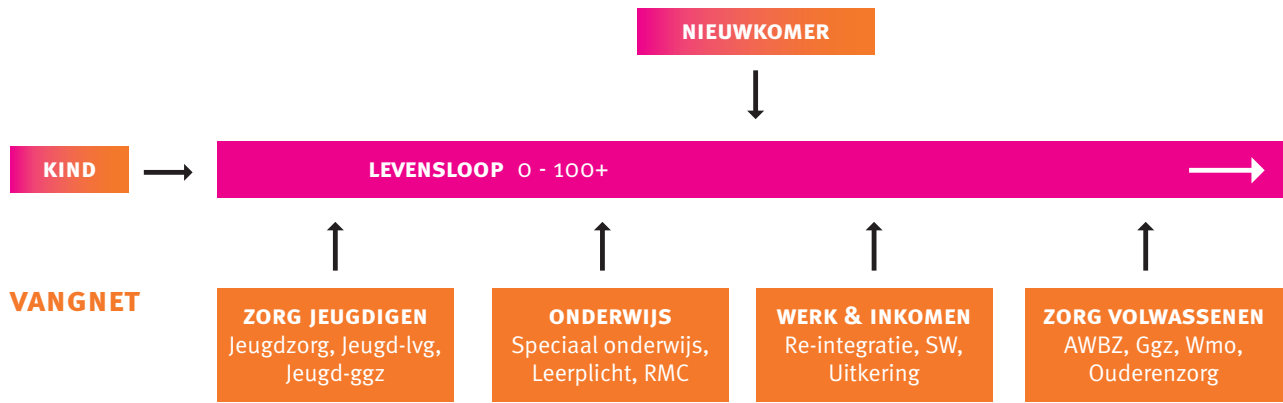
Ieder kent weliswaar ups en downs, maar het overgrote deel van de kinderen groeit op tot volwassene die het prima redt in het leven. De schattingen lopen uiteen, maar met zo’n 80 tot 85 procent van onze jeugdigen gaat het goed. Slechts een beperkt deel heeft extra steun nodig.

Eén van de centrale gedachten binnen een werkend ondersteuningsstelsel zou kunnen zijn: investeren in kinderen én in een samenhangende aanpak in en rond het gezin loont. De belangrijkste zorgen van jeugdigen die door hulpverleners worden genoemd, hangen immers vaak samen met hun ouders. Zoals echtscheiding, huiselijk geweld, psychiatrische problematiek van ouders, drugsgebruik van ouders, huisvestings- en financiële problematiek en opvoedonmacht. Investeren in kinderen betekent vaak investeren in hun ouders.

Van vangnet naar springplank

Als alles goed gaat, komt een burger later in zijn leven de gemeente alleen tegen bij zaken als het aanvragen van een paspoort of een bouwvergunning. Niet voor iedereen gaat het leven echter zonder horten en stoten. Sommigen hebben moeite met opgroeien en leren. Ze spijbelen en er is sprake van voortijdig schooluitval. Of ze moeten leven met een beperking, zijn werkloos of arbeidsongeschikt. Sommigen kampen met schulden en/of dak- en thuisloosheid, een chronische ziekte of handicap of leven met ouderdomsverschijnselen.

Gemeenten ondersteunen burgers in deze situaties. Maar, de gemeente is er niet alleen om mensen op te vangen. De opgave van gemeenten is ook om ze via



een springplank weer als zelfstandig burger hun weg te laten vinden, met minder maatschappelijke ondersteuning vanuit de gemeente.

Hoe doet een gemeente dat? Er is een gedeeld besef over belangrijke elementen in de jeugdzorg, in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en in de Wet werk en bijstand (WWB).

WERKZAME STOFFEN

Eigen kracht van burgers en informele netwerken

De inzet van professionals wordt vaak gezien als oplossing voor allerlei problemen. Maar mensen kunnen vaak meer dan we denken. Er zijn allerlei methodieken en werkwijzes om burgers te helpen weer regie over hun situatie te krijgen. Zo, dat ze op eigen kracht en door inzet van informele netwerken hun problemen aanpakken. Ondersteuning aan veel burgers is uiteraard nodig, en past in een land als

Nederland. Eigen kracht mag echter geen excuus zijn om kwetsbare burgers minder goed te ondersteunen en van Nederland een ‘doe-het-zelf-samenleving’ te maken.

Het andere uiterste is echter om de problemen van burgers over te nemen. Professionals stellen mensen bij voorkeur in staat om hun eigen problemen op te lossen. Belangrijk daarbij is om te denken en handelen vanuit die burger, en niet vanuit een systeem. Door de burger in staat te stellen zijn verhaal te doen, en niet vanuit een professionele blik te denken voor die burger. Of, zoals Jos van der Lans ooit aangaf: ‘Het gaat dus om een relatie, wat iets wezenlijk anders is dan een product, een voorziening, een proces, een resultaat.’³ Natuurlijk is het zaak dat professionals en burgers een resultaat bereiken, maar de relatie tussen burger en professional is het liefst zo gelijkwaardig mogelijk.

³ TOF THISSEN, LINY BRUIJNZEEL, EN PLEIN PUBLIC, 2011, P.250

Investeer in de samenleving en in basisvoorzieningen

Meer bouwen op de kracht van de samenleving en daarin investeren, is een andere centrale gedachte. Vaak zijn bestuurders, beleidsmakers en uitvoeringsprofessionals gericht op problemen. Alles moet gerepareerd, en hoe professioneler het gereedschap, hoe beter. In de praktijk betekent dit dat veel tijd en aandacht wordt besteed aan de beperkte groep mensen die extra ondersteuning nodig heeft.

De transformatie van het huidige stelsel zou echter een ‘omkering’ tot stand kunnen brengen. In zo’n getransformeerd stelsel ligt bij voorkeur de nadruk op preventie(prikkels) en ‘ontzorgen’. Ook is er oog voor het investeren in een samenleving waarin aandacht voor en contact met elkaar vanzelfsprekend is. In dat stelsel weten burgers goed de weg te vinden om hun eigen problemen aan te pakken. Doordat gemeenten goede informatie en advies leveren en zonodig cliënten-ondersteuning bieden. Ook voorziet dat stelsel in legio basisvoorzieningen zoals scholen, laagdrempelige buurtactiviteiten en consultatiebureaus.

Ruimte voor en vertrouwen in de professionele kracht

De overheid hanteert traditioneel een werkwijze om bij maatschappelijke problemen een wet te maken om het probleem aan te pakken. Vervolgens regelt de overheid daar financiering voor en ontstaan er uitvoeringsorganisaties. Bij ieder gezinsdrama of schrijnende situatie die de media en politieke arena bereiken, bouwt de overheid een steeds verdergaande bureaucratie van schijn-zekerheid – doorspekt met protocollen, uitvoerings-

regels en controle- en verantwoordingsmechanismen. Dat is jaren zo geweest.

Groot probleem bij deze werkwijze was en is dat bij de ondersteuning aan burgers met meervoudige problemen tegen allerlei ‘schotten’ werd – en wordt – aangelopen. Er komen twintig hulpverleners bij één gezin.

Midden jaren ’90 kwam – als tegenreactie – het persoonsgebonden budget (pgb). Dit moest het instrument zijn om de ondersteuning en zorg voor een burger met complexe problemen optimaal in te richten. Echter, op grote schaal aan individuele burgers collectieve middelen ter beschikking stellen gaat soms mis, zo bleek. Bovendien leidt het pgb tot extra betalen van diensten van burgers onderling door de overheid.⁴ Dat wil de overheid juist niet.

Maar er is ook een derde weg. Namelijk: ruimte bieden aan professionals om *samen* met de burger een integrale oplossing op maat te vinden. Daarbij maakt de professional vanuit zijn deskundigheid ook de afweging over de inzet van de collectieve middelen voor de ondersteuningsbehoefte van de burger. En, voelt zich daar verantwoordelijk voor. Een oplossing die zoveel als mogelijk direct kan worden afgehandeld door die professional. En een burger die zoveel als mogelijk door de professional wordt ondersteund om regie te voeren over zijn eigen vraag en de daarbij behorende oplossing. Met andere woorden: krachtige burgers en krachtige professionals.

⁴ DE OPMARS VAN HET PERSOONSGEBONDEN BUDGET IN DE ZORG, SCP, MEI 2011.

Nieuwe wijzen van toegang

In alle leefdomeinen is er discussie over de huidige vormen van indicatie. In de jeugdzorg is het te bureau-cratisch geregeld, in de AWBZ rigide. De aanpak in de AWBZ voorkomt bovendien geen groei in de zorg-kosten, omdat de facto de zorgaanbieder meestal indiceert. Kortom, er is behoefte aan een ‘toewijzing nieuwe stijl’. Hoewel een professional samen met de burger veel direct kan afhandelen, is een vorm van toewijzing soms nodig. Maar er is een nieuwe weg nodig tussen ruimte voor integraal maatwerk enerzijds en verantwoording anderzijds.

Belangrijke elementen in die zoektocht zijn het geven van vertrouwen aan de professional die verwijst. Ook het organiseren van verwijzing over meerdere leef-domeinen en prioritering daarbinnen (werk boven zorg) is punt van zorg. Datzelfde geldt voor de tweedelijns-aanbieder van zorg en ondersteuning. Deze bepaalt immers met de klant wat er aan ondersteuning geboden kan worden om de zelfredzaamheid te vergroten. Het ontwikkelen van prestatie-indicatoren en financiële prikkels om gewenst gedrag te ontlokken, spelen daar-bij een belangrijke rol.

De-institutionalisering van zware ondersteuning

De afgelopen jaren zijn er ontwikkelingen in de wijze waarop de meer zware, complexe en langdurige zorg wordt ingezet. Succesvolle ondersteuning in de zorg en in de jeugdzorg kenmerkt zich door professionals met veel eigen verantwoording. Deze ondersteuning is bovendien kleinschalig georganiseerd.

Ook is er sprake van veel aandacht voor investering in het netwerk, zowel van formele als informele zorg.

Met hoogwaardige ict-ondersteuning kan een professional veel. Bovendien lijkt het er steeds meer op dat burgers vooral ondersteund willen worden bij belangrijke behoeftes, en het verder zelf willen redden. Er wordt steeds minder gedacht in termen van grote instellingen die voor een gespecialiseerd aanbod staan. En er wordt steeds meer geïnvesteerd in kleinschalige teams van professionals met persoonlijke contacten en netwerken in de wijk. Successen als buurtzorg of de opvoedpoli zijn daar goede voorbeelden van. Bijkomend effect is dat deze instellingen 10 tot 30 procent goedkoper werken.

Verbinden van leefdomeinen

Een laatste uitgangspunt is dat er veel meer kans is om ondersteuningsbehoeftes van een burger met het aanbod op andere domeinen te verbinden. Een voor-beeld. In een gemeente zijn er meerdere plekken waar geïnvesteerd wordt in een sociale en stabiele omgeving voor kwetsbare burgers. Zoals de dagbesteding in de ggz, gehandicaptenzorg, ouderenzorg, sociale werk-voorziening en buurtaccommodaties van welzijn. Kan er niet veel meer worden samengewerkt? Kunnen organisaties niet veel vaker elkaars mogelijkheden benutten en ruimte maken om gelijkgestemden bijeen te brengen in plaats van ‘gelijkbeperkten’?

Voor burgers met veel beperkingen geldt dit nog veel sterker. Problemen komen doorgaans niet alleen. Er is een groep kwetsbare burgers die complexe, zware, en vaak langdurige ondersteuning nodig heeft.

Deze groep is niet in staat om zelf regie te voeren op herstel. Voor deze groep is een professional nodig die regie voert op de meervoudige integrale aanpak die nodig is. We zien ze ontstaan: gezinscoaches, wijk-coaches, et cetera.

De beweging naar een beter en goedkoper stelsel

De werkzame stoffen kunnen een aantal gewenste bewegingen in gang zetten. Bewegingen die uiteindelijk leiden tot een beter en goedkoper stelsel. Het gaat om een beweging:

- van aanbod- en systeemgericht naar vraag- en mensgericht,
- van curatief naar preventief,
- van zware zorg naar lichte ondersteuning,
- van formeel naar informeel,
- van exclusief naar inclusief,
- van duur en bureaucratisch naar effectief en efficiënt,
- van sectoraal naar integraal.

Een beweging vanuit de top van de pyramide naar de basis (zie pagina 18). Van inzet van middelen en activi-teiten, met oog voor de burgers die ondersteuning nodig hebben.

DE BOUWLAGEN

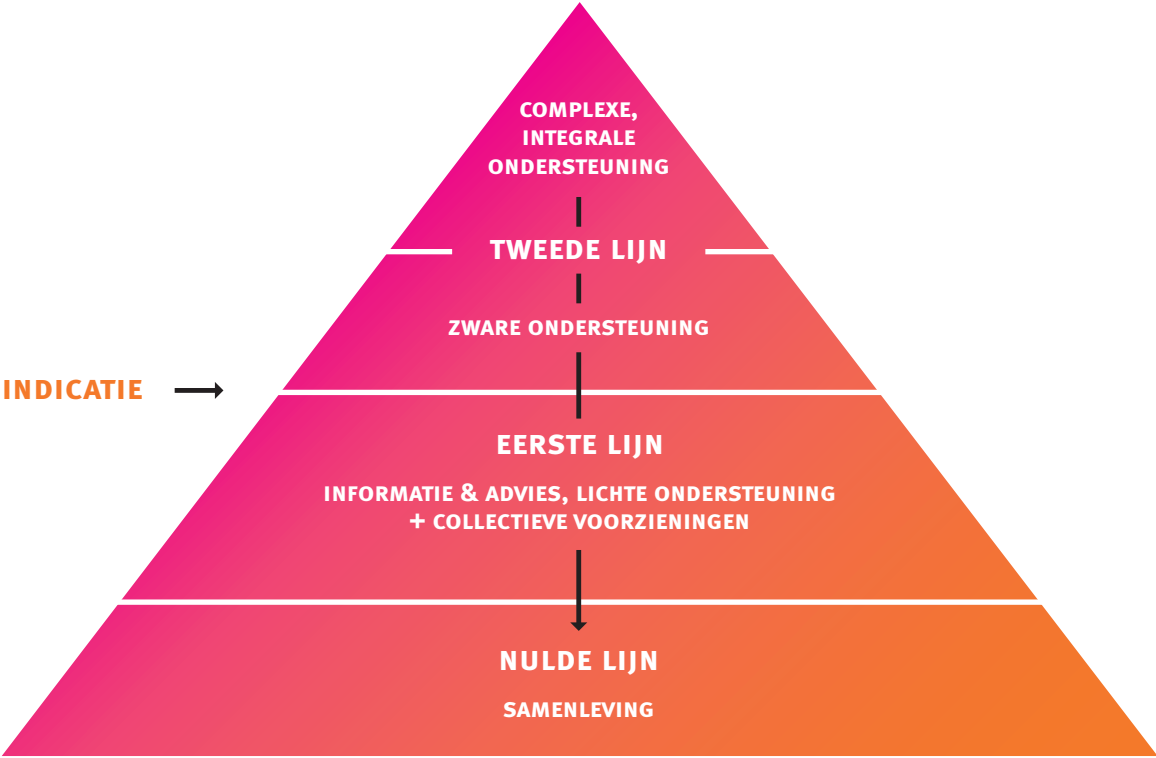
Uit de pyramide komt een zekere mate van ordening voort. Geen blauwdruk, maar een hulpmiddel om tegen de samenleving aan te kijken en de aard van de vraag-stukken waarmee burgers worden geconfronteerd. Schematisch leidt het tot een gelaagde opbouw, die in werkelijkheid minder scherp is. Desondanks kan het

de gemeente helpen bij de vormgeving van het stelsel. Zo zal de rol van de gemeente, en de sturing die de gemeente geeft, in iedere laag verschillen. Simpelweg door de aard van de vragen waarmee de gemeente wordt geconfronteerd. Het verzoek om subsidie voor een buurt-barbecue is nu eenmaal een andere vraag dan de aanpak rond een multiprobleemgezin.

De ordening en beschreven ‘werkzame stoffen’ kunnen leiden tot een lokaal stelsel, waarbij de verschillende typen van ondersteuning – of toegang tot die onder-steuning – als volgt zijn georganiseerd:

- **Nuldelijn** Preventieve activiteiten, burgerinitiatieven.
- **Eerstelijn** Voor enkelvoudige vragen: informatie en advies; loketten (CJG, Wmo-loket, sociale dienst, klantcontactcentrum/publiekszaken). Maar ook voor lichte ondersteuning: sociale, integrale teams in de wijk – tijdelijke projectmatige inzet bij lichte problematiek (jongerenwerk), buurtklusdiensten.
- **Tweedelijn** Complexe en/of langdurige ondersteuning: specialistisch aanbod van zorgaanbieders, met in de top van het ondersteuningsaanbod sociale, inte-grale interventieteams die complexe, meervoudige problemen behandelen en (tijdelijk) ingrijpen in huishoudens.

De schaal van een gemeente is uiteraard van invloed op de wijze waarop het stelsel kan worden georganiseerd.



Nuldelijn: bereiken van kwetsbare burgers

Bij de nuldelijn staan het contact en het bereiken van (kwetsbare) burgers centraal, evenals initiatieven van burgers en goedkope sociale systemen. Bijvoorbeeld buurthulp, maatjes, mentoren, ‘voor en door’-aanpakken en maatschappelijke stages. De gemeente stuurt met lichte, vaak tijdelijke financiering die gericht is op het op gang brengen van een activiteit. Sociale initiatieven, vrijwillige inzet en mantelzorg worden gekoesterd. Maar gemeenten belonen deze vaker met waardering en privileges dan met (langdurige) financiële ondersteuning.

Een gemeente financiert een initiatief in de nuldelijn bij voorkeur niet zwaar of langdurig. Dat leidt tot professionalisering, specialisering en concurrentie met ander aanbod. De gemeente zal een basisbedrag per wijk beschikbaar hebben voor de nuldelijn, bijvoorbeeld gebaseerd op het aantal bewoners. In achterstandswijken is dit bedrag hoger. Naast de aandacht voor burgerinitiatieven is er ruimte voor financiering van vormen van algemene preventie, zoals gezondheidsbeleid, beweging en sport en bevorderen van sociale activiteiten.

In haar contact met burgers is de gemeente innovatief. Ze verwacht dit ook van haar partners. Sociale media worden ingezet om burgers te bereiken, maar ook om hen instrumenten te bieden. Daarmee kunnen ze zelfstandig, zonder professionele ondersteuning, antwoorden op hun vraag vinden. Of oplossingen voor hun probleem. Voorbeelden daarvan zijn de ‘Vraagwijzers’ en ‘Eigen-KrachtWijzers’ waar veel gemeenten al mee werken in het kader van de kanteling binnen de Wmo. In het domein van werk en inkomen wordt vergelijkbaar gewerkt met het invoeren van zelfsturing en het gebruik van internet bij het vinden van werk.

Eerstelijn: lichte ondersteuning en algemene voorzieningen

De eerstelijn biedt lichte ondersteuning en algemene voorzieningen. In de eerstelijn zet de gemeente in op collectieve arrangementen. Voorbeelden daarvan zijn jongerenwerk, buurtprojecten en preventieve activiteiten. Maar ook gesubsidieerde groepsondersteuning aan kwetsbare burgers zoals tafeltje dekje, het inrichten van een hangplek, een formulierenbrigade en ondersteuning van verenigingen.

De gemeente draagt bij voorkeur zorg voor sociale teams op wijkniveau. Deze teams hebben daadwerkelijk mandaat om direct handelend op te treden, zonder indicatie. De sociale teams hebben toegang tot achterliggende hulpverlening, vergelijkbaar met het model van de eerstelijnsgezondheidszorg met de huisarts in een centrale rol. Het gaat om de introductie van de professional die het mandaat en de verantwoordelijkheid heeft om burgers met veel problemen te onder-

steunen. Als een sociale, pedagogische huisarts of als werkdokter.

Een sociaal team in de wijk pakt als frontliniewerkers problemen op en aan. Ze weten, gesteund door een goed netwerk in de wijk, burgers te ondersteunen om (weer) zelfredzaam te zijn. Dat netwerk verwijst burgers bij zware of langdurige problemen in samenspraak met de betreffende burger adequaat door. Maar dat netwerk tilt ook burgers uit het professionele circuit, om – geholpen door hun sociale netwerk – (weer) zelfredzaam te worden. Burgers hoeven dan minder gebruik te maken van voorzieningen.

De gemeente stuurt in deze visie op de kwaliteit van het sociaal team. Dat team werkt bij voorkeur integraal, is generalistisch en bestaat uit medewerkers op hbo-niveau. Die medewerkers hebben professionele ruimte en mandaat om te handelen. De activiteiten en resultaten van professionals en de sociale teams worden via een benchmark bijgehouden. Opvallende uitschieters worden besproken; zo groeit er gaandeweg consensus over de werkwijze.

De financiering van een sociaal team kan op eenzelfde manier worden ingericht als die van de huisarts. Ofwel: het sociaal team ontvangt een basisbedrag gerelateerd aan het aantal bewoners van de wijk en een betaling per cliëntcontact, evenals extra betaling voor directe hulpverlening.

Voor eenvoudige vragen houdt de gemeente de informatie en adviesfuncties, vaak in de vorm van loketten

in stand (Wmo, Sociale Zaken, CJG, KCC). De sturing richt zich op de kwaliteit van de dienstverlening. De professionals nemen deel aan de diverse overleggen voor de samenhangende aanpak van multiprobleem-huishoudens zoals de MPG-overleggen of het veiligheids-huis. Bij een goed functionerend sociaal team zal veel minder werk in dit soort overleggen plaatsvinden; er hoeft dan dus minder overlegd te worden.

Bouwlaag tweedelijns: complexe en/of langdurige zorg

In de tweedelijns bevindt zich complexe en/of langdurige zorg die in het verleden vaak buiten de directe leefomgeving van de burger werd geboden. Veel tweedelijns-sondersteuning wordt in de nieuwe aanpak meer integraal en dichtbij de burger (in de wijk) aangeboden. Burgers hebben behoefte aan eenduidige ondersteuning en verantwoording door een hulpverlener. Er bestaan daar al voorbeelden van, zoals buurtzorg binnen de thuiszorg.

Buurtzorg biedt langdurige zorg op indicatie. De kracht van buurtzorg is dat wordt uitgegaan van de vraag van de cliënt met inzet van de kracht van de professional. Die krijgt maximale ruimte in de vorm van zelfsturende teams van tien tot vijftien medewerkers in de wijk om de cliënt te ondersteunen. Deze hbo+-professionals worden gefaciliteerd met hoogwaardige ict in de vorm van een community en administratieve ondersteuning (met de digitale instrumenten buurtweb en buurtplein). Daardoor is verdere overhead in de vorm van management, p&o en administratie vrijwel overbodig. Buurtzorg claimt circa 30 procent goedkoper te zijn dan andere thuiszorginstellingen.

Een ander voorbeeld in de jeugdzorg is zoals gezegd de opvoedpoli. Die werkt binnen de jeugdzorg primair met jeugd-ggz-financiering. De opvoedpoli werkt met een full service-concept gebaseerd op een combinatie van meerdere disciplines. In een opvoedpoli werkt een team met korte lijnen en een hands on-mentaliteit. Problemen worden direct aangepakt met oog voor kwaliteit. Er is bovendien veel aandacht voor interventie. Wanneer het aantal gezinnen te groot is, wordt een nieuwe poli gestart, conform het cellenmodel van Eckhart Wintzen.⁵ Ook de opvoedpoli claimt circa 30 procent goedkoper te kunnen werken. Een derde voorbeeld vormen de Fact-teams in de ggz waar psychiatrische patiënten thuis wonen en op afstand worden begeleid. Daarvan zijn er inmiddels meer dan tweehonderd in Nederland actief.

Bij de tweedelijns wordt primair gestuurd op effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van dienstverlening. Er wordt gewerkt met resultaat- en prestatie-indicatoren. Door in meerdere wijken de diensten aan te bieden, is het mogelijk te benchmarken op de geleverde kwaliteit en kosten-batenverhouding. Daarmee wordt bij het sluiten van raamcontracten met aanbieders van tweedelijns-dienstverlening rekening gehouden. Overigens is het zaak om goed voor ogen te houden dat voor veel burgers met zware problematiek stabilisatie al een goede prestatie is. Een gevolg van de inrichting in de tweedelijns is dat veel instellingen die nu een vergelijkbaar aanbod hebben, veel minder diensten leveren. Zo kan

⁵ ECKHART WINTZEN, ECKHART'S NOTES, APRIL 2007

de gemeente gaandeweg financiering van een deel van het aanbod van diverse instellingen weglaten.

Ontwikkeling van prestatiebekostiging

De ontwikkeling van de maatschappelijke ondersteuning 'nieuwe stijl' staat of valt bij het krijgen van inzicht in de prestaties van aanbieders. Ook zijn financiële prikkels die gewenst gedrag ontlokken essentieel. We moeten daar reëel in zijn. Gemeenten staan nog aan het begin van de ontwikkeling ervan.

Bij de WWB hebben gemeenten weliswaar ervaring opgedaan met resultaatbekostiging, maar in de jeugdzorg en bij de Wmo is er nog een lange weg te gaan. Een aantal gemeenten is gestart met het geven van budgetten aan sociaal teams. Vaak maken gemeenten dan een ambtenaar regisseur en budgetbevoegd. Deze ambtenaar gaat vervolgens aan de hand van een zorgplan, dat samen met een burger is opgesteld, gericht ondersteuning inkopen.

Bij deze werkwijze kan aan het sociaal team een budget-plafond worden meegegeven. Dat prikkelt om keer op keer bewust na te denken over de kosten die samenhangen met de zorgplannen – en deze ook te delen met de burger. Het geld dat besteed wordt aan het ene zorgplan kan niet aan het andere worden uitgegeven. Wellicht geeft deze ontwikkeling richting in de zoektocht naar een andere wijze van financiering van maatschappelijke ondersteuning.

Edgar de Vries

Terug naar Edgar. Hoe zou het Edgar en zijn gezin zijn vergaan in de zojuist beschreven maatschappelijke ondersteuning? Het bieden van ondersteuning aan mensen is en blijft mensenwerk, dus het blijft gissen. Maar een paar zaken zouden anders zijn gelopen. Vanaf het begin zou veel meer naar het gezin als totaal zijn gekeken. Er zou veel meer zijn ingezet op teruggeleiding van Edgar naar zijn gezin, bijvoorbeeld door de inzet van een gezinscoach. De medische behandeling van Gerrit kunnen we niet beoordelen, maar de dagbesteding zou veel dichterbij huis, in de wijk, geboden zijn. Dan had Edgar vaker thuis kunnen zijn.

De moeder van Edgar, Heleen, zou ondanks haar ziekte veel meer geholpen zijn om haar weg te vinden op de reguliere arbeidsmarkt. We weten natuurlijk niet of ze daar gelukkiger in haar werk zou zijn. Het zou de gemeente, en de samenleving, echter wel veel geld schelen als ze bij een reguliere werkgever aan de slag zou gaan. Kortom, de dienstverlening zou menselijker en efficiënter zijn en dichterbij huis georganiseerd.

3

DE ROUTE NAAR HUMANISERING VAN DE RELATIE

HOE KOMEN GEMEENTEN TOT ZO'N LOKALE, ONDERSTEUNENDE AANPAK? DIE ROUTE BEGINT MET DE VOLGENDE VRAGEN: 'WIE ZIJN DE MENSEN DIE BAAT HEBBEN BIJ ONDERSTEUNING, BIJ GERICHTE HULP? KENNEN WE ZE? WETEN WE WAT ZE NODIG HEBBEN?' EN DIE ROUTE MONDT UIT IN MENSEN DIE KUNNEN WORDEN WIE ZE WILLEN EN KUNNEN ZIJN.

De gemeente als 'meest nabije overheid' krijgt nu echt vorm. Na vele rapporten en onderzoeken zijn de stappen gezet naar ingrijpende decentralisaties. Gemeenten krijgen de begeleiding van de AWBZ, de jeugdzorg en de Wajong (zie Hoofdstuk 1). De gemeente zal in 2020 een geheel andere zijn dan nu. Als gemeenten de kans grijpen, kunnen ze van nog meer van betekenis zijn voor hun inwoners. Maar hoe pak je dat aan?

Gemeenten maken meer en meer hun eigen keuzes over hun visie op dienstverlening en de bijpassende veranderingstrategie. Gemeenten willen geen uitvoeringskantoor zijn van taken die voorheen op het bordje lagen van een andere overheid. Daarom vragen de drie transitie om meer dan een traditionele aanpak. Gemeenten krijgen nu de kans om vanuit een geïntegreerde kijk op (jonge) mensen eerder, beter en sneller hulp en/of ondersteuning te bieden. Zonder schotten tussen de geldstromen, zonder afstemmingsproblemen tussen

verschillende overheden en hun uitvoeringsorganisaties. En zonder gefragmenteerde kijk en aanpak en overdracht-momenten.

Deze decentralisaties bieden de kans om waar nodig in het belang van jeugdigen en hun opvoeders verbindingen te maken tussen de context waarbinnen jeugdigen opgroeien. Verbindingen tussen voor- en vroegschoolse opvang, basisonderwijs, kinder-, jeugd-, buurtwerk (óók Wmo), leerplicht, jeugdzorg, (beroeps) opleidingen en arbeidsmarkt. Niet alleen geïntegreerd maar ook langs een doorlopende, aansluitende en dakpansgewijze weg. Onder het motto: eerder, breder, beter en sneller.

KING pleit er dan ook hartstochtelijk voor dat het uitgangspunt van de veranderstrategie de volgende vraag is: 'Kennens we de mensen, en weten we wat ze nodig hebben als ze in een kwetsbare positie verkeren?'

Dat vraagt om een fundamenteel andere aanpak (zie Hoofdstuk 2). Niet eerst bezig zijn met verordeningen of de vraag welk organisatie-onderdeel welke taken vanuit de decentralisaties moet gaan uitvoeren. Het vraagt veel meer dan het installeren van een projectgroep die de 'ist-en-sol'-situatie beschrijft en vervolgens een plan van aanpak opstelt.

Voelen we het?

Mensen maken het verschil. Werkelijk veranderen begint met het zien van de kansen die er zijn. Dat begint vanuit de gevoelde urgentie om de relatie burgeroverheid te vermensen, de technocratie voorbij.

Die urgentie voelen niet alleen bestuurders, maar zeker ook de (uitvoerende) gemeentelijke professionals. Alle haarvaten in de organisatie zijn ervan doordrongen: het kan beter en efficiënter. Efficiënter betekent bovendien: minder mensen en minder middelen.

Realiseren en aangaan van nieuwe relaties zijn dus belangrijke aspecten van een succesvolle realisatie van de drie transities. Relaties met de mensen om wie het gaat, relaties met de professionals in de instellingen die het werk doen en relaties met de bestuurders van de zorgaanbieders. Verder lijkt het handig om de intergemeentelijke relaties – voor zover ze er zijn – te richten op samenwerking.

Wie staan op?

De mensen eenmaal in beeld waarvoor de gemeenten zorgplicht krijgen, dan is de volgende stap: leiderschap. Leiderschap is nodig om de kanteling te maken naar de samenleving, om het ‘van buiten naar binnen denken’ te realiseren. Om als organisatie vanuit de vraag te denken: wat hebben (jonge) mensen in kwetsbare posities nodig om hun eigen leven naar vermogen te leiden? Leiderschap kan de organisatie in staat stellen om de vragen van mensen tot uitgangspunt te maken van het gemeentelijk handelen. Hoe kunnen die vragen vanuit de wet- en regelgeving beantwoord worden? Die fundamentele verandering vraagt om lef.

Volgens de bekende veranderkundige prof. John P. Kotter zijn acht fases nodig voor een succesvol verandertraject.⁶ Naast de vestiging van urgentiebesef is er een krachtige leidende coalitie nodig. Dat is niet altijd

eenvoudig, zeker als er sprake is van intergemeentelijke samenwerking. Burgemeesters, wethouders, gemeente-secretarissen en dienstdirecteuren zijn in ‘de lead’. Deze transities kunnen niet worden ‘weggezet’ bij de afdeling Sociale zaken of Maatschappelijke ontwikkeling. De te vormen leidende coalitie is in staat om te boeien, binden en bezielen. En als het moeilijk wordt, hakt deze knopen door. Lef hebben dus. Kortom, de meest nabije overheid vraagt om betrokken en eerste-klasbestuurders en managers.

Visie

Maar met urgentie en een krachtige leidende coalitie ben je er nog niet. Het is essentieel dat gemeenten weten waar ze naartoe willen. En ook: op welke wijze ze er willen komen. Dat vraagt om een goede visie en strategie. Kenmerken van een effectieve visie zijn:

- **Voorstelbaar** Draagt een beeld over hoe de toekomst eruit gaat zien.
- **Aantrekkelijk** Spreekt langetermijnbelangen aan van burgers, instellingen en ondernemers.
- **Haalbaar** Omvat realistische, bereikbare doelen.
- **Gericht** Is duidelijk genoeg om als richtlijn te dienen voor besluitvorming.
- **Flexibel** Biedt ruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden.
- **Communiceerbaar** Is gemakkelijk te communiceren, kan binnen een ‘pitch van enkele minuten’ uitgesproken worden.

⁶ JOHN P. KOTTER, LEIDERSCHAP BIJ VERANDERING, 2009

Een visie maak je niet op een regenachtige vrijdagmiddag. Dat vergt onderzoek, debat en interactie met meerdere stakeholders. Het vraagt om het betrekken van de kennis van burgers, zorgvragers en van professionals. De leidende coalitie zet een helder proces uit. Hoe komt of komen een gemeente of gemeenten tot visie en strategie? Visies en strategie zijn per definitie maatwerk. Zo’n veranderingsproces gaat bovendien niet alleen om samenwerking. Er zijn keuzes nodig over wie wat gaat doen.

Kies eenduidig voor ‘big society’

Voor veranderen is zoals gezegd niet alleen een visie, maar ook een strategie nodig – een leidraad die de gemeente hanteert, maar die ze ook anderen biedt. Het devies is: kies eenduidig voor de denkwijze vanuit de ‘big society’ en voer deze zo consequent mogelijk door. Dat betekent dat niet de landelijke overheid – ‘big government’ – problemen oplost. Dat doet de samenleving en burger zelf; zij staan centraal staan bij vraag én oplossing. Een dergelijk eenduidig perspectief schept orde in de chaos, en geeft een rode lijn bij het nadenken over en veranderen van houding, gedrag, producten en processen.

De boer op

Belangrijk is dat gemeenten over een visie beschikken die ook daadwerkelijk door de uitvoerders en burgers gevoeld wordt als iets van henzelf. Een volgende stap is dan ook: de visie goed en bezield communiceren. Zo kan er een breed draagvlak voor verandering ontstaan. ‘Keep it simple’ en gebruik eigentijdse hulpmiddelen als sociale media en fora, zo luidt het adagium. Termen

als eigen kracht, burgerschap, eigen verantwoordelijkheid zijn lastig te communiceren.

Gemeenten geven bij voorkeur zo concreet mogelijk aan wat er voor burgers verandert. De introductie van een sociale huisarts en werken in de wijk zijn begrijpelijk en voorstelbaar (zie Hoofdstuk 2). De leidende coalitie heeft in deze fase een actieve rol. Bestuurders en managers gaan de boer op, ze laten zich op de werkvloer en in buurten en wijken zien. Ze doen mee aan de verandering; ze bieden ruimte aan professionals om op een andere manier te werken. Kortetermijnsuccessen worden gevierd.

Geen recht-toe-recht-aan implementatie

Transities zijn dusdanig complex dat een rechtlijnig implementatieproces onmogelijk is, zoveel is duidelijk. Daarvoor is de materie te ingewikkeld en het aantal spelers en netwerken te veelomvattend. Het gaat niet om het simpelweg neerzetten van een nieuwe structuur, waarbij alleen het ‘harkje’ verandert. Het gaat om een daadwerkelijke transformatie, een verandering in houding en gedrag van burgers, uitvoeringspartners, en gemeentelijke spelers. Alles draait om verandering in verantwoordelijkheden, bevoegdheden en werkprocessen. Om ruimte bieden voor vernieuwing, voor het opschudden van bestaande stelsels en de kaartenbak van de bestaande vaste partners. Zo’n transformatieproces verloopt organisch. Daarbij worden soms grote stappen gezet, is soms fijnafstemming nodig en moet soms op schreden worden teruggekeerd.

Vertaal je visie: orderings- en organisatieprincipes

Een visie op het nieuwe lokale, integrale ondersteuningsstelsel is mooi, maar het is zaak deze te vertalen naar de organisatie van de uitvoeringspraktijk. Gemeenten vertalen de visie daarom bij voorkeur in een aantal orderings- en organisatieprincipes zoals centrale administratie en registratie, verantwoording en financiering op resultaten en zoveel mogelijk wijkgericht organiseren en verbinden. Die organisatieprincipes zijn gestoeld op het uitgangspunt: stimuleren van de eigen kracht van burger en samenleving.

Verankeren

Het realiseren van de transities gebeurt met vallen en opstaan. Die ruimte is eenvoudigweg nodig. Koersvastheid en vertrouwen zijn belangrijke elementen in deze periode. Als je als gemeente de nieuwe manier van werken ‘te pakken’ hebt, is het van belang dat de verandering verankerd wordt. Ook hier zijn het de mensen die het verschil maken. Geef vooral veel aandacht aan het trainen van de competenties die gevraagd worden bij de nieuwe manier van werken. En: neem mensen aan die de nieuwe visie goed kunnen uitvoeren. Koester je ‘change agents’ en blijf alert. En bovenal: blijf vanuit de ogen van de samenleving naar jezelf kijken.

Een gemeente geeft het goede voorbeeld door bijvoorbeeld maatschappelijke stages aan te bieden en door politieke reflexen te beheersen. Er is geen ondersteuningsstelsel dat ieder risico kan uitbannen. Hoe goed een stelsel ook functioneert, niet ieder gezinsdrama is te voorkomen. Zo voorkomen gemeenten dat incidenten – hoe tragisch ook – leiden tot overbodige bureaucratie.

Samenwerken

Gemeenten kunnen veel van elkaar leren, zo blijkt steeds weer. Daarom is het zaak dat ze ook samen optrekken bij de ontwikkeling van een lokaal ondersteuningsstelsel. Gemeenten zullen vanuit samenwerkingsverbanden in de regio’s aan het Rijk en andere partijen moeten aangeven welk tempo haalbaar is. Ze wisselen kennis met elkaar uit over hun ervaringen zodat ze snel van elkaar kunnen leren. Gemeenten trekken het liefst, en nog meer dan voorheen, samen op bij het ontwikkelen van instrumenten. Zoals een gedeelde visie op hoofdlijnen, een verwijssysteem en de inzet van sociale teams. Datzelfde geldt voor ondersteunende ict, resultaten- en indicatorensets voor monitoring en een resultaatbekostigingssystematiek.

Ze zullen deze ontwikkelingen samen in gang zetten, met steun van de VNG, KING en netwerken zoals de G32-bestuurlijk en het platform directeuren sociale pijler (PDSP) van de grote steden. Wmo-projectleiders en de CJG-projectleiders hebben bij voorkeur een actieve inbreng. Veel van de systeeminnovatie zal in de gemeenten, in de regio’s worden ontwikkeld. Daarbij past een andere relatie tussen gemeenten en Rijk, met een meer dienende en volgende rol van het Rijk. Zo kunnen gemeenten kwetsbare burgers beter ondersteunen, ook als er minder geld beschikbaar is.

TOT SLOT

Drie transities. Het is nogal wat, wat er van gemeenten wordt gevraagd. Ondanks de complexiteit hebben gemeenten nu wel de kans. De kans om een bredere verantwoordelijkheid voor hun inwoners te nemen. Om de ambitie van ‘meest nabije overheid’ met verve te vervullen. Om zo tot een lokale ondersteunende aanpak te komen waarin mensen worden gekend en gezien. Een aanpak waarbij gemeenten het verschil kunnen maken in de leefwereld van burgers. Zo, dat mensen als Edgar en zijn familie op een betere en betaalbare wijze worden geholpen.

DIT IS EEN PUBLICATIE VAN KING IN SAMENWERKING MET RADAR



COLOFON

UITGAVE

© 2012 KING DEN HAAG

AUTEUR TOF THISSEN

MET BIJDRAGEN VAN ROGIER DEN UYL, ERIC LEUPE, BERT OTTEN (RADAR)

EINDREDACTIE YOLANDA VAN EMPEL

ONTWERP ONTWERPWERK

FOTOGRAFIE BERT DE JONG