

PACT voor de TRANSFORMATIE

Frans Vos (BMC) en Nico Dam (HHM)

1. Hoe Dan?

Wij, de auteurs van dit schrijven, zeggen weleens dat we het mooiste beroep hebben dat we kennen. We mogen op allerlei plekken in het land meedenken over en richting geven aan veranderingen in het sociaal domein. Sinds de decentralisaties van de regelgeving rond kwetsbare inwoners in 2015 is er immers veel meer mogelijk. Gemeenten staan dicht bij de praktijk, waardoor zij, veel beter dan de rijksoverheid, in staat zijn om te beoordelen op welke wijze de vele miljarden die voor ondersteuning beschikbaar zijn het beste kunnen worden aangewend. Ook kunnen gemeenten dit beter organiseren. Zij kennen de lokale partners, de lokale cultuur en vraagstukken van wijken en buurten.

En, laten we eerlijk zijn, de decentralisatie is als ‘transitie’ (verschuiving van de verantwoordelijkheden) goed gelukt. Toch constateren wij dat de verwachte veranderingen meer tijd nodig hebben. Transformatie, in die zin dat inwoners passende ondersteuning krijgen om zelfstandig te kunnen participeren in de samenleving, vraagt ook om een meerjarige aanpak. Er zijn goede voorbeelden van transformatie en in de meeste gemeenten zijn ‘pareltjes’ te vinden waar iedereen trots op is. Maar de echte veranderingen in de wijze waarop we kwetsbare inwoners met maatschappelijke middelen tegemoetkomen in hun kwetsbaarheid, is *grosso modo* tot dusver achtergebleven. En als we blijven geloven in de kansen van de transformatie, dan moet er in de komende jaren wel wat veranderen.

De nieuwe bestuursperiode van 2018-2022 is een uitgelezen moment om concrete stappen te zetten naar echte, duurzame veranderingen in het sociaal domein.

In vrijwel alle gemeenten die we kennen worden in visie en beleidsplannen voor het sociaal domein overeenkomende woorden gebruikt om de transformatie te beschrijven. Maar blijkbaar is het lastig om die ambities in de praktijk te brengen. Onder de titel ‘#HoeDan?’ hebben adviseurs van de bureaus HHM en BMC in de afgelopen maanden in intensieve bijeenkomsten gesproken met bestuurders, managers, beleidsadviseurs van gemeenten, zorg- en welzijnsorganisaties over de belangrijkste opgaven in de komende bestuursperiode. De uitkomsten hebben we in februari gedeeld en verrijkt tijdens een werkconferentie. In deze ‘leerkring’ hebben we ons beeld getoetst van wat nodig is voor een daadwerkelijk succesvolle transformatie. In dit essay geven we een toelichting op de uitkomsten van de ‘leerkring’, die de bureaus HHM en BMC in verkorte vorm aan alle gemeenten beschikbaar stellen.

2. Waarom dan?

Wat is nu eigenlijk het perspectief van de transformatie, waarom willen we dit? Wat willen we bereiken? Wat worden inwoners er beter van? Wat gaat er dan nu fout? Doen de zorgaanbieders het niet goed?

Deze inhoudelijke vragen moeten eerst overtuigend beantwoord worden voordat het zinvol is om te spreken over de condities van een nieuwe aanpak. De kern van de transformatie is dat inwoners als zij, op wat voor manier dan ook, beperkingen ervaren, passende ondersteuning krijgen om zelfstandig te kunnen participeren in de samenleving. Wij geloven dat alle mensen, ook die met beperkingen, een zo gewoon mogelijk leven willen leiden.

Passende ondersteuning sluit sterk aan bij de draagkracht van inwoners.

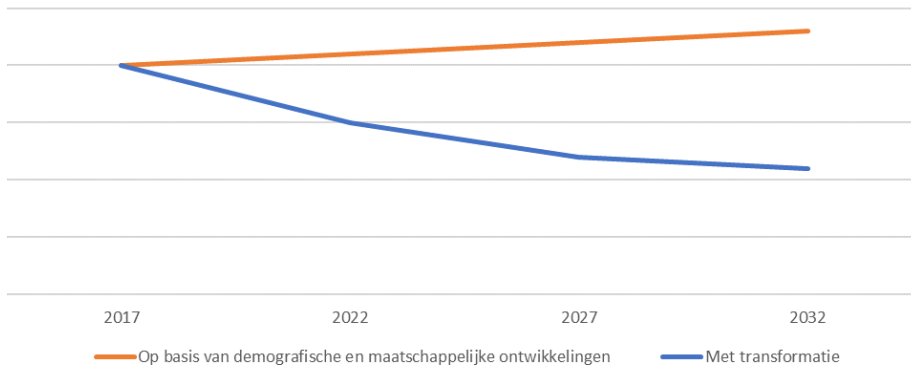
Het is dus niet zo dat op basis van bepaalde problemen in een levensdomein, zoals schuld, eenzaamheid of opvoedproblemen, iemand recht heeft op één specifieke vorm van ondersteuning. Het woord 'aansluiten' geeft aan dat de ondersteuning bij voorkeur gebeurt in de eigen directe leefomgeving en aansluit bij wat iemand wel of juist niet zelf kan organiseren. Passende ondersteuning komt dan ook het beste tot stand in de dialoog tussen een professional en een inwoner. De concrete uitvoeringspraktijk is dus leidend. Dat is het niveau waarop het leidende motief 'zo gewoon als mogelijk' ook concreet vorm kan krijgen.

Dat betekent ook dat de professional op uitvoerend niveau in positie moet zijn om op deze wijze te werken en de samenwerking met andere professionals en met informele hulpverleners te kunnen realiseren. Aansluiten bij draagkracht en samenwerken op uitvoerend niveau vraagt om specifieke competenties. Die competenties zijn in principe eigen aan professionals, maar ze zijn uit beeld geraakt door de zogenoemde 'professionalisering van de zorgorganisaties' en de wijze waarop gemeenten het opdrachtgeverschap in zakelijke contracten dichttimmeren. Dat heeft geleid tot tariefdiscussies en productdenken, waarbij een professional door de organisatie wordt aangestuurd om productie te leveren en niet primair handelt op basis van inzicht in wat nodig is aan passende ondersteuning. Door de nadruk op kosten en budget was er minder aandacht voor het ontwikkelen van nieuwe relaties met zorgaanbieders en andere partijen.

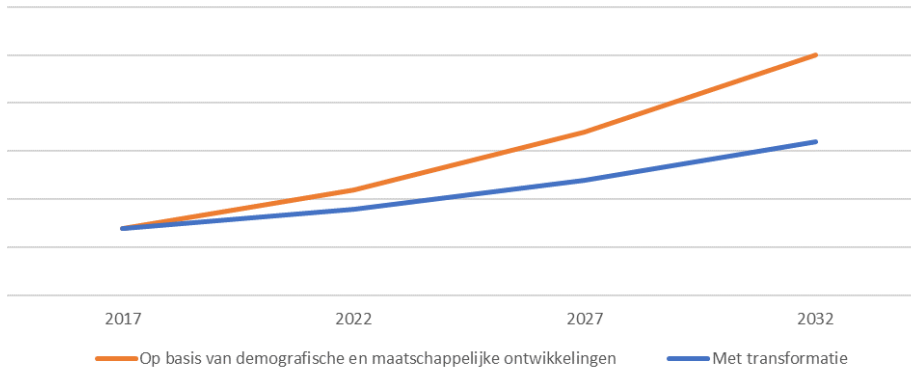
Het is niet voor niets dat heel veel gemeenten in hun beleidsplannen spreken over de verschuivingen van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat', van 'formeel' naar 'informeel en van 'zorg' naar 'welzijn'. Een belangrijke reden voor de decentralisaties was gelegen in de onhoudbaarheid van het stelsel van de verzorgingsstaat zoals we dat in jaren hebben opgebouwd. Uit onderstaand grafiekje is af te lezen wat er gebeurt als er geen transformatie wordt doorgevoerd. Als gevolg van verzilvering stijgt het aantal kwetsbare ouderen in de komende jaren. Ook het aantal jongeren dat jeugdhulp ontvangt daalt zonder transformatie niet. En er is ook bijvoorbeeld veel in beweging rond de zorg en ondersteuning van mensen met psychische en psychiatrische

problematieken en veranderende maatschappelijke opvattingen over waartoe ondersteuning moet/kan leiden. Een gelijkblijvend antwoord op de bijbehorende hulpvragen is niet te betalen en daarmee is er volgens ons ook een duidelijke financiële urgentie om te transformeren. De onderstaande plaatjes¹ illustreren dat. Daarin geeft de bovenste lijn de verwachte uitgaven in de komende jaren weer, als gevolg van autonome ontwikkelingen zoals vergrijzing en contextuele wijzigingen. De onderste lijn geeft aan welke verandering in uitgaven mogelijk is als gevolg van transformatie bij verschillende doelgroepen:

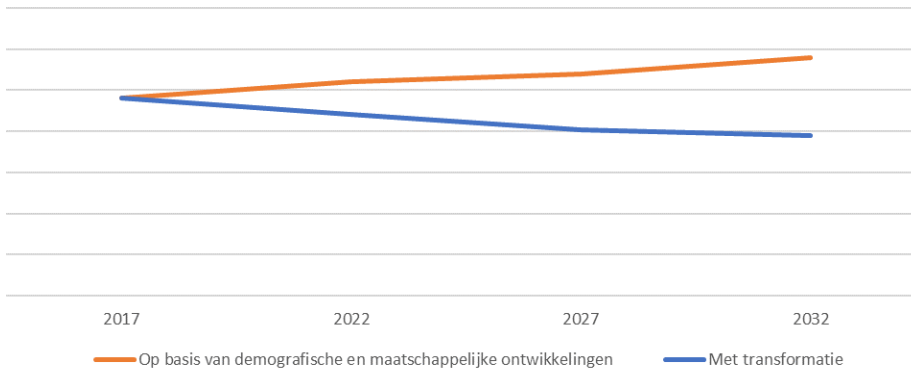
Jeugdigen met een complexe hulpvraag



Ouderen met een complexe hulpvraag



Mensen met psychiatrie en een complexe hulpvraag



¹ Deze grafieken zijn gemaakt op basis van data-analyse, prognoses en verwachte vertalingen van transformatie, in opdracht van een gemeente.

In de huidige situatie zien we in het sociaal domein dat de discussie over tarieven overal wordt gevoerd. De tekorten lopen op veel plaatsen, zoals in de jeugdhulp, op en de visie op de transformatie dreigt gevangen te blijven in mooie woorden. Veranderingen in de contractering lijken vooral financieel te zijn ingegeven: betere beheersing van uitgaven en meer sturing op de productie.

We zien tegelijk dat er veel is ingezet op sociale wijkteams, die met veel ambitie opdrachten krijgen om wijkgericht te gaan werken aan de transformatie. Ze kunnen het vliegwiel voor verandering zijn. Maar in de praktijk komen die teams nauwelijks toe aan nieuwe initiatieven en bezwijken ze veelal onder de grote hoeveelheden aanvragen voor voorzieningen. Er zijn al goede voorbeelden van medewerkers van een wijkteam die de aansluiting weten te maken tussen draagkracht en passende ondersteuning. Daar willen we graag veel meer van zien.

Wij constateren dat de inhoudelijke ambities en de financiële urgentie om te veranderen niet goed met elkaar verbonden zijn. De traditionele wijze van sturing en contractering leidt niet tot de beoogde vernieuwing.

Daarmee ontstaan er twee werelden, waarvan het resultaat is dat de beoogde vernieuwing niet gerealiseerd wordt en de gemeenten te kampen hebben met financiële tekorten. Daarom is transformatie noodzakelijk.

3. Een samenhangende aanpak

Vanuit de constatering dat transformatie noodzakelijk is, is het vervolgens de vraag wat er nodig is om deze te kunnen realiseren. Wat vraagt dit van inwoners? Wat vraagt dit aan samenspel tussen de formele en informele ondersteuning? Wat vraagt dit aan bestuurlijk vermogen en wat betekent dit voor de contractuele relatie met aanbieders?

Om bij het bestuurlijk vermogen te beginnen: Het is voor een gemeente hoe dan ook noodzakelijk dat de kostenbeheersing gegarandeerd is. Dit is een belangrijk basis voor een gemeente. Daarbij is er de belangrijke constatering voor de komende jaren dat er, als de gemeente niet verandert, forse financiële tekorten zullen ontstaan in het sociaal domein. We merken dat gemeenten zich in de afgelopen periode vooral daarop hebben gericht. Door de nadruk op kosten en budgetten was er minder aandacht voor het ontwikkelen van nieuwe relaties met aanbieders van zorg, welzijn en ondersteuning en met andere partijen. Terwijl juist die nieuwe relatie van cruciaal belang is voor kostenbesparingen en innovatie!

Een tweede belangrijke constatering is dat vernieuwing in de praktijk niet ontstaat binnen het gemeentehuis. De gemeente kan vernieuwing faciliteren, maar niet uitvoeren. Vernieuwing ontstaat in de uitvoering, in de interactie met inwoners. Welk

bestuurlijk kader geeft de ruimte aan het uitvoerend niveau en binnen welke condities?

Wij denken dat dit vraagt om een samenspel van de gemeente met aanbieders en met inwoners. De gemeenten zijn hierin een netwerkpartner.

In dat samenspel formuleren gemeenten, aanbieders, professionals en inwoners gezamenlijk de concrete inhoudelijke opgave, aanpak en werkwijze. Dat samenspel noemen wij het 'Pact voor de Transformatie'.

Een samenspel waarbij geen ruimte is voor vrijblijvendheid, maar waarbij er wederzijdse afhankelijkheid is tussen de betrokken partijen om de beoogde resultaten te kunnen realiseren. Dat vraagt bijvoorbeeld om een overgang van wat we nu kennen als de onderhandeltafel naar een ontwikkeltafel.

Aan een ontwikkeltafel vindt de samenwerking plaats, waarbij iedere partij vanuit eigen perspectief een bijdrage levert. Voor de gemeente is dat het perspectief van maatschappelijke resultaten voor inwoners en haar publieke verantwoordelijkheid voor de (gezamenlijke) budgetten vanuit de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Dat vraagt ook om een vorm van contractering die aansluit bij dat samenspel en die uitgaat van de wederzijdse afhankelijkheid om de gemaakte afspraken te realiseren. Vanuit de aanbieders is dat professionele expertise en interactie van inwoners. Vanuit inwoners is dat de verbinding van eigen regie en zelfoplossend vermogen met informele zorg en ondersteuning.

Het vraagt van aanbieders dat zij, binnen de organisatie, de professionals de noodzakelijke ruimte bieden en dat de uitvoering medebepalend is voor de inrichting van de organisatie. Het vraagt ook dat aanbieders mede risicodragend zijn voor het realiseren van de gezamenlijk geformuleerde opgaven binnen de afgesproken budgetten.

Het vraagt van inwoners een houding waarbij het vanzelfsprekend is dat iedereen naar vermogen verantwoordelijk is voor het organiseren van zijn/haar eigen leven. Wij zien de inwoner niet als een consument van zorg en dienstverlening, maar als eigenaar van eigen problematiek en de bijpassende oplossingen. Dat eigenaarschap betekent de regie over het inrichten en organiseren van je leven, gebruikmakend van eigen competenties, sociaal netwerk en beschikbare voorzieningen. Passende professionele ondersteuning sluit aan bij deze mogelijkheden, de draagkracht van inwoners. Daarbij zijn de ernst van problemen en de aanwezige draaglast natuurlijk medebepalend voor het kunnen realiseren van dat zelforganiserend en oplossend vermogen.

Het samenspel van gemeente, aanbieders en inwoners doet ook een beroep op inwoners. Het lijkt nogal merkwaardig om te spreken over opgaven voor inwoners. De vraag, mogelijkheden en behoeften van inwoners vormen immers het vertrekpunt

voor het bestuur. Het lijkt er dus eerder op dat juist inwoners het bestuur een opgave geven. Toch is dit niet helemaal waar, wij zien dat net even anders.

Een bestuur kan een inwoner wel degelijk aanspreken. In de context van het sociaal domein betekent dit: aanspreken op eigen verantwoordelijkheid. Niet in belerende moraliserende zin ('gij zult eigen kracht tonen'), maar wel in die zin dat het uitgangspunt bij passende ondersteuning is dat er aangesloten wordt bij de mogelijkheden en mate van zelforganisatie. Dat verdraagt zich niet met een eenzijdig consumptieve houding of 'het recht-op-zorgprincipe'. Daar kan iemand dus op aangesproken worden. Daarnaast zien we een misschien nog wel belangrijker ontwikkeling, namelijk dat de zelforganisatie van inwoners groot is en dat de overheid eigenlijk in de weg kan lopen. Voorbeelden daarvan zijn bizarre kwaliteitseisen of bestemmingsplannen die burgerinitiatieven in de weg staan.

Hier ligt een belangrijke opgave voor het bestuur om in denken en doen veel meer vertrouwen te hebben in het zelfoplossend vermogen in de samenleving en om dat oplossend vermogen ook te faciliteren. Misschien is dit wel de meest fundamentele verandering. Dat vraagt onder meer om een bestuur en een gemeenteraad met minder aandacht voor systemen, contracten en tarieven en veel meer verbinding met het dagelijks leven in de wijken en buurten.

4. Doe Dan!!

Transformatie vanuit bovenstaand perspectief vraagt niet om een grote visie of een antwoord op de vraag 'Hoe dan?', maar om lokaal maatwerk. Toegesneden op de specifieke problematiek van inwoners in de gemeente, de eigen cultuur en historie. Transformatie is ook niet een agendapunt voor de donderdagmiddag; het vraagt om een meerjarig veranderingsproces, waarbij stap voor stap wordt toegewerkt naar de beoogde en benodigde veranderingen.

Transformatie ontstaat door het te doen, dus: Doe Dan!
--

In het voorgaande hebben we betoogd dat gezamenlijkheid en wederzijdse afhankelijkheid noodzakelijk is om, met de erkenning van ieders verantwoordelijkheden en belangen, stappen te kunnen zetten. Stappen waarbij vernieuwing, aanpak en kostenbeheersing hand in hand gaan. Wij houden hier een pleidooi dat gemeenten met aanbieders en inwoners afspraken maken voor een transformatieaanpak. Dat kan in de vorm van een 'Pact voor de Transformatie'.

Om een beeld te geven van het type afspraken dat hierbij helpt hebben we enkele voorbeelden van mogelijke afspraken beschreven die nieuwe colleges voor de komende bestuursperiode kunnen maken. Wij pretenderen niet dat met enkel collegeafspraken de transformatie gerealiseerd kan worden. Het is het begin van een weg die u gezamenlijk moet bewandelen. #Doe dan!

- 1) COLLEGEAFSPRAAK: We formuleren samen met inwoners, professionals en aanbieders concrete gezamenlijke inhoudelijke opgaven voor het sociaal domein, de condities en een aanpak voor de komende jaren; we sluiten een PACT voor de TRANSFORMATIE af.

Toelichting

Veel gemeenten hebben raamovereenkomsten gesloten met vele tientallen aanbieders van zorg en ondersteuning. Het gevaar van een Poolse landdag dreigt. Daarom lijkt het ons belangrijk dat er wordt samengewerkt met een beperkt aantal aanbieders, waarmee dan ook meerjarige afspraken worden gemaakt. Dit heeft als gevolg een nieuwe ordening in het veld van de aanbieders; onderlinge samenwerking en onderschrijven van de uitgangspunten van het Pact zijn essentiële voorwaarden. Wij denken dat het Pact vorm kan krijgen op basis van dialoog waarin deze condities worden uitgewerkt en vastgelegd in een afsprakenkader. Het oogmerk van het Pact is het combineren van een resultaatgerichte benadering op gemeentelijk niveau met een resultaatgerichte benadering op inwonersniveau. Dat vraagt om inhoudelijke vernieuwing, de overstap naar een nieuwe wijze van besturing en dus maatschappelijke partners die daarin mee willen/kunnen gaan.

- 2) COLLEGEAFSPRAAK: We organiseren een aanpak die ruimte geeft voor het perspectief van inwoners en professionals in de uitvoering; zo gewoon als mogelijk. Dat perspectief is leidend voor beleidsregels, bekostiging en contractering (de 'systeemwereld').

Toelichting

Het perspectief van de inwoner en de ondersteuning van de inwoner zijn leidend voor de aanpak. Dat is nodig om de verbinding met het eigen, gewone leven van inwoners te maken. Dit is in de huidige praktijk nog ver weg. Dit perspectief vraagt om specifieke competenties van professionals, die verdergaan dan het leveren van zorg. Het is de opgave om de interne organisatie van aanbieders zodanig in te richten dat professionals die ruimte ook daadwerkelijk krijgen. Dat geldt ook voor de vormgeving van beleidsregels, bekostiging en de contractering van aanbieders.

- 3) COLLEGEAFSPRAAK: In onze aanpak gaan we uit van de draagkracht van onze inwoners en het gewone, dagelijkse leven dat zij willen leiden. Eventuele ondersteuning is daarop gericht en dus niet alleen op de compensatie van de draaglast van inwoners als gevolg van hun beperkingen.

Toelichting

In de vraagverheldering wordt gekeken naar de draaglast en naar de draagkracht van de kwetsbare inwoner die beperkingen ervaart. De ondersteuning is erop gericht een balans te vinden tussen die draaglast en draagkracht. De sterkste neiging is het overnemen van draaglast. De uitdaging van de werkelijke transformatie is dan ook het versterken van de draagkracht. Dat vergroot het oplossend vermogen van individuen en daarmee van de samenleving. Het

geformuleerde doel in de vraagverheldering moet leidend zijn in de totale samenhangende aanpak.

- 4) COLLEGEAFSPRAAK: Het is noodzakelijk dat we onze eigen werkwijze veranderen. Daarom doorbreken we het eenzijdig opdrachtgeverschap van de gemeente met de klassieke instrumenten van sturing en bekostiging die daarbij horen.

Toelichting

Bij ons beeld van het Pact voor de Transformatie past de rol van de gemeente als netwerkpartner, dus veel minder die van eenzijdige opdrachtgever of marktmeester in termen van product en tarief. De gemeente is een procesregisseur, met eigen inhoudelijke, bedrijfsmatige en procesmatige verantwoordelijkheden. Dit vraagt om specifieke bestuurlijke en ambtelijke competenties. Dit betreft, naast inhoudelijke kennis over het sociaal domein, vaardigheden en competenties op het vlak van processturing en cocreatie met inwoners en professionals. Daarbij is het van belang dat de bestuurlijke urgentie hiervan in de nieuwe colleges volledig wordt onderkend en dat zij inzien dat lef en leiderschap voor de transformatie noodzakelijk is.

- 5) COLLEGEAFSPRAAK: We contracteren onze partners (aanbieders van welzijn, ondersteuning en zorg) op basis van gedeelde verantwoordelijkheden en wederzijdse afhankelijkheden voor het realiseren van de beoogde resultaten op de concrete inhoudelijke opgaven op populatieniveau, inclusief risicodeling met betrekking tot de financiële kaders.

Toelichting

De consequentie van de transformatie is dat de resultaten op inwonersniveau leidend zijn voor de keuzes in de systeemwereld. Dat vraagt om kaders binnen de gemeente die hiervoor vrijheid en ruimte bieden. Bijvoorbeeld een beperkt aantal resultaatgebieden, met bijpassende budgetten, waarbinnen ruimte is voor maatwerk naar inwoners. Dat betekent ook een wijze van contractering en bekostiging met ruimte voor differentiatie in de aanpak, inzet en samenwerking. In die situatie zijn de aanbieders voor het realiseren van de doelstellingen van elkaar afhankelijk; zij zullen dus ook aan elkaar verantwoording moeten afleggen. Ook denken wij dat de aanbieders mede risicodragers kunnen zijn voor de financiële kaders, de wijze waarop budgetten en resultaten bij elkaar komen. Om dit te bereiken, denken wij, is en blijft de inzet en de werkwijze van wijkteams van groot belang voor het formuleren van de juiste resultaten op inwonersniveau. Een nieuwe werkwijze in de contractering, vanuit het partnerschap dat in het Pact is geregeld, verlost de consultants van de eenzijdige indicatietaak en faciliteert juist de specifieke expertise en verantwoordelijkheden die wijkteams kunnen ontwikkelen voor de bewoners van hun 'wijk'!

Met het Pact voor de Transformatie kunnen belangrijke stappen gezet worden. We hopen dat we de nieuwe colleges met onze gedachten kunnen inspireren. En we danken alle personen die aan de vorming hiervan hebben bijgedragen.

Veel succes!

Meer informatie & contact

- **Frans Vos**, BMC Advies, 06 - 20 53 24 06 / fransvos@bmc.nl
- **Nico Dam**, bureau HHM, 06 - 53 30 37 60 / n.dam@hhm.nl
- **Machteld Koelewijn**, BMC Advies, 06 - 27 25 32 66 / machteldkoelewijn@bmc.nl
- **Albertus Laan**, bureau HHM, 06 - 53 62 43 42 / a.laan@hhm.nl

Deelnemers 'Leerkring Sociaal Domein'

- Nyncke Bouma, voormalig bestuurder RIBW Fonteynenburg
- Reina van Cadzand, strategische adviseur Achmea
- Saloua Chaara, programmamanager sociaal domein Regio Gooi en Vechtstreek
- Otwin van Dijk, burgemeester Oude IJsselstreek
- Irene Domburg, bestuurder Handje Helpen Utrecht
- Bert Holman, voorzitter koepel van Adviesraden Sociaal Domein
- Anke Huizenga, bestuurder ZuidOostZorg
- Rienk Janssens, VNG (tot voor kort: VWS)
- Maartje Bekkers, VNG
- Peter Klaasen, programmamanager Groningen
- Ron van der Linden, programmamanager Arnhem
- Louise Rouwhorst, bestuurder Trias
- Wim Gort, bestuurder Synthese welzijn
- Ilse Saris, wethouder Winterswijk
- Rik Post, programmacoördinator Jeugd regio Gooi en Vechtstreek
- Cees van der Wal, bestuurder MEE Amstel en Zaan
- Ineke Weernink, directeur Tinten Welzijn
- Marcel Boogers, Universiteit Twente

Begeleiding

- Sanja Bouman, HHM
- Machteld Koelewijn, BMC
- Albertus Laan, HHM
- Wiebrand Top, BMC
- Nico Dam, HHM
- Frans Vos, BMC