



LOKAAL SOCIAAL DOMEIN OP DE SCHOP

VERBINDEN, VERANDEREN, VOORUIT!

THEMARAPPORT 2012

**ANNE DON
CLIM KNEEPKENS
HILDE WIERDA-BOER**

**ADVIESBUREAU VOOR JEUGDVRAAGSTUKKEN
WWW.K2.NL**

Provincie Noord-Brabant

K2 ADVIES
IMPLEMENTATIE
TRAINING



Als het over jeugd gaat!

LOKAAL SOCIAAL DOMEIN OP DE SCHOP

VERBINDEN, VERANDEREN, VOORUIT!

THEMARAPPORT 2012

Drs. Anne Don, drs. Clim Kneepkens en dr. Hilde Wierda-Boer

Deze uitgave is mogelijk gemaakt
door de provincie Noord-Brabant

Provincie Noord-Brabant



Als het over jeugd gaat!



© Teksten in deze uitgave mogen alleen na toestemming van K2 worden overgenomen.
Overname van beeldmateriaal is niet toegestaan.



INHOUD

Voorwoord	7
Inleiding	9
1 De vier transities: een verkenning	13
1.1 Transitie jeugdzorg	13
1.2 Wet werken naar vermogen (WWNV)	13
1.3 Extramuraal begeleiding naar de Wmo	14
1.4 Passend onderwijs	15
2 De vier transities: de verbinding	17
2.1 Participatie: eigen kracht en verantwoordelijkheid	18
2.2 De nieuwe professional	21
2.3 Een eenvoudiger stelsel	22
3 Kritische blik	25
3.1 Participatie: eigen kracht en verantwoordelijkheid	26
3.2 De nieuwe professional	28
3.3 Een eenvoudiger stelsel	29
3.4 Aandacht voor 'het hoe'	30
4 Gemeenten aan zet	35
4.1 Samenwerking binnen eigen organisatie	35
4.2 Samenwerking met partners in een netwerk	41
4.3 Samenwerking met de burger	46
4.4 Het 'hoe' weergegeven per organisatiegebied	49
5 Uitvoeringsorganisaties aan zet	51
5.1 Samenwerking binnen de eigen organisatie	51
5.2 Samenwerking met partners in het netwerk	56
5.3 Samenwerking met de burger	60
5.4 Het 'hoe' weergegeven per organisatiegebied	66
6 Het gezin Van Dalen	69
6.1 Participatie: eigen kracht en verantwoordelijkheid	69
6.2 De nieuwe professional	72
6.3 Een eenvoudiger stelsel	73
6.4 Tot slot	74
7 Terugblik en vooruitkijken	77
Referenties	84



VOORWOORD

Geachte lezer,

Met dit themarapport hoopt K2 een constructieve bijdrage te leveren aan een grote verandering in het sociale domein die de komende jaren zijn beslag krijgt. De decentralisatie naar gemeenten van de jeugdzorg, voorzieningen uit de AWBZ en de invoering van de wetten werken naar vermogen en Passend Onderwijs, leveren voor de Nederlandse gemeenten een uitdagende klus op. Gemeenten zijn meer dan eens aan zet. Zij zullen ondervinden dat hun begroting fors in omvang toeneemt, dat het sociale domein anders dan nu meer dan de helft van hun begroting uitmaakt en dat een bezuinigingsopgave met de decentralisatie van de gelden meekomt. En dat niet alleen, er ligt vooral een inhoudelijke beleidsopgave om het sociale domein te transformeren: meer samenhang, een grotere verantwoordelijkheid voor de burger, benutten van de eigen kracht van de hulpvrager en diens netwerk.

De vragen die bij een dergelijke grote operatie opkomen zijn: welk verband is er tussen deze vier ontwikkelingen? Wat moet er eigenlijk anders dan nu, en waarom? Hoe ziet dat er straks uit? Wat vraagt dit van gemeenten, het management van organisaties, professionals en cliënten?

Om antwoorden op deze vragen te vinden, hebben de auteurs van dit rapport een uitgebreide literatuurstudie verricht en interviews gehouden met stakeholders uit de provinciale en gemeentelijke politiek, met ambtenaren werkzaam bij gemeenten en VNG, met de Sociaal Werker van het jaar 2011, en met vooraanstaande wetenschappers van hogescholen en universiteiten. Uit deze zoektocht kwamen de contouren van de transformatie naar voren en bleken er richtinggevende principes te zijn. Deze principes kunnen als baken dienen om de transformatie te richten en vorm te geven. Dit themarapport is daarmee geen handboek met kant-en-klare oplossingen, maar

vooral te lezen als een kookboek waarin de ingrediënten beschreven zijn om van de transformatie in het sociale domein een succes te maken. Gemeenten stellen het menu samen en combineren ingrediënten tot prachtige gerechten.

Sprekend over transformaties komt al snel het beeld van de cocon van de rups die een vlinder wordt op het netvlies.

Een beeld dat ons het volgende duidelijk maakt:

- De vlinder ontstaat uit het materiaal van de rups, zonder rups geen vlinder; het oude is een voorwaarde om tot het nieuwe te komen;
- De vlinder kan pas ontsnappen uit de cocon als deze openbreekt; scheuren en breuken in het oude zijn nodig bij transformaties;
- De rups verdwijnt, de cocon is na de ontsnapping van de vlinder onbruikbaar; definitief afscheid van het oude is in een transformatieproces onvermijdelijk;
- De vlinder heeft de genen van de rups, ook al is de vorm anders; de intrinsieke waarde van het sociale domein kan ook bij een transformatie niet verloren gaan.

Mijn hartelijke dank gaat uit naar alle personen die met verve aan dit rapport hebben meegewerkt: de geïnterviewden, de auteurs en de kritische meelezers van de provincie Noord-Brabant en het corps van adviseurs van K2. Zonder hun bijdrage was dit rapport niet tot stand gekomen.

Ik wens u veel leesplezier!

Hanneke Jacobs,
Directeur/bestuurder K2



INLEIDING

De aanleiding

Het kabinet-Rutte vindt dat mensen zo veel mogelijk moeten kunnen meedoen in de samenleving. Daarbij staat de eigen kracht en verantwoordelijkheid van burgers en hun sociaal netwerk voorop. Tegelijkertijd is het belangrijk dat mensen, wanneer dit noodzakelijk is, ondersteund worden om zo lang mogelijk zelfstandig te participeren. Uitgaan dus van wat mensen zelf kunnen en hoe zij geholpen kunnen worden om te participeren in de samenleving (Transitiebureau begeleiding, 2011; Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2012).

Het Rijk geeft gevolg aan deze visie door de komende jaren vier veranderingen door te voeren in enkele wetten in het sociale domein. Deze vier veranderingen in de structuur van het stelsel, in het vervolg genoemd de vier transities, zorgen ervoor dat de gemeenten in de komende jaren verantwoordelijk worden voor vrijwel de gehele ondersteuning aan kwetsbare burgers.

Het gaat om:

1. Decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten¹.
2. Een nieuwe wet voor werk en inkomen: de Wet werken naar vermogen (WWNV).
3. Opname van de extramurale begeleiding in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en uitbreiding van de Wmo-doelgroepen: zwakbegaafden (IQ tussen 70 en 85) hebben geen recht meer op AWBZ-zorg.
4. Invoering van Passend Onderwijs.

De vier transities staan niet los van elkaar. Zij hebben drie principes gemeenschappelijk, die het wenselijk maken de transities met elkaar te verbinden: participatie, de nieuwe professional en een eenvoudiger stelsel met betere beheersing van kosten. Op deze principes gaat K2 in hoofdstuk 2 dieper in. Deze principi-

pes laten zien dat de vier transities in samenhang moeten worden uitgewerkt. Dat is een grote uitdaging voor gemeenten en de andere betrokkenen. In dit rapport bespreekt K2 voor welke ontwikkelopgave de verschillende betrokkenen staan en welke (eerste) stappen nodig zijn in het proces om deze opgave te volbrengen.

De betrokkenen zijn:

- de gemeenten;
- de uitvoeringsorganisaties;
- de professionals;
- (kwetsbare) burgers.

Consequenties van de transities

Het in beeld brengen van de consequenties van de transities voor een willekeurig gezin gebeurt aan de hand van een fictieve casus: het gezin Van Dalen. De leden van dit gezin krijgen vanwege hun omstandigheden te maken met de verschillende ontwikkelingen in het sociale domein.

Definities

decentralisatie

de•cen•tra•li•sa•tie

/desentralizà(t)si/

de (v.)

1901-1925 <Fr. *décentralisation*

het decentraliseren antoniem: *centralisatie*

decentraliseren

de•cen•tra•li•se•ren

/desentralizerf(n)/

overgank. werkw.; decentraliseerde, h. gedecentraliseerd

(m.betr.t. (de onderdelen van)

een maatschappelijke instelling m.n. op bestuurlijk, staatkundig of economisch gebied) (meer) zelfstandigheid verlenen aan – antoniem: *centraliseren*

¹ K2 besteedt uitgebreid aandacht aan de Transitie Jeugdzorg in de publicatie 'Transitie van de jeugdzorg. De betekenis voor jeugdigen, ouders, professionals en gemeenten. Trendrapport 2011' (Bettonvil, Bisschops, Harkink, Pols & Van der Weg, 2011).

Casus gezin Van Dalen

Casus gezin Van Dalen

Het gezin Van Dalen bestaat uit moeder Saskia, zoon Jeffrey van 16 jaar en dochter Amanda van 12. Saskia woont samen met de kinderen in een sociale huurwoning in Oss en ze leven van een bijstandsuitkering. De kinderen hebben verschillende vaders, met wie ze geen contact meer hebben.

Saskia is sinds een auto-ongeluk mindervalide en heeft weinig structuurvermogen. Ze heeft daarom in haar huis aanpassingen gekregen via de gemeente, zodat ze zelfstandig kan blijven wonen samen met haar kinderen. Voorheen werkte ze als interieurverzorgster in een groot kantoorpand. Saskia wil graag weer aan het werk, vooral voor de sociale contacten. Maar door haar beperkingen kan ze niet meer aan de slag in haar oude functie. Begeleiding via CWI/UWV heeft nog geen nieuwe baan opgeleverd.

Daarnaast lukt het Saskia niet goed om de kinderen alleen op te voeden. Vooral de gedragsproblemen van de kinderen trekken een zware wissel op het gezin. Zo af en toe helpt de buurvrouw haar. Op haar familie kan ze geen beroep doen, omdat haar ouders zijn overleden en andere familie ver weg woont. Vrienden is ze door het auto-ongeluk kwijtgeraakt. Ze krijgt wel individuele begeleiding voor haar beperkte structuurvermogen, maar slechts een paar uur in de week.

Zoon **Jeffrey** is gediagnosticeerd met ADHD. Hij wordt snel boos en maakt vooral ruzie met zijn moeder. Jeffrey volgt onderwijs op een ROC, niveau 2. Dankzij een rugzakje krijgt hij extra begeleiding. Jeffrey heeft moeite zijn aandacht en concentratie vast te houden. Ook heeft hij last van veel onrust in zijn hoofd. Hierdoor lukt school niet goed en uit frustratie spijbelt hij vaak. Ook is Jeffrey heel impulsief. Dit uit zich in het soms niet thuis slapen en experimenteren met drugs. In combinatie met zijn driftbuien leidde dit tot een eerste confrontatie met politie en justitie. Jeffrey is opgepakt voor vernieling van een bushokje en heeft daarvoor een taakstraf gekregen. Jeffrey wil veel liever werken dan op school leren. Op zaterdag werkt hij dan ook als vakkenvuller bij de plaatselijke supermarkt.

Op het eerste gezicht is dochter **Amanda** een doorsnee jonge meid. Als gevolg van een licht verstandelijke beperking (IQ van 75) is ze echter beperkt sociaal redzaam en heeft ze moeite met leren. Amanda volgt speciaal onderwijs. Op school voelt ze zich veilig en krijgt ze de structuur en begeleiding die ze nodig heeft. Aan het eind van het schooljaar gaat Amanda naar een school voor voortgezet speciaal onderwijs. Haar huidige school biedt dit niet. De laatste tijd vertoont ze thuis onwenselijk gedrag. Ze scheldt, is agressief en luistert niet. In de omgang met anderen vertoont ze daarentegen juist sociaal wenselijk gedrag.

Saskia maakt zich zorgen. Vooral om zoon Jeffrey, maar ook om Amanda. Zij lijkt het gedrag van haar broer over te nemen. Ze weet niet zo goed wat ze moet doen en bij wie ze moet zijn. Ze is bang dat de roddels van de burens leiden tot uithuisplaatsing van beide kinderen. Dit heeft ze laatst in een programma op televisie gezien.

Uit de casus volgt dat het gezin op de volgende manieren te maken krijgt met de transities:

- Wet werken naar vermogen: bijstandsuitkering van Saskia en bijbaantje van Jeffrey;
- Extramuraal begeleiding naar de Wmo: individuele begeleiding van Saskia;
- Jeugdzorg: gedragsproblematiek van Jeffrey en Amanda;
- Passend Onderwijs: schoolsituatie Jeffrey en Amanda.

Wat vragen deze vier transities van het gezin Van Dalen en het sociale netwerk? Voor de burgers in hun gemeente? Voor de gemeentelijke organisatie waar Saskia om hulp vraagt en zal vragen? En wat vraagt het van de uitvoeringsinstellingen en hun professionals waar het gezin mee te maken heeft of te maken krijgt?

Dit zijn de vragen die in dit rapport centraal staan. K2 schetst een ideale situatie en legt vervolgens met behulp van een ontwikkelmodel het proces uit dat gemeenten en uitvoeringsinstellingen kunnen volgen om de vier transities zo goed mogelijk in te passen in hun beleid, zodat het meerwaarde oplevert voor de burger.

Hoe is dit themarapport tot stand gekomen?

K2 heeft een uitgebreide literatuurverkenning gedaan, eerder verzameld materiaal opnieuw geanalyseerd in relatie tot onze centrale vragen en een aantal deskundigen uit de wetenschap, het hoger onderwijs, de politiek en het maatschappelijk middenveld geïnterviewd. Hen is gevraagd vanuit hun eigen expertise te reflecteren op de verbanden tussen de vier transities in het sociale domein.

Verderop worden onze gesprekspartners uitgebreid geïntroduceerd. Graag wil K2 hen alvast bedanken voor hun enthousiaste en inspirerende bijdrage.

- De heer Bas Levering (lector Algemene Pedagogiek, Fontys Hogescholen; docent-onderzoeker, Universiteit Utrecht);
- Mevrouw Rick Kwekkeboom (lector Community Care, Hogeschool van Amsterdam; zelfstandig onderzoeker/adviseur bij onder andere Sorbus);

- De heer Patrick Kenis (hoogleraar Beleids- en Organiseringswetenschappen, Universiteit van Tilburg; academic dean, Antwerp Management School);
- De heer Jan Steyaert (lector Sociale Studies Fontys Hogescholen; docent Universiteit Antwerpen);
- De heer Paul van Gennip (programmamanager Zorg, Welzijn & Onderwijs, Regio West-Brabant);
- Mevrouw Brigitte van Haaften (gedeputeerde Jeugd, Cultuur en Samenleving, Provincie Noord-Brabant);
- De heer Wim Hoddenbagh (projectleider Transitiebureau Jeugd namens Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG));
- De heer John Frenken (wethouder Welzijn, Sociale Zaken, Gezondheidsbeleid en Onderwijs, gemeente Son en Breugel);
- De heer Wil Vugts (senior opbouwwerker, Welzijn Eindhoven; winnaar Sociaal Werker Award 2011).

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 beschrijft K2 de uitgangspunten van de vier transities. Uit deze uitgangspunten volgen drie principes die de vier veranderingen gemeenschappelijk hebben. Deze principes worden in hoofdstuk 2 uitgewerkt. In hoofdstuk 3 werpt K2 een kritische blik op deze drie principes. De laatste paragraaf van hoofdstuk 3 beschrijft het ontwikkelmodel dat de leidraad vormt voor de volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 4 staat in het teken van de gemeente en haar veranderopgave. De veranderopgave voor de uitvoeringsorganisaties en de professionals komt aan de orde in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 komen de consequenties voor het gezin Van Dalen uit de casus aan bod. Tevens laat het fictieve gezin zien met welke klanten de overheid te maken kan krijgen, hoe deze klantgroep verandert door de transities en wat zij verwachten van de overheid. Ook laat het fictieve gezin zien welke rol zij heeft in de relatie tot de uitvoeringsorganisaties en professionals. In hoofdstuk 7 blikt K2 terug én vooruit.



HOOFDSTUK 1

DE VIER TRANSITIES: EEN VERKENNING

In de inleiding gaf K2 al aan dat er vier transitie spelen in het sociale domein. In dit hoofdstuk komen kort de uitgangspunten van de transitie aan bod.

1.1 Transitie Jeugdzorg

De gemeenten krijgen de komende jaren stapsgewijs de verantwoordelijkheid voor alle taken op het gebied van jeugdzorg. Dit omvat de provinciale jeugdzorg, jeugd-Geestelijke Gezondheidszorg (jeugd-GGz), zorg voor jeugd met een Licht Verstandelijke Beperking (jeugd-LVB), gesloten jeugdzorg (jeugdzorg-Plus), jeugdreclassering en jeugdbescherming. Er komt onder andere één financieringssysteem voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd-LVB en jeugd-GGz (Regeerakkoord, 2010). Het nieuwe wettelijke stelsel Zorg voor Jeugd heeft twee hoofddoelen: eerdere ondersteuning en zorg op maat én betere samenwerking rond gezinnen (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011a).

De uitgangspunten bij deze overheveling naar het nieuwe stelsel zijn participatie, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid. Het kabinet-Rutte wil kinderen stimuleren om zich te ontwikkelen tot volwassenen die naar vermogen participeren in de samenleving. De overheveling van de jeugdzorg moet daarnaast bijdragen aan beheersbare overheidsuitgaven aan de zorg voor jeugd en dient gemeenten in staat te stellen betere zorg en ondersteuning aan jeugdigen en ouders te leveren (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011b).

Het Rijk beoogt een eenvoudiger stelsel waarbij ouders en kinderen met problemen makkelijk en vroeg ergens terecht kunnen met hun vragen over opgroeien en opvoeden. Het versterken van eigen kracht en sociale netwerken rond kinderen en gezinnen staat daarbij centraal. Het is belangrijk dat ouders en jeugdigen betrokken worden in hun eigen ondersteuningsproces. In het nieuwe stelsel dient er daarnaast ruimte te zijn voor professionele autonomie en de regeldruk dient minimaal te zijn.

Gemeenten krijgen met de nieuwe wet een algemene zorgplicht om jeugdigen en hun opvoeders opvoed- en opgroei-ondersteuning te bieden. Deze opdracht zal - net als de compensatieplicht² in de Wmo - resultaatgericht geformuleerd worden. Hierdoor krijgen gemeenten de ruimte om maatwerk te bieden waar nodig (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011d).

1.2 Wet werken naar vermogen (WWNV)

De WWNV vervangt de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) en vervangt gedeeltelijk de wetten Wet Werk en Arbeidsondersteuning Jonggehandicapten (Wajong) en Wet sociale werkvoorziening (WSW). Alleen als iemand in een beschutte omgeving kan werken, blijft instroom in de WSW mogelijk. Voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, blijft de Wet Wajong bestaan (De Krom, 2011).

² *Compensatieplicht: Gemeenten moeten ondersteuning bieden om de beperkingen te compenseren die burgers ervaren in hun zelfredzaamheid en de deelname aan de samenleving. Gemeenten treffen hiervoor voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, die de burger in staat stellen een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel, medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan (paragraaf 2, artikel 4 wettekst Wmo).*

De WWNV moet leiden tot een activerend stelsel dat mensen prikkelt om mee te doen. Het kabinet-Rutte wil de toegang tot het sociale vangnet beperken tot mensen die het op eigen kracht niet redden. De zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van mensen aanmoedigen en bevorderen staat voorop. Het in eigen onderhoud kunnen voorzien en het verkrijgen en behouden van betaald werk is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van mensen zelf. Mensen met een arbeidsbeperking die straks een beroep doen op de WWNV zullen in eerste instantie beoordeeld worden op hun mogelijkheden om (deels) te werken en de aanpak die erbij past om dat ook te realiseren.

Met minder financiële middelen moeten gemeenten mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt begeleiden naar een reguliere werkplek.

1.3 Extramurale begeleiding naar de Wmo

De derde ontwikkeling die past in de visie 'meedoen in de maatschappij' van het kabinet-Rutte is het schrappen van de

extramurale begeleiding³ (inclusief kortdurend verblijf en vervoer) uit de AWBZ. Begeleiding wordt een gemeentelijke taak binnen de Wmo. De te bereiken resultaten vallen dan onder de reikwijdte van de compensatieplicht⁴ (Laan en Schutte, 2011). Begeleiding van burgers richt zich op zelfredzaamheid; het gaat bijvoorbeeld om het bieden van hulp en ondersteuning bij dagelijkse levensverrichtingen, het aanbrengen van structuur in iemands leven, het voeren van regie en het bieden van toezicht (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2012).

Begeleiding past volgens staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten-Hyllner (VWS) bij de taak van gemeenten in de Wmo. De Wmo heeft namelijk als doel het bevorderen, faciliteren en doen behouden van de zelfredzaamheid van de burger en zijn deelname aan het maatschappelijk verkeer. De Wmo compenseert de beperkingen die de burger daarin ondervindt (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2012). Het kabinet-Rutte stelt dat gemeenten de benodigde ondersteuning bij zelfredzaamheid en participatie dicht bij de burger kunnen organiseren in de vorm van maatwerk. Ook zijn gemeenten volgens het kabinet

Budget voor gemeenten

Het bedrag dat gemoeid is met de Transitie Jeugdzorg, WWNV en kanteling van de AWBZ naar de Wmo is aanzienlijk, maar staat nog niet vast. Bij jeugdzorg gaat het om circa 3,5 miljard euro, bij de WWNV om tussen 2 en 2,5 miljard euro en bij de kanteling van de AWBZ naar de Wmo om een bedrag tussen 2,1 en 3,3 miljard euro. Opgeteld gaat het om ruim 8 miljard euro per jaar aan extra geld. De huidige omvang van het gemeentefonds bedraagt circa 17 miljard euro per jaar. Met andere woorden: er komt bijna vijftig procent aan financiële middelen bij (Thissen, 2012).

Het budget van 3,4 miljard euro voor Passend Onderwijs gaat niet naar de gemeenten, maar naar de samenwerkingsverbanden in het onderwijs (www.rijksoverheid.nl).

Bezuiniging

De stelselwijzigingen gaan gepaard met stevige bezuinigingen door de rijksoverheid. De belangrijkste taakstellingen zijn:

- *Op het totale jeugddomein is een efficiencykorting gepland van 80 miljoen euro in 2015. Deze korting loopt op tot 300 miljoen euro in 2017.*
- *Vanaf 2014 komt er volgens het regeerakkoord een efficiencykorting op de AWBZ van 140 miljoen euro. Deze korting komt boven op de bezuiniging van 800 miljoen euro op begeleiding uit 2009.*

- *De besparing op het ontschot re-integratie-budget (WWNV) bedraagt 400 miljoen euro. Verder bedraagt de besparing op de Wajong 900 miljoen euro en die op de sociale werkvoorziening 650 miljoen euro. Er is nog geen overeenstemming over deze besparing tussen gemeenten en het Rijk.*
- *Bezuinigingen die gemeenten raken:*
 - o *de korting van 400 miljoen euro op de re-integratie door het UWV;*
 - o *de korting van 300 miljoen euro op Passend Onderwijs voor de jeugd;*
 - o *invoering van een hogere eigen bijdrage in de Zorgverzekeringswet en AWBZ (Thissen, 2012).*
- *De bezuinigingen op Passend Onderwijs bedragen 300 miljoen euro. De bezuiniging begint in 2013 met een bedrag van 100 miljoen euro, olopend naar 200 miljoen euro in 2014 en 300 miljoen euro vanaf 2015 (www.rijksoverheid.nl).*

Deze besparingen treffen sommige kwetsbare burgers op meerdere vlakken, waardoor hun problematiek mogelijk verergert en ze zich vaker bij de gemeente melden. Ook kan het leiden tot minder geld bij instellingen, die zich vervolgens melden bij de gemeente (Thissen, 2012).

in staat de eigen kracht en mogelijkheden van burgers en hun sociale netwerk aan te spreken. Daarnaast kunnen gemeenten verbindingen leggen met andere Wmo-voorzieningen en andere gemeentelijke domeinen, zoals re-integratie, de bijstand of het woonbeleid. Dit leidt tot een doelmatiger en effectiever georganiseerde begeleiding (www.invoeringwmo.nl).

1.4 Passend Onderwijs

In het huidige onderwijsstelsel zitten enkele hardnekkige knelpunten: financiële onhoudbaarheid, overmatige consumptie van zorg en gebrek aan een integrale benadering van het kind (PO-raad et al., 2011; Messing en Bouma, 2011; VNG, 2011). Deze knelpunten zijn voornamelijk ontstaan doordat het regulier en het speciaal onderwijs als twee aparte werelden functioneren. De nieuwe wet Passend Onderwijs moet deze en andere knelpunten oplossen door de leerlingenzorg dichterbij de school en de klas te organiseren. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid meer maatwerk te bieden. Kernelementen in de wetgeving zijn de inrichting van de samenwerkingsverbanden

Passend Onderwijs, een andere toewijzing naar meer gedifferentieerde vormen van zorg, budgetfinanciering en zorgplicht voor scholen. De zorgplicht betekent dat de school de taak heeft een kind een zo goed mogelijke plek in het onderwijs te bieden, tenzij dit een onevenredige belasting vormt voor de school. Leidend hierbij is de eigen kracht van het kind, het gezin en het eigen netwerk.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het welslagen van de zorgplicht voor scholen is een betere samenwerking tussen het onderwijs en jeugdvoorzieningen. Voor de extra zorg zal ook nauwe afstemming met de gemeente moeten plaatsvinden. De zorg in en rondom het onderwijs aan leerlingen (ondersteuningsplan) moet afgestemd worden op de zorg die een gemeente of een regio aan al haar inwoners biedt. Analyse van cliëntenbestanden heeft namelijk duidelijk gemaakt dat onderwijs, zorg en ondersteuning dikwijls gericht zijn op dezelfde kinderen en gezinnen (Messing & Bouma, 2011).

In figuur 1 is ter illustratie het tijdpad van de vier transities weergegeven.

Tijdpad vier transities				
2012	2013	2014	2015	2016
<p>1-1-2012 Invoering nieuwe regels WWB.</p> <p>1-8-2012 Invoering wet Passend Onderwijs.</p>	<p>1-1-2013 Invoering Wwv.</p> <p>1-1-2013 Extramurale begeleiding in Wmo voor nieuwe cliënten.</p> <p>Tot 1 maart 2013: Afstemming gemeenten en onderwijs over zorgplannen.</p> <p>1-8-2013 Zorgplicht voor scholen; ondersteuningsplannen treden in werking.</p>	<p>1-1-2014 Extramurale begeleiding in Wmo voor bestaande cliënten.</p>	<p>1-1-2015 Streefdatum overheveling jeugdzorg.</p>	<p>Op 1-1-2016 moet de decentralisatie van alle onderdelen van de jeugdzorg (dus ook de AWBZ, jeugd-GGZ, justitiële jeugdzorg) gerealiseerd zijn (www.vng.nl).</p>

³ Begeleiding bestaat uit activiteiten die de zelfredzaamheid van cliënten bevorderen, behouden of compenseren. 'Extramuraal' betekent zonder een verblijfsindicatie.

⁴ Bij de overheveling van de begeleiding naar de Wmo wordt aan wetsartikel 4 (compensatieplicht, zie voetnoot 2) een onderdeel toegevoegd, namelijk dat gemeenten voorzieningen moeten treffen die de burger in staat stellen om dagelijkse levensverrichtingen uit te voeren en het persoonlijk leven te structureren en daarover regie te voeren.

Figuur 1: Tijdpad van de vier transities.



HOOFDSTUK 2

DE VIER TRANSITIES: DE VERBINDING

De transitie bieden de gemeenten kansen om verbindingen te leggen tussen gemeentelijke beleidsterreinen, zoals welzijn, wonen, schuldhulpverlening, jeugdzorg, (speciaal) onderwijs en het lokale werken inkomen én om bijbehorende infrastructuur in onderlinge samenhang te benutten. Als gemeenten dit realiseren, betekent dit voor burgers dat zij in hun gemeente terecht kunnen voor een integraal ondersteuningsaanbod (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011a).

De verschillende transitie hebben volgens K2 de volgende drie onderliggende principes gemeenschappelijk:

- Participatie (op basis van eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun netwerken);
- De nieuwe professionals;
- Een eenvoudiger stelsel.

Deze gemeenschappelijke principes bieden de mogelijkheid de transitie met elkaar te verbinden. Ten eerste is het logisch de transitie te verbinden omdat ze uitgaan van dezelfde inhoudelijke uitgangspunten. Ook is de verbinding voorwaardelijk voor een integrale en domein overstijgende benadering en om maatwerk te bieden op casuïstiek niveau. Ten derde zijn de verbindingen noodzakelijk gezien de efficiencykortingen die bij alle transitie worden doorgevoerd. Verbinding is ten slotte ook mogelijk gezien het redelijk parallelle tijdspad (zie figuur 1, hoofdstuk 1).

‘Wij brengen vangnetten aan waar dat nodig is. De overheid is het schild voor de echt zwakkeren in ons land. Maar iedereen die dat kan, moet wel zelf op de trampoline stappen en de sprong maken naar succes. Niemand in ons land zou aan de kant moeten staan. Want iedereen heeft een eigen uniek talent.’ (Minister-president Rutte; Regeringsverklaring, 2010).

K2 sprak voor dit themarapport met **Paul van Gennip**, programmamanager Zorg, Welzijn & Onderwijs in de regio West-Brabant. Hij wijst erop dat het leggen van de juiste verbindingen tussen de decentralisaties ten eerste vraagt om ‘een meerjarige, eigenstandig ontwikkelde visie, op wat je dwars door de transitie heen beoogt.’ Daarnaast stelt hij dat je de transitie niet afzonderlijk moet willen inrichten, ook al zijn de transitie verschillend qua tempo en invoeringsdatum. ‘Met af en toe met elkaar praten red je het niet. Je moet er als het ware breipennen doorheen halen. Kijk vooral naar: Welke keuzes maak je in de ene transitie die blokkades kunnen vormen voor de andere transitie?’



Paul van Gennip

2.1 Participatie: Eigen kracht en verantwoordelijkheid

Het problematiseren van de vragen van burgers in combinatie met het snel inschakelen van professionals gebeurt te vaak in het huidige beleid en de praktijk. Dit verklaart waarom de vraag naar ondersteuning jaarlijks toeneemt. Hoewel het soms nodig is om professionals in te schakelen, betekent dit ook een onderbreking van de aansluiting op de gewone leefomgeving (G32, 2011). Het Rijk wil dat mensen zoveel mogelijk participeren in de samenleving. Niemand mag buitenspel staan. Daarom dient de ondersteuning aan te sluiten bij wat mensen zelf kunnen en hen te stimuleren om deel te nemen aan de samenleving.

Met het stimuleringsprogramma Welzijn Nieuwe Stijl beoogt het Ministerie van VWS burgers betrokken te maken, waardoor ze minder ondersteuning nodig hebben en in staat zijn om op eigen kracht weloverwogen beslissingen te nemen (Ministerie van VWS, 2010). Het programma 'De Kanteling' van de VNG richt zich ook op de mogelijkheden en de eigen verantwoordelijkheid van de burger. In dit programma krijgen gemeenten ondersteuning bij de invulling van de compensatieplicht uit de Wmo, waarvan het gewenste resultaat is dat het de zelfredzaamheid en participatie van burgers (met een beperking) bevordert (Op het Veld et al., 2012).

K2 sprak met **John Frenken**, wethouder Welzijn, Sociale Zaken, Gezondheidsbeleid en Onderwijs van de gemeente Son en Breugel, over de kantelingsgedachte. Frenken: 'We wisten al enkele jaren dat we ons doel voorbij zijn geschoten, maar door de bezuinigingen is deze latente gedachte ook wel zeer actueel geworden. Dit is de tijd om er iets mee te doen. De Wmo en de WWNV vormen een mooie leerschool. Het gaat om dezelfde doctrine, namelijk de eerste schil: iemand die hulp nodig heeft moet in eerste instantie hierdoor worden opgevangen. We moeten erop letten dat iedereen zo'n eerste schil om zich heen vormt. Want je kunt er wel van uitgaan dat iedereen een netwerk heeft, maar dan zouden burgers wel eens de boot kunnen missen, met name de meest kwetsbaren. Bij hen moeten we langdurig lichte zorg rondom iemand heen organiseren, in plaats van kortdurend zware zorg zoals we nu vaak doen. Die kant moet het op. En daar heb je elkaar voor nodig.'

Welzijn Nieuwe Stijl

Het landelijke stimuleringsprogramma Welzijn Nieuwe Stijl is gelanceerd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) samen met de VNG en de MOgroep en is erop gericht om de werkelijke potentie van de Wmo te benutten door te stimuleren, inspireren en concrete handreikingen te bieden.

Het stimuleringsprogramma Welzijn Nieuwe Stijl heeft de volgende doelstellingen:

- *Gemeenschappelijke agenda: het is belangrijk dat er voor de korte en langere termijn een lokale of regionale 'maatschappelijke agenda' is, die tot stand is gekomen door een dialoog met maatschappelijke instellingen en het lokaal bestuur.*
- *Professioneler/Effectiever aanbod: het welzijnsaanbod is afgestemd op de visie van de gemeente en de vraag van de burger. Het gaat erom niet te sturen op producten, maar op resultaten en waar mogelijk op maatschappelijke effecten.*
- *Efficiëntere uitvoering (op macroniveau): Welzijn Nieuwe Stijl leidt ertoe dat de vraag naar duurdere voorzieningen wordt uitgesteld en er efficiëntere ondersteuning geboden wordt. Dit kan door meer collectieve arrangementen aan te bieden. Het welzijnswerk is gericht op het versterken van het zelfregelend vermogen van de burger en het betrekken van de eigen sociale omgeving bij de ondersteuning. Meer efficiëntie ontstaat ook als de aanbieders van maatschappelijke ondersteuning en de aanbieders van bijvoorbeeld zorg meer samenwerken.*

Om richting te geven aan het denken, het discussiëren, het maken van afspraken tussen alle betrokkenen en het handelen zijn acht bakens van Welzijn Nieuwe Stijl opgesteld:

1. *Gericht op de vraag achter de vraag;*
2. *Gebaseerd op de eigen kracht van de burger;*
3. *Direct erop af!;*
4. *Formeel en informeel in optimale verhouding;*
5. *Doordachte balans van collectief en individueel;*
6. *Integraal werken;*
7. *Niet vrijblijvend, maar resultaatgericht;*
8. *Gebaseerd op ruimte voor de professional (Ministerie van VWS, 2010).*



John Frenken

Vanuit het idee van eigen kracht (ook wel 'zelfredzaamheid': in staat zijn je leven in eigen hand te nemen), is de belangstelling voor actief burgerschap gegroeid.

De actieve burger heeft volgens Tonkens (2008) vier gedaanten:

- De **verantwoordelijke burger** neemt verantwoordelijkheid en initiatief voor zijn leven, buurt en welzijn;
- De **zorgende burger** doet iets voor anderen door te helpen, te verzorgen en te steunen en is spil van de Wmo (mantelzorg, vrijwilliger);
- De **fatsoenlijke burger** gedraagt zich fatsoenlijk en spreekt anderen aan op goed gedrag;
- De **deliberatieve burger** denkt en praat mee (onder andere wijkavonden, burgerpanels, ontwikkelen buurtvisies, dialoog met medeburgers).

Actief burgerschap vraagt dus van burgers dat zij actief zijn in de buurt. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ) (2009) constateren dat burgers steeds minder sociaal zijn ingebed in sociale structuren en pleiten daarom voor meer aandacht in het beleid voor het stimuleren en versterken van sociale netwerken en steunstructuren. Vrijwillige verbanden van organisaties en burgers, anders dan de overheid en het bedrijfsleven, worden de 'civil society' genoemd⁵. Door het versterken van de civil society kan de gemeente ook de individuele zelfredzaamheid van burgers bevorderen (Van Dijk & Gemmeke, 2010). Uit onderzoek blijkt dat actief burgerschap alleen tot stand komt in interactie met en ondersteund en gestimuleerd door actieve overheden, maatschappelijke organisaties en professionals (Tonkens, 2008).

We spraken met **Bas Levering**, lector Algemene Pedagogiek aan de Fontys Hogescholen en docent-onderzoeker aan de Universiteit Utrecht, over participatie en eigen kracht. Hij is als wijsgerig en historisch pedagoog verbonden aan de Universiteit Utrecht en sinds 2004 werkzaam als lector Algemene Pedagogiek aan Fontys Hogescholen. Hij stelt dat in de huidige tijd



Bas Levering

de burger als het probleem, maar ook als de oplossing wordt gezien. 'De burger participeert niet en het antwoord is dat hij moet participeren. De vorige regering gaf de ouder te weinig ruimte. Je kunt het ouders niet kwalijk nemen dat zij zich aan de institutionalisering van de pedagogische zorg aangepast hebben. Terug naar hoe het was is niet makkelijk. Het uitgangspunt van eigen kracht is niet verkeerd, want de overheid is niet verantwoordelijk voor de opvoeding. Dat zijn nu juist de ouders. Lichte hulp vanuit de Centra voor Jeugd en Gezin als vervanging van "het opvoedadvies over de heg" is een vergissing gebleken. De meeste ouders organiseren die steun zelf wel. Eigenlijk is dat nu waar de overheid op aandringt: het inzetten van de netwerken.'

In de omgeving van gezinnen zijn al veel positieve krachten en potenties aanwezig. Buurtgenoten, vrienden, kennissen en familie bieden elkaar vaak informele hulp en vinden dat soms zelfs zo vanzelfsprekend dat ze het niet als hulp benoemen. De economische waarde van informele zorg is al vaak aangetoond: informele zorg voorkomt dat mensen een beroep doen op professionele zorg. Het is dus van maatschappelijk belang om informele zorgverleners te ondersteunen. Het is daarbij de uitdaging om de juiste aansluiting te vinden. Onderzoek (Linders, 2010) laat zien dat er ondergebruik is van het bestaande aanbod aan ondersteuning. Dat komt door onbekendheid, vraagverlegenheid en het bagatelliseren van de eigen hulpvraag (zij zijn gefocust op de hulpvraag van de hulpbehoevende en zien zichzelf niet als hulpverlener).

⁵ De term 'pedagogische civil society' is afgeleid van de term 'civil society' en heeft betrekking op de betekenis die vrijwillige verbanden en onderlinge betrokkenheid kunnen hebben voor opvoeden en opgroeien (Van Dijk & Gemmeke, 2010).

Levering: ‘Als we nu uit onderzoek weten dat mensen moeite hebben om geholpen te worden, maar zelf graag helpen, hoe kunnen we dan van dat mechaniek gebruik maken? We moeten naar manieren zoeken om dat potentieel aan te spreken.’

Definitie ‘empowerment’

Empowerment is een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving. Zij krijgen dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie. Een belangrijke conditie binnen empowerment is veerkracht. Veerkracht is het vermogen van mensen om een goed bestaan te leiden en ondanks tegenslagen zichzelf positief te ontwikkelen en/of gesterkt te worden door tegenslagen (Van Regenmortel, 2011).

Ondersteuning die gericht is op het versterken van het sociale netwerk, de zelfredzaamheid en eigen kracht van burgers, jeugdigen en gezinnen blijkt veel effectiever dan het overnemen van het probleem door de professional (G32, 2011). Willen we de netwerken versterken, dan betekent dit dat de omgeving explicieter dan nu een taak krijgt bij het oplossen van problemen van de burger (Lasker & Nijsten, 2010). Het empowermentparadigma (Van Regenmortel, 2011) biedt hiervoor een kader. Stel je empowerment centraal, dan hecht je veel waarde aan het perspectief van de betrokkenen zelf, hun ervaringskennis en -deskundigheid (Lasker & Nijsten, 2010). Volgens Linders (2010) schuilt in empowerment ook een valkuil: het afhankelijk mogen zijn kan verschuiven naar de rand van de samenleving. Hiermee bedoelt Linders dat het niet afhankelijk mogen zijn een ongeschreven regel wordt. Juist het besef afhankelijk te mogen zijn - en de erkenning van het onvermogen van mensen onder alle omstandigheden de eigen problemen op te kunnen lossen – zet mensen er meer toe aan op elkaar te leunen en daarnaast op tijd professionele hulp in te schakelen, zodat erger kan worden voorkomen. Zowel binnen de informele als professionele hulp kan dit wellicht de vraagverlegenheid verminderen. Vraagverlegenheid is namelijk een grotere belemmering voor het tot stand komen van informele zorg dan een gebrek aan hulpbereidheid van burens, vrienden en bekenden. Wel is duidelijk dat ondersteunen in de betekenis van

‘helpen’ en ‘overnemen’ niet het juiste antwoord meer is. Professionele hulpverleners dienen rekening te houden met het dilemma tussen afhankelijkheid en onafhankelijkheid.

Frenken: ‘Het belangrijkste is dat mensen kunnen blijven participeren, dat is de grote kapstok. Dan is de vraag wat daarvoor nou nodig is en hoe luxe we het willen hebben.’

Verbinding met de vier transities

Participatie is een uitgangspunt bij alle vier de transities. Het nieuwe stelsel voor de jeugdzorg dient zo ingericht te worden dat ouders en kinderen makkelijk en vroegtijdig ergens terecht kunnen met hun vragen over opgroeien en opvoeden. Het kabinet-Rutte stimuleert dat kinderen opgroeien tot mensen die naar vermogen participeren in de maatschappij (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011d).

Participatie is een logisch uitgangspunt binnen de Wwv. Arbeid is namelijk het middel om te participeren in de samenleving. Het kabinet vindt dat het in eigen onderhoud voorzien en het verkrijgen en behouden van betaald werk in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van burgers zelf is (De Krom, 2011).

De extramurale begeleiding richt zich op zelfredzaamheid en past goed bij de taak van de gemeente in de Wmo, omdat de Wmo de wet is die de zelfredzaamheid en participatie van burgers bevordert, faciliteert en doet behouden (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011c).

Ook binnen Passend Onderwijs dient de beweging naar voren te worden gemaakt, met daarbij het versterken van eigen kracht van jeugdigen en opvoeders. Het streven is om alle kinderen en jongeren het onderwijs te laten volgen dat bij hen past. Ook versterking van de positie van ouders is een speer-

punt van Passend Onderwijs. Eigen kracht betekent ook dat van ouders iets verwacht mag worden. Omdat de school zorgt voor deskundig personeel, mag van de ouders verwacht worden dat zij de school en de docent steunen in de gekozen aanpak en dat zij thuis zo mogelijk complementair handelen (PO-raad et al., 2011).

Levering: 'Laten we samen nadenken over waar de verantwoordelijkheid van ouders en waar die van school ligt. Dat zou wel eens een mooi project kunnen zijn. Dus als we zeggen dat ouders meer verantwoordelijkheid moeten nemen, op welk gebied bedoelen we dat dan eigenlijk? Waar hebben we het dan eigenlijk over? In de ideale situatie hebben we dat helder.'



2.2 De nieuwe professional

De transitie leggen sterke nadruk op het aanspreken van de eigen kracht en de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het empowermentparadigma van Van Regenmortel (2011) maakt duidelijk dat het accent niet alleen op het niveau van het individu en diens directe sociale netwerk moet liggen: de transitie vragen tegelijkertijd om een 'nieuwe' professional die vanuit zijn eigen kracht werkt. Professionals dienen problemen vroegtijdig te herkennen en - samen met de jeugdige, zijn ouders en andere betrokkenen - een adequate en gezinsgerichte inschatting te maken van wat nodig is. Dit draagt bij aan het sneller bieden van de best passende vorm van ondersteuning. Als een hulpvraag de mogelijkheden van professionals in de directe omgeving overstijgt, moeten zij snel een intensievere vorm van hulp kunnen oproepen. Hiervoor is ruimte nodig van instellingen en vertrouwen in de oordeelsvorming van professionals onderling. Dit betekent echter ook dat er heldere afspraken moeten zijn over financiering en verantwoording (G32, 2011).

Lammers (2011) stelt dat binnen de organisatie de professional als expert het uitgangspunt moet zijn. Dit sluit aan bij de visie van **Levering**. Volgens hem gaat het in de hulpverlening niet zozeer om het werken met effectieve methoden, maar om de effectiviteit van de professional. Uit een klein onderzoek waarin ouders en jeugdigen werd gevraagd wat een professional effectief maakt, kwamen 17 kenmerken van een effectieve professional naar voren. Zo is een effectief pedagogisch medewerker iemand die de ruimte neemt (en soms ook dingen doet die volgens het protocol niet mogen) en solidariteit aan de dag legt. De hulpverlening vindt plaats via een bepaalde terloopsheid. **Levering:** 'Je moet niet tegenover iemand gaan zitten en vragen wat de problemen zijn. Het moet op de een of andere manier ter sprake komen.' De structuren en processen in de organisatie dienen ondersteunend en faciliterend te zijn aan de professional, zodat de professional zelf keuzes kan maken en zelf oplossingen kan zoeken, vinden en uitvoeren (Lammers, 2011).

De professional, die handelt vanuit het empowermentparadigma, stelt de kracht en de inzet van kwetsbare burgers centraal. Hij/zij heeft oog voor hun ervaringskennis en -deskundigheid en helpt hen weer grip te krijgen op hun eigen leven en omgeving zodat zij op een volwaardige manier kunnen deelnemen aan de samenleving (Van Regenmortel, 2011).

Donkers (2009) benadrukt hierbij het belang van het reflectief vermogen van de professional. Zijn sociaal-constructieve benadering is erop gericht het zelfregulerend vermogen van individuen, sociale verbanden en organisaties te versterken. Elke handeling vraagt om zelfsturing, ook van de professional zelf. Donkers ziet empowerment dan ook als het versterken van het eigen zelfregulerend vermogen (www.zelfregie.com; Blok, 2011; Donkers, 2009). Volgens Van Regenmortel (2011) vraagt dit om uitvoeringsorganisaties die deze manier van werken ondersteunen en hun professionals toerusten in hun eigen 'empowermentproces', bijvoorbeeld door vorming, intervisie en supervisie. Het vraagt met andere woorden om lerende en reflectieve organisaties die interdisciplinaire samenwerking stimuleren.

Verbinding met de vier transities

Bij twee van de vier transities is expliciet een nieuwe rol voor de professional als uitgangspunt benoemd. Ten eerste vindt het Ministerie van VWS dat er in het nieuwe stelsel voor jeugdzorg meer ruimte moet komen voor professionele autonomie (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011d) en ten tweede dienen binnen Passend Onderwijs de docenten betrokken en goed toegerust te zijn (PO-raad et al., 2011).

Behalve voor jeugdzorg en Passend Onderwijs heeft de minister van VWS aandacht voor de professional in de langdurige zorg (bijvoorbeeld thuiszorg, langdurige GGz, gehandicaptenzorg). Via het programma 'In voor Zorg' vindt verspreiding plaats van innovaties van professionals. De achtergrond van 'meer ruimte voor de professional' is volgens de minister dat medewerkers die meer eigen verantwoordelijkheid krijgen betere kwaliteit leveren én meer plezier hebben in hun werk. Zorgprofessionals willen op hun eigen deskundigheid aangesproken worden en meer zeggenschap krijgen over de invulling

van hun werk. Zo kunnen ze zich weer richten op hun kerntaken en met plezier betere zorg leveren (www.langdurigezorg.nl).

2.3 Een eenvoudiger stelsel

Met de overheveling van jeugdzorg naar de gemeenten wil het Rijk een eenvoudiger stelsel van zorg en ondersteuning waarin kinderen, ouders en andere opvoeders in elke gemeente gemakkelijker terecht kunnen met vragen over opgroeien en opvoeden. Met deze bestuurlijke verantwoordelijkheid komen ook de financiële middelen naar de gemeenten. Hierdoor kan volgens het Rijk onnodige bureaucratie worden teruggedrongen (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011b). Volgens de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010) zijn de problemen in de jeugdzorg veroorzaakt door de steeds geringere acceptatie van risico's, afwijkend gedrag door de samenleving en de ouders, door de hieruit voortvloeiende stijging van het beroep op jeugdzorg, door hardnekkige problematiek van multiprobleemgezinnen, door de verantwoordingsdruk en indecultuur in de jeugdzorg en door de versnipperde financiering en organisatie van de jeugdzorg.

Ook binnen de AWBZ heeft aanvullende regelgeving geleid tot toegenomen zorggebruik, stijgende kosten en een omvangrijke bureaucratie. Dit heeft geleid tot een weinig cliëntvolgend stelsel; het beroep op AWBZ-zorg is toegenomen (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011c).

Voor de Wet werken naar vermogen bestaat een financiële noodzaak, stelt De Krom (2011) in de hoofdlijnennotitie Werken naar vermogen. Het aantal werkenden die het geld opbrengen voor de sociale zekerheid neemt af. Dit wordt versterkt door de bezuinigingen die het kabinet-Rutte moet doorvoeren om de gevolgen van de economische crisis op te vangen. Alleen wanneer iedereen meedoet, blijft er draagvlak voor de sociale zekerheid in de samenleving.

De aanleiding voor Passend Onderwijs ligt bij het groeiend ongemak over het toenemend aantal 'speciale leerlingen' in een grote variatie van speciale scholen. De verwijzing is ondoor-

zichtig en er zijn twijfels over het nut van het apart zetten van deze kinderen. Ook is het stelsel erg kostbaar (Van der Meer, 2011). Door het toenemend aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs en de leerlinggebonden financiering is de betaalbaarheid en beheersbaarheid van het stelsel voor extra onderwijsondersteuning ter discussie komen te staan (PO-raad et al., 2011).

Levering: 'Er wordt bij nieuwe regelingen veel te weinig nagedacht over de effecten. Toen het rugzakje werd ingevoerd, hebben we al geroepen: "Dit loopt helemaal uit de hand". Dit was toch voorspelbaar? Dat hebben we toen gezegd en ook opgeschreven en nu zitten we met de gebakken peren. Terwijl het idee natuurlijk goed was: mensen zelf de zorg laten organiseren was tegen de institutionalisering. Maar het middel zelf werd weer een instituut.'

Regeldruk

Het nieuwe stelsel voor de jeugdzorg is zo opgebouwd dat het de knelpunten in de huidige jeugdzorg zal oplossen (Veldhui-

zen van Zanten-Hyllner, 2011d). Een van deze knelpunten is de grote regel- en verantwoordingsdruk voor professionals. Het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin stelde in 2008 het 'Actieplan ervaren regeldruk' op. Dit was gebaseerd op de resultaten uit een nulmeting naar de ervaren regeldruk van jongeren, ouders en professionals in de brede jeugdketen. Ondanks dit plan is de ervaren regeldruk van jongeren en ouders nog steeds actueel. Hierbij gaat het niet alleen om feitelijke regeldruk veroorzaakt door veel papierwerk, maar ook om ervaren regeldruk als gevolg van hoe de hulpverlening is georganiseerd (versnippering in de sector, veel personele wisselingen) en de bejegening die jongeren en ouders ervaren. De resultaten bij de professionals laten zelfs een stijging zien van de ervaren regeldruk. Professionals ervaren regeldruk door de rapportage en verantwoording, versnippering van de sector en de druk om meer te doen in minder tijd (Van Bostelen, Buys Ballot, De Groot, Heuts & IJzerman, 2011).





3

$1 + 3 = 10$
 $2 + 3 = 12$

HOOFDSTUK 3

KRITISCHE BLIK

De drie principes uit hoofdstuk 2 (participatie, de nieuwe professional en een eenvoudiger stelsel met betere beheersing van kosten) die de drie transities gedeeld hebben, zal vrijwel iedereen in het sociale domein onderschrijven. Deze principes zijn logisch en noodzakelijk wanneer de gemeente een integraal ondersteuningsaanbod wil creëren dat effectiever, minder versnipperd en minder bureaucratisch is. Daarentegen is het echt iets doen met of vanuit deze principes een heel ander verhaal.

K2 sprak met **Rick Kwekkeboom** over de verbindingen tussen de vier ontwikkelingen in het sociale domein. Zij is lector Community Care aan de Hogeschool van Amsterdam en vooral thuis in de Wmo en de AWBZ. Ook zij vindt dat het anders moet. 'Maar nu gebeurt dit in zo'n hoog tempo en met onttrekking van zo veel middelen dat je gaat twijfelen aan de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en kwaliteit van dit soort veranderingen. Ik ben bang voor met name de meest kwetsbare mensen, die zowel op de arbeidsmarkt als in het reguliere leven weinig weerstand hebben. De verantwoordelijkheid voor die doelgroep wordt nu bij gemeenten gelegd. Gemeenten hebben over deze groepen weinig kennis. Ze hebben natuurlijk wel (wat) kennis van en ervaring in de sociale werkvoorziening en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar niet in de begeleidingsvragen van mensen met ernstige beperkingen.'

Kwekkeboom (2001) meent dat ingrijpende beleidswijzigingen alleen mogelijk zijn als zowel het institutioneel als het sociaal draagvlak van alle betrokkenen groot genoeg is (zie het kader 'Draagvlak en draagkracht'). De transities zijn ingrijpend voor



Rick Kwekkeboom

de direct betrokken gemeente(n), uitvoeringsorganisaties, professionals, de cliënt en zijn/haar sociale omgeving. De kans op een sterk draagvlak bij deze partijen voor de transities is groter als zij voldoende draagkracht hebben. Maar, zo veronderstelt **Kwekkeboom**, de draagkracht van werkgevers is op dit moment niet groot genoeg: 'Er zijn veel goedwillende werkgevers die vanuit sociale overwegingen mensen met beperkingen een kans geven. Maar door toenemende moeilijkheden in de economische sector zullen werkgevers moeten kiezen tussen mensen ontslaan, inkrimpen of deze mensen met een beperking niet meer plaatsen. Dan is de keuze snel gemaakt. Iemand die niet productief is en ook nog meer begeleiding vraagt, is dan economisch niet haalbaar. De veranderingen leggen sterk de nadruk op de goedwillendheid van individuele ondernemers en werkgevers. Je kunt je afvragen of dit op lange termijn houdbaar is.'

Draagvlak en draagkracht

De term institutioneel draagvlak duidt op de instemming met of acceptatie van de beleidsvoornemens door instituties en organisaties die bij het beleid zijn betrokken of rechtstreeks met de gevolgen ervan worden geconfronteerd. Het sociale draagvlak betreft de mate van instemming van of acceptatie door de bevolking of groepen daarin.

Het sociale draagvlak is (onder meer) opgebouwd uit de volgende elementen:

- een of meerdere waarden;
- een probleempceptie of probleembesef;
- de aanwijzing van één of meer actoren;
- relevant gedrag.

Ook ten aanzien van de draagkracht kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds een institutionele en anderzijds een sociale draagkracht. Met de eerste wordt bedoeld op de mogelijkheden van de bij het beleid betrokken instanties om de gewenste veranderingen te realiseren. De tweede beschrijft dezelfde mogelijkheden, maar dan van de groepen en individuen in de sociale omgeving van psychiatrische patiënten (Kwekkeboom, 2001).

3.1 Participatie: eigen kracht en verantwoordelijkheid

Draaglast en zelfredzaamheid?

Gemeenten dienen zich bewust te zijn dat niet bij alle cliënten 'uitgaan van eigen kracht en eigen kracht van het sociale netwerk' vanzelfsprekend is. Instellingen en professionals zullen dit bevestigen. De draaglast van burgers kan nogal verschillen: dit gaat over belasting, belastbaarheid en overbelasting (zie kader).

Belasting

Draaglast in psychisch of lichamelijk opzicht.

Overbelasting

Situatie waarbij de draaglast van iemand groter is dan de draagkracht.

Belastbaarheid (ofwel draagkracht)

Vermogen tot het leveren van prestaties en kunnen omgaan met tegenslagen; wordt bepaald door individuele eigenschappen zoals sekse, leeftijd, ervaring, opleidingsniveau, emoties, behoeften en motivaties.

Een belangrijke kwetsbare groep die door overheveling van de jeugdbescherming en jeugdreclassering in beeld komt bij gemeenten is die van onmachtige ouders en kinderen. Gerritsen, bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam, concludeert in een reeks weblogs uit 2012 op de website van Binnenlands Bestuur dat er tot op heden een te eenzijdige en ook naïeve focus ligt op het voorkomen van het ontstaan van ernstige jeugdzorgproblematiek. In alle euforie en brede maatschappelijke consensus over het nieuwe preventieve jeugdzorgparadigma wordt volgens hem 'de ongemakkelijke waarheid' van de meest weerbarstige en kwetsbare doelgroep van multiprobleemgezinnen niet onder ogen gezien. Volgens Gerritsen kan of wil niet iedereen geloven dat er gezinnen zijn waarin kinderen ernstig geestelijk, fysiek en seksueel worden mishandeld, dat er onmachtige ouders zijn die hun kinderen dit soort afschuwelijke dingen aan doen. Overigens benadrukt Gerritsen dat het om een percentueel kleine groep

kinderen gaat (ongeveer vijf procent, dus 200.000 kinderen) en volgens hem kan deze doelgroep ongetwijfeld nog in omvang worden teruggebracht. De pedagogische 'civil society' waaraan wordt gebouwd (betere vroegsignalering en vroeginterventie) zal volgens Gerritsen zeker een positief effect hebben en op termijn ook het aantal zware multiprobleemgezinnen doen dalen. Maar voor een deel van de multiprobleemgezinnen zal het niet genoeg zijn, omdat altijd een substantieel aantal kinderen ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. De ongemakkelijke waarheid is dat bescherming van kinderen en ook bescherming van onmachtige ouders tegen zichzelf soms alleen mogelijk is door het krachtig en eerlijk stellen van grenzen en het inzetten van dwangmaatregelen - hoe ingrijpend dat ook is, aldus Gerritsen (www.binnenlandsbestuur.nl).

Peeters en Cloin (2012) interviewden dertien onderzoekers, wethouders en zorgbestuurders, over het begrip zelfredzaamheid en brachten dit samen in het boek 'Onder het mom van zelfredzaamheid'. Een van de geïnterviewden - Aletta Winsemius van Movisie - stelt dat professionals het uitgaan van eigen kracht belemmeren. Volgens Winsemius is er de afgelopen decennia een systeem ontstaan waarin professionals niet in de gelegenheid zijn gebracht om de zelfredzaamheid of eigen kracht van kwetsbare burgers te stimuleren of in stand te houden. Het systeem waarin professionals werken kan beperkend zijn, omdat professionals vaak gebonden zijn aan instellingsbesluiten die genomen worden op basis van bijvoorbeeld financiële prikkels. Ook zijn professionals opgeleid met de gedachte 'heb je een probleem, ik los het voor je op' en zij nemen daarmee de verantwoordelijkheid over. Dit wordt bevestigd door Dick Herfst (ZZG groep) en Nico de Boer (zelfstandig beleidsontwikkelaar en -onderzoeker in de sociale sector). Nico de Boer geeft aan dat het lastig te bepalen is waar de grenzen liggen van zelfredzaamheid: 'Neem vereenzaamde mensen. Zij veroorzaken geen overlast, maar verpieteren wel. Noemen we hen zelfredzaam? En wat gaan we doen met preventie? Willen we kinderen aan het sporten krijgen of scharen we dat onder de noemer zelfredzaamheid en wachten we tot rotjochies uit verveling echte problemen gaan trappen?' Ook is zelfredzaam-

heid er door alle ontwikkelingen in de maatschappij niet makkelijker op geworden en niet alle zelfredzaamheid van mensen is de juiste zelfredzaamheid, zegt Jan Derksen, hoogleraar klinische psychologie aan de Radboud Universiteit. Als voorbeeld geeft hij het te lang door blijven lopen met mentale problemen. Zelfredzaamheid betekent volgens Linders (2010) ook dat je om hulp durft te vragen.

Een belangrijke kanttekening komt van de kwetsbare burgers zelf. Bellemakers (2009) geeft aan dat zelfredzaamheid in de Wmo nu belangrijker is dan deelname aan de samenleving. Meer voor de hand liggend zou zijn dat de Wmo gebaseerd zou zijn en voortborduurde op de erkenning en waardering van, zoals Bellemakers het zegt, 'disabilitymanagementwerk' dat mensen met een functiebeperking verrichten. Hiervoor gebruikt ze pakkende voorbeelden, zoals het regelen van het reizen met de trein (als rolstoeler op tijd melden dat je wilt reizen, aansluitende treinen wachten niet bij vertraging en de volgende trein weet niet dat je als rolstoeler mee wilt). Gemeenten zouden de Wmo moeten benutten om kwetsbare burgers te ondersteunen in de realisatie van sociale rollen die zij willen of moeten vervullen (maatschappelijke participatie). Deze constatering van Bellemakers dient ook uitgangspunt te zijn bij de transities.

Informele zorg?

De druk om hulp uit het persoonlijke netwerk in te schakelen is aan het toenemen. Wanneer kwetsbare burgers gezonde huisgenoten hebben, komen zij niet zonder meer in aanmerking voor zorg en ondersteuning (Bijl et al., 2011). Binnen het huidige denken over sociaal beleid bestaat de verwachting dat de burger meer kan doen op het gebied van informele zorg, terwijl er al behoorlijk veel informele zorg is in de samenleving (Kwekkeboom, 2010a). De zorg voor elkaar is niet minder geworden, iedere informele zorgverlener is nog net zo betrokken en zorgzaam als de informele zorgverlener van dertig jaar geleden (Kwekkeboom, 2010b). Uit onderzoek (Kwekkeboom, 2010b) blijkt dat er tussen professionals en het informele netwerk geen interactie is, terwijl het informele netwerk heel veel weet

over de zorg voor de betreffende kwetsbare burger. Dit wordt door het huidige systeem eerder ontkend dan als uitgangspunt genomen (Peeters & Cloin, 2012). Daarnaast zorgen mensen ook voor elkaar wanneer er in principe een geïnstitutionaliseerd alternatief is, zoals de kinderopvang en de thuiszorg (Bijl et al., 2011).

Kwekkeboom stelt dat de informele zorg niet veel rek meer heeft. 'Jan Steyaert [lector Sociale Studies, Fontys Hogeschoolen] denkt dat er nog wel rek in zit, dat je nog wel wat oude contacten kunt vitaliseren. Tot op zekere hoogte is er nog wel wat uit te halen, maar ik denk dat dit te beperkt is. En moeten we niet een keer de filosofische-ethische discussie aangaan of het wel verantwoord is om vergeten vrienden op te trommelen omdat je hulp nodig hebt? Het is namelijk ook maar de vraag of dat duurzaam is. Vriendschappen verwateren meestal niet voor niks. Een verre neef die aan de andere kant van het land woont, kun je best eens vragen iets te doen. Maar dat blijft bij incidenteel aanbod, daar mag je niet je ziel en zaligheid van laten afhangen. Die neef gaat echt niet voor een tante zijn leven omgooien. Dus ik denk dat de rek er behoorlijk uit is. Ik denk wel dat er meer winst te halen is uit afstemming tussen formele en informele hulp. Ik geloof dat daar frictie zit.'



3.2 De nieuwe professional

Ruimte voor de professional: ruimte geven of nemen?

In de transitie is een belangrijk onderwerp 'meer ruimte voor de professional'. Over dit onderwerp is weinig discussie, volgens Kleine (2011); het is zelfs een ongekend populair argument in veel publieke en academische debatten. Zuurmond en De Jong (2010) schrijven dat in deze debatten geconstateerd wordt dat er een nieuwe categorie professionals is ontstaan, die werken voor grote, formele organisaties. Deze professionals zitten klem in de bureaucratie, moeten te veel administratieve handelingen verrichten en zijn te veel tijd kwijt met interne verantwoording.

De professionals zijn tegenover de managers komen te staan, die in de weg staan bij de hulpverlening aan jeugd en gezinnen, zegt Noordegraaf (2008). Wetenschappelijk is geconstateerd dat deze professional een ander type organisatie nodig heeft dan waarin hij nu werkt (Zuurmond & De Jong, 2010).

Noordegraaf (2008) kijkt kritisch naar de in het debat veelvuldig opgevoerde tegenstelling tussen professionals en managers. Hij geeft vijf argumenten waarmee hij deze tegenstelling relateert. In zijn eerste argument stelt Noordegraaf dat het onduidelijk is op wie de beschuldigingen zich precies richten. Deze tegenstelling is erg generalistisch en zegt weinig over individuele leidinggevers. Ten tweede beargumenteert hij dat managers ook slachtoffer zijn van regels. De manager wil misschien wel anders managen, maar kan het niet echt. Spanningen en fricties tussen managers en professionals zijn normaal, is het derde argument van Noordegraaf. Dit neemt volgens hem niet weg dat de wijze waarop mogelijke conflicten worden opgelost de ervaring van een kloof tussen manager en professional kan versterken. Het voorlaatste argument van Noordegraaf is dat managers het ook goed kunnen doen. Dit zijn managers die het verschil maken, opkomen voor professionals en goed omgaan met incidenten. De omgeving van professionals is veranderd en dat stelt andere eisen aan professionals die hen te boven gaan, is zijn laatste argument. Cliënten zijn lastig of agressief, keren zich af en zijn veeleisend. Ook de methoden die organisaties inzetten om cliënten te ondersteu-

De professionele professional

In het rapport 'De professionele professional' staat de beschrijving van de professionele professional: 'De professionele professional is gedreven door passie en visie, niet zozeer omtrent zijn vak als wel voor oplossingsgericht werken. Hij gaat uit van wat nodig is en kent de grenzen van de eigen professie, dus schakelt hij relevante andere professies in. Voor de professionele professional is "nee" niet altijd het einde van de discussie. Zo nodig verbetert hij de werkwijze als de huidige manier van werken niet afdoende is. Hij denkt in oplossingen en van buiten naar binnen. Hij blijft onderzoeken en is nieuwsgierig, herkent en erkent uitzonderingen. Tegenover 'klanten' weet hij zich te positioneren en te engageren, ook omdat hij weet dat niet alles opgelost kan worden (handelingsverlegenheid). Hij werkt vanuit gezag, niet vanuit macht' (Zuurmond & De Jong, 2010, p. 44-45)

nen, zijn veranderd. Ten slotte is er ook indirect veel veranderd. Zo kan de grotere vraag naar diensten botsen met de begrensde budgetten, zodat prioritering en selectie belangrijker worden. De tegenstellingen gaan volgens Noordegraaf niet over 'slechte' prestaties van managers, maar over wat 'goede' en 'slechte' prestaties eigenlijk zijn, en wie dat bepaalt – professionals, of anderen.

Ook Zuurmond en De Jong (2010) geven aan dat niet alleen de bureaucratie iets te verwijten valt. Ook de professional zelf is iets te verwijten. Uit voorbeelden blijkt dat onzinnige en soms zelfs onmenselijke of tegenstrijdige regels gewoon worden toegepast; de betrokken professionals lijken daar niet meer bij stil te staan. Ook gebruiken professionals de ruimte die ze bezitten niet volledig. Hierbij kan de vraag gesteld worden of de professional wel professioneel genoeg is om de ruimte te gebruiken (Kleine, 2011). Volgens Zuurmond en De Jong (2010) leggen de huidige professionals zich te veel neer bij de huidige situatie. Zij werken vanuit de eigen professie, hebben geen beeld van het grotere, onderliggende probleem en denken vanuit het bestaande product. Ze hebben zich neergelegd bij

de huidige tekortkomingen en zoeken niet naar nieuwe oplossingen. De schuld daarvan leggen ze bij de organisatie. Het is dus niet zo vanzelfsprekend om professionals meer ruimte te geven.

Niet alleen de professional heeft een rol bij het 'innemen van meer ruimte', zo stellen zij. Ook zal een vergaande innovatie nodig zijn in de uitvoeringsorganisaties. Via opleiding, training en een gewijzigd personeelsbeleid dient gewerkt te worden aan kwaliteit, houding en gedrag van de professionals.

3.3 Een eenvoudiger stelsel

Beheersbaarheid van de kosten?

De VNG geeft aan dat de vier transities alleen bijdragen aan de beheersbaarheid van de kosten wanneer de huidige perverse prikkels, die leiden tot meer zorggebruik (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2), worden opgeheven. Met het overnemen van de verantwoordelijkheid zijn de gemeenten er dan ook niet. Er moet voor de jeugdzorg een nieuwe opbouw van het sociale fundament voor de ondersteuning en zorg voor jeugdigen en/of hun opvoeders komen. Dit dient te gebeuren in de sociale context van de jeugdigen en/of hun opvoeders met waar nodig een integrale aanpak van de problematiek (VNG, IPO, Unie van Waterschappen & het Rijk, 2010).

Volgens de staatssecretaris van VWS bestaat het nieuwe sociale fundament uit een zoveel mogelijk geïntegreerde en doelmatige zorg en ondersteuning voor jeugdigen en hun ouders (gezinnen). Dit is alleen mogelijk wanneer er intersectorale afstemming is tussen de verschillende betrokken beleids-terreinen (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011d).

Winsemius (Peeters & Cloin, 2012) geeft aan dat het uitgaan van eigen kracht ook kostenverhogend kan werken. Het vraagt ook investeringen van de overheid, aldus Nico de Boer (Peeters & Cloin, 2012). Een voorbeeld is dat zelf koken door een groep cliënten in een instelling duurder is dan centraal laten cateren.

Vermindering regeldruk?

Een onderdeel van het beheersbaar houden van de kosten is vermindering van de bureaucratie. Professionals verwachten



echter een verdere stijging van de regeldruk door de aankomende stelselwijziging, waarin decentralisatie voorop staat en de diversiteit aan regels (en behoefte aan 'eigen' regels) zal toenemen (Van Bostelen et al., 2011). Volgens Kleine (2011) zijn om de bureaucratie te kunnen verminderen veranderingen nodig bij de professional zelf, het management van de uitvoeringsorganisaties, de overheid en de maatschappij. De professional dient zich volgens Kleine als professional te gedragen (ruimte benutten, bijscholen en belemmeringen die zij ervaren aangeven). Het management van uitvoeringsorganisaties zal de medewerkers hierop moeten aansturen. En de overheid moet volgens Kleine uitgaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen. De media hebben wel de plicht om wantoestanden aan de kaak te stellen, maar dienen ook te beseffen dat niet elk dossier foutloos kan worden afgehandeld.

Stapelingeffecten en contraproductieve effecten

Daarnaast krijgen bepaalde doelgroepen te maken met stapelingeffecten die het gevolg zijn van de decentralisatie van beleid naar gemeenten (WWNV, Transitie Jeugdzorg, extramurale begeleiding naar de Wmo en Passend Onderwijs) en de bezuinigingen die doorgevoerd moeten worden op allerlei beleids terreinen. Veel huishoudens krijgen te maken met hogere zorgpremies, zorgpakketversoberingen, hogere eigen bijdragen en lagere toeslagen. Nieuwe uitvoeringsbepalingen hebben grote financiële gevolgen voor bepaalde huishoudens.

Drie typen huishoudens worden het hardst geraakt:

- Huishoudens met lage inkomens die afhankelijk zijn van een of meerdere uitkeringen;
- Huishoudens die te maken hebben met langdurige werkloosheid of uitkeringsafhankelijkheid, problematische schulden, onvoldoende competenties, contact met politie en justitie, psychische problemen, en/of ernstige gezondheidsproblemen;
- Werkende minima met kinderen die gebruik moeten maken van zorg- en welzijnsvoorzieningen.

Negatieve gevolgen kunnen zijn dat kleine baantjes worden opgezegd om te voorkomen dat gekort wordt op de uitkering, mensen zelfstandig gaan wonen (of de schijn wekken dat dit het geval is) om bepaalde uitkeringen of toeslagen te behouden en/of dat nodige zorg wordt vermeden. Dit kan voor een gemeente betekenen dat op de lange termijn de kosten juist omhoog gaan in plaats van dalen (Hamdi et al., 2011).

3.4 Aandacht voor 'het hoe'

In de vorige paragraaf stelde K2 dat velen in het sociale domein de gedeelde principes van de vier transities zullen onderschrijven, maar dat echt iets doen met of vanuit deze principes een heel ander verhaal is. Hoe kunnen gemeenten en uitvoeringsorganisaties hun organisatie opnieuw inrichten zodat zij optimaal werken vanuit die principes? Deze hoe-vraag is leidend voor het vervolg van dit rapport.

Bisschops (2012) constateert dat in de ophanden zijnde decentralisatie van de jeugdzorg terecht een zwaar accent ligt op de inhoudelijke vernieuwing. Geen technische operatie, geen dozen schuiven, maar gestuurd door een inhoudelijke agenda. Over de inhoud van die agenda is volgens hem steeds meer consensus te constateren tussen partijen die daarbij een belangrijke rol spelen: overheden, instellingen, professionals en cliënten (-organisaties). Naarmate de ambities toenemen (er is een mentaliteitsverandering nodig op alle niveaus) en de beleidsterreinen waarop ze betrekking hebben worden geschaald (Wmo, AWBZ, WWNV en Passend Onderwijs), neemt de behoefte aan een heldere strategische agenda en een beproefde procesregie toe. Deze ontwikkelingen vereisen niet alleen een duidelijke visie, maar ook zicht op welke processen het betreft, besluitvaardigheid, kennis en vaardigheden van de medewerkers, doorzettingsvermogen en inspirerend leiderschap (EGEM i-teams, 2008). Volgens Bisschops is er in landelijke en regionale beleidsstukken en discussies tot nu toe relatief weinig aandacht geweest voor het proces. Maar dat betekent niet dat we met lege handen staan: er zijn meerdere modellen waaruit we kunnen putten om dit ontwikkelvraagstuk constructief aan te pakken.

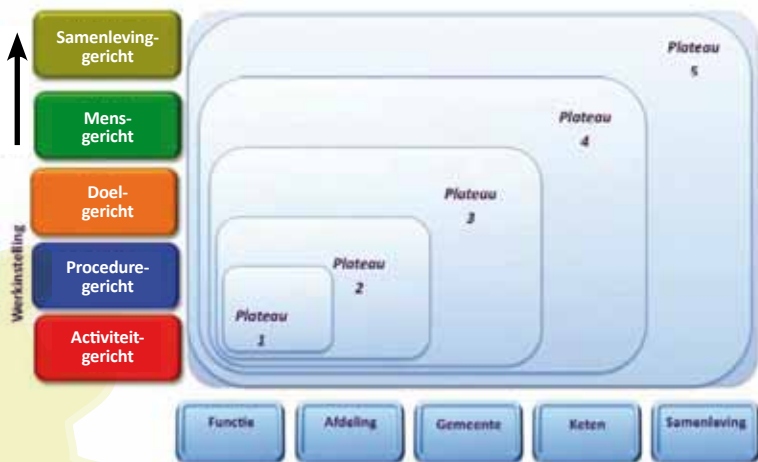
Het ontwikkelvraagstuk

Het ontwikkelvraagstuk bestaat voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties uit drie delen:

- de interne organisatie;
- de samenwerking (tussen gemeenten, tussen uitvoeringsorganisaties en samenwerking tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties);
- de relatie met de burger.

Een model om de ontwikkeling van de gemeenten en de uitvoeringsorganisaties te analyseren en te sturen is de Plateauaanpak (EGEM i-teams, 2008)⁶. Deze aanpak biedt handvatten om een organisatie zo (in) te richten dat deze optimaal kan omgaan met de complexiteit in haar omgeving (samenleving, bedrijfsleven, ketenpartners). De Plateauaanpak kent vijf ontwikkelingsniveaus (zie figuur 2).

De plateaus geven van micro naar macro telkens een verbreding van het organisatieperspectief: van de activiteiten, naar het proces, de gehele organisatie, de keten en de samenleving. In de plateaus zien we enerzijds een groeiende groep betrokkenen, van de individuele medewerker tot de hele samenleving. Anderzijds zien we een steeds bredere scope van het doel dat wordt nagestreefd: van het optimaal uitvoeren van één



Figuur 2: Ontwikkelingsniveaus van Plateauaanpak (EGEM i-teams, 2008).

activiteit tot het optimaal dienen van de hele samenleving (Kanaleninbalans.nl). In tabel 1 worden de kenmerken van de verschillende plateaus beschreven.

Een belangrijke kanttekening is dat de plateaus niet lineair zijn opgebouwd: plateau 3 is niet per definitie beter dan plateau 1. Het hangt van de aard en complexiteit van het vraagstuk en het ambitieniveau van de organisatie af welk plateau geëigend is (EGEM i-teams, 2008). Voor het afgeven van een rijbewijs zijn bijvoorbeeld activiteiten op een ander plateau efficiënt dan voor het terugdringen van de criminaliteit in een gemeente.

Ontwikkelpad per organisatiegebied

Om te ontwikkelen naar een ander plateau-niveau is er een verandering nodig in de organisatie. De Plateauaanpak onderscheidt vijf organisatiegebieden waarop veranderd kan worden: strategie en beleid, processen en structuren, middelen en ICT, medewerkers en vaardigheden en leiderschap en cultuur (zie tabel 2). De ambitie van de organisatie bepaalt op welke organisatiegebieden de organisatie stappen moet zetten. Figuur 3 illustreert de relatie tussen de ambitie en de aandachtsgebieden (EGEM i-teams, 2008).



Figuur 3: Relatie ambitie en organisatiegebieden, EGEM i-teams (2008).

⁶ De Plateauaanpak is oorspronkelijk ontwikkeld voor de gemeentelijke organisatie, maar is zo algemeen dat hij ook bruikbaar is om de verandering voor uitvoerende organisaties in beeld te brengen.

De verschillende plateaus

Plateau 1

Activiteitgericht

De organisatie heeft een ad hoc karakter en legt de nadruk op de activiteiten van de afzonderlijke functies binnen de organisatie, zonder te letten op samenhang. De kwaliteiten van de organisatie zijn daadkracht en slagkracht.

Plateau 2

Proceduregericht

De organisatie voorziet in orde en efficiëntie en legt de nadruk op de routinematige procedures binnen de afdelingen. Hier heeft de organisatie het primaire proces in de vingers en voert dit zo efficiënt mogelijk uit. De kwaliteiten van de organisatie zijn efficiëntie en routinematig werken.

Plateau 3

Doelgericht

De organisatie kenmerkt zich door een externe focus en legt de nadruk op integrale doelstellingen op gemeentelijk niveau voorbij de verkokering. Vanuit een integrale werkwijze staat de klant centraal. De kwaliteiten van de organisatie zijn effectiviteit en vindingrijkheid.

Plateau 4

Mensgericht

De organisatie stelt de mens centraal en legt de nadruk op samenwerking binnen de gemeente, met de partners in de keten en direct met de burgers. De kwaliteiten van de organisatie zijn teamwerk en maatwerk.

Plateau 5

Samenlevinggericht

De organisatie biedt een natuurlijk ontwerp waarbij de scheidslijn tussen de samenleving en de interne organisatie volledig wegvalt en alle eerdere plateaus bewust in onderlinge samenhang worden ingezet om de samenleving optimaal te dienen. De kwaliteiten van dit plateau zijn integraal denken en werken.

Tabel 1: Uitleg van de verschillende plateaus (EGEM i-teams, 2008).

De verschillende organisatiegebieden

Strategie en beleid

De manier waarop de organisatie haar missie en visie implementeert door een heldere op alle doelgroepen van belanghebbenden gericht vastgestelde strategie, die wordt vertaald in concreet beleid, concrete plannen en budgetten.

Processen en structuren

De manier waarop de organisatie in lijn met de door haar gekozen strategie en beleid haar processen identificeert, ontwerpt, beheerst en waar nodig verbetert. Dit alles vertaald naar de structuur waarbinnen de organisatie sturing en uitvoering geeft aan haar processen.

Middelen en ICT

De manier waarop vanuit strategie en beleid middelen en ICT worden aangewend om de activiteiten van de organisatie effectief en efficiënt uit te voeren.

Medewerkers en vaardigheden

De manier waarop de organisatie haar medewerkers inzet, stimuleert, waardeert en faciliteert in hun ontwikkeling om haar strategie en beleidsdoelstellingen te realiseren.

Leiderschap en cultuur

De manier waarop de directie en het management van de organisatie de koers bepaalt, deze vertaalt naar de dagelijkse werkelijkheid en in steeds afwisselende omstandigheden vernieuwt om de overgekomen strategie en doelstellingen te realiseren.

Tabel 2: Organizeatiegebieden (EGEM i-teams, 2008).



Naar een ideaaltypisch model

Patrick Kenis, hoogleraar Beleids- en Organisationswetenschappen aan de Universiteit van Tilburg en Academic Dean aan de Antwerp Management School, geeft aan dat een van de uitdagingen in de transities is een goed onderscheid te maken in wanneer we zaken vrij simpel kunnen organiseren en wanneer het ingewikkeld moet. Kenis: 'Ik waarschuw altijd voor de roep naar samenwerking in netwerken, want het is eigenlijk als organisatietype de moeilijkste manier om te organiseren. Maar als je het bijvoorbeeld hebt over het verminderen van schoolverzuim, dan is het gewoon nodig om verschillende competenties bij elkaar te brengen in een netwerk.'

Volgens het Nationaal Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en E-overheid vragen veel ontwikkelingen die op gemeenten en uitvoeringsorganisaties afkomen (onder andere Wmo en Transitie Jeugdzorg) om een ontwikkeling richting plateau 4 (NUP, 2008). Plateau 4 is het niveau waarop organisaties mensgericht (samen)werken binnen maatschappelijke netwerken. Dit betekent dat de gemeente als regievoerder en de uitvoeringsorganisaties de competenties van de mens centraal stellen en de nadruk leggen op samenwerking binnen de eigen organisatie, met de partners in de keten en direct met de burgers.

De complexiteit van de vier transities vraagt dus van gemeenten en organisaties in het sociale domein dat zij zich bevinden op plateau 4 (figuur 2). De uitdaging voor gemeenten en uitvoerende organisaties is om te bepalen op welk niveau zij zich nu bevinden en van daaruit te bepalen wat een realistische ambitie is. Wanneer een organisatie bijvoorbeeld nog sterk in een procedure- en afdelingsgerichte fase zit (plateau 1 of 2), dan is het realiseren van een integrale dienstverleningsarchitectuur op ketenniveau (plateau 4) te ambitieus. Wanneer een realistisch ambitieniveau is bepaald, kan hieraan vervolgens een ontwikkelpad worden gekoppeld.

In de volgende hoofdstukken schetst K2 wat de ontwikkeling naar een organisatie op plateau 4 vraagt van de betrokkenen gemeenten, uitvoeringsorganisaties en professionals, de kwetsbare burger en zijn/haar sociale netwerk en voor burgers in het algemeen. De verschillende organisatiegebieden uit de Plateauaanpak dienen hierbij als leidraad. Welke stappen moeten gemeenten en uitvoeringsorganisaties zetten op deze organisatiegebieden om de drie principes (participatie, de nieuwe professional en een eenvoudiger stelsel) die de vier transities verbinden te integreren in hun organisatie?



Patrick Kenis



4

HOOFDSTUK 4

GEMEENTEN AAN ZET

In hoofdstuk 3 introduceerde K2 de Plateauaanpak: een hulpmiddel voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties bij het vraagstuk dat de vier transities in het sociale domein met zich meebrengen. Daarvoor is het nodig dat gemeenten functioneren op het vierde plateau, het niveau waarop gemeenten mensgericht werken binnen de gehele maatschappelijke keten. Dit betekent dat gemeentelijke organisaties de competenties van de mens centraal stellen en de nadruk leggen op samenwerking binnen de eigen organisatie (paragraaf 4.1), met de partners in de keten (paragraaf 4.2) en direct met de burgers (paragraaf 4.3). Hoe kunnen gemeenten hier vorm aan geven?

Van Haften: ‘Ik ben altijd voorstander van herstel van het gewone leven. Hoe kun je als overheid faciliteren dat gezinnen weer zo gewoon mogelijk kunnen leven? Ik vind het cruciaal dat overheidsmiddelen zo worden besteed dat kinderen en gezinnen weer kunnen functioneren in de maatschappij. De samenleving heeft namelijk iedereen nodig.’

4.1 Samenwerking binnen eigen organisatie

De ontwikkelingen in het sociale domein vragen niet alleen van de burger en zijn netwerk en professionele instellingen ‘uitgaan van eigen kracht’, maar uiteraard ook van de gemeente zelf. De gemeente staat voor de uitdaging zich te ontwikkelen tot een lerende en reflectieve gemeente die interdisciplinaire samen-

werking optimaal stimuleert. Over de ontwikkelopgave voor gemeenten sprak K2 onder andere met **Wim Hoddenbagh**, projectleider Transitiebureau Jeugd bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). ‘Gemeenten hebben nu de kans om hun eigen manier van werken en hun eigen bedrijfsvoering tegen het licht te houden,’ zegt Hoddenbagh. In deze paragraaf beschrijft K2 de veranderopgave voor de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie.

Urgentie, omvang en complexiteit van veranderopgave helder

Om de ontwikkeling naar een mensgerichte netwerkorganisatie te (kunnen) maken is het ten eerste belangrijk dat gemeenten intern - zowel bestuurlijk als ambtelijk - de urgentie, omvang en complexiteit van de veranderopgave helder voor ogen hebben. In het kader ‘budget voor gemeenten’ in hoofdstuk 1 toonde K2 de omvang van het budget dat gepaard gaat met de overheveling van de verantwoordelijkheden. De totale omvang van het gemeentefonds in 2011 bedroeg 17 miljard euro. De drie decentralisaties⁷ gaan gepaard met een overheveling van in totaal ongeveer 8 miljard euro. Dit betekent een toename van bijna vijftig procent.



Wim Hoddenbagh

⁷ Het budget voor Passend Onderwijs gaat naar de samenwerkingsverbanden in het onderwijs en niet naar de gemeenten.

Van Haften: ‘Mijn eerste gedachte bij de transitie is dat het gigantisch is: een gigantische uitdaging, maar ook een gigantische kans. We zien veel gemeenten die hier goed op voorsorteren, die realiseren zich dit ook. Maar er zijn ook gemeenten waarvan ik het gevoel krijg dat de enorme omvang nog niet tot ze doordringt.’

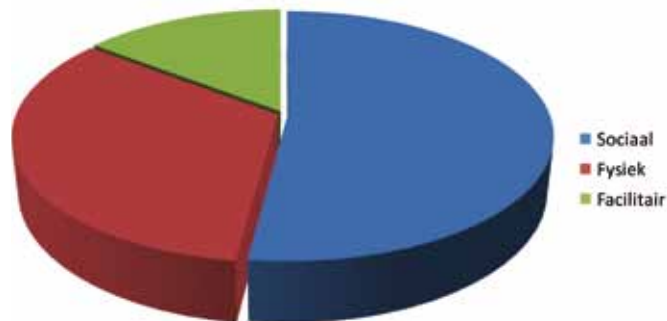
Hoddenbagh: ‘De financiële balans van de gemeentelijke organisatie gaat letterlijk verschuiven van het fysieke naar het sociale domein.’

€ 8 miljard

€ 17 miljard

Figuur 4: omvang extra middelen in gemeentefonds.

Van Gennip geeft aan dat het zwaartepunt in de gemeentelijke inkoop verschuift van het fysieke en facilitaire domein naar het sociale domein: ‘We gaan langzaam toe naar het Scandinavisch model. In Scandinavië hebben gemeenten een hele zware taak in de eerstelijns zorg en worden zij meer geïdentificeerd met zorg en welzijn en minder met de harde sector. Gemeenten zullen zich gaan profileren op het sociale domein. De discussie over de lantaarnpaal is voorbij!’ Van Gennip geeft dit als volgt schematisch weer:



Figuur 5: Gemeentelijke inkoop vanaf 2015 (Van Gennip, 2012).

Van Gennip: ‘De basale vraag is of je in je gemeente een realistisch beeld hebt van wat er te gebeuren staat. Volgens mij wordt onderschat wat de impact van de decentralisaties is en ook het bewustzijn van de afbreukrisico’s is gering. Daarnaast zijn de financiële gevolgen momenteel moeilijk in beeld te brengen.’

Lokale visie bepalen

Als regisseurs van het sociale domein moeten gemeenten de veranderopgave dus helder in beeld hebben. Zij moeten weten waar ze naartoe werken en dit doen vanuit een visie die het kloppend hart vormt van het veranderproces. De drie principes die de ontwikkelingen verbinden (participatie, de nieuwe professional en een eenvoudiger stelsel) worden door vrijwel iedereen in het sociale domein onderschreven. Hoewel er dus steeds meer consensus bestaat over deze principes (Bisschops, 2012), moeten ze wel nog vertaald worden naar een visie voor de gemeentelijke praktijk. Ook moeten gemeenten een duidelijke visie hebben op hoe lokaal de verbinding wordt gelegd tussen de vier ontwikkelingen. Dit vraagt om herijking van het huidige lokale sociale beleid, zowel qua inhoud als de organisatie ervan. Want zoals eerder aangegeven is een geïntegreerde en doelmatige zorg en ondersteuning voor burgers alleen mogelijk als er intersectorale afstemming is tussen de verschillende betrokken beleidsterreinen (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011d).

Hoddenbagh: ‘Als ik het over de drie decentralisaties heb, gebruik ik altijd de metafoer van 3d. Als je op het eerste gezicht naar een 3d-plaatje kijkt en je hebt niet het juiste brilletje op, dan zie je er eigenlijk niets in... Maar als je dan de juiste bril opzet, dan zie je pas de samenhang.’

Een visie heeft enerzijds een bindende functie (bron van inspiratie) en anderzijds een sturende (als richtinggevend kompas). Volgens Collins en Porras (1996) gaat het bij visie om twee basiselementen: de kernideologie (waar zetten we ons voor in en waartoe bestaan we?) en de voorziene toekomst (wat willen we ten diepste bereiken, wat willen we creëren en wat kunnen we alleen bereiken met substantiële verandering en vooruitgang?). Van Beek, Kneepkens en Van Loenen (2010) waarschuwen gemeenten het formuleren van een visie te zien als een formele stap of als een doel op zich. Volgens hen bevatten veel visiedocumenten weinig visie en met name slechts een opsomming van acties, waarbij achteraf geconstateerd wordt dat er behoefte is aan meer samenhang en afstemming tussen de verschillende activiteiten. Een goede visie zou daarentegen vanaf het begin van het proces richting moeten geven en doelen en activiteiten tot een logisch geheel moeten verbinden. Het ontwikkelen van een visie op het gehele sociale beleid of een deelaspect hiervan kan daarom beter gezien worden als het startpunt van een veranderproces. Van Beek et.al. waarschuwen ervoor visiediscussies niet uit te stellen tot rustige tijden of tijden waarin meer financiële middelen beschikbaar zijn, omdat juist in tijden van financiële krapte een heldere visie van belang is. Als de middelen schaars zijn, is een goede verantwoording des te belangrijker, aldus Van Beek et.al. Het wijzigen van de koers kost tenslotte ook veel tijd en energie en daarmee geld.

Van Gennip beaamt dit: ‘Bij de Wet Werken naar Vermogen en het overhevelen van de begeleiding van de AWBZ naar de Wmo is er relatief weinig tijd om te komen tot realisatie. Ik voorzie dat gemeenten op twee manieren gaan reageren: óf

gemeenten gaan zaken snel kopiëren en raken vervolgens in de knel. Dat kost vervolgens veel kruim bij de betrokkenen en het vraagt veel politieke wil om de schade weer te herstellen. Of gemeenten kiezen voor een tijdelijk model, waarna ze pas echt gaan innoveren.’

Gemeenten moeten zich dus ook afvragen hoe ambitieus zij willen en kunnen zijn en welke veranderingsbereidheid verwacht mag worden van andere partijen. Alle partijen die een rol hebben in de uitvoering van de visie moeten deel uitmaken van het proces om deze visie te formuleren. Zij moeten eveneens de draagkracht hebben om de visie om te zetten in de uitvoeringspraktijk. Het Projectbureau voorbereidingstrajecten participatiebudget (2009) adviseert gemeenten de visie te laten leven, door bijvoorbeeld bijeenkomsten te organiseren, operationele aanjagers te benoemen of een coalitiekamer te organiseren. Door gebruik te maken van concrete casussen kan invulling worden gegeven aan op zichzelf holle begrippen als ‘de burger centraal’ of ‘sluitende keten’. De casus in dit themarapport is een eerste poging daartoe.

Nieuwe cliënten in beeld

Om tot een doelmatiger zorg voor de burger te komen, moeten volgens Kenis (2011) de behoeften van de burger het startpunt zijn van de redenering, niet de behoeften van de gemeentelijke organisatie of de zorgaanbieder. Hij geeft nadrukkelijk aan dat de gemeente niet degene is die straks zelf, als een soort superpartij, de zorg op het niveau van de professionals gaat regisseren.



Figuur 6: Drie belangrijke elementen in het verstrekken van zorg (Kenis, 2011).

Van Haften: ‘De discussie over wachtlijsten in de jeugdzorg heeft er bij ons in Brabant toe geleid dat we die lijsten hebben onderzocht. Want we hebben het steeds over wachtlijsten, maar wie staan daar eigenlijk op? Er bleken veel mensen te zijn die bewust op de wachtlijst staan. Zij krijgen bijvoorbeeld de ene therapie en staan op de wachtlijst voor de volgende. Daardoor ontstaat dus een betere doorstroming.’

Wat de gemeente wel kan doen, is de vraag van burgers ondersteunen en methoden introduceren waarmee de (sterk) verschillende behoeften van burgers expliciet gemaakt kunnen worden. Het gaat dus om de aansluiting tussen hulp- en ondersteuningsvraag en hulp- en ondersteuningsaanbod (zie figuur 6).

Kwekkeboom zegt dat de onbekendheid van gemeenten met de behoeften van de nieuwe doelgroepen een risico is: ‘Gemeenten kennen mensen met een ernstige psychiatrische problematiek of ernstige verstandelijke beperking niet. Ze kennen de doelgroep licht verstandelijk beperkten maar nauwelijks. De meest kwetsbare mensen, die zowel op de arbeidsmarkt als in het reguliere leven weinig weerstand hebben, worden nu een doelgroep van gemeenten. Zij hebben wel wat

kennis en ervaring opgedaan in de sociale werkvoorziening van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar niet in de begeleidingsvragen van mensen met ernstige beperkingen.’

Omvang van groepen nieuwe cliënten van de gemeente

Volgens Kenis (2011) zijn er goede landelijke parameters waarmee de gemeente de verwachte aantallen enkelvoudige en complexe zorgvragen in beeld kan brengen. Hij wijst erop dat de groep met een complexe zorgvraag klein is. De overgrote meerderheid van de burgers heeft geen of enkelvoudige vragen (zie figuur 7).

In de gemeente Son en Breugel is het in beeld brengen van de doelgroep de eerste stap in het transitieproces. Wethouder **Frenken:** ‘We zijn nu bezig met de eerste voorzichtige stappen: wat speelt er, wat leeft er? We halen overal informatie van. Het allerbelangrijkste is namelijk dat je als gemeente heel goed weet wat je huidige situatie is. Voor wie heb je die zorg nu nodig?’

Niveau voorzieningen opnieuw bepalen

Zoals eerder aangegeven zijn gemeenten er niet met enkel het overnemen van de verantwoordelijkheid. Er dient een nieuwe opbouw van het sociale fundament te komen (VNG et al., 2010). De gemeente moet bepalen wat zij voor welke burgers minimaal wil bieden (Van Houten, 2012). **Frenken:** ‘We moeten ons afvragen hoe luxe we onze voorzieningen willen hebben: vanaf welk moment is een voorziening beschikbaar en tegen welke kosten?’ Ook **Jan Steyaert**, lector Sociale Studies Fontys Hogescholen en docent Universiteit Antwerpen, pleit voor het goed doordenken van de manier waarop gemeenten vorm geven aan de solidariteit in hun gemeente (zie kader).

Ontschotting

Een geïntegreerde en doelmatige zorg voor en onder



Jan Steyaert



Figuur 7: Zorgbehoeften jeugdigen en gezinnen (Kenis, 2011).

Van verzorgingsstaat naar verzorgingsstadjes

Steyaert: 'Ik pleit voor een volwaardige decentralisatie. Nu is er een decentralisatie waarbij pakketjes bevoegdheden naar gemeenten gaan, maar waar tegelijkertijd de rijksoverheid nog van alles roept. Neem de pgb's. Daarover verschillen de meningen op nationaal niveau. Laat gemeenten zelf beslissen wat ze ermee willen doen. Geef gemeenten ook de vrijheid om belastingen te heffen en dus bijvoorbeeld een beleidsrijke of beleidsarme gemeente te worden. Nederlandse gemeenten hebben nauwelijks een eigen koers te varen. Van veertig jaar opbouw van een nationale verzorgingsstaat is er nu een kanteling naar 415 verzorgingsstadjes. Elk van die stadjes moet opnieuw vormgeven aan de solidariteit in de gemeenschap. In welke mate zorgen we voor elkaar? Als je in een beleidsrijke gemeente woont, met een hoog voorzieningenniveau, moet je ook akkoord gaan met de consequentie dat je meer belasting betaalt bovenop de rijksbelasting. Dat is lokale democratie!'

steuning van burgers is alleen mogelijk wanneer er intersectorale afstemming is tussen de verschillende betrokken beleids-terreinen (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2011d). Om op casusniveau problematiek integraal te kunnen benaderen, moeten op beleidsniveau ook de verschillende velden geïntegreerd worden. Dat vraagt om ontschotting binnen de gemeentelijke organisatie (Van Beek, Kneepkens & Van Loenen, 2010).

Steyaert noemt dit horizontale ontkokering: 'Als de ontkokering beperkt wordt tot de sociale sector, dan wordt er onvoldoende winst behaald.' Steyaert adviseert gemeenten om ook de fysieke infrastructuur (toegankelijkheid) bij vraagstukken te betrekken en de economische sector. **Steyaert:** 'Op het moment dat je verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van de Wet werken naar vermogen en de jeugdzorg en er is sprake van schoolverlaters tussen 18 en 27 jaar die geen bijstand krijgen

Frenken: 'De transitie betekent dat je in je gemeente echt van A tot Z, met alles waar je mee bezig bent, vanuit de kantelingsgedachte moet handelen. Kruislings denken en kokers loslaten. Want het probleem binnen het ene gebied, kan weleens een oplossing bieden voor het andere gebied'.

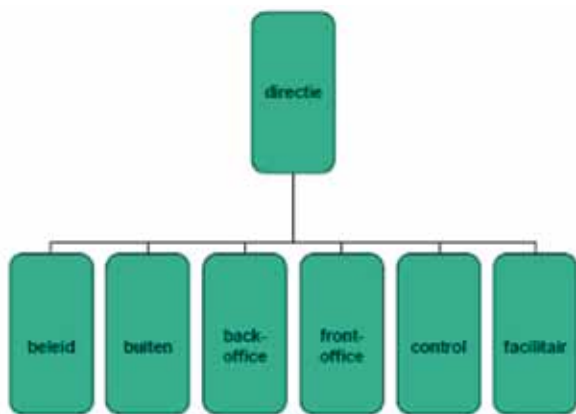
en dus werk of een opleiding nodig hebben, dan kun je hen wel in beeld hebben, maar als je geen afspraken kunt maken met de lokale economische partners daarover, dan heb je een probleem. Meestal is de wethouder die over het sociale domein gaat een andere dan die over het economische domein gaat. Daar begint de ontkokering al. Het college van burgemeester en wethouders moet met één mond spreken richting al die partijen: we zijn samen verantwoordelijk voor de sociale kwaliteit en zorgzaamheid van onze gemeente. Dat is horizontale ontkokering.'

Horizontale ontkokering vraagt een interprofessionele handelwijze⁸ (zie hoofdstuk 5) van beleidsambtenaren. Volgens Zuurmond en De Jong (2010) is het belangrijk dat de gemeente haar organisatie zo inricht dat het de multidisciplinaire handelwijze van beleidsambtenaren faciliteert. Volgens hen sluit het directiemodel hierbij het beste aan. In het directiemodel voelt het voltallige management zich verantwoordelijk voor het totale resultaat. Aardema en Korsten (2009) beschrijven dat binnen het directiemodel de gemeente een indeling heeft die voortvloeit uit de logica van de burger. Volgens de burger heeft de gemeente de rollen interne en externe leider, dienstverlener, handhaver, beleidsontwikkelaar, beheerder en effectief en efficiënt werker. De structuur van de gemeente moet aansluiten op deze rollen. Volgens Zuurmond en De Jong (2010) zijn individuele targets en gestructureerd werken door medewerkers vanuit hun rol ondergeschikt aan samenwerking binnen het directiemodel.

Verticale ontkokering

Steyaert geeft aan dat om de horizontale ontkokering goed door te voeren ook een verticale ontkokering noodzakelijk is: 'Als de gemeente op lokaal niveau investeert in preventieve activiteiten en dit binnen twee, vijf of tien jaar winst oplevert voor de AWBZ, dan zou bespreekbaar gemaakt moeten worden wie de kosten hiervoor betaalt. Hoe financiert je bijvoorbeeld een rollator? Je zou als gemeente iedereen er een gratis kunnen geven. De paar honderd euro die dit kost, betalen zich terug doordat mensen langer zelfstandig kunnen blijven wonen en minder vaak een beroep doen op verzorgings- of verpleegtehuizen. Maar op dit moment zijn dit nog twee verschillende budgetten. Als je ze gescheiden houdt, dan stel je als wethouder niet voor om iedereen een gratis rollator te geven.'

⁸ Een interprofessionele handelwijze van gemeenteambtenaren betekent dat gemeenteambtenaren werken vanuit een gemeenschappelijk doel en besluitvormingsproces. Werkprocessen en thema's zijn tot op een bepaalde hoogte geïntegreerd. Kennis en expertise zijn geïntegreerd, zodat de samenwerking leidt tot oplossingen voor complexe vraagstukken.



Figuur 8: Directiemodel (Aardema & Korsten, 2009).

De nieuwe rol van de gemeentelijke professional

Van beleidsmedewerker naar regisseur

Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven vragen de ontwikkelingen om een centrale positie van de eigen kracht van professionals. Dat geldt niet alleen voor professionals in de uitvoerende organisaties, maar ook de professionals die werken bij de gemeente. Ook binnen de gemeentelijke organisatie staat het versterken van het eigen zelfregulerend vermogen centraal (Donkers, 2009). De functie van ambtenaar beweegt daarmee volgens Van Beek et al. (2010) van beleidsexpert naar procesregisseur. Het gaat steeds meer om strategisch handelen en samenwerken in netwerken in plaats van om een gedegen beleidsvoorbereiding en uitvoering. Helikopterview, daadkracht, samenwerkingsgericht, verantwoordelijk, mensgericht en zelfmanagement worden als competenties belangrijker (Eggermond & Van Galen, 2002; Partners + Pröpfer, 2004, zie kader).

Frenken: ‘We moeten meer toe naar een regiegemeente, waarbij je bij elk vraagstuk kunt beoordelen welke kennis er nodig is. Dat heeft als voordeel dat we zicht houden op wat nodig is en dat we controle behouden over de kwaliteit. Nu ligt dat zicht vaak te veel bij aanbieders en hebben we als gemeente vrij weinig sturing. Het vraagt anderzijds van ons als gemeente dat we durven loslaten. Want als we geen vertrouwen hebben, werken we vanuit een nauwe tunnel en dat verkrampt.’

Hoddenbagh vindt het belangrijk dat een gemeente bescheiden ambities toont. ‘Roep niet: “Wij gaan het allemaal beter

doen”. Waarom zouden 415 gemeenten wel kunnen ontbureaucratiseren terwijl dit 12 provincies en een klein aantal zorgkantoren die daarin gespecialiseerd waren niet lukt? Gemeenten moeten zich dus aan de ene kant bescheiden opstellen en aan de andere kant ambitieus, bruisend en enthousiast zijn.’

Nieuwe competenties van de beleidsambtenaar

Helikopterview: *De regisseur heeft een goed en omvattend beeld van de situatie. Hij overziet het beleidsonderwerp, inclusief koppelingen met andere onderwerpen, oorzaken voor deze problemen en de doelen en belangen van betrokken partijen. Deze kennis vormt de basis van zijn visie en bepaalt de uit te zetten koers.*

Daadkracht: *Een sterke regisseur durft beslissingen te nemen en is duidelijk in zijn communicatie hierover. Hij wacht niet af maar signaleert mogelijkheden vanuit een heldere koers.*

Samenwerkingsgericht: *De regisseur slaagt erin voldoende partijen te motiveren bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken voor zover de beleidslijnen dit vragen. Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren is een belangrijke activiteit die hierbij hoort.*

Verantwoordelijk: *De regisseur is bereid en blijkt ook werkelijk in staat om 1) verantwoording, 2) rekenschap, 3) uitleg en 4) toelichting te bieden voor het handelen en de resultaten van het geheel aan partijen dat onder zijn regie valt.*

Mensgericht: *Een regisseur houdt van mensen, kent mensen en doorziet mensen. Hij wint mensen voor zich en bouwt netwerken op. Hij gaat op zoek naar de inspiratiebron van personen en motiveert hen in het werk. Hij kent het politieke spel binnen en buiten zijn organisatie en speelt hier diplomatiek op in.*

Zelfmanagement: *Een regisseur moet graag willen leren van ervaringen. Het beschikken over een grote mate van zelfkennis is daarvoor een eerste vereiste. Regisseurs werken vanuit hun eigen kracht en kennen hun minder sterke kanten. Ook durven zij zich kwetsbaar op te stellen en te vragen om directe feedback.*

(Eggermond & Van Galen, 2002; Partners + Pröpfer, 2004)

Volgens De Boer en Van der Lans (2011) moeten gemeenten als goede regisseur contacten met het veld en de burgers onderhouden, functioneren in netwerken en moeten ze in gesprek met alle mogelijke partijen voor het opstellen van

werkbare oplossingen. Ook **Kenis** ziet de rol van een goede regisseur eerder in de vorm van facility manager voor het netwerk dan inhoudelijk expert: ‘Een goede regisseur is een soort facility manager voor het netwerk en kan lokale betrokkenheid en onafhankelijkheid combineren. Je hebt meer politieke dan bedrijfskundige competenties nodig. Je moet met zeer veel verschillende mensen kunnen praten, coalities kunnen smeden, conflicten zien aankomen en goodwill creëren.’

Naar collectief leiderschap in een meer regisserende bestuursstijl

Het versterken van het zelfregulerend vermogen van gemeenten vraagt ook om een nieuwe evenwichtige verhouding tussen het college van B en W en de ambtelijke top. Deze twee zullen nog meer dan voorheen op elkaar aangewezen zijn om zaken daadwerkelijk voor elkaar te krijgen (Grootelaar, 2012). De dialoog tussen beiden is essentieel om te komen tot ambitieuze doelstellingen die tegelijkertijd uitvoerbaar zijn. Het college bevindt zich op het snijvlak van ambitie en realisatie en moet daarin positie nemen en belangrijke keuzes maken.

Volgens Grootelaar (2012, p.3) vraagt collectief leiderschap in een meer regisserende bestuursstijl van het college:

- zich vooral naar buiten te richten, zoeken en aangaan van verbindingen met maatschappelijke actoren, en dat in goede samenspraak met de gemeenteraad;
- zelfbewust en authentiek optreden vanuit inzicht in de relativiteit van de eigen positie waarbij men proportioneel intervenueert; de ene keer duidelijk stelling neemt en de andere keer het vermogen toont om gezaghebbend te knielen;
- vermogen om groot én klein te denken tegelijk; visie ontwikkelen op de bestuurlijke issues die er echt toe doen en tegelijkertijd een goed oog voor de politieke waan van de dag en voor politiek relevante details;
- goed gevoel voor de zaken die kunnen worden overgelaten aan de ambtelijke organisatie en de zaken waar je als bestuurder bovenop moet zitten. Daarbij het goede evenwicht te vinden tussen het collegiale optreden en het (laten) ‘scoren’ van de individuele portefeuillehouders.

Hoddenbagh adviseert ambtenaren en wethouders om tandems te maken van dromers en realisten: ‘Als je een dromer bent, zorg dat er een realist naast je komt te staan, dan kom je ergens!’

Van Gennip: ‘De overheid zit nu vooral in de rol van controleren en beheersen. Om uit deze klem te raken, moet de politiek de automatische gedragslijn “er gebeurt iets, we maken nieuwe regelgeving” loslaten. Dit betekent ook het accepteren van risico’s. Dat is politiek-bestuurlijk een hele ingewikkelde opgave.’

Van Haften: ‘Er werd natuurlijk nogal makkelijk geroepen: “De jeugdzorg moet naar gemeenten, want het moet dichtbij mensen.” Maar dan hangt het ervan af hoe je dat vormgeeft. Sommige dingen wil je helemaal niet dicht bij mensen regelen. Supergespecialiseerde zorg kun je niet om de hoek realiseren. Maar als je met “dichtbij” bedoelt “vol betrokkenheid”, dan kun je dat op landelijk, provinciaal of regionaal niveau organiseren.’

4.2 Samenwerking met partners in een netwerk

De gemeente staat voor de uitdaging zich te ontwikkelen tot een lerende en reflectieve gemeente die interdisciplinaire samenwerking optimaal stimuleert, zowel intern (paragraaf 4.1) als extern in de samenwerking met partners in de keten. K2 maakt daarbij een onderscheid tussen de veranderopgave voor de samenwerking tussen gemeenten onderling en de samenwerking tussen de gemeente en andere partners.

Samenwerking met andere gemeenten

Gemeenten zijn volgens het Rijk beter in staat om hulp en ondersteuning op maat te bieden binnen een eenvoudiger stelsel met als doel betere zorg en ondersteuning (effectief en efficiënt) voor burgers (www.rijksoverheid.nl). Volgens de visie-nota 'Bestuur en bestuurlijke inrichting' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn gemeenten de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat en die het meest gevoelig kunnen zijn voor maatschappelijke pluriformiteit, omdat zij een beperkte schaal hebben en verantwoordelijk zijn voor de directe leefomgeving van burgers. Gemeenten zijn om die reden potentieel beter in staat om de uitvoering van beleid te integreren en op de lokale of persoonlijke omstandigheden af te stemmen. Volgens het ministerie vergt de uitvoering van de gedecentraliseerde taken adequate uitvoeringskracht bij gemeenten en is die bij de kleinere gemeenten niet altijd gewaarborgd. Gemeenten kiezen er daarom steeds vaker voor om hun taken samen uit te voeren.

Kenis (2011) stelde een model (zie tabel 3) op, waarmee bepaald kan worden of er samenwerking nodig is met andere gemeenten (zie kader). Hiervoor zou de aansluiting tussen zorgvraag en zorgaanbod leidend moeten zijn.

Frenken: 'Voor de Transitie Jeugdzorg wordt gemeenten geadviseerd zich te organiseren tot een inwoneraantal van ongeveer 500.000. Op dat niveau zullen we als gemeenten zaken gezamenlijk moeten oppakken. En of dat nu de GGD-regio wordt of iets anders: dat zijn groeimodellen. Waar staan we als gemeente? Wat weten we? En wat betekent dit nu voor ons? Wanneer je dat als gemeente weet, vinden we elkaar wel. Dat is volgens mij een goede manier van samenwerken. Het verplicht ons goed na te denken over wat we zelf willen.'


Volgens **Hoddenbagh** kunnen gemeenten veel van elkaar leren: 'Laat grote gemeenten van kleine gemeenten leren hoe ze in de praktijk kunnen verbinden. Want juist de wethouders van kleine gemeenten kennen alle mensen in hun gemeente, zij zijn er meer klaar voor om de visie in de praktijk te brengen. Ook hebben wethouders in kleine gemeenten al verschillende sectoren in hun portefeuille. Kleine gemeenten hebben op hun beurt grote gemeenten nodig om op regionaal niveau grote klappen te kunnen maken. Grote gemeenten hebben ervaring met de macrovraagstukken en zijn meer aan het lobbyen. Grote en kleine gemeenten hebben elkaar dus nodig.'

Samenwerking


Volgens Van Regenmortel (2011) dient een empowerend beleid netwerkvorming tussen organisaties en tussen sectoren te

Zorgaanbod bestaand in de gemeente?

		Ja	Nee
INKOOPDIMENSIE	Standaardvraag: een aanbieder nodig	I Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking	II Noodzaak tot gemeentelijke samenwerking
REGIEDIMENSIE	Complexe vraag: Multi-organisatie aanpak door meerdere zorgaanbieders	III Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking (maar behoefte aan faciliteren samenwerking binnen de gemeente)	IV Noodzaak tot gemeentelijke samenwerking om het aanbod te verzekeren (en behoefte aan samenwerking om samenwerking te faciliteren)



Kenis: ‘Het is een grote fout te denken dat organisaties te specialistisch zijn. Als ze dat niet meer zijn, wordt iedereen hetzelfde en raak je kwijt wat in de netwerkanalyse “the strength of weak ties” wordt genoemd. De kracht van samenwerken op een horizontale manier is dat je in staat bent om zeer verschillende competenties vanuit verschillende organisatieculturen en DNA samen te brengen in een netwerk. Het netwerk zet er als het ware haakjes omheen. Breng je alle organisaties in één organisatie onder, dan gaan sociologische structuren werken en wil iemand de baas spelen. Terwijl in een netwerk alle competenties binnen bereik zijn en gezocht kan worden naar intelligente manieren om diensten samen te voegen ten behoeve van de burger, het kind of het gezin.’



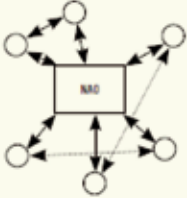


stimuleren en kennisdeling te maximaliseren. Als alle organisaties in het sociale domein vanuit de behoeften van burgers werken, eigen kracht van burgers ondersteunen, flexibel zijn en elkaar op institutioneel niveau niet tegenwerken, zijn de gemeenten in staat betere steun te leveren voor minder geld (Kenis, 2011). Met het samenwerkingsmodel van Kenis kan de gemeente duidelijk onderscheid maken tussen vragen waarvoor geen intragemeentelijke samenwerking (uitvoeringsorganisaties in één gemeente) aan de orde is en vragen waarvoor dit wel aan de orde is. Bij de complexe vragen is samenwerking nodig tussen uitvoeringsorganisaties. De gemeente draagt volgens Kenis bij aan de effectiviteit van de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties in de gemeente door het voor een groot deel bepalen van het beleid en het beschikbaar stellen van middelen.

Kwekkeboom geeft in haar publicatie ‘Zo gewoon mogelijk’ aan dat netwerken zich vaak vormen rondom geldschieters. Door de decentralisatie veranderen deze netwerken en dus zullen gemeenten moeten investeren in het opbouwen van deze nieuwe netwerken.

Netwerk governance

Netwerk governance is het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van minstens drie organisaties om samen een outcome te bewerkstelligen (Kenis & Provan, 2008). Zijn gemeenten de aangewezen partij om deze netwerk governance op zich te nemen en hoe zouden zij dit dan moeten doen? K2 vroeg aan Kenis hoe gemeenten zich zouden moeten opstellen in het netwerk, bekeken vanuit netwerktheoretisch perspectief. **Kenis:** ‘Centra voor Jeugd en Gezin, veiligheidshuizen etcetera zijn structuren waarin een gedifferentieerde set van organisaties rondom bepaalde vraagstukken samenwerken. Uit mijn onderzoeksprogramma met Provan blijkt dat netwerken ook een bepaalde vorm van organisatie nodig hebben. In termen van aansturing blijkt dat het model van een Network Administrative Organisation (de netwerkregisseur heeft zelf geen rol in het primaire proces, zie figuur 9) in de praktijk zeer goed werkt.’ Wie is die onafhankelijke netwerkregisseur? Volgens **Kenis** kan de gemeente theoretisch de regisseur zijn als zij maar geen enkele andere rol heeft in het primaire proces. ‘Eén van de eisen aan de regisseur is dat hij het volste vertrouwen heeft van alle partijen. In een netwerk hoeft niet iedereen elkaar te vertrouwen en de neuzen hoeven niet allemaal dezelfde kant op te staan - organisaties kunnen binnen het netwerk concurreren -, maar iedereen moet wel de regisseur vertrouwen en hem kunnen volgen in zijn beslissing en ervan overtuigd zijn dat hij puur en alleen voor het publieke doel gaat. Het is het sterkst wanneer het netwerk zelf beslist dat hij een regisseur nodig heeft. Dan wordt het een organisch verhaal. Meestal wordt de regisseur degene die ervan blijk heeft gegeven dat hij voor de zaak gaat, die geen directe persoonlijke belangen heeft en die geen pretentie heeft om de baas te spelen over het netwerk.’

Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatie-netwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

Figuur 9: Netwerk governance (Kenis & Provan, 2008).

Vervangen van perverse prikkels

Kwekkeboom en Van Gennip geven beiden aan dat het systeem op dit moment te veel perverse prikkels bevat. **Kwekkeboom:** 'De Wet werken naar vermogen bevat de prikkel om de beste mensen naar werkvoorzieningen te laten gaan en de minder goede mensen naar de dagbesteding. Zo zit er in het AWBZ-systeem de prikkel om mensen zwaarder te indiceren zodat ze naar een intramurale voorziening moeten.' Ook **Van Gennip** vindt dat de perverse prikkels uit het oude systeem moeten worden vervangen. 'Nu wordt goed gedrag van organisaties niet beloond. De nieuwe prikkels kennen we nog niet, dat is tegelijkertijd de uitdaging. Dit vraagt om creativiteit, om denken buiten kaders.'

Volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (Baggerman, Van Beekhoven, De Graef, De Haas & De Priëlle, 2011) ontstaan de perverse prikkels doordat het gekozen sturingsmechanisme geen rekening houdt met de verschillende belangen in het sociale domein. Deze belangen blijven bestaan in het sociale systeem.

De decentralisaties kunnen alleen bijdragen aan de beheersbaarheid van de kosten als de huidige perverse prikkels (die

leiden tot meer zorggebruik) worden opgeheven. De decentralisaties vragen dus om reflectie op de prikkels die in het netwerk ingebouwd worden. Een prikkel is een bewust gekozen oorzaak, een doel, een bewust nagestreefd gevolg (Hoogerwerf & Herweijer, 1998). Denken in termen van doelen en middelen veronderstelt denken in termen van oorzaken en gevolgen. Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de huidige situatie? Pas wanneer de gemeente voldoende zicht heeft op de oorzaken, kan zij gericht een prikkel kiezen die het gewenste doel helpt te bereiken.



Figuur 10: Denken in oorzaak en gevolg.

Volgens het RMO kunnen de gemeenten de verschillende belangen tot hun recht laten komen in de systemen door een variëteit aan sturings- en selectiemechanismen toe te passen of door in de rol van extern toezichthouder niet zelf te corrigeren maar te zorgen voor de aanwezigheid van voldoende vormen van zelfregulering.

Ook **Kenis** adviseert gemeenten goed na te denken over de prikkels die zij inbouwen in het systeem: 'Nu is de prikkel vaak de prijs, waardoor aanbieders onder de prijs van de andere aanbieder gaan zitten. Maar sociale controle in het netwerk is een veel beter systeem van prikkels dan competitie op prijs. Als een burger telkens niet goed geholpen kan worden omdat jij als organisatie niet de juiste competenties hebt en daardoor de zwakke partner (schakel) bent in het netwerk, dan heb je een moeilijk bestaan in het netwerk.' Er moet dus een situatie gecreëerd worden waarin de beoordeling van de presentatie van de organisatie en de afdelingen en mensen die daaraan bijdragen eerder wordt gerelateerd aan het behalen van netwerkdoelen dan aan het behalen van organisatiedoelen (Kenis & Provan, 2008).

Het sturen op resultaten en maatschappelijke effecten

Volgens Kenis (2011) is de controle op effectiviteit voor de gemeente in feite onmogelijk als de financiering top-down plaatsvindt (aanbodfinanciering) en de verantwoording beperkt wordt tot de informatie of de middelen die zijn uitgegeven aan een vooraf gesteld type behandeling. Er is daarentegen sturing nodig op het uiteindelijke resultaat: gelukkige en gezonde gezinnen en burgers (Kenis, 2011). De input die de organisaties in een netwerk leveren moeten bijdragen aan de gewenste maatschappelijke outcome (zie figuur 11).



Figuur 11: Verbinden van input op middelenniveau aan maatschappelijke effecten.

Hoddenbagh: 'Voor gemeenten is het de uitdaging om de ontschotte financiën die zij van het Rijk krijgen niet op dezelfde manier in verschillende potjes te verdelen.' Ook geeft Hoddenbagh het belang van accountability aan, waarbij het zowel over de doelstellingen als de besteding van middelen moet gaan.

Hoddenbagh: 'Om doelstellingen te formuleren is papier onvoldoende. Je moet het ook kunnen afzetten tegen een nul-situatie, zodat je inzet getoetst kan worden. Ook moeten gemeenten hun planning-en-controlcyclus aanpassen omdat er enorm veel geld in de zachte sectoren komt.'



Van Gennip: 'De decentralisaties zijn niet mislukt als burgers in opstand komen, want dat hoort bij een cultuuromslag. Maar wel als er op outcomeniveau onwenselijke effecten zijn zoals toename van armoede, criminaliteit, uitval op scholen, meer daklozen, meer werklozen, meer onveiligheid, meer suïcide, etcetera.'



Verminder de regeldruk in het netwerk

Volgens Kleine (2011) nodigt op dit moment de bestuurlijke omgeving waarin professionals opereren niet uit tot het leveren van kwaliteit. Professionals hebben veel last van regels en eisen vanuit de overheid en de organisaties zelf. De overheid gaat niet uit van de kwaliteit van de hulpverleners zelf. De gemeente heeft een belangrijke taak om de regeldruk laag te houden en moet passende parameters creëren.

Frenken: 'Intern hebben we bij de gemeente geleerd van de Wmo. We dringen administratieve handelingen zo veel mogelijk terug om tijd vrij te maken voor handelingsprocessen buiten huis: de keukentafelgesprekken.'

Ruimte voor marktpartijen

Steyaert refereert aan het Britse 'big society'-principe, dat uitgaat van het idee dat de overheid kleiner moet worden zodat er ruimte komt voor de gemeenschap en dat de markt ook moet worden aangesproken: 'Philip Blond, een van de *founding fathers* van "big society", zegt dat al die publieke dienstverlening bij de overheid een gevolg is van het compenseren van wat bij gebrek aan moralisme in de markt ontstaat. Treed

“ dus terug met de publieke dienstverlening, maar spreek de markt aan op de morele regels. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren in de Wet werken naar vermogen. Niet: “Jij bent werkloos en je moet dit en dit doen”, maar: “Ikea heeft hier een vestiging, kunnen we eens praten over tewerkstelling van kansloze jongeren?” Dan spreken gemeenten marktpartijen aan op hun handelen. Voor marktpartijen is het tenslotte gemakkelijker om goedkope arbeidskrachten in te zetten dan om de zorgbehoevende burger plekken te bieden.’

Van Haften: ‘Het zou heel veel wethouders helpen als ze gewoon een rondje gingen maken, zonder plannen, gewoon met mensen gaan praten. Stel je maar kwetsbaar op. Er zijn zoveel dingen die alleen ouders en kinderen je kunnen vertellen. Ik hoor bijvoorbeeld van jongeren dat zij ervaren dat er met name over hen gepraat wordt en te weinig met hen. En dat ze zich “een dossier voelen”. Daardoor heeft een jongere er nog lang last van als hij op zijn twaalfde een brand heeft gesticht. Terwijl zo’n kind de kans wil om met een schone lei te beginnen.’

4.3 Samenwerking met de burger

Als mensgerichte netwerkorganisatie werkt de gemeente niet alleen intern goed samen (paragraaf 4.1) en extern in het netwerk (paragraaf 4.2), maar ook direct met de burger (paragraaf 4.3). Dit vraagt van gemeenten dat zij de vragen en behoeften van hun burgers goed in beeld hebben, waarbij jongeren en gezinnen zelf nadrukkelijk worden betrokken (Kenis, 2011). Alleen dan bestaat zicht op samenwerking die gericht is op verbetering van effectiviteit en efficiency in plaats van samenwerking waarbij vooral de eigen positie wordt versterkt, aldus Kenis (2011). Dit past ook bij het uitgangspunt van empowerment, dat veel waarde hecht aan het perspectief van de betrokkenen zelf (inclusief hun sociale netwerk), hun ervaringskennis en -deskundigheid (Lasker & Nijsten, 2010). Vanuit

In gesprek met burgers

Voor een goed beeld van een maatschappelijke opgave is de beleving van de doelgroep belangrijk. Hoe ervaren burgers het sociaal klimaat in de gemeente? Met welke vragen lopen zij rond? Die informatie kan de gemeente boven tafel krijgen door bijvoorbeeld een debatavond te organiseren met jongeren, hen een belevingsmatrix te laten invullen of door ouderen vragen te stellen in het buurthuis. Uitvoerend medewerkers hebben dagelijks met de doelgroep te maken, dus zij kennen de vragen van de burger het beste. Ook in jaarlijkse burgerpeilingen heeft de gemeente de mogelijkheid vragen op te nemen over de beleving van het sociaal klimaat. Ten slotte is de gemeente als uitvoerder van de Wmo verplicht burgers te betrekken bij het Wmo-beleid. De Wmo-raad is de meest gebruikte vorm. Gemeenten kunnen via de Wmo-raad de beleving van de doelgroep in beeld krijgen.

empowerment worden cliënten of patiënten in de eerste plaats als mensen gezien met eigen betekenisgevingen, gevoelswerelden, dromen en krachten, ook al zijn deze laatste niet steeds zichtbaar voor de betrokkenen zelf of voor hun omgeving (Van Regenmortel, 2011).

Versterken van vertrouwen

De Nationale Ombudsman concludeert in zijn jaarverslag 2011 (verschenen in 2012) dat het vertrouwen tussen de burger en de overheid onder druk staat. De overheid is enerzijds steeds meer aanwezig in het dagelijks leven van de burger en anderzijds stelt de burger zich kritischer op.

Om het vertrouwen van de burger in de overheid te versterken is een betekenisvolle relatie tussen burger en overheid nodig. De overheid moet bewust kiezen voor een houding van vertrouwen in de burger om te komen tot een inhoudsvolle relatie. Dit houdt ook in dat de overheid de kritische betrokkenheid van de burger positief waardeert.

Hoe kan de overheid inhoud geven aan dit vertrouwen? Volgens de Nationale Ombudsman (2012) kan de overheid dit vertrouwen versterken door een constructieve schakel te realiseren, een interface tussen overheid en burger. Deze interface is opgebouwd uit drie onderdelen: 1) persoonlijk contact, 2) burgers serieus nemen en met respect behandelen, 3) niet óver de burger beslissen, maar mét de burger. Dit kan door vormen van participatie bij grote projecten, maar ook bij individuele kwesties. Mét de burger beslissen kan alleen tot goede

resultaten leiden als de overheid bereid is de burger vertrouwen te schenken. Het komt erop aan dat overheid en burger ondanks hun verschillende rollen op een gelijkwaardige manier met elkaar omgaan.

Volgens Kenis (2011) laat elke evaluatie van zorg zich analyseren als een verhouding tussen inzet van middelen en tevredenheid van burgers. Hierbij is de dialoog met burgers een zeer nuttig en effectief instrument om de informatie in beeld te krijgen. Het bij elkaar brengen van interne en externe informatie stelt de gemeente als regisseur van zorg in staat om vast te stellen of de burgers effectief geholpen zijn.

Brigite van Haaften, gedeputeerde Jeugd, Cultuur en Samenleving bij de Provincie Noord-Brabant, waarschuwt voor de valkuil klanttevredenheid als enige indicator te nemen: 'Klanttevredenheid is een belangrijke indicator, maar zeker niet de enige. Als een jongere keihard wordt aangepakt door zijn jeugdreclasserder, dan geeft hij echt geen 8 voor klanttevredenheid. Maar de aanpak is wel goed voor de samenleving én op termijn ook voor die jongere. Of je op een goede manier hebt gewerkt, verantwoord je aan je collega's in je netwerk'.



Brigite van Haaften

Vitale coalities van formele en informele zorg

De vier transitieën gaan voor de gemeente gepaard met een behoorlijke efficiencykorting, omdat het stelsel goedkoper

Crowding-out hypothese

Deze hypothese vergelijkt de relatie tussen formele zorg en informele zorg met een overbevolkte kamer (afgesloten fysieke ruimte) waar nieuwe mensen blijven toestromen en de aanwezigen verdringen. Hetzelfde gebeurt volgens deze hypothese met zorg: in een vast omliggende zorgruimte komt nieuwe informele of formele zorg binnen en stroomt oude formele of informele zorg uit (Steyaert, 2010).

moet. Dit kan leiden tot krimp van de formele zorg. Volgens de crowding-out hypothese zou informele zorg het ontstane gat opvullen, zodat de totale zorg niet vermindert (zie kader). Maar in de praktijk blijkt dat dit niet het geval is. Kwekkeboom stelt dat een terugvalmogelijkheid op professionele hulp een basisvoorwaarde is voor het kunnen realiseren van zorg door de samenleving (Veldhuysen, 2011). Volgens **Steyaert** is een mogelijke strategie om de bezuinigingen op te vangen en de totale zorg niet te laten verminderen het ontwikkelen van vitale coalities tussen formele en informele zorg. Hierbij is het uitgangspunt dat in de samenleving informele hulpbronnen aanwezig zijn en dat die hulpbronnen ontgonnen en benut worden door de formele zorg. De gemeente heeft als regisseur de rol om de krachtige samenwerking tussen formele en informele zorg te bevorderen (Steyaert, 2011).

De Engelse socioloog Bulmer splitst het begrip care in 'caring for' en 'caring about' (Kwekkeboom, 2010a, p.24). Volgens Kwekkeboom kunnen professionals in de zorg er problemen mee hebben om hun kennis en deskundigheid te delen met bijvoorbeeld familieleden of andere mantelzorgers. **Kwekkeboom**: 'In dat geval blijft "community care" gewoon "care in the community" en betekent "vermaatschappelijking" niets anders dan het verplaatsen van de institutionele zorg naar de wijk. Terwijl ze allianties moeten aangaan en beide vormen van care elkaar iets te bieden hebben en iets aan elkaar te leren' (Kwekkeboom, 2010, p.26).

Caring for

Care in the community
professionele zorg

Caring about

Care by the community
Informele zorg en vrijwilligerswerk

Figuur 12: Verschil caring for en caring about.

Kwekkeboom: 'Ik vind dat daar de taak van de professional begint: bij het bijstaan en ondersteunen van mensen in het verlenen van zorg aan elkaar. En als blijkt dat het elkaar steunen niet gaat of niet voldoende is, dan kunnen professionals het deels of volledig overnemen' (Kwekkeboom, 2010, p.25).

Nieuwe coöperaties met burgers

De Boer en Van der Lans (2011) pleiten in hun essay 'Burgerkracht' voor een nieuwe structuur die uitgaat van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van burgers. Deze structuur kan de vorm krijgen van coöperaties van burgers en aanbieders. In deze coöperatie krijgen burgers die lid zijn diensten en voorzieningen gratis, met korting of met door de overheid of verzekeringen gedekte vouchers of persoonsgebonden budgetten. Met deze vouchers of persoonsgebonden budgetten kunnen ze dienstverleners inhuren. Een deel van de uitvoering kunnen financiers, zoals een gemeente, bij de coöperatie beleggen. Twee voordelen van deze coöperatiegedachte zijn dat je direct werkt vanuit de vraag van de burger en dat je rechtstreeks stuurt op samenwerking. Ook kun je administratieve lasten afvangen en een zekere verplichting opleggen aan zowel de burger (afnemer) als dienstverlener. De focus binnen de coöperatie is positief in plaats van negatief.

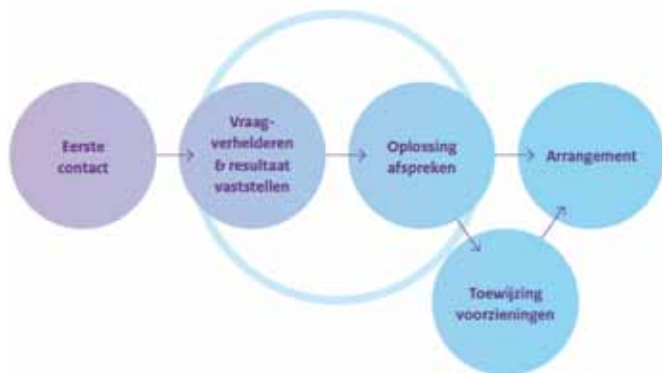
VNG-programma 'De Kanteling'

Vanuit de compensatieplicht zijn gemeenten verplicht burgers te compenseren als zij beperkingen ervaren in hun zelfredzaamheid en deelname aan de samenleving. De compensatieplicht gaat dus uit van het gewenste resultaat 'zelfredzaamheid en participatie' (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, 2010d). De VNG ondersteunt de gemeenten bij de invulling van de compensatieplicht via het programma 'De Kanteling' (Op het Veld et al., 2012). Het denken in resultaten maakt de compensatieplicht concreet. De vier domeinen in de compensatieplicht (zie voetnoot 2) zijn vertaald naar acht concrete resultaten:

1. iedere burger kan wonen in een schoon en leefbaar huis;
2. iedere burger kan wonen in een voor hem/haar geschikt huis;
3. iedere burger kan beschikken over goederen voor primaire levensbehoeften;
4. iedere burger kan beschikken over schone, draagbare en doelmatige kleding;
5. iedere burger kan thuis zorgen voor kinderen die tot het gezin behoren;
6. iedere burger kan zich verplaatsen in, om en nabij het huis;
7. iedere burger kan zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel;
8. iedere burger heeft de mogelijkheid om contacten te hebben met medemensen en deel te nemen aan recreatieve, maatschappelijke of religieuze activiteiten.

Voor gekanteld werken zijn een zorgvuldige inventarisatie van de situatie van de burger en het goed tegen elkaar afwegen van de mogelijke oplossingen essentieel. Het gemiddelde traject dat een burger doorloopt, neemt 'De Kanteling' als uitgangspunt. Het traject start vanaf het moment dat een beperking in deelname aan de samenleving wordt ervaren en loopt door tot het moment dat passende ondersteuning beschikbaar is ter compensatie van die beperking. Binnen dit traject onderscheidt 'De Kanteling' vijf functies: het eerste contact, het gesprek (vraag verhelderen/resultaat vaststellen), oplossingen afspreken, het arrangement, en de toewijzing van voorzieningen (zie figuur 13) (Op het Veld et al., 2012).





Figuur 13: De werkwijze van 'De Kanteling' (Op het Veld et al., 2012).

Binnen 'De Kanteling' komt de verbindende rol van de professionals tot uiting. Via het gesprek met een individuele burger over ondersteuningsvragen krijgen de professionals ook inzicht in concrete vragen op wijk- en buurniveau. Maatschappelijke instellingen stellen op basis van dit inzicht een (integraal) ar-

rangement aan voorzieningen op. Een voorbeeld hiervan is dat burgers die een beroep doen op de Wet werken naar vermogen worden ingezet om anderen te helpen bij het huishouden, boodschappen doen of het uitvoeren van klusjes (Op het Veld et al., 2012).

4.4 Het 'hoe' weergegeven per organisatiegebied

Om als gemeenten echt iets te doen met of vanuit de gedeelde principes van de vier transities is het van belang dat zij zich ontwikkelen tot organisaties die functioneren op plateau 4. Hiervoor is een verandering nodig in de organisatie op vijf organisatiegebieden (hoofdstuk 3, pagina 22).

De benodigde ontwikkeling van de gemeente naar niveau 4 is beschreven in de eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk. In onderstaande tabel is deze ontwikkeling vertaald naar wat er nodig is op de verschillende organisatiegebieden.

	Plateau 4	Paragraaf
Strategie en beleid	<i>De gemeente heeft de urgentie, omvang en complexiteit van de veranderopgave helder;</i>	4.1
	<i>De gemeente heeft een duidelijke lokale visie (en verbindt de vier transities vanuit de gedeelde principes);</i>	4.1
	<i>De gemeente weet welke groepen nieuwe cliënten (en hun omvang) naar de gemeente komen;</i>	4.1
	<i>De gemeente heeft opnieuw het niveau van voorzieningen bepaald (nieuwe opbouw van het sociale fundament);</i>	4.1
	<i>De fit tussen zorgvraag en zorgaanbod is leidend voor het aangaan van samenwerking met andere gemeenten en partners (waaronder marktpartijen);</i>	4.2
Processen en structuren	<i>De gemeente bevordert krachtige vormen van samenwerking tussen formele en informele zorg;</i>	4.3
	<i>Binnen de gemeenten zijn geen schotten aanwezig tussen de verschillende beleidsterreinen (horizontale ontkokering);</i>	4.1
	<i>De gemeentelijke structuur vloeit voort uit logica van de burger (directiemodel);</i>	4.1
Leiderschap en cultuur	<i>De gemeente faciliteert de verschillende netwerken (networkgovernance);</i>	4.2
	<i>Het college toont collectief leiderschap binnen een regisserende bestuursstijl;</i>	4.1
	<i>Het management gaat uit van het versterken van zelfregulerend vermogen van het team;</i>	4.1
Medewerkers en vaardigheden	<i>De gemeente creëert vertrouwen richting de burger door zo veel mogelijk persoonlijk contact, burgers serieus te nemen en door niet óver de burger te beslissen, maar mét de burger;</i>	4.3
	<i>Beleidsambtenaren hebben een interprofessionele handelswijze;</i>	4.1
	<i>De beleidsambtenaar is procesregisseur en pakt de regierol door overzicht te houden, contacten met burgers te onderhouden en te functioneren in netwerken (facilitymanager voor het netwerk);</i>	4.1
Middelen en ICT	<i>Medewerkers werken 'gekanteld': zij maken een zorgvuldige inventarisatie van de situatie van de burger wegen mogelijke oplossingen tegen elkaar af;</i>	4.3
	<i>De gemeente vermijdt perverse prikkels in het systeem en kiest bewust de juiste prikkel op basis van het gewenste doel;</i>	4.2
	<i>De gemeente stuurt op resultaat en maatschappelijk effect in plaats van input;</i>	4.2
	<i>De gemeente beschikt over een variëteit aan sturings- en selectiemechanismen (waaronder zelfsturing) en zet deze bewust in;</i>	4.2
	<i>De gemeente beperkt de regeldruk.</i>	4.2

Tabel 5: Ambitie voor gemeenten.



HOOFDSTUK 5

UITVOERINGSORGANISATIES AAN ZET

In hoofdstuk 3 introduceerde K2 de Plateauaanpak, een hulpmiddel voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties bij het vraagstuk dat de vier transitie's in het sociale domein met zich meebrengen. Daarvoor is het nodig dat uitvoeringsorganisaties functioneren op het vierde plateau, het niveau waarop uitvoeringsorganisaties mensgericht werken binnen de maatschappelijke keten. Dit betekent dat de organisaties de competenties van de mens centraal stellen en de nadruk leggen op samenwerking binnen de eigen organisatie (paragraaf 5.1), met de partners in de keten (paragraaf 5.2) en direct met de burgers (paragraaf 5.3). In hoofdstuk 4 schetsten wij welke stappen gemeenten dienen te zetten als zij zich willen ontwikkelen tot een organisatie waarin alle ontwikkelingen optimaal en in onderlinge samenhang kunnen worden opgepakt. In dit hoofdstuk staat de hoe-vraag voor uitvoeringsorganisaties en hun professionals centraal.

5.1 Samenwerking binnen de eigen organisatie

Om plateau 4 te bereiken, moeten uitvoeringsorganisaties intern het besef hebben dat het niet alleen gaat om een stelselwijziging (alleen overheveling van verantwoordelijkheden). Het gaat ook om vernieuwing: de vier transitie's en de gedeelde principes vragen ook een verandering van visie en werkwijzen (transformatie) (Op het Veld et al., 2012).

Transitie versus transformatie

Op het Veld et al. (2012) onderscheiden bij de vier ontwikkelingen twee soorten processen:

1. Het transitieproces

Dit gaat over de periode (met een duidelijk start- en eindpunt) van het veranderen van het huidige stelsel. De nieuwe situatie wordt mogelijk gemaakt door nieuwe regels, wetten, financiële verhoudingen en dergelijke.

2. Het transformatieproces

Dit proces is gericht op het realiseren van de beoogde inhoudelijke effecten van een stelselwijziging. Inhoudelijke effecten zijn: ander gedrag van professionals en burgers, andere cultuur bij instellingen en professionals, andere werkwijzen en het anders met elkaar omgaan tussen burgers/cliënten, professionals, instellingen en gemeenten.

Van Gennip: 'Het denken en huidige werken moet om. De wereld gaat er heel anders uitzien. Soms denken uitvoerende organisaties nog dat het alleen een kwestie is van overgaan van de verantwoordelijkheid naar gemeenten. Dat is naïef! Over zeven jaar ziet de jeugdzorg er heel anders uit. Het denken in functies, verwijzen en indiceren gaat op de schop.'

Zelfsturende klant als probleemeigenaar

Volgens Donkers (2009) moeten uitvoeringsorganisaties werken vanuit de strategie dat de zelfsturende klant centraal staat. Dit betekent dat naast de hulpvraag ook doelen, waarden, ervaringen, cultuur, sociaal netwerk en de situatie van de klant centraal staan. Met andere woorden: de uitvoeringsorganisatie stelt de empowerment van gezinnen centraal en hecht daarbij waarde aan het perspectief van de betrokkenen zelf (inclusief sociaal netwerk), hun ervaringskennis en hun deskundigheid (Lasker & Nijsten, 2010).

‘Mensen met een hulpvraag geven er net als de meeste mensen de voorkeur aan om hun leven zelf in de hand te houden, zelf verantwoordelijk te zijn.’
(Kwekkeboom, 2010a, p. 9)

Empowerment voor de professional

Lammers (2011) benoemt zes centrale begrippen van empowerment voor de professional:

1. Empowerment

Het uitgangspunt is dat de professional de expert is om het gezin een echte kans te geven eigen beslissingen te nemen samen met de mensen die voor hen belangrijk zijn.

2. Activeren

Een professional neemt niet het probleem over van het gezin, maar biedt kansen en handvatten om zelf oplossingen te zoeken, te vinden en uit te voeren.

3. Respect

De essentie van (zelf)respect is dat mensen eigen keuzes mogen maken. In de erkenning klinkt wederkerigheid door, maar dan moet de een oog hebben en zich bewust zijn van de ander.

4. Motiveren

Een tekort aan motivatie is een uitdaging voor de vaardigheden van een professional en niet een fout die de gezinsleden verweten kan worden. De professional zoekt aansluiting bij het gezin en start met motiveren van gezinsleden voor de verandering die zij zelf wensen te realiseren.

5. Veiligheid

6. Vertrouwen

Volgens Kwekkeboom (2010b) blijven er kwetsbare burgers voor wie keuzevrijheid en autonomie op een bepaald moment en in een bepaalde situatie een gevaar zijn in plaats van verworvenheden. Bepaalde groepen kwetsbare burgers, zoals mensen met een verstandelijke beperking of een ernstige psychische beperking, kunnen niet overzien wat de gevolgen zijn van het eigen handelen. Organisaties en professionals moeten zich hier bewust van zijn. Ook weten de uitvoeringsorganisatie en de professional dat een jeugdige primair afhankelijk is van

zijn ouders als het aankomt op goede opvoeding en veilig en gezond kunnen opgroeien. Professionals moeten kunnen ingrijpen als ouders niet in staat zijn de rol van opvoeder te vervullen of als de veiligheid van de jeugdige in het geding is. Dit in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Bettonvil et al. (2011) geven aan dat professionals juist bij gezinnen waarin zich kwetsbare problemen voordoen in en dichtbij de gezinnen moeten werken. De verantwoordelijkheid en mogelijkheid om de eigen kracht te versterken ligt namelijk in het gezin.

Krachtgerichte zorg

Hulpverlening vanuit de empowermentbenadering is krachtgerichte zorg. Het doel van krachtgerichte zorg is dat mensen weer greep krijgen op hun eigen leven en hun omgeving, zodat er weer aansluiting is met zichzelf en met anderen, met de directe omgeving en de samenleving als geheel. De betrokkene kan hierdoor volwaardig en op maat deelnemen aan de samenleving. Het appèl op de veerkracht van de hulpvrager en daarbij het stimuleren van steun- en hulpbronnen in zijn omgeving is de sleutel. Ook betekent krachtgerichte zorg ‘minst ingrijpende zorg’. Dit is zorg die volledig aansluit bij de hulpvrager en zijn waarden en normen. Professionals moeten extra aandacht besteden aan de sociale netwerken van de hulpvrager. Zij dienen deze te versterken of te herstellen. Ook kan de professional nieuwe netwerken aanboren of creëren (Van Regenmortel, 2011).

Vugts: ‘Als iemand zijn eigen netwerk kan inzetten, ontziet hij zichzelf ook. Dan kunnen wij ons als beroepskrachten inzetten voor de mensen die het echt hard nodig hebben.’

Effectieve methodes of effectieve professionals?

Levering: *'Uit onderzoek dat we hebben uitgevoerd voor de jeugdzorg-instelling Bijzonder Jeugdwerk Brabant in Deurne blijkt dat het niet zozeer gaat om effectieve methodes maar om effectieve professionals. Dat vind ik belangrijk. We hebben aan jongeren die in deze instelling verbleven én hun ouders gevraagd wat een professional effectief maakt. Wat deden ze dat hielp? Daaruit bleek heel duidelijk dat het professionals zijn die de ruimte nemen, dat geeft de doorslag. En die soms misschien ook eens iets doen wat eigenlijk niet mag.'*

K2 sprak met **Wil Vugts**, senior opbouwwerker bij Welzijn Eindhoven en winnaar van de Sociaal Werker Award 2011, over krachtgerichte zorg. Hij zegt: 'In het opbouwwerk proberen we steeds meer het eigen netwerk van burgers te stimuleren. Dit netwerk lijkt vaak zwak, maar als je met mensen om de tafel gaat, is er soms meer mogelijk dan je denkt, al moeten we natuurlijk wel opletten dat we het lichtpuntje niet overvragen.' Ook Vugts wijst op het belang van veerkracht: 'Soms doe je dingen waarvan je denkt "Is dit nu mijn werk"? Maar dat is dan een voortraject om een stapje verder te komen met een gezin. Want ook aan eigen kracht is een grens. Maar het is een zoektocht: hoe ver en hoe lang veer je mee?'

De uitleg over krachtgerichte zorg van Van Regelmortel komt overeen met de visie op het aanbod van de uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van VWS binnen het programma Welzijn Nieuwe Stijl. Het aanbod dient gebaseerd te zijn op de vraag van de burger en de visie van de gemeenten. Werken volgens de principes van Welzijn Nieuwe Stijl stelt de vraag naar duurdere voorzieningen uit en maakt het bieden van efficiëntere ondersteuning mogelijk door meer collectieve arrangementen. De hulp, ondersteuning en zorg van uitvoeringsorganisaties is gericht op het versterken van het zelfregulerend vermogen van de burger en het betrekken van de eigen sociale



Wil Vugts

omgeving bij de ondersteuning. Efficiëntie komt ook tot stand door samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties op de verschillende domeinen (werk en inkomen, jeugdzorg, onderwijs en Wmo) (Ministerie van VWS, 2010).

Krachtgerichte organisaties

Krachtgerichte zorg vraagt om krachtgerichte organisaties. Dit zijn organisaties die lerend en reflexief zijn en professionals ondersteunen in en toerusten om krachtgericht te handelen. De organisatie draagt deze houding uit naar haar professionals en stimuleert hun eigen kracht (empowerment). Het motiveren van werknemers en aanzetten tot samenwerking tussen verschillende teams of groepen binnen de organisatie is de taak van het management (Van Regelmortel, 2011). Concreet betekent dit dat de organisatie en de manager niet het probleem overnemen van de professional, maar professionals juist activeren door kansen en handvatten te bieden om zelf oplossingen te zoeken. Het activeren en motiveren van het team of de professional begint bij de verandering die het team of de professionals zelf wensen te realiseren. Hierbij geldt dat een tekort aan motivatie een uitdaging is voor de organisatie en niet een fout die het team/de professional te verwijten valt. Wederzijds respect is aanwezig in de organisatie. Eigen keuzes mogen maken is de essentie van (zelf)respect. Ten slotte is vertrouwen in de professional belangrijk in de organisatie: de professionals moeten zich veilig voelen in de organisatie (Lammers, 2011).

Van der Lans (2008) stelt dat de competentie 'overtuigend professioneel handelen' gestimuleerd dient te worden. Dit betekent dat professionals zich niet belemmerd voelen door of beroepen op hun taakomschrijvingen, case load en dergelijke, maar gewoon doen wat nodig is. Verantwoording is volgens Van der Lans een verplichting aan jezelf als professional. Door te verantwoorden aan jezelf, ga je beter werk leveren. Hiervoor moeten professionals nadenken over de vraag die nu vaak bij de leidinggevendenden ligt: hoe zou ik mezelf willen verantwoorden en hoe kan ik mijn werk beter doen? Vanuit het antwoord op die vragen ontstaat vanzelf de verandering (Van der Lans, 2008).

Relatie burger en professional centraal bij verandering van de interne organisatie

Regelsystemen waarmee het management de werkprocessen van de professionals tracht te plannen en controleren, zitten de professionals dwars bij het uitvoeren van hun werkzaamheden (Weggeman, 2007). Volgens Van der Lans (2008) is de essentie van de publieke sector de relatie tussen kwetsbare burger(s) en hun sociale netwerk en professional(s). Het ontwerpen en veranderen van de uitvoeringsorganisatie zal vanuit deze essentie moeten starten. Vanuit deze basis is het mogelijk om een nieuw ordeningsmodel voor de organisatie tot ontwikkeling te brengen.

Binnen de krachtgerichte organisatie ondersteunen de processen en structuren juist het primaire proces van dienstverlening aan de cliënt. Dit betekent dat de professionals geen drempels tegenkomen in hun dienstverlening aan cliënten. Hoe moet de organisatiestructuur bij uitvoeringsorganisaties er dan uitzien?

Processen en structuren

Volgens Mintzberg (1995) moeten de gekozen elementen van de structuur leiden tot interne consistentie of harmonie.

Tevens leidt het tot een basisconsistentie met de situatie van de organisatie (leeftijd, omvang, omgeving, enzovoort). Mintzberg geeft aan dat de structuur ontworpen kan worden op basis van de functie of op basis van de markt (omgeving) (zie tabel 6). Hieruit moet de uitvoeringsorganisatie een keuze maken.

Mintzberg hanteert voor de indeling van activiteiten het volgende onderscheid:

- doelen;
- de kenmerken van de eindmarkten die de organisatie bedient (producten en diensten die organisatie levert, de klanten aan wie de organisatie levert, de geografische gebieden waar de organisatie levert);
- middelen, de functies (werkprocessen, vaardigheden en kennis), die de organisatie gebruikt om producten en diensten te produceren (Mintzberg, 1995).

Volgens Mintzberg (2000) is de structuur van de organisatie het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken vervolgens worden gecoördineerd.

Structuur Indeling naar

Functie	<i>kennis en vaardigheden</i>	<i>De structuur is ingedeeld op basis van specialistische kennis en vaardigheden; bijvoorbeeld alle algemeen maatschappelijk werkers in één afdeling, de schoolmaatschappelijk werkers in een andere afdeling, orthopedagogen in een derde afdeling enzovoorts.</i>
	<i>werkproces en functie</i>	<i>De structuur is ontworpen op basis van het werkproces; bijvoorbeeld signaleren (intake), uitvoering, evalueren (uitstroom).</i>
	<i>tijd</i>	<i>De indeling van de structuur is gebaseerd op het tijdstip waarop bepaalde activiteiten worden uitgevoerd.</i>
Markt	<i>output</i>	<i>De organisatie is gestructureerd op basis van de producten die geleverd worden; bijvoorbeeld trainingen en cursussen, ambulante hulpverlening, residentiële hulpverlening enzovoorts.</i>
	<i>klant</i>	<i>De verschillende typen klanten vormen de basis voor de structuur van de organisatie; bijvoorbeeld opvoed- en opgroei-problematiek, kinderen met een licht verstandelijke beperking, kinderen met een psychische beperking of stoornis in het autistisch spectrum enzovoorts.</i>
	<i>geografisch gebied</i>	<i>De structuur van de organisatie is gebaseerd op de geografische gebieden waar de organisatie werkzaam is; bijvoorbeeld op basis van gemeenten of de subregio's in Noord-Brabant.</i>

Tabel 6: Structuur van een organisatie op basis van functie en markt (Mintzberg, 1995).

Een organisatie moet ingericht worden op basis van ‘markt’ wanneer de samenhang van de werkzaamheden het belangrijkste is en deze samenhang niet simpel ondervangen kan worden door standaardisatie. Als de werkzaamheden onregelmatig van aard zijn, de standaardisatie makkelijk de samenhang tussen de werkzaamheden kan opvangen of als de belangrijkste samenhang proces en schaalvergroting is, dan moet de uitvoeringsorganisatie kiezen voor een structuur gebaseerd op functie (Mintzberg, 1995).

Om de structuur zo in te richten dat de professionals worden gefaciliteerd, moet het management van de uitvoeringsorganisatie de politici en beleidsmakers wijzen op verkeerde aansturing vanuit wetten en beleid, aldus Zuurmond en De Jong (2010).

Beheersbaarheid en regeldruk

In hoofdstuk 4 stellen Van Gennip en Kwekkeboom dat het huidige stelsel nog te veel perverse prikkels bevat. Noordegraaf (2008) voegt daaraan toe dat deze prikkels geleid hebben tot een kloof tussen management en professional. Het management dient het uitvoeringsproces door te lichten op onnodige administratieve handelingen, op een overdaad aan regels, op perverse financiële prikkels en op onwerkbaar ICT. Een voorbeeld is dat de huidige financiële sturingsinstrumenten, zeker de planning-en-controlinstrumenten, individuele afdelingen aansturen op individuele targets. Hierdoor wordt elke afdeling gedwongen voor zichzelf te gaan (Zuurmond & De Jong, 2011).

In paragraaf 4.2 is gemeenten geadviseerd de perverse prikkels in het systeem te vervangen door te denken in oorzaak en gevolg. Dit betekent volgens Zuurmond en de Jong (2011) dat de uitvoeringsorganisaties hun missie en visie moeten baseren op het gewenste maatschappelijk effect (participatie). Deze missie en visie vertalen zij daarna zelf in meetbare doelstellingen en prestatie-indicatoren op het niveau van output, bijvoorbeeld klanttevredenheid. Managers signaleren volgens Noordegraaf (2008) de relevante ontwikkelingen en gebeurtenissen binnen de vier transitieën en vertalen ideeën die voortvloeien uit de vier

transitieën naar dagelijkse productieprocessen.

Het is belangrijk dat correctie- en controlemechanismen, zoals ICT en juridische en financiële instrumenten, draagvlak hebben in de organisatie, omdat deze effectiever zijn dan extern opgelegde correcties (Baggerman et al., 2011). Dit betekent volgens Noordegraaf (2008) ook dat extern opgelegde verplichte standaarden door managers op afstand van de werkvloer worden gehouden of dat managers zich verzetten tegen door de gemeente opgelegde instructies of systemen. Als extern toezichthouder moet de gemeente zorgen voor de aanwezigheid van voldoende vormen van zelfregulering (Baggerman et al., 2011).

Het personeelsbeleid moet afgestemd worden op de competenties die de vier transitieën stellen aan de professionals (Zuurmond & De Jong, 2011). Leidinggevend van de uitvoeringsorganisatie moeten de professionals dus managen op een manier die bij de maatschappelijke opgave past waarvoor de professionals staan. Dit betekent dat managers zich niet alleen bezighouden met prestaties en productie, maar ook met het definiëren van prestaties en wie over de prestaties gaat (Noordegraaf, 2008). Volgens het RMO moet het in de organisatie mogelijk zijn de handelingspatronen continu ter discussie te stellen (Baggerman et al., 2011).



Van Haften: ‘In overheidsland timmeren we competenties vaak dicht in regels voor verantwoording. Je moet verantwoorden, maar wat we vergeten en wat we daarmee weg organiseren is het vertrouwen in professionaliteit. Dit betekent ook dat professionals de ruimte moeten krijgen om direct in te grijpen als er iets ontzettend fout dreigt te gaan. Wie heeft dan de bevoegdheid en wordt gesteund door alle lagen die daarboven zitten om meteen in te grijpen? Dat is één van de uitdagingen waar de gemeenten straks voor staan.’



Van Haften: ‘Bestuurders moeten hun professionals back-up geven. Laat je niet leiden door de angst dat er een keer iets fout gaat. Natuurlijk, het gaat om kwetsbare kinderen, en moet je daar uiterst zorgvuldig mee zijn, maar laat je niet klemzetten. Dan komen geen creatieve ideeën en innovaties meer tot stand. Bestuurders moeten professionals aanmoedigen en niet afremmen.’

Volgens **Kwekkeboom** hebben professionals in de praktijk vaak te weinig tijd om na te denken over wat nieuwe wetten betekenen voor de organisatie over tien jaar. Ook in de opleidingen worden ze hier onvoldoende voor toegerust. ‘Dus wat dat betreft kun je het ze niet kwalijk nemen dat ze achter de feiten aan lopen. Gemeenten vertalen hun opdracht verkregen vanuit het Rijk (zelfde taken met minder middelen) in taken voor de organisaties en de organisaties vergeten de tijd te nemen om zich er ook echt op toe te rusten.’

5.2 Samenwerking met partners in het netwerk

Een van de opgaven van de vier ontwikkelingen is de vormgeving van een nieuw lokaal, (sub)regionaal of provinciaal samenspel. Dit nieuwe samenspel tussen gemeenten en instellingen en tussen instellingen onderling moet ervoor zorgen dat het sociale domein zo is ingericht dat (kwetsbare) burgers kunnen participeren in de samenleving (Op het Veld et al., 2012). Het bereiken van het gewenste effect komt tot stand door allerlei verschillende activiteiten, producten, diensten en voorzieningen. Welke nodig zijn, hangt af van de vraag van het gezin.

Frenken: ‘Zorgaanbieders zijn ook hun gedachten aan het opmaken: wat willen wij? De gemeente probeert een positief plaatje te maken, de aanbieders een negatief en die leggen we straks op elkaar.’

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat het samenwerkingsmodel van Kenis met vier kwadranten in beeld brengt wanneer samenwerking noodzakelijk is. De vraag van de burger staat hierbij centraal. Bij een complexe hulp- en ondersteuningsvraag is samenwerking nodig tussen instellingen. Als al het aanbod in de gemeenten aanwezig is, dan is slechts samenwerking nodig tussen instellingen. Wanneer het gewenste aanbod verspreid is over meerdere gemeenten en uitvoeringsorganisaties, is een Multiorganisatienetwerk nodig (Kenis, 2011).

Samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties

De krachtgerichte organisatie (zie paragraaf 5.1) is een organisatie die soepel samenwerkt met andere organisaties. Hiervoor gebruikt de organisatie haar invloed en macht om empowerment te stimuleren tussen organisaties. Dit betekent het uitwisselen van informatie en het coördineren van diensten tussen organisaties. Ook streeft de krachtgerichte organisatie een naadloze zorg op maat na, waarbij de organisatie zich sterk maakt voor sociale rechtvaardigheid (Van Regenmortel, 2011).

Bij de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties staat de vraag van de burger centraal. Het samenwerkingsmodel van Kenis (Kenis, 2011) stelt dat voor het beantwoorden van een complexe vraag van de burger activiteiten nodig zijn die een uitvoeringsorganisatie niet alleen kan bieden. Dit betekent dat uitvoeringsorganisaties moeten samenwerken om de complexe vraag te kunnen beantwoorden.

Uitvoeringsorganisaties kunnen de effectiviteit van de samenwerking beoordelen aan de hand van de volgende vragen (Kenis, 2011):

- Zijn alle producten door de samenwerking aanwezig om de vraag van de burger te beantwoorden?
- Zitten de overgangen tussen de producten effectief en efficiënt in elkaar? Met andere woorden, is er geen overlap of een lacune?
- Is bij alle partijen sprake van draagvlak voor de samenwerking?

Relatie met de gemeente

Voor een optimale samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties is de regierol van de gemeente nodig. De gemeente als regisseur beïnvloedt de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties via beleid en beschikbare middelen (Kenis, 2011). Met andere woorden, de gemeente bepaalt de beschikbare middelen en de effecten die daarmee moeten worden bereikt en besluit over en bewaakt de onderlinge taakverdeling in het leveren van het dienstenpakket (zie paragraaf 4.2).

Volgens Jacobs en Goris (2011) stuurt de gemeente op inkoop van integrale diensten. Deze diensten zijn gebaseerd op de functionaliteiten en voorzieningen die nodig zijn om burgers optimaal van dienst te zijn. De gemeentelijke regie is gericht op ontschotting tussen bepaalde sectoren. en nieuwe vormen van organisatorische structurering en dienstverlening worden ontwikkeld (Jacobs & Goris, 2011). Gemeenten subsidiëren en treden op als regisseur van de taakverdeling tussen organisaties.

Het door de gemeente vastgestelde te behalen maatschappelijk effect (participatie van kwetsbare burgers in de samenleving) bepaalt de richting van de uitvoering én bepaalt wat en wie daarvoor precies nodig is. In dit proces vervult de gemeente volgens Op het Veld et al. (2012) vier rollen (zie tabel 7).

Verskillende rollen van de gemeente

Sturend	<i>De gemeente brengt in deze rol partijen samen die voor de uitvoering moeten zorgen en de gemeente bewaakt de relatie tussen het gewenste effect en het aanbod dat wordt gevormd.</i>
Faciliterend	<i>De gemeente richt zich op 'het mogelijk maken van vernieuwingen' door bijvoorbeeld regels aan te passen, verkoking op te heffen en vergunningen aan te passen.</i>
Ontwikkelaar	<i>Samen met andere partijen denkt de gemeente na over en experimenteert met nieuwe vormen van samenwerking en/of nieuwe vormen van aanbod.</i>
Opdrachtgever	<i>De gemeente functioneert als opdrachtgever als de samenwerking formeel tot stand is gebracht.</i>

Het management van de uitvoeringsorganisatie is niet alleen gericht op het realiseren van de benodigde veranderingen intern (zie paragraaf 5.1). Extern dient de uitvoeringsorganisatie ruimte te verwerven bij de gemeente voor deze veranderingen. Een voorwaarde hiervoor is dat de uitvoeringsorganisatie politici en ambtenaren goed informeert over trends in de samenleving. Het signaleren van deze trends mag niet betekenen dat de uitvoeringsorganisatie meteen zelf probeert professionals op het probleem te zetten (De Boer & Van der Lans, 2011). De gemeente dient niet meer te financieren op basis van output, maar op basis van outcome (maatschappelijke effecten), zie paragraaf 4.2.

Samenwerking tussen professionals

In de inleiding van deze paragraaf stelde K2 dat het bereiken van het maatschappelijke effect tot stand komt door allerlei verschillende activiteiten, producten, diensten en voorzieningen. Dit betekent niet alleen dat uitvoeringsorganisaties moeten samenwerken, maar ook de professionals op de werkvloer.

Opleiding van professionals

Volgens Kwekkeboom worden professionals in de sociale sector onvoldoende toegerust om waar te maken wat in de nieuwe wetgeving van hen wordt gevraagd: 'Wat ik zou willen bereiken, is dat die strikte scheiding tussen opleidingen wordt opgeheven. Op de Hogeschool van Amsterdam bieden we vier verschillende sociale studies, met elk hun eigen onderwijsritme. Die structuren zouden we aan elkaar moeten aanpassen. Bij de minor "community care" die ik heb gegeven, heb ik zes opleidingen samengebracht. Dat het lukte om studenten uit die verschillende disciplines bij elkaar te brengen in een minor werd gezien als een hele prestatie, maar eigenlijk zou het normaal moeten zijn. Want voor wonen en zorg in een samenleving heb je mensen nodig die aan welzijn werken, die aan gezondheid werken, mensen die verstand hebben van woningbouw en omgeving, mensen met verstand van werk. Als we willen dat professionals in de praktijk denken vanuit de cliënt en niet vanuit hun professie, dan moeten we ze dat hier leren.'

Van Gennip: ‘In mijn droom, en ik hoop dat die uitkomt, gaan we kennis en deskundigheid van professionals uit al die zorgsectoren veel meer naar voren brengen en in de eerste lijn bij elkaar zetten.’

D’amour (2005) geeft aan dat de samenwerking tussen professionals complex is door het bestaande professionele paradigma. Dit paradigma is opgebouwd uit een op de opleiding en in de discipline gebaseerde visie op cliënten en de te leveren diensten enerzijds, en anderzijds uit sterke theoretische en op discipline gebaseerde kaders die toegang geven tot rigide omschreven professionele jurisdictie. Samenwerking vraagt om veranderingen in dit paradigma en om het implementeren van het denken vanuit samenwerking in plaats van uit competitie. Ook speelt de omgeving waarin professionals bewegen een rol. Deze omgeving representeert niet alleen kansen, maar ook organisatorische beperkingen.

Bettonvil et al. (2011) beschrijven dat professionals door de vier transities en de gedeelde principes daartussen meer moeten samenwerken met professionals uit andere disciplines en hun kennis en ervaring met elkaar moeten delen.

Bestaande ervaring met interprofessionele samenwerking

Volgens Collignon, Hooge, De Leede en Koeman (2010) is door steeds verdere specialisatie, een toenemende onderlinge afhankelijkheid en hogere maatschappelijke eisen een beweging zichtbaar richting ‘verbreding’ of ‘ontgrenzing’. Interprofessionele of interorganisatorische afstemming en samenwerking zou het gevolg moeten zijn van deze verbreding of ontgrenzing.

Samenwerking

Volgens D’amour (2005) is samenwerking een dynamisch, interactief en interpersoonlijk proces dat is opgebouwd uit verschillende begrippen:

- **Gedeeld/gezamenlijk**

Het gaat hier om een gedeelde of gezamenlijke verantwoordelijkheid, besluitvorming en/of filosofie (visie).

- **Partnerschap**

Partnerschap impliceert dat twee of meer actoren meedoen in een gezamenlijke onderneming. Het gaat om een collegiale relatie die authentiek en constructief is. Het vereist open en eerlijke communicatie en wederzijds vertrouwen en respect. Iedere deelnemer is zich bewust van en waardeert de bijdragen en perspectieven van de anderen. Samenwerking vereist dat partners gemeenschappelijke doelen of resultaten nastreven.

- **Onderlinge afhankelijkheid**

Samenwerking vereist dat professionals onderling afhankelijk zijn in plaats van autonoom. Complexe zorgvragen vragen expertise, bijdragen en participatie van elk van de professionals binnen de samenwerking. Wanneer de verschillende professionals zich bewust zijn van deze onderlinge afhankelijkheid, dan ontstaat er synergie, waardoor de individuele bijdragen gemaximaliseerd worden en het resultaat meer wordt dan de som der delen.

- **Kracht/vermogen**

Echt partnerschap wordt gekarakteriseerd door de gelijktijdige inzet van empowerment van elke deelnemer. Alle deelnemers (h)erkennen elkaars empowerment.

Er zijn volgens D’amour drie verschillende vormen van samenwerking:

- 1. Multiprofessionele samenwerking**

Binnen deze samenwerking werken meerdere professionals samen aan hetzelfde doel. Zij doen dit onafhankelijk van elkaar. Verschillende activiteiten kunnen wel parallel lopen.

- 2. Interprofessionele samenwerking**

Bij deze vorm van samenwerking is inspanning nodig om verschillende thema’s, werkprocessen, enzovoort tot op een bepaalde hoogte te integreren en te vertalen. Er is sprake van een gemeenschappelijk doel en besluitvormingsproces. Het vraagt een integratie van kennis en expertise, zodat de samenwerking leidt tot oplossingen voor de complexe vragen.

- 3. Transdisciplinaire samenwerking**

Deze vorm van samenwerking verwijst naar een professionele praktijk waarin consensusvorming en het openen van de professionele territoria een grote rol spelen. Grenzen tussen disciplines vervagen en de uitwisseling van kennis, vaardigheden en expertise overstijgt de traditionele grenzen van de verschillende disciplines.

Voor het 'ontkokerd' aanpakken van maatschappelijke vraagstukken, waarbij de cliënt centraal staat, is afstemming en samenwerking noodzakelijk.

In twee ontwikkelingen is deze 'ontgrenzing' zichtbaar. Ten eerste nemen maatschappelijke organisaties, zoals onderwijs-, zorg- en welzijnsinstellingen en woningcorporaties een grotere verantwoordelijkheid dan alleen het uitvoeren van de eigen reguliere kerntaak. Voor interactie en samenwerking gaan maatschappelijke organisaties en hun professionals verbinden met elkaar en hun omgeving aan en begeven zij zich (deels) op elkaars werkdomein (Collignon et al., 2010).

Ten tweede werken verschillende professionals ook samen binnen het CJG. Volgens het Programmaministerie Jeugd en Gezin (2010) vereist een gezamenlijk werkproces binnen het CJG een praktische samenwerking tussen de verschillende professionals. Binnen het samenwerken in het CJG is openstaan en leren van elkaar heel belangrijk (elkaars beroep, kennis, expertise en werkprocessen leren kennen). Het gezamenlijke werkproces vraagt om professionals die breed kunnen denken en bereid zijn zich te verdiepen in het werk van de ander. Ook nemen professionals gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor goede hulpverlening aan gezinnen. Elke beroepsgroep brengt daarbij de eigen expertise en vaardigheden in en (h)erkent die van de ander. Hierdoor wordt de gezamenlijke kracht vergroot en de hulpverlening effectiever. Dit proces heeft tijd nodig en vergt vertrouwen. Openheid en vertrouwen tussen disciplines is een essentiële voorwaarde voor het functioneren in een samenwerking, zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin.

Rol uitvoeringsorganisaties

Voor het ontwikkelen van een gezamenlijk werkproces is naast samenwerking tussen professionals in de uitvoering, afstemming en samenwerking nodig tussen de professionals en de managers van de uitvoeringsorganisaties (Jeugd en Gezin, 2010).

De managers:

- zorgen dat het nieuwe, gezamenlijke werkproces wordt ondersteund met beleidsafspraken en een duidelijke beslissingsstructuur;
- stimuleren (een deel) van hun medewerkers zich zowel te verbinden met de moederorganisatie als met de structuur, doelen en werkprocessen in de samenwerking;
- geven de professionals voldoende tijd en ruimte om met collega's van andere disciplines een gezamenlijke werkwijze te ontwikkelen. Het helpt als managers van de verschillende organisaties hierover met elkaar afspraken maken, om te voorkomen dat hulpverleners uiteenlopende opdrachten krijgen;
- moeten de werkprocessen en targets van de moederorganisatie aanpassen aan die van de samenwerking;
- hebben een voorbeeldfunctie als het gaat om de wil en het enthousiasme om de meerwaarde van de samenwerking handen en voeten te geven, wat zij alleen maar kunnen als ze zich er persoonlijk mee hebben verbonden.



5.3 Samenwerking met de burger

Van der Lans (2008) geeft aan dat de essentie van het sociale domein de relatie tussen burger(s) en professional(s) is. Toegankelijkheid, erkenning van de professionele deskundigheden, wederzijds vertrouwen, wederkerigheid, nabijheid en doel- en oplossingsgerichtheid kenmerken deze relatie. Ook kenmerkt deze relatie zich door een directe aanpak, waarbij de professional de burger meeneemt en stimuleert. Het gaat om een doelgerichte relatie tussen professionals en burgers.

Vugts onderschrijft deze beschrijving van de relatie tussen professionals en burgers: ‘Praat vooral niet over mensen, maar mét hen. Dat heb ik ook in het jongerenwerk geleerd. Jongeren rekenen je daarop af.’

Van Haaften vertaalt de uitspraak van Vugts in een competentie van een goede professional: ‘Een van de benodigde competenties is empathie. Je moet kunnen begrijpen wat iemand je vertelt zonder daar meteen over te oordelen. Hulpverleners moeten hiervoor de ruimte krijgen.’

Kenis: ‘Wie is nu eigenlijk die nieuwe werknemer in de zorg? Hoger opgeleiden worden een ander type werknemer. Van een toegewijde relatie met één organisatie en daar jarenlang carrière maken is steeds minder sprake. Werknemers gedragen zich eigenlijk hetzelfde als burgers. Zij willen gewoon dingen regelen, combineren, samenbrengen, verbinden en zo naar oplossingen zoeken. Het zijn geboren netwerkers. In de toekomst hebben we niet-te-grote, gespecialiseerde en competente organisaties nodig die bereid zijn met elkaar samen te werken. Binnen deze samenwerking zijn mensen nodig die verbindingen kunnen leggen tussen de verschillende organisaties (generalisten). De werknemers van de toekomst zullen waarschijnlijk liever aan de kant van het spectrum gaan werken waar ze innovatief kunnen verbinden, waar ze een soort van makelaarsfunctie hebben. De nieuwe werknemer is dus enerzijds de uitdaging die naar ons toekomt, maar hij is ook precies de werknemer die nodig is om de veranderende organisatievorm in te richten. Mensen in organisaties zijn dan specialisten. Maar ook deze specialisten zullen straks een beetje het DNA van het samenwerken moeten hebben.’

Competenties van de professional

Bettonvil et al. (2011) schetsten de betekenis van de Transitie Jeugdzorg voor de professionals in relatie tot de burger. Een professional moet gezinnen ondersteunen bij wat ze zelf kunnen doen, al dan niet met hulp van hun sociale netwerk (uitgaan van eigen kracht).

Van Haaften: ‘De houding van professionals moet niet meer zijn: “Heeft u een probleem? Kom maar bij ons. Wij lossen het voor u op”, maar: “Kom maar bij ons, dan kijken we hoe we u kunnen helpen dat zelf op te lossen.” Dat is mensen in hun kracht zetten.’ Volgens **Steyaert** kan er veel geleerd worden van de professionaliteit van opbouwwerkers: ‘Van dit soort vroedvrouwen in het sociale domein, mensen die dingen ter wereld helpen, kunnen we veel leren. Ook fysiotherapeuten hebben een dergelijke voorbeeldfunctie. Ze laten je voortdurend zelf oefenen, maar verleggen daarmee wel je eigen grenzen. Ze doen je pijn of laten je jezelf pijn doen maar ze zorgen wel dat je er middels samenkracht weer uit komt.’

Professionals dienen dus te ondersteunen volgens de ‘eigen kracht’-benadering. De professional werkt naast en met het gezin en stimuleert hen de kracht uit hun eigen netwerk te halen om ongewenste situaties om te buigen naar gewenste situaties. Een gezin deelt zijn of haar vragen met een professional naar keuze om de gewenste ondersteuning te verlenen. Kenmerken in de houding van professionals zijn: gelijkwaardigheid, trouw en vertrouwen (Van Beek, Kneepkens & Van Loenen, 2010).

Van Regenmortel (2011) geeft aan dat de basishouding van een professional bij empowerment (eigen kracht) positief is. Deze positieve houding van professionals scherpt het gevoel van erbij horen bij de hulpvrager aan. Meedeinen met twijfels, meebewegen met weerstanden en steun geven aan het geloof in eigen kunnen van de hulpvrager behoort ook tot de positieve houding van professionals, omdat dit motiverend werkt en aanzet tot beweging en actie van de hulpvrager.

Kenmerken van de positieve basishouding

Krachtenperspectief Niemand wordt opgegeven, niemand krijgt het etiket van 'hopeloos geval', 'onbereikbaar' of 'on(be)handelbaar'. Het krachtenperspectief gaat ervan uit dat alle mensen en omgevingen een capaciteit tot leren, groeien en veranderen hebben. De taak van de professional is om deze krachten samen met de hulpvrager en zijn omgeving op te sporen en te mobiliseren.

Present zijn Aandacht is een kernwoord met de betekenis van ontmoeting, nabijkomen, echtheid. Methodische kenmerken zijn 'openheid' en het belang van 'niet-hulpverlener' zijn, bijvoorbeeld meehelpen in huis. Dit biedt kansen voor het opbouwen van relaties en erkenning van de ander, met aandacht en openheid.

Respect Respect houdt in het verlenen van autonomie aan anderen en de acceptatie dat men niet alles van anderen kan begrijpen. Dit zorgt voor achting en gelijkwaardigheid in de relatie. Respect vraagt aandacht voor verschillen tussen mensen. Empowerment wijst op de kracht van het verschil.

Partnerschap Partnerschap kenmerkt de relatie tussen hulpvrager en hulpverlener. De hulpverlener verlaat zijn klassieke rol van expert, maar erkent wel verschil in macht. Er is sprake van dialoog, betrokkenheid, gelijkwaardigheid, verbinding en wederkerigheid. Betrokkenheid wijst op een persoonlijke beweging bij de professional. Gelijkwaardigheid doelt op de gelijkwaardigheid in het mens-zijn, zonder het verschil in macht tussen de professional en de hulpvrager te ontkennen. Verbinding maken met de omgeving is belangrijk vanwege de verbintenisproblematiek van kwetsbare personen. Samenwerking tussen formele en informele zorg vormt een belangrijke pijler van krachtgerichte zorg. Wederkerigheid wijst op een evenwicht tussen het geven en nemen of ontvangen.

Tabel 8: Kenmerken van een positieve basishouding (Van Regenmortel, 2011).

Empowerment vraagt concrete activiteiten, technieken en instrumenten van professionals. Professionals faciliteren activiteiten en zijn zo minder autoritair. Andere competenties die bij empowerment horen zijn reflecteren, outreachend werken, planmatig handelen met korte- en langetermijndoelen, met groepen werken en samenwerken met de aanwezige informele zorg. Professionals gebruiken humor en creativiteit en vraagtechnieken die de kracht van de burger naar boven halen. Hierbij hebben de professionals aandacht voor ervaringskennis en levensverhalen (Van Regenmortel, 2011).

'De empowermentbenadering, waarbij de professional de hulpvrager zelf de verantwoordelijkheid laat nemen, ontslaat de professional niet van zijn professionele verantwoordelijkheid,' zegt Kwekkeboom (2010b). De taak van de professional begint bij het bijstaan en ondersteunen van burgers in het verlenen van zorg aan elkaar. Wanneer het elkaar steunen niet voldoende is of niet gaat, dan moeten professionals het deels of volledig overnemen.



Figuur 14: Empowermentbloem (Van Regenmortel, 2011).

De kern van de 'empowermentbloem' is het versterkend en verbindend werken. Deze begrippen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De andere werkingsprincipes (positief, participatief, inclusief, integraal, gestructureerd en gecoördineerd) dragen bij tot de kernprincipes, maar worden ook door de kernprincipes beïnvloed. Samen vormen deze principes een geheel en ze vormen in onderlinge samenhang de bouwstenen voor processen van empowerment (op diverse niveaus) (Van Regenmortel, 2011).

Welzijn Nieuwe Stijl

De acht bakens (zie hoofdstuk 2) uit het programma Welzijn Nieuwe Stijl zijn richtinggevend voor de inzet van professionals. Ten eerste moeten de professionals vraaggericht te werk gaan, waarbij ze samen met de burger op zoek gaan naar de vraag achter de vraag. Competenties hierbij zijn een open houding en goed luisteren naar de klant. De burger wil zich namelijk begrepen en serieus genomen voelen (Ministerie van VWS, 2010). Dit sluit aan op de basisfunctie 'signaleren' van het lokaal preventieve jeugdbeleid. Gemeenten en professionals hebben de taak om problemen van jeugdigen en hun opvoeders vroegtijdig te signaleren. Zeker wanneer de betrokkenen zelf de problemen (nog) niet goed onderkennen (Ministerie van VWS, 2004).

Ten tweede moeten de medewerkers uiteraard ook uitgaan van de eigen kracht van de burger en zijn omgeving. Hiervoor moeten de professionals de kwaliteiten en talenten van de burger naar boven halen, de burger aanspreken op wat hem/haar enthousiast maakt en met de burger samen de grenzen van eigen kunnen proberen te verleggen. Burgers verruimen zo met de ondersteuning van de professional hun mogelijkheden

en ze krijgen de kans gewaardeerd te worden voor de dingen die ze wel kunnen (Ministerie van VWS, 2010).

Oplossingsgericht werken

Complementair aan werken vanuit de empowerment-benadering is oplossingsgericht werken. Stolk en Van Brandenburg (2011) geven aan dat binnen het oplossingsgericht werken de hulpverlener zich verdiept in de oplossing van het probleem. Het doel van oplossingsgerichte hulpverlening is gedragsverandering bij de cliënt. Het uitgangspunt is de situatie die de cliënt zich in de toekomst wenst. De aanpak richt zich op successen. Hiervoor analyseren cliënt en hulpverlener samen situaties die al relatief goed verlopen en het positieve versterken. De cliënt kiest de concrete doelen die hij of zij wil bereiken, en daar werken cliënt en hulpverlener samen aan via kleine stappen. De oplossingsgerichte professional werkt vanuit het principe dat de cliënt de oplossing voor zijn probleem al in zich heeft en gestimuleerd moet worden om de gewenste situatie te bereiken.

Vufts: 'Heel veel burgers weten zelf wel wat er moet gebeuren, als je daarop durft door te vragen. De vraag achter de vraag ontdekken, daarmee valt of staat dit werk. En denken in kansen en niet in cliënten of problemen.'



Uitgangspunten voor de houding van de oplossingsgerichte professional zijn:

- een goede aansluiting bij de motivatie van de cliënt;
- een goede relatie tussen hulpverlener en cliënt;
- een goede aansluiting tussen het type interventie en het probleem en de hulpvraag van de cliënt;
- een goede kwaliteit van de opleiding en professionaliteit van de hulpverlener;
- de mate waarin de hulpverlener hoop heeft op verbetering bij de cliënt.

Om oplossingsgericht te kunnen werken, is het van belang dat de cliënt en de hulpverlener samen vaststellen wat het probleem is. De professional ondersteunt de cliënt bij het inzien dat hij een deel van de oplossing is, ondanks dat hij zijn eigen hulpbronnen om tot een oplossing te komen onvoldoende kan benutten. De cliënt is duidelijk door de professional gemotiveerd om het eigen gedrag te veranderen (Stolk & Van Brandenburg, 2011).

Samenwerken met informele zorgverleners in een vitale coalitie

In hoofdstuk 4 beschreef K2 dat de totale zorg niet zal verminderen als er vitale coalities ontstaan tussen de formele zorg en de informele zorg. Hierop dient de uitvoeringsorganisatie zijn hulpaanbod te organiseren.

Kwekkeboom (2010b) geeft aan dat de relatie tussen professionals en informele ondersteuners niet optimaal is. Een mogelijke oorzaak is volgens haar dat de roep om meer informele zorg gepaard gaat met de aankondiging van bezuinigingen in de professionele zorg. Zowel de professionele hulpverlening als de informele zorg krijgt zo te weinig erkenning. Formele en informele zorg vullen elkaar aan en zijn niet uitwisselbaar. De samenwerking tussen formele en informele zorg wordt beter als er meer kennis van en waardering is voor het werk van professionals, vrijwilligers en mantelzorgers. Hierdoor blijven ze doen waar ze goed in zijn en zullen ze elkaar ondersteunen en aanvullen. Steyaert noemt dit vitale coalities van formele en informele hulp. Om dit te bereiken moet de professional



nieuwe vaardigheden aanleren, waardoor hij meer aandacht besteedt aan het benutten en vergroten van hulpbronnen rondom de cliënt en minder op het zelf geven van hulp (Steyaert, 2011).

Professionals kunnen hun ondersteuning richten op de vragen van individuele hulpvragers en op diegenen die hun al informeel hulp verlenen. Dit is een overgang naar een meer systeemgerichte benadering. Afhankelijk van de situatie omvat het begrip 'systeem' het directe sociale netwerk van de hulpvragers, vrijwilligers, betrokken buurt- en wijkbewoners en andere professionals.

De 'nieuwe' professional stelt zijn kennis en vaardigheden beschikbaar aan dit systeem en zorgt voor een samenhangende en effectieve informele en professionele ondersteuning die blijft aansluiten op de behoeften van de hulpvrager. Tevens neemt de professional een onpartijdige, niet-centrale positie in binnen het systeem, waardoor de professional eventuele vrijvingen en knelpunten binnen het systeem in goed overleg kan wegnemen (Kwekkeboom, 2010b).

Binnen de systeemgerichte benadering heeft de individuele hulpverlener ook meer aandacht voor wat er leeft in de buurt en weet hij wat de redenen zijn voor het ontstaan van kwetsbaarheid. De hulpverlener heeft kennis van de verschillende vormen van kwetsbaarheid (sociaal, fysiek, psychisch, sociaal-economisch), weet wat de samenhang is met de ontstaansredenen en weet wat de invloed van de buurt hierop is (Veldhuysen, 2011).

Actief burgerschap staat niet los van actieve professionals

In paragraaf 2.1 is actief burgerschap geïntroduceerd. Professionals scheppen en onderhouden de voorwaarden die nodig zijn voor burgers om een actieve burger te zijn (Tonkens, 2008). Voorbeelden van voorwaarden zijn: ervoor zorgen dat burgers voldoende bronnen van zelfrespect hebben en burgers uitnodigen en faciliteren om mee te doen. Dit kan door ondersteuning bij heel alledaagse activiteiten, zoals hen wassen en ervoor zorgen dat ze hun gebit onderhouden. Ook stimuleren professionals de burgers om mee te praten.

Dit is een zeer complexe opgave:

1. Een gemeenschappelijke taal om over actief burgerschap te spreken, ontbreekt;
2. Het uitdragen van actief burgerschap is voor professionals een eenzame onderneming. Het ontbreekt in de praktijk aan onderlinge uitwisseling en gemeenschappelijke reflectie, en het ontbreekt dus ook aan collegiale, institutionele en maatschappelijke steun;
3. De samenleving, gemeenten, uitvoeringsorganisaties en professionals worstelen met autoriteitsverhoudingen. Er is een brede maatschappelijke consensus dat het van bovenaf opleggen van actief burgerschap ongewenst is;
4. De structuren en processen werken vaak averechts. Voor het soepel verlopen van het contact tussen cliënt en professional is een goede relatie nodig waarin professionals zich een betrouwbare partner kunnen tonen. Bureaucratisering en de benodigde tijd voor registratie, verantwoording en overleg staan nu de relatie tussen burger en professional in de weg.

Tonkens (2008) geeft aan dat actief burgerschap niet los is te zien van actieve professionals. Meer ruimte voor professionals betekent volgens haar ook meer eenzaamheid, meer toeval, meer onbeholpenheid, meer persoonlijk gerichte verwijten en meer schuldgevoel als iets fout gaat. Dit ontstaat doordat in de praktijk de onderlinge uitwisseling en gemeenschappelijke reflectie ontbreekt. Op dit moment ontbreekt het aan collegiale, institutionele en maatschappelijke steun. De gemeenten, uitvoeringsorganisaties en de samenleving moeten de professional dan ook steunen.

De nieuwe professional

De competenties van de 'nieuwe professional' die hierboven in verschillende paragrafen zijn beschreven, worden samengevat in baken 8 van Welzijn Nieuwe Stijl (www.invoeringwmo.nl).

Wanneer professionals werken vanuit Welzijn Nieuwe Stijl, dan staan zij midden in de samenleving. Tegelijkertijd communiceren zij adequaat met cliënten en hun naaste omgeving, met de vrijwilligers, met collega's van de eigen organisatie en met de partners in de keten. De professionals zijn ondernemend en werken outreachend. Ook kunnen ze interprofessioneel samenwerken en zijn ze in staat soms de regie te nemen binnen de samenwerking. De professionals kunnen goed de rolverdeling en verantwoordelijkheden aangeven in de samenwerking met de informele zorg. Kortom, de professionals weten wanneer ze met de handen op de rug moeten dienstverleners en wanneer ze direct moeten ingrijpen. Deze professionals moeten de ruimte krijgen om zelf te beslissen hoe zij hun kennis en ervaring inzetten. Hiervoor moeten vooraf goede afspraken zijn gemaakt over de te behalen resultaten, waarover achteraf verantwoording wordt afgelegd.

K2 vroeg een aantal professionals die werkzaam zijn in het sociale domein welke competenties de nieuwe professional nodig heeft. Als belangrijkste competenties kwamen naar

voren: denken vanuit kansen en mogelijkheden, werken vanuit de potentie van burgers zelf, het betrekken van het sociale netwerk, een vraaggerichte insteek en ondernemen naar voren (zie onderstaand kader).

Yvonne Kolmans, senior opbouwwerker stichting Divers: 'Bij veel individuele problemen heb je de neiging om zelf te willen gaan helpen, maar ook dan moet je talenten blijven benutten.'

Pleunet Snoek, kinder- en jeugdtherapeut Kompaan en de Bocht: 'Je moet het probleem niet voor de ander willen oplossen, maar samen kijken wat bij de persoon past. Dat levert meer op, de verandering komt dan van binnenuit en is blijvend.'

Ward van den Dries, adviseur vakontwikkeling bij MEE Noord-Brabant: 'Deel je nieuwe werkwijze met je belangrijkste externe partners en stakeholders, laat hen zien dat je écht anders bent gaan werken.'

Najat Toub, pedagogisch adviseur CJG Eindhoven: 'Het is belangrijk om in een wijk tussen verschillende organisaties dezelfde visie te hebben.'



5.4 Het 'hoe' weergegeven per organisatiegebied

Om als uitvoeringsorganisatie echt iets te doen met of vanuit de gedeelde principes van de vier transitie's, is het van belang dat de uitvoeringsorganisaties zich ontwikkelen naar een organisatie die functioneert op plateau 4. Hiervoor is een verandering nodig in de organisatie op vijf organisatiegebieden (hoofdstuk 3).

De benodigde ontwikkeling van de uitvoeringsorganisatie naar niveau 4 is beschreven in de eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk. In onderstaande tabel is deze ontwikkeling vertaald naar wat er nodig is in de verschillende organisatiegebieden.

	Plateau 4	Paragraaf
<i>Strategie en beleid</i>	<i>Het vertrekpunt van de uitvoeringsorganisatie is de zelfsturende klant, die eigenaar is van het probleem.</i>	
	<i>De professional neemt het probleem niet over;</i>	5.1
	<i>De uitvoeringsorganisatie is een krachtgerichte organisatie die krachtgerichte zorg (hulpverlening) levert;</i>	5.1
	<i>De nieuwe situatie vraagt dat de uitvoeringsorganisatie een lerende en reflexieve organisatie is/wordt;</i>	5.1
	<i>Als de uitvoeringsorganisatie de interne organisatie verandert, staat de relatie burger-professional centraal;</i>	5.1
	<i>De uitvoeringsorganisatie werkt soepel samen met partners in de keten; Dit betreft het uitwisselen van informatie en het coördineren van diensten;</i>	5.2
<i>Processen en structuren</i>	<i>De processen en structuren in de uitvoeringsorganisatie zijn ondersteunend aan het primaire proces van dienstverlening aan de cliënt;</i>	5.1
	<i>De benodigde structuur van de uitvoeringsorganisatie is gebaseerd op basis van de functie of op basis van de markt (omgeving);</i>	5.1
	<i>De taakverdeling tussen uitvoeringsorganisaties wordt geregisseerd door de gemeente;</i>	5.2
	<i>De werkprocessen binnen de uitvoeringsorganisatie zijn aangepast aan de doelen en werkprocessen in de samenwerking;</i>	5.2
<i>Leiderschap en cultuur</i>	<i>Leidinggeven binnen de uitvoeringsorganisatie houdt ook in het definiëren van prestaties en wie over de prestaties gaan (rollen, prestaties en verantwoordelijkheden zijn helder);</i>	5.1
	<i>De leidinggevendenden in de uitvoeringsorganisatie stimuleren interprofessionele samenwerking en hebben een voorbeeldfunctie als het gaat om het enthousiasme voor de meerwaarde van samenwerken;</i>	5.2
<i>Medewerkers en vaardigheden</i>	<i>Professionals werken vanuit de 'eigenkrachtbenadering';</i>	5.3
	<i>Professionals hebben een positieve basishouding;</i>	5.3
	<i>Professionals hebben interprofessionele competenties;</i>	5.2
	<i>Professionals werken samen met informele hulpverleners in vitale coalities;</i>	5.3
<i>Middelen en ICT</i>	<i>De uitvoeringsorganisatie wijst politici en bestuurders op verkeerde aansturing vanuit wetten en beleid;</i>	5.1
	<i>De uitvoeringsorganisatie bevordert zelfregulering en houdt door de gemeente opgelegde verplichte standaarden op afstand van de werkvloer of verzet zich tegen deze standaarden;</i>	5.1
	<i>In de uitvoeringsorganisatie is er draagvlak voor de controlemechanismen.</i>	5.1





6

HOOFDSTUK 6

HET GEZIN VAN DALEN

In de inleiding introduceerde K2 het fictieve gezin Van Dalen (Saskia, Jeffrey en Amanda) met zijn problematiek (zie Inleiding). De verschillende leden van dit gezin kregen in 2012 via verschillende voorzieningen uit verschillende regelingen hulp, ondersteuning en zorg. Via dit fictieve gezin brengt K2 de consequenties van de ontwikkelingen in het sociale domein in kaart en laat K2 zien welke inzet het gezin zelf moet tonen.

In de komende jaren worden de gemeenten verantwoordelijk voor bijna de gehele ondersteuning aan (kwetsbare) burgers. In hoofdstuk 4 is beschreven wat dit vraagt van de gemeente. Saskia en haar kinderen krijgen voor de benodigde hulp en ondersteuning niet meer te maken met verschillende regelingen en aanbieders, maar alleen met regelgeving vanuit de gemeente. Uitvoeringsorganisaties en professionals hebben ook veranderingen doorgemaakt.

Wat vraagt dit nu van het gezin Van Dalen?

6.1 Participatie: eigen kracht en verantwoordelijkheid

Het eerste gedeelde principe bij de vier transities is 'participatie'. Het gezin Van Dalen krijgt in de loop der jaren te maken met een gemeente die nieuw beleid geformuleerd heeft ten aanzien van de zorg en ondersteuning voor burgers. Het gewenste resultaat dat bereikt dient te worden, is dat (kwetsbare) burgers participeren in de maatschappij. Saskia en haar kinderen moeten dus meedoen in de samenleving. Eventuele hulp en ondersteuning aan het gezin is gericht op het laten participeren van het gezin in de samenleving. Saskia wordt door de

gemeenten en de professionals aangesproken op wat zij zelf kan. Haar burens, eventuele familie of vrienden krijgen een rol toebedeeld in de hulp en ondersteuning aan het gezin (informele zorg). Dat kan gebeuren in de vorm van een vrijwilliger, mantelzorger, lotgenoot, en soms zelfs een kwetsbare burger die (nog) niet tot het sociale netwerk behoorde. Wat betekent dit voor ieder gezinslid?

Saskia heeft een uitkering via de WWB en krijgt extramurale begeleiding via de AWBZ. Saskia krijgt vanaf 2013 een uitkering op grond van de Wet werken naar vermogen. Binnen deze nieuwe wet krijgt Saskia ook de verantwoordelijkheid om te werken. De medewerkers van de gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen beoordelen Saskia niet langer op haar beperkingen, maar op haar mogelijkheden om (deels) te werken. Indien nodig helpt de gemeente Saskia met een activerende aanpak om haar aan werk te helpen. Gemeenten hebben toegang tot een breed scala aan instrumenten en voorzieningen om mensen te ondersteunen naar werk, zoals jobcoaching, werkplek-aanpassingen, scholing en re-integratietrajecten. Met het re-integratiebudget kan de gemeente Saskia helpen bij het vinden van werk bij een reguliere werkgever of bij een sociale werkplaats. Ook is de gemeente in staat om voor Saskia en andere burgers die een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt een aanpak te regelen in samenhang met eventuele hulp- en ondersteuning vanuit bijvoorbeeld de Wmo. Voor Saskia betekent dit dat er een verbinding is met de begeleiding uit de Wmo. Voor haar extramurale begeleiding moet Saskia haar ondersteuningsvraag aan de gemeente (Wmo) stellen. De begelei-

ding valt dan onder het compensatiebeginsel, wat betekent dat de gemeente beperkingen in zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie compenseert als de eigen kracht of die van het netwerk niet voldoende is. Samen met Saskia zal de gemeente bepalen op welke wijze en met welke voorzieningen het beperkte structuurvermogen kan worden gecompenseerd of actief hersteld in samenhang met de andere beleidsterreinen binnen de gemeente en vragen van Saskia. De eigen kracht van Saskia en haar sociale netwerk worden hierin meegenomen.

Door de invoering van Passend Onderwijs zal Saskia veel meer bij het onderwijs van haar kinderen betrokken worden. Het ROC en de middelbare school van Amanda mogen (volgens de minister) verwachten dat Saskia de school en de docenten steunt in de gekozen aanpak, maar ook dat Saskia en haar sociale netwerk en professionele ondersteuning thuis complementair handelen. Afspraken hierover heeft de school (in samenspraak met Saskia) vastgelegd in het handelingsplan van Amanda.



Jeffrey krijgt op het ROC extra begeleiding. Door de invoering van Passend Onderwijs gebeurt dit niet meer via leerlinggebonden ondersteuning. Het ROC krijgt nu geld voor zorg en ondersteuning. Het ROC heeft de extra begeleiding en ondersteuning in de schoolgids en op de website gepubliceerd, zodat voor Jeffrey en andere jongeren met een beperking duidelijk is welke extra ondersteuning en begeleiding bij het ROC beschikbaar is. Jeffrey wordt volledig en tijdig geïnformeerd over het onderwijsprogramma, de examens en de inhoud van zijn ondersteuningsaanbod. De inhoud van het ondersteuningsaanbod is in overleg met Jeffrey en Saskia samengesteld en opgenomen in een onderwijsovereenkomst die Jeffrey heeft ondertekend. Het ROC heeft met de gemeente afgestemd over de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Ook heeft het ROC de werkgever van Jeffrey (bijbaantje) gesproken. Er zijn afspraken gemaakt om te zorgen dat Jeffrey zijn opleiding aan het ROC via een leerwerkbaan afrondt.

Amanda gaat binnenkort naar het voortgezet onderwijs. Door de invoering van Passend Onderwijs kan Amanda samen met haar moeder een school uitzoeken die Amanda leuk vindt en waar zij zich prettig voelt. De school is verplicht om voor Amanda een passende onderwijsplek te regelen. De zorgtoewijzing van Amanda, uitgevoerd door het samenwerkingsverband VO (Voortgezet Onderwijs) in de buurt, heeft plaatsgevonden via handelingsgerichte diagnostiek, waarbij de onderwijszorgvraag van Amanda binnen zowel school- als thuissituatie centraal stond. Het samenwerkingsverband VO heeft haar ondersteuningsplan afgestemd met de gemeenten. De ondersteuning die Amanda op school krijgt is afgestemd op de zorg en ondersteuning die Amanda via de gemeente thuis ontvangt.

Eventuele hulp en ondersteuning die Amanda nodig heeft, gaat vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Doel van deze ondersteuning is dat Amanda gestimuleerd wordt om zich te ontwikkelen tot volwassene die naar vermogen participeert in de samenleving. Dit is erg belangrijk voor Amanda. Als de geplande IQ-maatregel wordt ingevoerd, heeft Amanda wanneer zij volgens de nieuwe wet Zorg voor Jeugd volwassen

is, als zwakbegaafde geen recht meer op AWBZ-zorg. De hulp en ondersteuning die de gemeente biedt, gaat uit van de eigen kracht van het gezin en het sociale netwerk. Voor opgroei- en opvoedondersteuning kan Saskia samen met Amanda terecht bij het CJG: de herkenbare plek in de gemeente vanwaaruit een aantal basisfuncties van ondersteuning en zorg wordt aangeboden. De opgroeiondersteuning aan Amanda wordt in haar eigen omgeving geboden. Als Amanda meer specialistische zorg nodig heeft, is die erop gericht dat zij kan terugkeren in de eigen omgeving.

Informele hulp

Daarnaast zal Saskia voor het antwoord op haar hulpvraag en die van haar kinderen in eerste instantie een beroep moeten doen op haar sociaal netwerk. Dit vraagt van Saskia een omslag in denken, zij heeft geen recht op hulp en ondersteuning meer. Saskia zal haar sociale netwerk meer om informele hulp en ondersteuning moeten vragen in plaats van gebruik te maken van publieke dienstverlening. Dit is volgens Linders (2010) niet eenvoudig, omdat het niet alleen om zorg tussen burgers gaat, maar ook om een significante verhoging boven op wat burgers nu al aan zorg uitwisselen. Ook is het voor Saskia lastig omdat door de aanwezige problematiek in het gezin uitgaan van eigen kracht een risico kan betekenen. Jeffrey en Amanda kunnen de gevolgen van hun handelen niet zelf overzien.

Saskia heeft een klein sociaal netwerk. Ze durft haar buurvrouw niet om nog meer hulp te vragen. Linders (2010) geeft aan dat de kwetsbare burger over zijn vraagverlegenheid heen moet stappen. Vragen om hulp is ook zelfredzaamheid! 'Wat we kunnen stimuleren, is dat mensen gaan begrijpen dat als je hulp vraagt je iets geeft aan degene aan wie je hulp vraagt. Je geeft de kans om jou te helpen. je geeft jouw kwetsbaarheid.' Voor Saskia betekent dit dat zij haar buurvrouw, familie, vrienden en anderen moet benaderen met de vraag of zij haar willen en/of kunnen ondersteunen, ondanks dat ze dat niet durft. De verschillende professionals zullen haar hierbij ondersteunen.



6.2 De nieuwe professional

De burgers krijgen te maken met de 'nieuwe professional'. Deze professional gaat veel meer dan voorheen uit van de eigen kracht van burgers en zal niet zomaar het probleem overnemen om het op te lossen. De nieuwe professional staat naast de kwetsbare burger.

Professionals in de gemeentelijke organisatie

Saskia moet voor de hulp en ondersteuning een beroep doen op de gemeente. De verschillende loketmedewerkers van de gemeenten hanteren de acht bakens uit het programma Welzijn Nieuwe Stijl. Samen met de Saskia gaat de loketmedewerker op zoek naar wat haar daadwerkelijke vraag is (gewenste toekomstige situatie; zie oplossingsgericht werken, paragraaf 5.3). Saskia merkt dat de medewerkers een open houding hebben en goed naar haar luisteren. Saskia voelt zich begrepen en serieus genomen. Ook bekijken de medewerkers veel meer wat Saskia zelf kan en waarin haar omgeving haar kan ondersteunen. De kwaliteiten en talenten van Saskia staan centraal. De loketmedewerkers vragen Saskia wat haar enthousiast maakt. Saskia wordt gestimuleerd haar grenzen van eigen kunnen te verleggen. De loketmedewerker kijkt samen met Saskia welke ondersteuning zij precies nodig heeft en wie deze ondersteuning het beste kan bieden.

Uitvoeringsorganisaties

Ook de uitvoeringsorganisaties en haar professionals werken vanuit het principe 'eigen kracht versterken' en gaan dus uit van wat Saskia wel kan. De professionals nemen het probleem van Saskia niet meer over, maar werken vanuit de strategie dat de zelfsturende klant, Saskia, de probleemeigenaar is en blijft. Dit betekent dat de professional naast Saskia en haar kinderen staat en uitgaat van de competenties die aanwezig zijn in het gezin en in de sociale omgeving van het gezin. De ondersteuning wordt teamwerk en maatwerk.

De professional die Saskia helpt is een oplossingsgerichte professional. Hij of zij heeft:

- een goede aansluiting bij de motivatie van Saskia en de kinderen;
- een goede relatie met Saskia en de kinderen;
- een goede aansluiting tussen het type interventie en het probleem en de hulpvraag van het gezin van Saskia.

De hulpverlener werkt oplossingsgericht. Dit betekent dat de hulpverlener samen met Saskia en haar kinderen vaststelt wat het probleem is. De hulpverlener laat Saskia zien dat zij en haar kinderen een deel van de oplossing zijn, ondanks dat Saskia een klein sociaal netwerk heeft. Tegelijkertijd kunnen zij adequaat communiceren met Saskia en haar naaste omgeving en vrijwilligers. De hulpverlening aan Saskia besteedt meer aandacht aan het benutten en vergroten van hulpbronnen rondom Saskia in plaats van het zelf geven van hulp en ondersteuning aan Saskia en haar kinderen (vitale coalities van informele en formele zorg). Samenwerking tussen informele zorg en professionele dienstverlening vraagt een duidelijke rolverdeling: wat kan Saskia zelf, welke ondersteuning biedt het sociale netwerk van Saskia en wat doet de professional?

Interprofessioneel handelen

Naast de communicatie met Saskia, haar kinderen en haar sociaal netwerk communiceren de betrokken professionals onderling goed met elkaar. Zij werken samen in een netwerk waarin iedere professional in staat is de regie te nemen. De professionals die Saskia en haar gezin ondersteunen denken verder dan hun eigen professie en verdiepen zich in het werk van de andere betrokken professionals. Voor de verschillende professionals is het volkomen normaal om gezamenlijk de verantwoordelijkheid te hebben voor goede hulpverlening aan het gezin van Saskia. De professionals dragen de eigen expertise duidelijk uit en (h)erkennen die van anderen. Hierdoor wordt de gezamenlijke kracht groter en de hulp aan Saskia en haar kinderen effectiever.

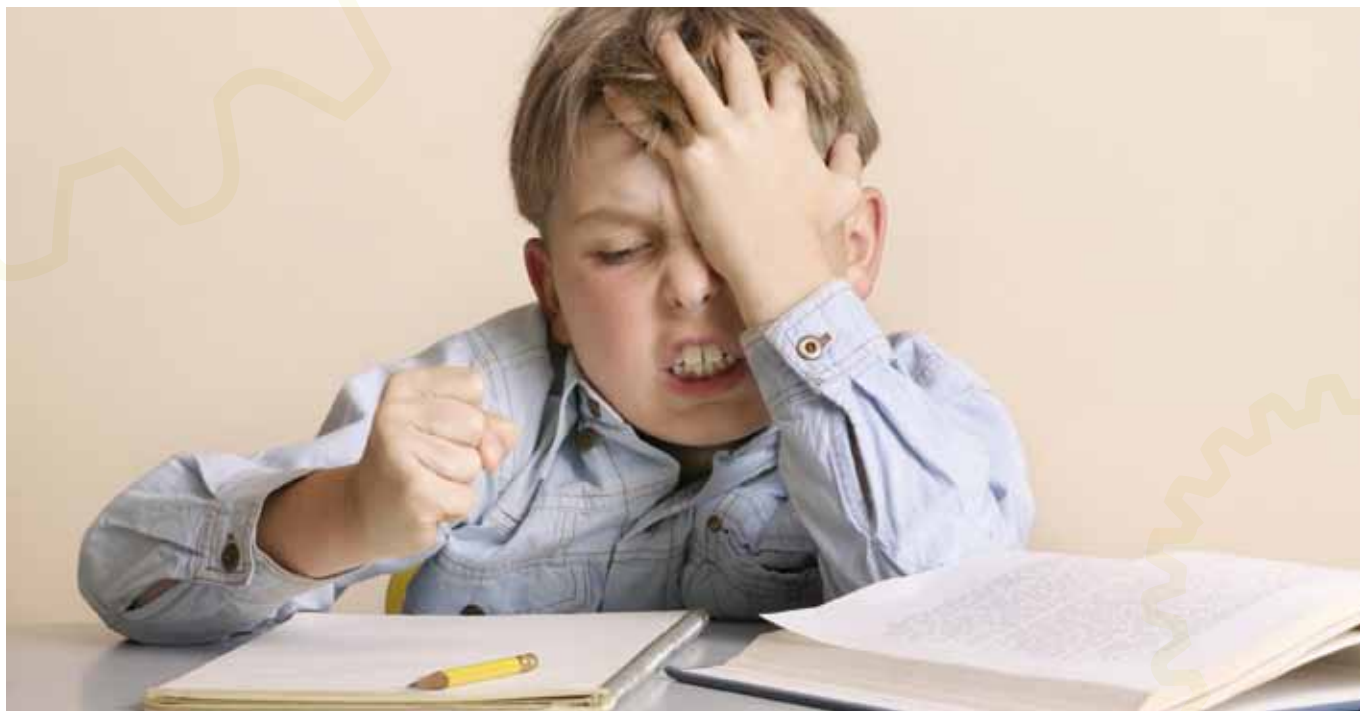
6.3 Een eenvoudiger stelsel

Ten slotte is het stelsel van zorg en ondersteuning voor Saskia een stuk eenvoudiger geworden. De gemeente is verantwoordelijk voor bijna de gehele zorg en ondersteuning. Een eenvoudiger stelsel is mogelijk doordat de gemeente waar het gezin Van Dalen woont nog meer dan voorheen uitgaat van de vraag van de burger (in dit geval Saskia en haar kinderen). Saskia is voor de gemeente een volwaardige gesprekspartner in de interactiedriehoek tussen vraag, gemeente (regie) en aanbod (zie hoofdstuk 4). De gemeente is zelf en samen met uitvoeringsorganisaties en andere gemeenten in staat om verbindingen te leggen en afstemming te regelen tussen de verschillende domeinen (werk en inkomen, jeugdzorg, Wmo). Hierdoor kan hulp en ondersteuning vroegtijdig, in samenhang en op maat geleverd worden voor minder geld. Dit is mogelijk doordat alle betrokken partners werken vanuit de behoeften van Saskia en haar kinderen, de eigen kracht van Saskia, Jeffrey en Amanda ondersteunen, flexibel zijn en elkaar op institutioneel niveau niet tegenwerken. De complexe zorgvraag van het gezin Van Dalen met unieke kenmerken leidt tot een uniek aanbod.

De professionals krijgen van hun organisatie en van de gemeente de ruimte om zelf te beslissen hoe zij kennis en ervaring inzetten bij het ondersteunen van Saskia en haar kinderen. Vooraf zijn goede afspraken gemaakt over de te behalen resultaten, waarover achteraf verantwoording wordt afgelegd.

Dit betekent voor Saskia dat de loketmedewerkers van de gemeente de verschillende problematieken binnen het gezin in samenhang zien en oppakken. Dit betekent dat de beperkingen die Saskia ervaart in haar zelfredzaamheid en participatie worden meegenomen in de beoordeling van de ondersteuning voor haar kinderen. Zelf ervaart Saskia dat ze niet bij twee verschillende loketten hoeft te zijn voor extramurale begeleiding en haar uitkering.

Ook zal Saskia minder drempels ervaren in de zorg voor Amanda. De gemeente hanteert één financieel budget voor de hulp en ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen. Binnen het onderwijs nemen voor Saskia de administratieve lasten af als gevolg van het schrappen van de landelijke indicatiestelling voor het (voortgezet) speciaal onderwijs of het verkrijgen van een rugzak. Zij hoeft voor Jeffrey en Amanda geen indicatiestelling of rugzak aan te vragen.



Ook de professionals die de hulp en ondersteuning daadwerkelijk uitvoeren, pakken de problematiek gezamenlijk op (zie hiervoor onder het tussenkopje 'Interprofessioneel handelen').

De gemeenten moeten zich er wel van bewust zijn dat het gezin in deze casus te maken krijgt met effecten die ontstaan door opeenstapeling van de vier transities. Volgens Hamdi et al. (2011) hebben gezinnen met kinderen met een lichte verstandelijke beperking of psychiatrische of gedragsproblematiek hiermee te maken. Binnen het gezin Van Dalen heeft Jeffrey ADHD en Amanda een licht verstandelijke beperking (zie voor uitleg stapelingseffecten paragraaf 3.3).

6.4 Tot slot

Uit bovenstaande komt naar voren dat er een beroep gedaan zal worden op wat Saskia, Jeffrey en Amanda zelf kunnen en welke hulp en ondersteuning familie, vrienden en/of buurtgenoten kunnen geven. De professionele hulpverlener stemt zijn/haar ondersteuning en hulp af met de beschikbare informele hulp. Saskia merkt vooral dat de hulpverlener meer dan voorheen naast haar staat en haar ondersteunt in het zelf zoeken van een oplossing in plaats van de problemen van Saskia en haar kinderen over te nemen en op te lossen.

Een kritische lezer zal zich afvragen of de vier transities en een transformatie nodig zijn om uitgaan van eigen kracht en inzetten van het sociale netwerk te bereiken. Maar achter de schermen zal veel meer gebeuren dan Saskia en haar kinderen hopen te merken. In tabel 10 geeft K2 kort weer wat achter de schermen enkele verschillen zijn binnen het lokale sociale domein vóór en na de transities:

Voor	Na
<i>Meerdere verantwoordelijken voor de hulp- en ondersteuning aan (kwetsbare) burgers: Rijk, provincie en gemeenten;</i>	<i>Eén verantwoordelijke voor bijna de gehele hulp- en ondersteuning aan (kwetsbare) burgers: de gemeente;</i>
<i>Drie financiers: gemeenten, provincie en Rijk;</i>	<i>Beperkt aantal financiers: gemeenten en Rijk;</i>
<i>Recht op zorg;</i>	<i>Compensatiebeginsel;</i>
<i>Versillende beleidsafdelingen bij gemeenten met schotten daartussen: jeugd, welzijn, onderwijs en werk en inkomen;</i>	<i>Tussen de beleidsafdelingen zitten geen schotten;</i>
<i>Meerdere loketten die vragen op eigen terrein oppakken;</i>	<i>Eén of eventueel meerdere loketten die vragen op verschillende terreinen in samenhang oppakken;</i>
<i>Beleidsambtenaren werken op eigen beleidsterrein;</i>	<i>Beleidsambtenaren hebben een interprofessionele handelwijze;</i>
<i>Uitvoeringsorganisaties krijgen financiering op basis van output (resultaatafspraken) en doen mee aan door gemeenten uitgeschreven aanbestedingen;</i>	<i>Uitvoeringsorganisaties werken intensief samen omdat gemeente integrale diensten inkoop. Gemeente financiert op basis van subsidie en regisseert de taakverdeling tussen uitvoeringsorganisaties;</i>
<i>Professionals werken multidisciplinair samen om de hulp en ondersteuning te coördineren;</i>	<i>Professionals werken interprofessioneel samen: zij werken vanuit geïntegreerde werkprocessen (integratie van kennis en expertises) en vanuit een gemeenschappelijk doel en besluitvormingsproces;</i>
<i>Management in uitvoeringsorganisaties is gestuurd op output.</i>	<i>Management in uitvoeringsorganisaties is gericht op stimuleren samenwerken en zelfregulerend vermogen.</i>

Voorbeelden Noord-Brabant

Voorbeelden Noord-Brabant

In Noord-Brabant worden diverse experimenten uitgevoerd, die vooruit lopen op de verschillende transities. Enkele voorbeelden:

Versnelde inzet Ambulant

De gemeenten Eindhoven, Helmond, Best en Laarbeek zijn in overleg met de jeugdzorgaanbieders (Combinatie Jeugdzorg en Bijzonder Jeugdwerk Brabant) een pilot gestart waarin ze ambulante jeugdzorg inzetten zonder indicatie van Bureau Jeugdzorg. De bedoeling is dat hulp sneller en beter tot stand komt. Het gaat om ambulante zorg bij ernstige opvoed- en opgroei-problemen bij jeugdigen. Het traject tussen aanvraag en aanvang van hulp moet zo kort mogelijk blijven. Hiervoor wordt het aantal tussenstations dat de cliënt moet passeren voordat de hulp aanvangt beperkt en wordt de ambulante jeugdzorg voor de juiste doelgroep aangeboden door effectieve screening. Een verzoek tot inzet van ambulante jeugdzorg wordt gedaan vanuit het lokale veld door het onderwijs, jeugdgezondheidszorg, (school)maatschappelijk werkers van welzijnsinstellingen, het Jeugd Preventie Programma, huisartsen en Centrum voor Jeugd en Gezin. Zij kunnen zich rechtstreeks melden bij de jeugdzorgaanbieder (met toestemming van de cliënt). De jeugdzorgaanbieder neemt contact op met de cliënt en/of de verwijzer voor een intakegesprek.

Met de cliënt en eventueel de verwijzer wordt onderzocht of:

- Enkelvoudig ambulante zorg passend is;
- Hulp vanuit lichtere programma's mogelijk is. In dat geval wordt de verwijzer doorverwezen naar het CJG;
- Zwaardere hulp nodig is. Dan wordt contact opgenomen met BJZ (www.cjgeindhoven.nl).

Veiligheid en eigen kracht van het gezin

De hulpverleners van Kompaan en De Bocht werken vanuit de

benaderingswijzen 'Eigen Kracht' en 'Signs of Safety' (SoS) (Project Eigen kracht en veiligheid) met als doel een integrale werkwijze die gericht is op de empowerment van gezinnen en de veiligheid van kinderen in gezinnen (www.vng.nl).

De Eigen Kracht Conferentie (EK-c) is ingezet als middel om uitvoering te geven aan de benaderingswijze Eigen Kracht. In de visie van de Eigen Kracht Centrale ligt de regie bij burgers en hun eigen kring: zij zijn eigenaar van probleem en oplossing. Het doel is om met ondersteuning van het eigen sociale netwerk het gezin weer op weg te helpen. De onafhankelijke burgercoördinator die de conferentie faciliteert, is dan ook geen hulpverlener. Bij de benaderingswijze Signs of Safety (SoS) wordt het gezin geholpen door de SoS'er (die wel hulpverlener is) bij het opstellen en realiseren van een op krachten en oplossingen gericht veiligheidsplan.

Wmo-werkplaats Noord-Brabant

In de gemeenten Eindhoven en Breda is een Wmo-werkplaats actief, die zich richt op 'vitale coalities van formele en informele zorg': professionals dragen bij aan een grotere inzet van informele zorg (www.wmowerkplaatsen.nl).

Dienstverleningsovereenkomsten voortgezet onderwijs en Bureau Jeugdzorg

In 2010 hebben de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs dienstverleningsovereenkomsten gesloten met Bureau Jeugdzorg. Het doel van de afspraken is een betere afstemming tussen het voortgezet onderwijs en Bureau Jeugdzorg opdat leerlingen tijdige en juiste begeleiding ontvangen. In enkele regio's is ook de gemeente of het schoolmaatschappelijk werk betrokken bij de overeenkomsten (www.k2.nl).



HOOFDSTUK 7

TERUGBLIK EN VOORUITKIJKEN

Het lokale sociale domein gaat volledig op de schop. De vier transities in het lokale sociale domein maken de gemeenten verantwoordelijk voor vrijwel de gehele ondersteuning aan kwetsbare burgers. In dit themarapport liet K2 zien dat verbinding tussen de transities nodig en mogelijk is. Dit vraagt veel van gemeenten, maar ook van uitvoeringsorganisaties, professionals en (kwetsbare) burgers. Deze veranderopgave bracht K2 in beeld aan de hand van de Plateauaanpak. K2 werkte op basis hiervan een ideaaltypische situatie uit voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties. K2 introduceerde het gezin Van Dalen om de consequenties van de transities voor een willekeurig fictief gezin in beeld te brengen. In dit hoofdstuk blikt K2 kort terug op de inhoud van dit themarapport en kijkt daarnaast vooruit.

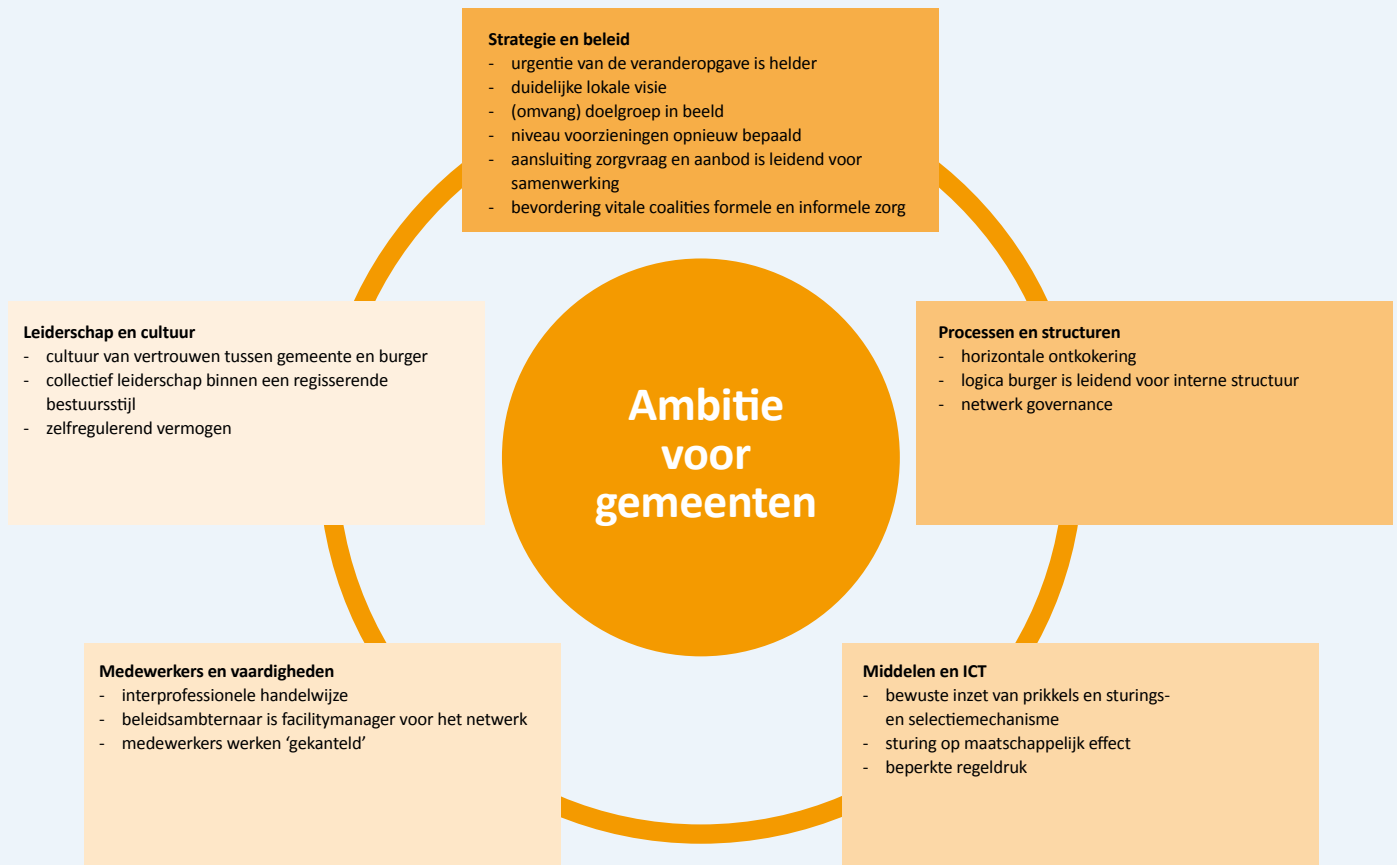
Verbinden

De transities hebben drie gemeenschappelijke principes: participatie, de nieuwe professional en een eenvoudiger stelsel met betere beheersing van kosten. Elk van de transities beoogt burgers naar vermogen te laten participeren en hecht aan het stimuleren van de eigen kracht en het aanspreken van eigen verantwoordelijkheid. Dit vraagt een nieuwe rol van de professional en innovatie van (zorg)professionals in het algemeen. Elk van de transities beoogt ten slotte een eenvoudiger stelsel met een betere beheersing van de kosten. De vraag naar zorg neemt toe en daardoor staat de beheersbaarheid onder druk. Deze principes bieden de mogelijkheid de transities met elkaar te verbinden. Ten eerste is het logisch om de transities te verbinden, ze gaan namelijk uit van dezelfde inhoudelijke uitgangspunten. Ook is de verbinding voorwaardelijk voor een

integrale en domein overstijgende benadering en om maatwerk te bieden op casusniveau. Ten derde zijn de verbindingen noodzakelijk gezien de efficiencykortingen die bij alle transities worden doorgevoerd. Verbinding is ten slotte ook mogelijk gezien het redelijk parallelle tijdspad. Ondanks dat er kritische kanttekeningen te plaatsen zijn bij de gedeelde principes (samengevat in hoofdstuk 3), onderschrijft vrijwel iedereen in het sociale domein deze principes. Maar iets doen met of vanuit deze principes is een heel ander verhaal. Daarin zit dan ook de grote veranderopgave voor gemeenten en uitvoeringsinstellingen.

Veranderen

De transities optimaal met elkaar verbinden vraagt van gemeenten en uitvoeringsorganisaties in het sociale domein dat zij zich ontwikkelen tot mensgerichte organisaties die (samen) werken binnen maatschappelijke netwerken (zie Plateauaanpak, hoofdstuk 3). Dit betekent dat zowel de gemeenten als de uitvoeringsorganisaties de competenties van de mens centraal stellen en de nadruk leggen op samenwerking binnen de eigen organisatie, met de partners in de keten en direct met de burgers. Om de veranderopgave in beeld te brengen adviseert K2 gemeenten en uitvoeringsorganisaties om eerst te bepalen op welk niveau zij zich nu bevinden en vandaaruit te bepalen wat een realistische ambitie is. Aan de hand van de vijf organisatiegebieden van de Plateauaanpak (strategie en beleid, processen en structuren, middelen en ICT, medewerkers en vaardigheden, leiderschap en cultuur) beschrijft K2 een ideaaltypisch model voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties.



Figuur 15: Gemeenten aan zet.

Gemeenten

Interne organisatie

Om de ontwikkeling naar een mensgerichte netwerkorganisatie te (kunnen) maken is het belangrijk dat gemeenten intern – zowel bestuurlijk als ambtelijk – de urgentie, omvang en complexiteit van de veranderopgave helder voor ogen hebben. Vanuit een duidelijke visie op de lokale praktijk kan vanaf het begin van het proces richting gegeven worden en kunnen doelen en activiteiten tot een logisch geheel verbonden worden. Een heldere visie zou dus het startpunt van het veranderproces moeten zijn. Om tot doelmatiger zorg voor de burger te komen is het daarnaast belangrijk dat gemeenten in beeld hebben wie hun nieuwe cliënten zijn en hoe groot deze nieuwe cliëntgroep is. Vervolgens moeten zij zichzelf de vraag stellen wat zij welke

burgers minimaal willen bieden. Vanaf welk moment is een voorziening beschikbaar en tegen welke kosten? Geïntegreerde en doelmatige zorg voor en ondersteuning van burgers is alleen mogelijk wanneer er intersectorale afstemming is tussen de verschillende beleidsterreinen: dit vraagt om ontschotting binnen de gemeentelijke organisatie. Hierbij is het belangrijk de organisatie zo in te richten dat deze een multidisciplinaire handelwijze van beleidsambtenaren stimuleert. De beleidsambtenaar beweegt van beleidsexpert naar procesregisseur. Tegelijkertijd wordt van het college een meer regisserende bestuursstijl gevraagd.



Figuur 16: Uitvoeringsorganisaties aan zet.

Samenwerking met partners

Gemeenten staan van alle bestuurslagen het dichtst bij de burgers. Zij zijn daarom potentieel het best in staat de uitvoering van beleid te integreren en op de lokale of persoonlijke omstandigheden af te stemmen. Gemeenten kunnen hun voordeel doen door samenwerking met andere gemeenten aan te gaan en beleidstaken gemeenschappelijk op te pakken. Dit verhoogt hun uitvoeringskracht. In hoofdstuk 5 kwam het samenwerkingsmodel van Kenis (2011) aan de orde, dat handvatten biedt in de afweging om samenwerkingsrelaties met andere gemeenten aan te gaan.

Een goede samenwerking tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties kan de gemeente in staat stellen burgers betere

steun te bieden voor minder geld. Ook kan de gemeente samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties in netwerken faciliteren (netwerk governance). Op die manier kunnen complexe vragen beter worden opgepakt. De gemeente zou als zij geen rol heeft in het primaire proces de rol van netwerkregisseur op zich kunnen nemen. Prikkel die leiden tot meer zorggebruik moeten worden opgeheven. Gemeenten zouden goed gedrag van organisaties veel meer moeten belonen dan nu het geval is en zouden moeten sturen op het uiteindelijke resultaat: gelukkige en gezonde burgers. Alleen dan dragen de transitie bij aan het beheersen van de kosten. Gemeenten kunnen daarnaast ook marktpartijen aanspreken op hun maatschappelijke betrokkenheid.

Samenwerking met burgers

Als mensgerichte netwerkorganisatie werkt de gemeente niet alleen intern en in het netwerk goed samen, maar ook met burgers. Hiervoor is het noodzakelijk dat gemeenten de vragen en behoeften van burgers goed in beeld hebben en vertrouwen schenken aan burgers. Dit houdt onder meer in dat gemeenten kritische betrokkenheid van burgers positief waarderen. Het is de taak van de gemeente om zogenaamde vitale coalities van formele en informele zorg te bevorderen. Daarnaast moeten gemeenten de kracht van burgers (burgerkracht) bevorderen in plaats van verhinderen. Door medewerkers 'gekanteld' te laten werken, kan de gemeente op een zorgvuldige wijze de vraag van de burger inventariseren en daarmee de compensatieplicht vormgeven.

Uitvoeringsorganisaties

Interne organisatie

Het is belangrijk dat uitvoeringsorganisaties beseffen dat het niet slechts gaat om een verschuiving van verantwoordelijkheden, maar dat de transities in het sociale domein vragen om een verandering in visie en werkwijzen. Het vraagt hulpverleningsaanpak waarbij niet alleen de hulpvraag van de cliënt centraal staat, maar ook zijn of haar ervaringskennis en -deskundigheid (vanuit de empowermentgedachte). Belangrijk is wel oog te hebben voor het feit dat keuzevrijheid en autonomie niet voor alle cliënten is weggelegd. Zorg zou 'krachtgericht' ingericht moeten worden: zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de leef- en betekeniswereld van de hulpvrager en gebruik moeten maken van de veerkracht van de cliënt en de steun- en



hulpbronnen in zijn of haar omgeving. Dit vraagt van uitvoeringsorganisaties dat zij hun professionals ondersteunen en toerusten om krachtgericht te handelen in de context van een lerende en reflectieve organisatie. Bij het vernieuwen van de organisatie dient de relatie tussen de burger en de professional echter centraal te staan.

Samenwerking met partners

Ook bij de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties staat de burger centraal. Samenwerking is essentieel als de hulpvraag het aanbod van een uitvoeringsorganisatie overstijgt. De gemeente speelt op verschillende manieren een rol in het samenwerkingsproces (sturend, faciliterend, als ontwikkelaar en als opdrachtgever). Het management van uitvoeringsorganisaties moet zelf een actieve rol spelen in het verwerven van ruimte bij de gemeente om veranderingen door te kunnen voeren, onder andere door de gemeente te informeren over trends en ontwikkelingen.

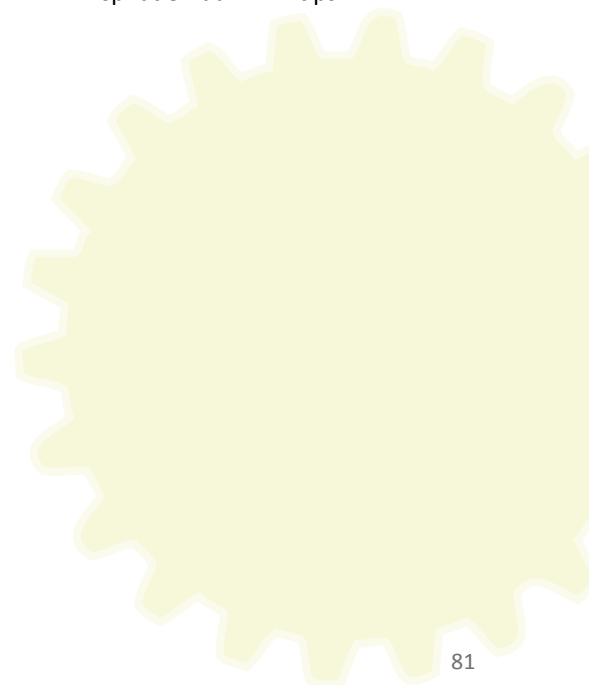
Ook op de werkvloer moet samengewerkt worden. Hierbij is het belangrijk niet langer vanuit competitie te denken, maar vanuit samenwerking. Professionals zullen over de grenzen van hun eigen discipline moeten samenwerken om hulpvragen van de cliënt 'ontkokerd' te kunnen aanpakken. Door de eigen expertise duidelijk uit te dragen en de expertise van anderen te herkennen, wordt de gezamenlijke kracht groter en de hulp effectiever. Professionals moeten hiervoor ruimte krijgen van en gefaciliteerd worden door de managers van de uitvoeringsorganisaties. Hoewel interprofessionele samenwerking steeds gangbaarder wordt (denk aan de Centra voor Jeugd en Gezin), is er nog een slag te maken door aankomend professionals reeds tijdens hun opleiding klaar te stomen voor wat de vier transities van hen vragen. Dit gebeurt nu nog onvoldoende: vaak wordt vanuit de professe gedacht en niet vanuit de cliënt.

Samenwerking met burgers

De essentie van het sociale domein is de relatie tussen burgers en professionals. Professionals hebben hierbij een positieve basishouding en gaan uit van de eigen kracht van de hulpvrager (empowermentgedachte). Zij werken versterkend, verbindend en oplossingsgericht en prikkelen tot actief burgerschap. De acht bakens van Welzijn Nieuwe Stijl (Ministerie van VWS, 2010; zie hoofdstuk 2) vormen een goede leidraad voor professioneel handelen dat past bij de veranderingen die de vier transities met zich meebrengen. De nieuwe professional heeft ook oog voor vitale coalities tussen formele en informele hulp en is zich bewust van de invloed van de leefomgeving van de cliënt.

Vooruit

Dat het lokale sociale domein op de schop gaat is duidelijk. K2 heeft in dit rapport suggesties gegeven hoe de schop te hantieren. Gemeenten en uitvoeringsorganisaties staan voor een uitdagende taak het denken om te zetten in doen. Dit rapport sluit daarom af met een inspiratiemuur: tien tips voor de toekomst.



Inspiratiemuur

Van Haaften: 'Tegen gemeenten zou ik willen zeggen: ga het maar gewoon proberen. En daar willen wij als provincie heel graag in meedenken. Van denken naar doen. Ik zie voorlopers dingen doen die me echt vertrouwen geven. Als ik zie hoe het nu gaat, dan heb ik er vertrouwen in dat het gaat lukken. Als de civil society ergens kan slagen, is het hier! In Brabant hebben we nog echt een cultuur waarin we elkaar aanspreken en elkaar helpen. Soms kun je zoveel voor elkaar betekenen voordat het zorg heet. Het moet gewoon blijven om naar elkaar om te kijken.'

Steyaert: 'Of dit een utopie á la Thomas Moore of Francis Bacon wordt, laat zich nog niet inschatten. Er zijn eigenlijk twee innovaties nodig: de ontkoking en de kanteling. Op beide terreinen maken gemeenten en uitvoeringsorganisaties bewegingen. Maar of ze voldoende zijn om de bezuinigingen op te vangen? Ik weet het niet. En ik geloof ook niet dat iemand het al kan weten.'

Kwekkeboom: 'Tegen uitvoeringsorganisaties zou ik zeggen: "Laat je niet opjagen". Ben je bewust van de kwaliteit die je biedt. Laat niet je eigen deskundigheid ondermijnen door mensen die niet weten wat die deskundigheid inhoudt.'

Frenken: 'De transities zijn peslaapd als zij echt maatwerk kunnen leveren en daarover heel duidelijk kunnen zijn naar de burger. Ontevreden zou ik zijn wanneer we wel in staat zijn geweest een maatwerkproduct te leveren, maar het uiteindelijk financieel toch meer heeft gekost dan de som der delen. Niet vanuit financieel oogpunt, maar omdat het ons dan niet gelukt is om de kanteling te maken. Dan is de civil society niet echt tot stand gekomen. Dat zou jammer zijn.'

Kenis: 'Tegen de sociale sector zou ik zeggen: pak het terug! Werk vanuit je verantwoordelijkheid, je kennis, je competenties. Over tien jaar is de sociale sector veranderd in een veel gedifferentieerdere sector met meer typen organisaties die zich gespecialiseerd hebben: sommige in standaardproducten, andere in complexe producten. Voor bepaalde dingen gaat de markt een rol spelen. En mensen gaan zelf meer de regierol nemen.'

Van Gennip: 'De paradigma-shift die het Rijk wil realiseren, ligt op het bord van de gemeenten. Dit vraagt om anders denken en anders inrichten. We moeten vandaag beginnen met het verbinden van de transities en hele slimme dingen verzinnen.'

Hoddenbagh: 'Gemeenten zou ik mee willen geven: "Keep it simple". En vergeet niet dat het gaat om maatwerk: one size fits nobody! Je moet altijd rond de keukentafel met een gezin om met elkaar in gesprek te gaan over de vraag.'

Vugts: 'Denk in kansen en niet in cliënten of problemen. Vergeet niet dat de klant zelf wel weet wat er moet gebeuren. Als je als professional durft door te vragen, kom je daarachter. De vraag achter de vraag ontdekken, daarmee valt of staat dit werk.'

Levering: Professionals, neem de ruimte! En gemeenten moeten weten dat alles tot op de minuut controleren niet werkt. We moeten allemaal verantwoordelijkheid aepjen, maar laten we dit op een positieve manier doen. Bespreek wat je hebt gedaan met je collega's en leer op die manier van elkaars verhalen. Neem de ruimte voor interview.

Jacobs: 'Zonder rups geen vlinder: de cocon is een voorwaarde om tot het nieuwe te komen. Maar de vlinder kan pas ontsnappen uit de cocon als deze openbreekt!'

Referenties

- Aardema, H., & Korsten, A. (2009). Gemeentelijke organisatiemodellen. Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet... In: A. Bekke (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur* (pp. 1-15). Den Haag: SdU Uitgevers.
- Acht bakens van Welzijn Nieuwe Stijl. (n.d.). In Welzijn Nieuwe Stijl. Via <http://tinyurl.com/achtbakens>.
- Baggerman, S., Beekhoven, J. van, Graef, M. de, Haas, S. de, & Priëlle, M. de (2011). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Beek, A. van, Kneepkens, C., & Loenen, S. van (2010). *Handreiking mobiliseren van opgroei kracht*. 's-Hertogenbosch: K2.
- Bellemakers, C. (2009). *Reactie op 'zelfregie in de Wmo', lezing door dr. Gerard Donkers op de jubileumconferentie van het LGCW, 11 maart 2009*. Via www.zelfregie.com.
- Bettonvil, N., Bisschops, L., Harkink, M., Pols, J., & Weg, F. van der (2011). *Transitie van de jeugdzorg. De betekenis voor jeugdigen, ouders, professionals en gemeenten. Trendrapport 2011*. 's-Hertogenbosch: K2.
- Bijl, R., Boelhouwer, J., Cloin, M., & Pommer, E. (2011). *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bisschops, L. (2012). Van denken naar DOEN! In: N. Bettonvil, L. Bisschops, M. Harkink, J. Pols & F. van der Weg, *Transitie van de jeugdzorg. De betekenis voor jeugdigen, ouders, professionals en gemeenten. Trendrapport 2011* (pp. 9-15). 's-Hertogenbosch: K2.
- Blok, W.M.J. (2011). Zelfsturen en afstemmen. Een eigentijdse theorie voor sociaal werk. *Journal of Social Intervention: Theory and practice*, 20 (4), 107 – 117.
- Boer, N. de, & Lans, J. van der (2011). *Burgerkracht. De toekomst van sociaal werk in Nederland*. Den Haag: RMO.
- Bostelen, van E., Buys Ballot, B., Groot, de M., Heuts, I., & IJzerman, J. (2011). *Eénmeting ervaren regeldruk in de jeugdsector. Eindrapportage onderzoeksresultaten*. Utrecht: Capgemini Consulting.
- Collignon, D., Hooge, E., Leede, N. de, & Koeman, I. (2010). *Samenwerken rondom kinderen in pedagogische netwerken. Kenniscentrumreeks No. 4*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam, Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding.
- Collins, J.C., & Porras, J.L (1996). *Building Your Company's Vision*. Harvard: Business Review.
- D'amour, D., Ferrada-Videla, M., San Martin Rodriguez, L., & Beaulieu M.-D. (2005). The conceptual basis for interprofessional collaboration: core concepts and theoretical framework. *Journal of Interprofessional Care*, 19 (1), 116-131.
- Decentralisatie jeugdzorg (n.d.). Via <http://tinyurl.com/decentralisatie>.
- Dijk, M. van, & Gemmeke, M. (2010). *De kracht van de pedagogische civil society. Versterking van een positieve sociale opvoed- en opgroeiomgeving*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Donkers, G. (2009). *Zelfregie in de Wmo. Lezing op de jubileumconferentie van het LGCW*. Via www.zelfregie.com.
- EGEM i-teams (2008). *Ontwikkel tot een zelfbewuste gemeente: verkenning organisatieontwikkeling met de Plateauaanpak*. Den Haag: EGEM i-teams.
- EGgermond, N., & Van Galen, A. (2002). *Beginnen met leidinggeven: op weg naar effectief leiderschap*. Zaltbommel: Schouten en Nelissen.
- G32 (2011). *Transitie van de Jeugdzorg: Strategisch visiedocument G32*. Maart 2011. Via www.g32.nl.
- Grootelaar, H. (2012). *Onder weg naar een hybride gemeente*. Via <http://lysiagroup.com>.
- Hamdi, A., Gijsberts, I., Verheijen, J., Nuland, E. van, Peeters, M., Dijken, K. van, Lupi, T., & Pen, C.-J. (2011). *Stapelingeffecten van de bezuinigingen in het sociale domein. Tegen achtergrond van decentralisatie beleid. Hoofdrapport Quicksan*. Rotterdam/Den Haag: NICIS en Ecorys.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (1998). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Houten, M. van (2012). Gemeenten, kom tot cocreatie! *MoVisies*, 13, 1-2.
- Jacobs, H., & Goris, P. (2011). Scenario's transitie jeugdzorg: het punt aan de horizon. *Jeugdbeleid*, 3, 139-145.
- Kenis, P.N (2011). Samenwerking in theorie. In: M. van Leeuwen,

- Z. Brouwer, W. de Jong, A. van Woudenberg & P.N. Kenis, *Tussen institutioneel aanbod en organische vraag: Een onderzoek naar de vraag wanneer en hoe gemeenten zouden moeten samenwerken in het organiseren en regisseren van de zorg rondom jeugd en gezin* (pp. 9-21). Baambrugge: De JeugdZaak.
- Kenis, P.N., & Provan, K.G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (red.), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312). Den Haag: Boom Academic.
- Kleine, K. (2011). Van wantrouwen naar vertrouwen. Professionele ruimte voor werkers in de jeugdzorg. *Sozio*, 100, 30 – 35.
- Krom, de P. (2011). *Hoofdlijnennotitie Werken naar Vermogen*. Den Haag: Ministerie van SWZ.
- Kwekkeboom, M.H. (2001). *Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kwekkeboom, R. (2010a). *De verantwoordelijkheid van de mensen zelf. De (her)verdeling van de taken rond zorg en ondersteuning tussen overheid en burgers en de betekenis daarvan voor de professionele hulpverlening*. Amsterdam: HvA publicaties.
- Kwekkeboom, R. (2010b). Professionals moeten geen leidende rol hebben. *Zorg + Welzijn*, 10, 8-10.
- Laan, A., & Schutte, S. (2011). *Begrippenboek Begeleiding in de AWBZ*. Den Haag: Transitiebureau Begeleiding in de Wmo.
- Lammers, B. (2011). *Jeugdzorg in de buurt*. November 2011. Via www.bartlammers.nl.
- Lans, J. van der (2008). *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. Amsterdam: Uitgeverij Augustus.
- Lasker, M., & Nijsten, C. (2010). *Uitgaan van potenties. Eigen kracht in relatie tot opvoeden en opgroeien. Themarapport 2010*. 's-Hertogenbosch: K2.
- Linders, E.A.H.M. (2010). *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*. Den Haag: SdU uitgevers.
- Meer, J. van der (2011). *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.
- Messing, C., & Bouma, G. (2011). Invoering passend onderwijs: een complexe en ingrijpende operatie. *Kennis*, 11 (3), 24-33.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2011). *Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting*. Via www.rijksoverheid.nl.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). (2010). *Brochure Welzijn Nieuwe Stijl*. Den Haag: Ministerie van VWS.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). (2004). *Brochure Opvoed- en opgroei-ondersteuning. De rol van de gemeente in het licht van de Wet op de jeugdzorg*. Den Haag: Ministerie van VWS.
- Mintzberg, H. (1995). *Organisatiestructuren*. Schoonhoven: Academic Service Economie en bedrijfskunde.
- MOGroep (2011). Vangnet. Special eigen kracht. Via <http://tinyurl.com/vangnet>.
- Nationale Ombudsman (2012). *Een vertrouwde overheid. Verslag van de Nationale Ombudsman over 2011*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van de leerstoel Bestuurs- & Organisatiewetenschap, in het bijzonder Publiek Management. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO), Universiteit Utrecht.
- NUP (2008). *Nationaal uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid, Burger en bedrijf centraal*. Via www.rijksoverheid.nl.
- Op het Veld, A., Wachtmeester, J., & Andersson Elffers Felix bv (2012). *Decentralisatie betekent transitie en transformatie. Nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en opgaven in maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Transitiebureau Begeleiding in de Wmo.
- Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010). *Jeugdzorg dichterbij*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Partners + Pröpper (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners + Pröpper.
- Peeters, P.-H., & Cloin, C. (2012). *Onder het mom van zelfredzaamheid*.

- Een journalistieke analyse van de nieuwe mantra in zorg en welzijn.* Eindhoven: Uitgeverij Pepijn BV.
- Plateaus van EGEM i-teams (n.d.).
Via <http://tinyurl.com/plateuaanpak>.
- PO-raad, VO-raad, AOC raad, & MBO raad (2012). *Referentiekader passend onderwijs.* Via www.rijksoverheid.nl.
- Programmaministerie Jeugd en Gezin (2010). *Professionals in het Centrum voor Jeugd en Gezin. Samenwerken in het belang van jeugdigen en opvoeders.* Den Haag: Programmaministerie voor Jeugd en Gezin.
- Projectbureau voorbereidingstrajecten participatiebudget (2009). *Handreiking formuleren integrale beleidsvisie op participatie.* Via www.rijksoverheid.nl.
- Regenmortel, T. van (2011). *Lexicon Empowerment. Marie Kamphuis Lezing 2011.* 's-Hertogenbosch: Printerij Copy Graphic.
- Regionaal transitieplan jeugd Midden-Brabant (2011).
Via <http://tinyurl.com/transitieplan>.
- Steyaert, J. (2010). Formele en informele zorg, de zoektocht naar vitale coalities. In: Steyaert, J. en Kwekkeboom, R. (2010). *Op zoek naar duurzame zorg.* Utrecht: Movisie.
- Steyaert J. (2011). Van verzorgingsstaat naar wurgend lokaal sociaal beleid. In: Walraven, G. en Pen C.-J. (2011). *Van de maakbare naar de lerende stad. De praktijkgerichte bijdrage van lectoraten.* Apeldoorn: Garant.
- Stolk, C., & Brandenburg, M. van (2011). Inzicht in relatie met cliënt cruciaal bij oplossingsgericht werken. Praktijkgericht onderzoek bij jeugdzorgaanbieder Tender. *Kennis*, 11 (2), 18-28.
- Thissen, C.P. (2012). *Edgar. Gekend en gezien door zijn gemeente. Essay.* Den Haag: KING en Radar.
- Tonkens, E. (2008). *De bal bij de burger. Burgerschap en publiek moraal in een pluriforme, dynamische samenleving.* Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: Vossiuspers.
- Transitiebureau Begeleiding (2011). *Begrippenboek Begeleiding in de AWBZ.* Via www.invoeringwmo.nl.
- Twynstra Gudde (1999). *Sturen, besturen en gestuurd worden.* Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, M.L.L.E. (2011a). *Memorie van Toelichting bij Voorstel wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid.* Den Haag: Ministerie van VWS.
- Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, M.L.L.E. (2011b). *Transitiebrief stelselwijziging Zorg voor Jeugd.* Den Haag: Ministerie van VWS.
- Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, M.L.L.E. (2011c). *Programmabrief langdurige zorg.* Den Haag: Ministerie van VWS.
- Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, M.L.L.E. (2011d). *Beleidsbrief stelselwijziging jeugd 'Geen kind buiten spel'.* Den Haag: Ministerie van VWS.
- Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, M.L.L.E. (2012). *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Memorie van Toelichting.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. Kamerstuk 33127, Nr. 3
- Veldhuysen, C. (2011). *Meer aandacht voor de kwetsbare burger.* MO/Samenlevingsopbouw, 29 (228), 22-24.
- Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) (2011). *Brochure Passend Onderwijs.* Den Haag: VNG.
- VNG, IPO, Unie van Waterschappen en het Rijk (2010). *Bestuursakkoord 2011 – 2015.* Via www.rijksoverheid.nl.
- Vrijheid en verantwoordelijkheid: regeerakkoord VVD - CDA (2010).
Via www.kabinetformatie2010.nl.
- Weggeman, M. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen! Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie.* Schiedam: Scriptum.
- Zorg en ondersteuning voor jeugd eenvoudiger, eerder en op maat (2011). In *Jeugdzorg.* Via <http://tinyurl.com/jeugdeenvoudiger>.
- Zuurmond, A., & Jong, J. de (2010). *De professionele professional. De andere kant van het debat over ruimte voor professionals.* Den Haag: Ministerie van BZK.









COLOFON

TEKSTEN EN SAMENSTELLING:

Anne Don
Clim Kneepkens
Hilde Wierda-Boer

EINDREDACTIE:

Hilde Wierda-Boer
Mirjam Dijsselbloem

REDACTIE:

Stan Verhaag, Sterke Tekst

ONTWERP:

Studio OOenO, Eindhoven

FOTOGRAFIE GEÏNTERVIEWDEN:

Karin den Dekker
Marieke Viergever, Overstekend Beeld

UITGAVE:

K2 Adviesbureau voor Jeugdvragestukken
Koningsweg 2
Postbus 1430
5200 BL 's-Hertogenbosch
(073) 614 17 74
mail@K2.nl
www.K2.nl

Provincie Noord-Brabant



Deze uitgave is mogelijk gemaakt
door de provincie Noord-Brabant

© Teksten in deze uitgave mogen alleen na toestemming van K2
worden overgenomen. Overname van beeldmateriaal is niet toegestaan.



K2 ADVIES
IMPLEMENTATIE
TRAINING

Als het over jeugd gaat!

De komende jaren verandert er veel in het sociale domein. Vier transitie's in de structuur van het stelsel zorgen ervoor dat de gemeenten in de komende jaren verantwoordelijk worden voor vrijwel de gehele ondersteuning aan kwetsbare burgers. Deze vier transitie's staan niet los van elkaar.

In dit rapport bespreekt K2 voor welke ontwikkelopgave de verschillende betrokkenen staan en welke (eerste) stappen nodig zijn in het proces om deze opgave te volbrengen.

Wat vragen de vier transitie's van:

- de gemeenten;
- de uitvoeringsorganisaties;
- de professionals;
- (kwetsbare) burgers?

Dit is de centrale vraag in dit themarapport. K2 schetst een ideale situatie en legt vervolgens met behulp van een ontwikkelmodel het proces uit dat gemeenten en uitvoeringsinstellingen kunnen volgen om de vier transitie's zo goed mogelijk in te passen in hun beleid, zodat het meerwaarde oplevert voor de burger.

K2 wil u inspireren en uitdagen de verbinding tussen de transitie's vorm te geven en de blik op de toekomst te richten. Verbinden, veranderen, vooruit!

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door de provincie Noord-Brabant

Provincie Noord-Brabant



Koningsweg 2
5211 BL 's-Hertogenbosch

Postbus 1430
5200 BL 's-Hertogenbosch

T: (073) 614 17 74
F: (073) 613 99 21

E: mail@k2.nl
www.k2.nl



Als het over jeugd gaat!

