

Anders met minder in de Wmo

Zelforganiserend vermogen als kracht voor verandering en continuïteit

Ilse Avontuur
Ferry Knaack
Olaf van Kolck
Heleen Rijnkels
Alwin Schortinghuis

BMC | advies
management



Anders met minder in de Wmo

Zelforganiserend vermogen als kracht
voor verandering en continuïteit

Ilse Avontuur
Ferry Knaack
Olaf van Kolck
Heleen Rijnkels
Alwin Schortinghuis

2010

Inhoudsopgave

1. Zelforganiserend vermogen als kracht voor verandering en continuïteit	3
2. Financiële uitdagingen voor uitvoering van de Wmo	7
3. Vraaggericht werken in de Wmo: van claimgericht verstrekken naar compenseren	13
4. Vrijwilligers en professionals samen aan zet	23
5. Opdrachtgeven in de Wmo: 'It takes (more than) two to tango'	31



1. Zelforganiserend vermogen als kracht voor verandering en continuïteit

Volop verandering

De verzorgingsstaat in zijn klassieke vorm, met een centrale rol voor de overheid, bestaat niet meer. Nederland ontwikkelt zich naar een civil society waarin de onderlinge sociale verbanden centraal staan. Niet het leveren van voorzieningen staat centraal, maar de vraag hoe mensen hun leven zelfstandig kunnen organiseren.

Deze ontwikkeling stelt gemeenten voor nieuwe opgaven. Zij moeten de omslag maken van een interne oriëntatie, gericht op kwaliteit van de eigen organisatie en voorzieningenaanbod naar een externe oriëntatie waarin netwerken met maatschappelijke organisaties en burgers centraal staan. Het betekent dat er ‘van buiten naar binnen’ geredeneerd moet worden als beleidsproblemen op de agenda worden gezet. Maatschappelijke organisaties hebben een actieve rol in het definiëren van de opgaven en vergroten het probleemoplossend vermogen. De gemeente wordt dan meer regisseur van een gezamenlijke aanpak dan agendasetter en uitvoerder. Het gedachtegoed van de Wmo past goed in deze omslag. Verantwoordelijkheden bij uitvoerende partijen leggen en burgers ondersteunen bij hun participatie. Het vraagt om nieuwe verhoudingen en een actieve rol van iedereen. Wij noemen dit maatschappelijk ondernemerschap.¹⁾

Behalve dat de verhoudingen veranderen, nemen ook de maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenten zich gesteld zien toe. Eén van de meest duidelijke voorbeelden daarvan is de AWBZ. Nog niet zo lang geleden was dit een wet die voor alle ‘ongemakken’ een oplossing had. Ooit bedoeld om onverzekerbare risico’s te dekken, maar uitgegroeid tot een fijnmazig net aan voorzieningen op allerlei terreinen. De recente aanpassingen in de AWBZ laten zien hoe de discussie over zorg en welzijn aan het veranderen is. Niet zozeer het recht op zorg (gefinancierd uit publieke middelen) staat nog centraal maar de vraag hoe mensen zo goed mogelijk ondersteund kunnen worden in het dagelijks leven.

Dit levert voor de lokale overheid nieuwe taken op, maar niet vanzelfsprekend met de bijbehorende budgetten. Tegen de achtergrond van de crisis waarin Nederland momenteel verkeert, stelt dit gemeenten voor een forse uitdaging. Er moet flink bezuinigd worden de komende jaren. Het is de kunst ervoor te zorgen dat bezuinigingen op voorzieningen niet leiden tot een onomkeerbare ‘afbraak’. Daarvoor moeten we op zoek naar het antwoord op de vraag hoe we als gemeente willen presteren over vijf tot tien jaar. Daarmee springen we over het gat van de huidige crisis en investeren we in nieuwe vormen van samenwerking en in nieuwe arrangementen.

1) Handreiking Maatschappelijk Ondernemerschap, BMC 2009

Waarom maatschappelijk ondernemerschap?

We spreken over maatschappelijk ondernemerschap, omdat het oplossen van maatschappelijke vragen om een samenspel vraagt van maatschappelijke organisaties, overheid en burgers. Daarbij staat het versterken van het zelforganiserend vermogen van mensen en hun omgeving centraal. Dat vraagt om:

- Het belang van de gebruiker (cliënt, klant, burger) als uitgangspunt nemen.
- Een gezamenlijke analyse van de vraagstukken.
- Heldere beleidsdoelstellingen.
- Een integraal aanbod en maatwerk dat dicht bij mensen staat en ruimte geeft aan de uitvoering (vrijwilligers en professionals).
- Flexibel schakelen tussen belang, kennis en kunde van overheid, uitvoerder en burger en een heldere taak- en rolverdeling waar iedereen zich ook aan houdt.



In deze publicatie laten we zien hoe de grote opgaven voor de toekomst opgepakt kunnen worden. We noemen dat ‘Anders doen met minder’.

In de artikelen in deze publicatie laten we op verschillende aanknopingspunten een andere aanpak zien. Een aanpak die vertrekt vanuit de eigen kracht van mensen en een aanpak die mensen actief ondersteunt. Dat zijn aanpakken waarbij gemeenten en maatschappelijke organisaties zich bewust zijn van hun nieuwe rol en opdracht. U zult zien dat het vaak een zoektocht is; makkelijke antwoorden zijn er niet. De verhalen tonen wel aan dat ambitie de basis is voor verandering.

Leeswijzer

Om te beginnen presenteren we een korte analyse van de gevolgen van de huidige bezuinigingsvoorstellen voor de financiering van de Wmo; ‘het minder’. U leest hierover in hoofdstuk 2. Daarna volgen een aantal hoofdstukken met een toelichting op ‘het anders’. In hoofdstuk 3 wordt de wijze waarop gemeenten de kanteling maken van claimgericht verstrekken in de Wmo naar het compenseren van hun burgers belicht. De voorbeelden van de gemeenten Hoorn en Helmond laten zien hoe individuele ondersteuning anders kan.

In hoofdstuk 4 wordt het samenspel tussen vrijwilligers en professionals beschreven. De Wmo-proeftuin van de gemeente Bronckhorst geeft een doorkijkje naar die nieuwe arrangementen: met slimme oplossingen van mensen en hun sociale netwerken. In het voorbeeld van de Wmo-pilot zorgvernieuwing in de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek in Rotterdam kunt u lezen hoe maatschappelijke organisaties ouderen ondersteunen door aan te sluiten bij de eigen kracht van mensen. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 het gebiedsgericht professioneel opdrachtgeverschap van de gemeente Rotterdam toegelicht. Dit hoofdstuk beschrijft het belang van de aanwezige sociale infrastructuur in de wijk en het verbindend samenwerken tussen opdrachtgever en uitvoerende partners.

De gemeenten die hebben meegewerkt aan deze publicatie zijn wij dankbaar voor het delen van hun ervaringen. Wij wensen u veel leesplezier.



2. Financiële uitdagingen voor uitvoering van de Wmo

De economische crisis treft ook de huishouding van de lokale overheid. Zo leidt minder vraag naar nieuwe huizen tot aanzienlijk lagere inkomsten voor gemeenten uit grondopbrengsten. De grootste inkomstenbron voor gemeenten, de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds, is als gevolg van de noodzaak tot bezuinigingen door de rijksoverheid al voor 2010 en 2011 bevroren.

Aan de andere kant worden gemeenten in tijden van crisis geconfronteerd met hogere uitgaven door bijvoorbeeld de toename van het aantal bijstandsgerechtigden. Veel gemeenten voeren om deze redenen in 2010 een eerste ronde van bezuinigingen door.

Het financiële vooruitzicht van gemeenten is voor de komende vier tot vijf jaar echter ook niet rooskleurig. De rijksoverheid oriënteert zich op drastische bezuinigingen. Een daling van de rijksuitgaven met 20% is daarbij een reële mogelijkheid. Omdat de inkomsten van gemeenten uit het Gemeentefonds parallel lopen met de rijksuitgaven, betekent dit een daling van 20% van de gemeentelijke inkomsten afkomstig van het Rijk.

Het is nu nog onduidelijk welke consequenties deze bezuinigingsoperatie zal hebben voor de uitvoering van de Wmo door gemeenten. Dat is afhankelijk van toekomstige politieke keuzes. De financiering van de Wmo staat echter al langer ter discussie. Hieronder wordt aan de hand van die discussie en de verdeelsystematiek een beeld geschetst van de impact van de mogelijke bezuinigingen.

Wmo in het Gemeentefonds

De geldstromen van het Rijk naar de gemeenten in het kader van de Wmo bestaan uit de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds (€ 3 miljard) en de integratie-uitkering via het objectieve verdeelmodel binnen het Gemeentefonds (€ 1,5 miljard). De uitkeringen aan de centrumgemeenten voor de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang worden hier buiten beschouwing gelaten.

Algemene Uitkering

Van oudsher ontvangen gemeenten middelen voor zorg en welzijn via het cluster Maatschappelijke Zorg van de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds. Hiermee werd onder andere de voormalige Welzijnswet en de Wvg mee gefinancierd. Groei (of krimp) van dit deel van de Wmo-middelen loopt parallel met de trend van de rijksuitgaven. Daarnaast is het mogelijk dat de Wmo -middelen groeien (of krimpen) door taakmutaties. Zo is in 2009 € 127 miljoen toegevoegd aan de Algemene Uitkering ter compensatie van de AWBZ Pakketmaatregelen. Hierdoor is het cluster Maatschappelijke Zorg de afgelopen jaren gestaag gegroeid, de laatste drie (Wmo)-jaren zelfs met 6% gemiddeld. Voor 2010 en 2011 is de groei vrijwel nul als gevolg van de economische crisis.

Objectief verdeelmodel Wmo

De principiële keuze om de verantwoordelijkheid en de bijbehorende middelen voor de verstrekking van hulp bij het huishouden aan de gemeenten toe te delen, vroeg om een techniek om de gelden goed te verdelen over alle Nederlandse gemeenten. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds.

Het model is ontwikkeld door Cebeon. Zij onderscheiden vijf categorieën van factoren die de vraag naar en dus de kosten van Wmo-gerelateerde zorg beïnvloeden: leeftijdsgebonden factoren, factoren inzake de samenstelling van het huishouden, factoren inzake arbeidsgerelateerde zorgbehoeften, inkomensgebonden factoren en geografische factoren. Daarnaast is er in het model een tweetal specifieke factoren opgenomen: de uitkering voor de Bbag (Besluit bijdrage AWBZ gemeenten) en een vast bedrag per gemeente.

Invoering van het verdeelmodel ging met heel grote herverdeeleeffecten gepaard. De verschillen variëren van een nadeel van 55% tot een voordeel van 70%. Vooral uit de nadeelgemeenten was er veel kritiek. Een aantal gemeenten hebben nader onderzoek laten uitvoeren door APE en BMC naar de verklaring van de herverdeeleeffecten. De beide onderzoeken hebben geleid tot Kamervragen en een onderzoek naar het verdeelmodel door het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).

In het definitieve advies voor 2010²⁾ heeft het SCP geconcludeerd dat het model verbeterd kan worden door een indicator voor de gezondheidstoestand en een indicator voor de sociaal-economische positie op te nemen. Op basis hiervan wordt het model per 2011 verfijnd door toevoeging van de factoren langdurig medicijngebruik en gestandaardiseerd gemiddeld inkomen.

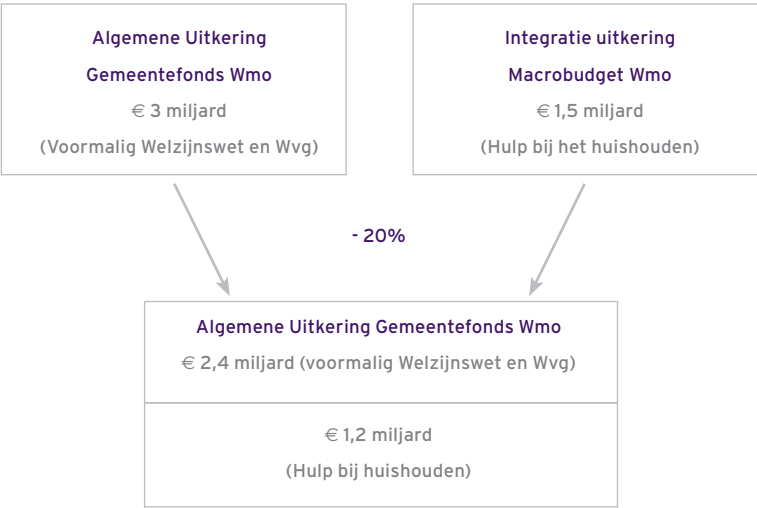
2) SCP, Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2010, Den Haag 2009



Objectief verdeelmodel Wmo

In 2007 werd grofweg € 1,5 miljard voor de hulp bij het huishouden van de AWBZ overgeheveld naar een afzonderlijke integratie-uitkering in het Gemeentefonds: het macrobudget Wmo. De verdeling van deze middelen vindt plaats via het objectieve verdeelmodel. Het verdeelmodel heeft vanaf het begin ter discussie gestaan vanwege de grote herverdeeleeffecten. Het macrobudget Wmo groeit jaarlijks mee met de vraag naar en de prijs van hulp bij het huishouden. Deze groei wordt als te belastend voor de schatkist ervaren en om die reden in de heroverweging van de rijksuitgaven betrokken. Het is de verwachting dat per 2012 de € 1,5 miljard in het macrobudget versneld wordt toegevoegd aan de Algemene Uitkering. Dat betekent het einde van de jaarlijkse groei van het Wmo-budget voor hulp bij het huishouden. Ook deze inkomsten van gemeenten zullen dan onverkort meedelen in de verwachte kortingen op het Gemeentefonds.

Figuur 1: Effect van rijksbezuinigingen op de inkomsten van gemeenten voor de Wmo



Conclusie

Als gevolg van de wijze waarop de Wmo gefinancierd wordt door de rijksoverheid dienen gemeenten rekening te houden met toekomstige dalingen van budgetten. De verwachte dalende uitgaven van de rijksoverheid leiden automatisch tot een daling van de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds, waaruit gemeenten nu nog € 3 miljard voor de Wmo ontvangen. Indien het Wmo-macrobudget in 2012 ook onderdeel gaat uitmaken van de Algemene Uitkering, zullen de inkomsten voor gemeenten helemaal drastisch dalen. Dit is een duidelijke aanleiding om met behulp van innovatieve maatregelen meer met minder te gaan doen in de Wmo.





3. Vraaggericht werken in de Wmo: van claimgericht verstrekken naar compenseren

De huidige financieel krappe tijden zijn een uitstekende broedplaats voor innovatie in de Wmo. Gemeenten worden gedwongen om andere manieren van werken te onderzoeken om zo de stijgende uitgaven voor welzijn en zorg beheersbaar te houden.

Het resultaat: de restanten van de Wvg-bril verdwijnen nu echt en gemeenten benutten de ruimte van de Wmo beter.

Gemeenten worden zich bewust van een andere manier van klantgerichtheid binnen de Wmo. Als er over klanten in de Wmo wordt gesproken dan gaat het vrijwel altijd over de aanvragers voor de verstrekking van individuele voorzieningen zoals scootmobielen, hulp bij het huishouden en woningaanpassingen. Gemeenten zoeken nu meer aansluiting bij de zorgvraag van deze mensen en willen af van het alleen maar aanbodgericht honoreren van claims van inwoners op die voorzieningen. De eigen kracht van inwoners komt daarbij centraal te staan.

De Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) was de voorloper van de Wmo voor de verstrekking van individuele hulpmiddelen aan mensen met een beperking. Het contrast tussen de Wvg en de Wmo is overduidelijk: onder de Wmo heeft de overheid een nieuwe rol om vooral burgers te ondersteunen en te stimuleren in plaats van de zorg volledig over te nemen, zoals de zorgplicht uit de Wvg voorheen voorschreef. Het gedachtegoed van de Wvg zit echter nog steeds in veel hoofden van burgers en gemeentambtenaren. Daardoor ontstaan er knelpunten als de loketmedewerkers hun inwoners met een claim op zorg ‘slechts’ doorverwijzen naar de door de gemeente gesubsidieerde instellingen, omdat de claim niet voorkomt in het verstrekkingenboek. En er ontstaat frictie als de loketmedewerker niet de vraag achter de vraag ziet en daardoor maar een beperkte oplossing kan bieden. Er ontstaat ook frictie op een ander niveau als gemeenten de dure Wmo-verstrekkingen op claims blijven honoreren, terwijl de hoogte van het Wmo-budget van de Rijksoverheid is afgestemd op compenseren.

Dankzij het kaderstellende karakter van de Wmo zijn gemeenten in staat om oplossingen te zoeken voor dit breukvlak. Het antwoord vinden gemeenten in de manier waarop zij ondersteuning aan hun burgers aanbieden. Dat vraagt om een nieuwe manier van werken van gemeenten en hun uitvoerende partners. Gemeenten ontwikkelen instrumenten voor vraagverheldering in het (eerste) contact met inwoners die een aanvraag indienen, of zelfs voordat een inwoner een expliciete vraag naar zorg formuleert. Maar het is meer dan dat. Het vraagt om een andere manier van kijken, grote kennis van het beschikbare aanbod van ondersteuning in de gemeente en het niet meer beoordelen van claimgerichte aanvragen vanuit het ‘verstrekkingenboek’. Met andere woorden: de restanten van de Wvg-bril verdwijnen nu echt en gemeenten benutten de ruimte van de Wmo beter.



Broedplaats voor innovatie

De VNG ondersteunt een tiental pilotgemeenten met het project *De Kanteling* om tot deze andere manier van werken te komen. Eén van de resultaten van De Kanteling wordt een nieuwe modelverordening die meer recht doet aan het proces van ondersteunen dan aan de toegang tot een aantal beschikbare producten. Tegelijkertijd is nu al zichtbaar dat veel meer gemeenten het gedachtegoed van De Kanteling overnemen en hier invulling aan geven, zoals de gemeenten Hoorn en Helmond.

Gemeente Hoorn: zelfredzaamheid als hefboom

Eén van de gemeenten die werkt aan een kanteling van de uitvoering van de Wmo is de gemeente Hoorn. Het initiatief voor deze nieuwe manier van werken ontsprong door het inzicht dat de gemeente nog teveel zorg van zijn burgers overnam. Dit deed te weinig recht aan het zelforganiserend vermogen van de inwoners. De groeiende vraag naar ondersteuning zou bovendien leiden tot een stijging van de uitgaven. Als nadeelgemeente verwacht Hoorn daar onvoldoende inkomsten voor. Daarnaast is de verwachting dat de tarieven voor hulp bij het huishouden nog verder zullen stijgen evenals de vraag naar deze hulp. Verder ontbrak een helder subsidiekader om inhoudelijke keuzes te maken in de jaarlijks toenemende subsidieaanvragen van de maatschappelijke organisaties.

Al snel bleek dat de gebruikelijke oplossingen als versobering van het productenassortiment, het aanscherpen van de toegang tot de individuele voorzieningen, het verhogen van de eigen bijdragen, het aanbrengen van subsidieplafonds, niet tot structurele oplossingen zou leiden. Er zou nog steeds geen inhoudelijke verdeelsleutel zijn voor de schaarse Wmo-middelen. ‘Het zorgen voor’ in de werkhouding van medewerkers en partners in het veld zou daarmee ook niet wijzigen. Nog afgezien van het geringe politieke en maatschappelijke draagvlak voor dergelijke ingrepen. Conclusie: de rol van de gemeente moet veranderen.

Voormalig wethouder Ronald Witteveen blikt terug op zijn laatste collegeperiode: ‘Bij de invoering van de Wmo heeft de overname van de hulp bij het huishouden door gemeenten ons teveel afgeleid van de breedte van het Wmo pakket. In het allereerste begin bijvoorbeeld indiceerden we nog voor een groot deel telefonisch. Al snel bleek dat niet afdoende en leggen we nu bij iedereen huisbezoeken af. We kunnen nu zeggen dat we de menselijke maat weer terugbrengen. Dat betekent wel dat we minder de zorg overnemen en meer moeten gaan compenseren, ondersteunen en stimuleren.’

Ronald Witteveen: ‘Dat betreft ook de organisaties die nog te veel vanuit hun eigen aanbod redeneerden. Heel langzaam aan komt daar wat beweging in. Ik zie nu dat zelfs de grote zorgaanbieders beter proberen aan te sluiten bij de vraag van onze inwoners. Ik verwacht ook dat in de toekomst er veel meer integraal zorgaanbod zal ontstaan van multidisciplinaire teams op wijkniveau, naar het voorbeeld van Buurtzorg of de meer traditionele zorgaanbieders die nu al een totaal zorgaanbod in een wijk leveren.’

Van onvoorwaardelijk verstrekken naar voorwaardelijk compenseren

Het resultaat van de zelfanalyse van de gemeente Hoorn is een visie voor de uitvoering van de Wmo, die past binnen de kaders van het Wmo-beleidsplan en de verordening. De uitvoering van de Wmo door de gemeente Hoorn kantelt van ‘het onvoorwaardelijk verstrekken van voorzieningen en subsidies’ naar ‘het voorwaardelijk compenseren in zelfredzaamheid met inzet van eigen verantwoordelijkheid’. De gemeente onderscheidt een drietal terreinen in deze kanteling:

1. De individuele benadering van cliënten: aandacht voor vraagverheldering en het formuleren van een individueel einddoel van de geboden compensatie.
2. Het activeren van de sociale omgeving van de cliënten: de gemeente gaat meer in de rol als ondersteuner en meedenker in het bieden van oplossingen voor inwoners met een zorgvraag.
3. De relatie met de ketenpartners: de gemeente Hoorn is zich bewust dat zij niet alleen kan kantelen en heeft de inzet van zorgaanbieders en maatschappelijke organisaties nodig. Het gaat dan om het afbakenen van ieders verantwoordelijkheden, het nauwgezet afstemmen van aanbod van individuele en collectieve voorzieningen en het onderling afstemmen over de individuele ondersteuning van cliënten.

Ronald Witteveen ziet kansen voor een veel rijkere samenleving als de claimcultuur doorbroken kan worden. ‘Mensen nemen dan ook meer vanuit hun eigen kracht deel aan de maatschappij. Dat creëert ook meer diversiteit in de vormen van ondersteuning. Kijk bijvoorbeeld naar de ontwikkeling van de wijksteunpunten in Hoorn waarin we samenhang willen aanbrengen tussen de professionele zorg en ondersteuning en de inbreng van vrijwilligers die zich willen inzetten voor deze samenleving. Daarmee kunnen we hoge kwaliteit bieden met dezelfde middelen.’



Middel en doel zijn gewijzigd

De gemeente verwacht dat al gaandeweg een meer trajectgerichte benadering ontstaat, vergelijkbaar met trajecten gericht op werk of activering. In feite is het niets anders, want het individuele doel is altijd participatie. Of dat nu in de vorm van betaald werk is, vrijwilligerswerk of het ontmoeten van buurtbewoners op een kaartavond met inzet van collectief vervoer. Dit is de kern van De Kanteling in Hoorn: inzet van individuele en collectieve voorzieningen zijn niet het einddoel maar slechts het middel om de deelname van inwoners van Hoorn aan de samenleving te vergroten. Bijkomend effect is dat een trajectbenadering ook meer dwingt tot het volgen van de voortgang in plaats van het afgeven van een Wmo-indicatie voor de komende vijf jaar.

De gemeente Hoorn stelt nu een plan van aanpak op voor een nadere uitwerking van de visie en de onderwerpen die worden opgepakt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen wat nu al eenvoudig te realiseren is en de meer op lange termijn te behalen resultaten. Er volgt een afzonderlijk communicatieplan, want dit proces kan de gemeente niet alleen doorlopen; alleen met de inzet van de maatschappelijke partners, zorgaanbieders, cliëntenvertegenwoordigers en inwoners gaat dit lukken.

Met de afbouw van de AWBZ in het verschiet voor alleen nog maar de zware onverzekerbare zorg, vindt Ronald Witteveen wel dat we moeten oppassen niet door te schieten. ‘Zeker, ik ben blij dat we van ‘pampermaatschappij’ naar een maatschappij gaan waar iedereen op eigen kracht mee kan draaien. Toch blijven er altijd kwetsbare mensen die dat niet aan kunnen. We hebben gezien dat door het afkondigen van algemene maatregelen mensen de dupe worden. Ook in de verdergaande afslankingsoperatie moeten we die mensen steun in de rug kunnen bieden. Gemeenten zijn in de afgelopen periode door de AWBZ- maatregelen overdonderd op gebrek aan ander aanbod. We kunnen een bezuiniging van € 800 miljoen niet met € 100 miljoen volledig opvangen, terwijl onze inwoners met een zorgvraag ons a-sociaal beleid verwijten. In de toekomst is er voldoende tijd nodig om ons daar op voor te bereiden.’ Ronald Witteveen pleit ook voor een financieel vangnet om de zorg op te vangen voor inwoners, waarvoor gemeenten nog niet op tijd een echt ander aanbod voor hebben kunnen ontwikkelen.

De Helmondse aanpak: kopiëren werkt niet

Veel gemeenten denken na over hoe mensen met een beperking volwaardig mee kunnen doen aan de samenleving. Daarbij sluiten gemeenten steeds meer aan bij de eigen kracht van inwoners en hun omgeving. Bij deze Kanteling ligt dan al snel een stevige en vaak ook emotionele discussie op de loer met burgers en instellingen. Is het een andere ideologie? Streven we gezamenlijk naar een betere kwaliteit? Is het niet gewoon een mooi verpakte platte bezuiniging?

Voormalig wethouder Jos Boetzkes van de gemeente Helmond is deze discussie aangegaan. In 2008 ontstond er een discussie over wachtlijsten in de zorg als gevolg van problemen bij een zorgaanbieder. Boetzkes: ‘De wachtlijsten in de zorg, de toenemende personeelskrapte, de versobering van de AWBZ, de Wmo die zijn beslag kreeg. Het werd in 2008 duidelijk dat gemeenten meer moesten gaan doen met minder geld. De vraag die voorlag was: Wil je een zorgzame, sociale stad zijn zoals Helmond dat voor ogen heeft? Dan heb je nu de kans om over duurzame oplossingen na te denken.’

Duurzame oplossing

Iedereen wil een kwalitatief goed voorzieningenpakket dat toch binnen de financiële kaders blijft. Een hogere kwaliteit vereist professionele inzet met een bijbehorend tarief. Met een kleiner budget kun je minder professionele hulp van gelijk niveau aanbieden. Boetzkes: ‘Juist deze discussie heb ik gevoerd. Onder aanvoering van een aantal creatieve ambtenaren en samen met de betrokken zorgaanbieders, cliënten en instellingen in de stad zijn we hiermee aan de slag gegaan. Het resultaat is Persoonlijke Ondersteuning en MAATwerk.’



Hulpvraag

Dit lijkt alleen verantwoord te zijn als de burger een beroep kan doen op het eigen vermogen, informele zorg, vrijwilligers en collectieve voorzieningen: een zogenaamd maatschappelijk steunsysteem. De inschakeling van deze steunsystemen leidt tot een afnemende behoefte aan professionele hulp. Jos Boetzkes: ‘Let wel, uitgangspunt blijft dat iedereen de hulp krijgt die hij nodig heeft. Daarom zijn de gesprekken met de MAATwerkers ook zo belangrijk. Juist in die gesprekken achterhalen we wat een cliënt zelf kan en zelf kan organiseren. Kan een cliënt zaken niet zelf of niet zelf organiseren? Dan krijgt hij professionele hulp.’

Dit kan alleen doordat in de Helmondse aanpak volop wordt geïnvesteerd in mantelzorg, vrijwilligerswerk en collectieve welzijnsvoorzieningen en diensten. Vanaf 2010 worden er drie pilots voor dagbesteding gefinancierd, zijn er door welzijnsorganisaties projecten opgezet rond boodschappen doen, administratie en wassen en strijken. Verder wordt gewerkt aan maatjesprojecten en aan vrijwillige en collectieve vormen van opvoedingsondersteuning.

MAATwerkers

Het neerzetten van dit aanbod is één ding, zorgen dat er gebruik van wordt gemaakt een tweede. We helpen mensen om deze diensten en mogelijkheden te ‘ontdekken’ en te gebruiken. Mensen die een aanvraag voor hulp bij het huishouden indienen, worden gelijk in het begin op twee manieren geholpen. Ze krijgen hulp bij het huishouden én hulp bij het inrichten van een zo goed mogelijk steunsysteem. Dat laatste gebeurt door zogenaamde MAATwerkers. Dit zijn hoogwaardige professionals (hbo-niveau) met een achtergrond in zorg, welzijn en cliëntondersteuning.

MAATwerkers kijken over een langere periode mee met de aanvragers, welke mogelijkheden het maatschappelijke steunsysteem in hun situatie (familie, vrienden, vrijwilligers, collectieve voorzieningen in de buurt) biedt om mede in de ondersteuningsbehoefte te voorzien én om deze ondersteuning te regelen. De MAATwerkers stellen met de aanvrager een individueel ondersteuningsplan op: Wat is de ondersteuningsbehoefte en hoe wordt daarin voorzien? Dit plan wordt vertaald in een definitieve indicatie. De kwaliteit van het totaalpakket aan ondersteuning dat burgers ontvangen neemt toe doordat zij gebruik kunnen maken van een uitgebreid pakket aan collectieve voorzieningen. Daarnaast kunnen ze beschikken over maatschappelijke steunsystemen én over hoogwaardige professionele hulp.

Kopiëren?

MAATwerk en sterkere steunsystemen: op zich twee simpele ideeën die consequent zijn doorgevoerd. Ook goede ideeën voor andere gemeenten?

Boetzkes benadrukt de tijd en energie die is gestoken in het samenwerken met de verschillende partijen. ‘We hebben elkaar vooraf eens diep in de ogen gekeken voordat we dit gingen doen. We hebben de samenwerking actief opgezocht en gevonden. Alle partijen zijn bijtijds betrokken bij het opstellen van de visie, de doelstellingen en de programma’s. Hierdoor ligt er een helder verhaal en is er draagvlak vanuit de betrokken partijen onder het MAATwerk en inzet van sterkere steunsystemen.’

Politiek

Boetzkes : ‘Dat wil echter nog niet zeggen dat daarmee het ook een makkelijk verhaal is. Tot in de Tweede Kamer zijn er vragen gesteld over de Helmondse aanpak. Het gevoel van ‘afpakken’ blijft in de beeldvorming meespelen. Politiek vereist het lef van een bestuurder om het ook door te zetten. Dan is het prettig te weten dat andere partijen het hielpen ontwikkelen en de politieke boodschap ondersteunen.’

Persoonlijke ondersteuning (PO) is poets-hulp, met een klein plusje signalering. Iemand die in een paar uur per week een huis schoonmaakt (het oude HV 1 en HV2). PO gaat uit van wat een cliënt wèl zelf kan of wèl zelf kan regelen voordat er professionele Wmo-zorg wordt ingezet.

MAATwerk is het traject waarbij een MAATwerker een cliënt bezoekt. Maximaal 12 keer een uur. Deze MAATwerker brengt samen met de cliënt zijn omgeving in kaart. Het gaat dus niet alleen om de vraag naar

huishoudelijke hulp. Het gaat ook om hoe een cliënt met eten omgaat, hoe hij boodschappen doet, of hij bezoek krijgt en hoe de contacten met kennissen en burens zijn. Het resultaat van de gesprekken is een individueel plan. Dat plan helpt bij het vaststellen van de indicatie voor huishoudelijke hulp. Bovendien biedt het allerlei handvatten om het leven nog leuker te maken. Bijvoorbeeld door aanmelding voor activiteiten in het wijkhuis of door aanmelding bij de bibliotheekservice.



Iets anders is de boodschap naar de burger. De medewerking van de burger is noodzakelijk om het MAATwerk tot een succes te maken. Centraal blijft staan dat iedere burger de Wmo-zorg krijgt die hij of zij nodig heeft. Echter, zonder een actieve inzet van de burger, is het lastig afspraken maken. Boetzkes: ‘Het gaat mij er niet om mantelzorgers en vrijwilligers meer te belasten. Het MAATwerk moet hen ondersteunen, juist om te voorkomen dat zij van zorgaanbieders, zorgvragers worden.’

Interactie

‘De betrokkenheid van de burger willen we vergroten door actief met hen een dialoog aan te gaan over deze nieuwe ontwikkelingen. In februari 2010 is een interactieve theatervoorstelling in première gegaan. Kern van deze voorstelling is dat we burgers uitleggen wat er gebeurt. In een aantal scènes wordt hen uitgelegd wat MAATwerk en persoonlijke ondersteuning inhoudt. Bezoekers aan de voorstellingen kunnen tijdens de voorstelling reageren en krijgen daar antwoorden op hun vragen. De voorstelling is na de première de wijken in gegaan.’

Lef

De Helmondse Aanpak kenmerkt zich door een goed idee, dat met lef is doorgevoerd en consequent is uitgevoerd. Hierbij is rekening is gehouden met een mentaliteitsverandering. Een mentaliteitsverandering waarbij instellingen en burgers tijdig zijn meegenomen. De beeldvorming rondom het proces vraagt daarbij steeds aandacht en nieuwe, meer interactieve vormen van communicatie met de burger en instellingen.



4. Vrijwilligers en professionals samen aan zet

Nieuwe ambities

Hoe kun je ouderen ondersteunen om te voorkomen dat ze in een sociaal isolement raken? Hoe ga je om met jonge ouders die onzeker zijn over opvoeden? En hoe lukt het om jongeren de uitdaging te bieden hun pad te kiezen in scholing, ontwikkeling en werk? Zomaar drie vraagstukken die in elke gemeente spelen en die geen gemakkelijke oplossing kennen. Kenmerk van dit soort sociale vraagstukken is dat verschillende partijen betrokken zijn bij de oplossing er van. Om te beginnen gaat het in onze voorbeelden om ouderen, ouders en jongeren. Zij kunnen vertellen waar de schoen wringt en wat hun wensen en behoeften zijn. Daarnaast ligt er een rol voor de gemeente. Deze formuleert sociaal beleid en voert regie over de uitvoering van dit beleid. En niet in de laatste plaats spelen maatschappelijke organisaties een belangrijke rol in het oplossen van eerder genoemde vraagstukken.

De Wmo verwacht een omslag in denken van partijen en maatwerk voor mensen. Dat kan onder andere door ondersteuning in het dagelijks leven centraal te stellen, aan te sluiten bij wensen en behoeften van mensen en te zorgen voor praktische mensgerichte oplossingen dicht bij huis. Het gaat er hierbij om aan te sluiten bij de eigen kracht van mensen, zodat hun zelforganiserend vermogen wordt versterkt. Het zal niemand verbazen dat de ideeën van mensen zelf belangrijk zijn om te komen tot effectieve oplossingen. Zij vormen het vertrekpunt en het sluitstuk van maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten en maatschappelijke organisaties zorgen voor het vertalen van de vraag en het doen van een passend aanbod. Het is de kunst om daarbij de omslag te maken van ‘zorgen voor’ (beleid maken, voorzieningen bieden, hulpverlening) naar ‘zorgen dat’ (partijen bij elkaar brengen, mensen zelf aan zet laten zijn, coaching). Deze nieuwe manier van kijken levert ook nieuwe arrangementen op. Geen pasklare voorzieningenpakketten maar slimme oplossingen van mensen en hun sociale netwerken zelf. Professionele ondersteuning als aanvulling op informele verbanden. Voorzieningen als bijdrage aan meer participatie en tevredenheid.

Organisaties die begrijpen waar de vragen in de lokale gemeenschap liggen, hebben een sterke troef in handen. Niet alleen naar hun klanten en partners maar ook naar opdrachtgevers hebben zij een sterk verhaal. Ondernemerschap begint dus bij het kennen van de ‘markt’. Een tweede belangrijk onderdeel van ondernemerschap is inhoud. Als een organisatie niet alleen de vraagstukken kent maar op basis van de eigen professionele expertise ook een gericht aanbod kan doen, geeft dat een sterke uitgangspositie. Focus op inhoud betekent ook aandacht voor vernieuwing. Dat hoeft niet per se een nieuw product te zijn. Vaak is de verbinding tussen bestaande producten en aanbieders minstens zo waardevol. Dat is tegelijkertijd een mooi voorbeeld van slim omgaan met middelen. Als laatste is ook lef van groot belang als het gaat om ondernemerschap. Wie durft zijn nek uit te steken in tijden van schaarste? De organisatie die creatieve oplossingen heeft om kwalitatief goede diensten te leveren terwijl er bezuinigd moet worden, heeft een streepje voor.



Daarmee zijn we terug bij het samenspel tussen burger, gemeente en maatschappelijke organisaties. Een concept dat recht doet aan de ideeën over de civil society, dat mensen centraal stelt én dat een duurzame oplossing biedt naar de toekomst. Twee mooie voorbeelden van dit samenspel geven we hieronder weer. De Wmo-proeftuin van de gemeente Bronckhorst en de pilot Zorgvernieuwing Schiebroek in Rotterdam.

Wmo-proeftuin in Bronckhorst

Bronckhorst is een uitgestrekte plattelandsgemeente in de Achterhoek met veel kleine kernen. Naast professionele inzet zijn in de dorpen veel organisaties actief die voor een groot deel drijven op vrijwillige inzet. De gemeente Bronckhorst wil de cliënt in de Wmo centraal stellen en zoveel mogelijk ondersteuning bieden die laagdrempelig en dicht in de buurt is. Om dat te realiseren, zijn vrijwilligers en professionals samen aan de slag gegaan met concrete verhalen van cliënten. In een zogenaamde proeftuin wordt geëxperimenteerd met een nieuwe aanpak voor cliënten die Wmo-ondersteuning nodig hebben. Dit varieert van ouderen die op zoek zijn naar zinvolle vormen van dagbesteding tot gezinnen die extra ondersteuning vragen bij de opvoeding van hun kinderen. De inzet in de proeftuin levert niet alleen iets op voor cliënten, het moet ook leiden tot een nieuwe manier van samenwerken tussen organisaties. Met een brede blik kijken naar de vragen van cliënten en op basis daarvan passende suggesties doen die het zelforganiserend vermogen van de cliënt versterken. Het is een manier van werken die inhoudelijk vernieuwend is en een antwoord geeft op de vraag hoe je een grote maatschappelijke opgave uitvoert binnen een beperkt financieel kader.

Methodiek

Thuiszorg, ouderenadviseurs van het welzijnswerk, het Rode Kruis, de diaconieën, vrijwilligersorganisaties gericht op ouderen, GGZ, MEE, jeugdgezondheidszorg en de organisatie voor mantelzorgondersteuning trekken gezamenlijk op om arrangementen voor cliënten samen te stellen. Het gaat altijd om arrangementen die een combinatie zijn van professionele en vrijwillige inzet. In nauw overleg met de cliënt maken organisaties samen het arrangement. Ze gaan hier nadrukkelijk een stap verder dan in de gebruikelijke samenwerking omdat het eigen aanbod niet meer als uitgangspunt wordt genomen. Bovendien is het bijzonder dat vrijwillige inzet (familie, burens, vrijwilligers) zoveel mogelijk de kern van het arrangement vormt. Waar mogelijk ondersteunen vrijwilligers en professionals bij het versterken van het bestaande netwerk.

De arrangementen worden gemaakt op basis van de informatie uit een intensief ‘keukentafelgesprek’ dat met de cliënt gevoerd wordt. Uit dit gesprek, waarin de eigen kracht en het netwerk van de cliënt centraal staan, komen aanknopingspunten voor ondersteuning. Deze ondersteuning kan gericht zijn op het versterken van het sociale netwerk van de cliënt, welzijnsactiviteiten, ondersteuning van de partner of familie, maar ook op praktische zaken zoals klusjes in en om het huis of de administratie. Het gaat meestal om bestaande laagdrempelige diensten en activiteiten. Maar er wordt niet alleen gekeken welke ondersteuning nodig is, ook komt de vraag op tafel hoe iemand zelf iets kan oppakken en of iemand iets kan betekenen voor anderen.

In een cliëntbespreking komt het verhaal van de cliënt op tafel en brainstormen de betrokken professionals en vrijwilligers over oplossingen en ondersteuning. Alle ideeën worden vervolgens gedeeld met de cliënt en in onderling overleg in uitvoering genomen. Ook de partner en andere familieleden worden betrokken bij de suggesties voor het arrangement. Samen wordt gekeken naar reële opties. Daarbij is het nadrukkelijk niet de bedoeling om mensen ‘alleen’ een aantal activiteiten aan te bieden. De meerwaarde van het arrangement zit er in dat gekeken wordt naar de onderlinge samenhang van activiteiten en dat het arrangement zoveel mogelijk de eigen kracht en de kracht van het netwerk van de cliënt versterkt. Soms dus liever een contact in de straat tot stand brengen dan een cursus aanbieden. En niet alleen de suggestie doen voor een activiteit, maar ook nadenken over hoe iemand de drempel kan overwinnen om ook daadwerkelijk gebruik te gaan maken van een bepaald aanbod. Deze manier van werken daagt mensen uit om scherp na te denken wanneer professionele inzet en wanneer vrijwillige inzet het meest passend is. De contactpersoon van cliënt en familie is steeds een klantmanager van de gemeente.

De aanpak

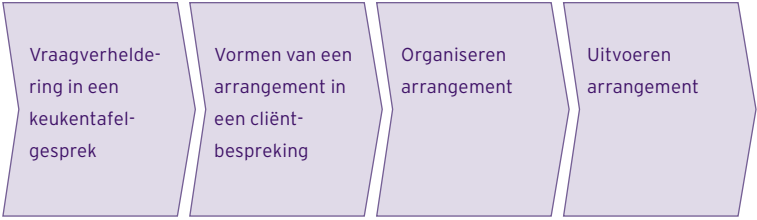
De volgende punten staan centraal in de aanpak van de gemeente Bronckhorst:

- Een goed projectplan dat kan rekenen op draagvlak in de raad.
- Het creëren van een kleinschalige proeftuin (arrangementen voor twaalf tot vijftien cliënten) waarin experimenteren centraal staat. Fouten maken mag!
- Breed kijken (integrale vraagverheldering in een persoonlijke aanpak) en breed organiseren (verbinden van formele en informele ondersteuning) als leidende principes.

- Ruim baan voor vrijwilligersorganisaties. Zij hebben verfrissende ideeën en vaak een goede kijk op de sociale infrastructuur binnen een wijk of dorp.
- Communicatie! Ervaringen uitwisselen, mensen en organisaties met elkaar in contact (blijven) brengen en leren van ervaringen blijken cruciale succesfactoren in het traject te zijn.
- Rekenschap afleggen van de inzet en de prestaties en daarover met belanghebbenden (college, raad, maatschappelijke organisaties) in contact blijven.



De werkmethode ziet er als volgt uit:



Wat levert het op?

Naast een passend arrangement voor de cliënt levert deze manier van werken een schat aan nieuwe kennis op voor de betrokken organisaties. Zij leren het aanbod van andere aanbieders kennen en wisselen ideeën over de aanpak uit. De aanpak helpt ook om over het eigen aanbod heen te kijken. Organisaties leren daardoor meer in relaties en minder in termen van aanbod te denken. De proeftuin, waarin deze manier van werken ontwikkeld wordt, staat onder regie van de gemeente Bronckhorst. De klantmanagers Wmo van de gemeente nemen actief deel aan het ontwikkelen van de arrangementen. Zij geven hiermee vorm aan de kanteling van de Wmo door niet meer te denken in voorzieningen maar in actieve ondersteuning van cliënten gericht op participatie.

Projectleider Rianne Lenselink: ‘Een voorbeeld is het realiseren van alternatieven voor dagverzorging voor ouderen. Met respect voor het persoonlijke verhaal van een cliënt zijn we met elkaar op zoek naar alternatieven buiten het bestaande AWBZ-aanbod. Er zijn vrijwilligersorganisaties die vervoer kunnen verzorgen, er bestaat een ouderensoos, er zijn activiteiten vanuit de kerk en er zijn actieve vrijwilligers die mensen willen begeleiden of die twee ouderen met elkaar in contact kunnen brengen om samen iets te ondernemen. Met de nodige creativiteit zijn hier op maat gesneden arrangementen van te maken. Ik vind het bijzonder om te zien dat organisaties echt bereid zijn om over de grenzen van hun eigen aanbod te kijken.’

Pilot zorgvernieuwing Schiebroek

Op initiatief van drie aanbieders in de ouderenzorg (Humanitas, Laurens en De Stromen Opmaat Groep) is in de Rotterdamse wijk Schiebroek de pilot zorgvernieuwing uitgevoerd. Deze pilot illustreert hoe zorg verbonden kan worden met initiatieven in de wijk. De pilot is met name tot stand gekomen door veranderingen in de AWBZ en de wens van de gemeente Rotterdam om de Wmo en het wijkgerichte werken verder te ontwikkelen.

In de pilot ontwikkelen professionals arrangementen op het snijvlak van de AWBZ en Wmo voor ouderen die in Schiebroek wonen. Hierbij wordt ingezet op het verbinden van formele en informele zorg en het inzetten van algemene en individuele dienstverlening gericht op het versterken van de participatie van mensen. De pilot zorgvernieuwing biedt de deelnemende organisaties (zorgaanbieders, welzijnsaanbieders, (deel)gemeente) gelegenheid om het proces waarin deze nieuwe werkwijze en de arrangementen tot stand komen in te richten en te volgen.

Een voorbeeld dat laat zien hoe wordt aangesloten bij de eigen kracht van mensen is de casus van een 74-jarige dame. Mevrouw is van huis uit onderwijzeres en heeft daarnaast orthopedagogiek gestudeerd. Ze is creatief en houdt van schilderen, tuinieren en potten bakken. In het verleden heeft ze geestelijk gehandicapte kinderen begeleid bij het instuderen en opvoeren van musicals. Mevrouw heeft op jonge leeftijd haar ouders verloren en is opgegroeid in een pleeggezin. Negatieve ervaringen met partner en kinderen hebben haar getekend. Ze houdt mensen bewust op afstand. De gezondheid van mevrouw is tanende: ze heeft een aantal tia's gehad, haar cognitieve vermogen is beperkt en ze heeft gewrichtsklachten en last van haar rug.

Vormen van het arrangement

De casus van mevrouw is in juni 2009 besproken in het team van de pilot. De professionals (onder andere: ouderenadviseur, zorgbemiddelaars, mantelzorgondersteuner, vrijwillige hulpdienst, Wmo-consulent) komen tot de conclusie dat het netwerk van mevrouw beperkt is. Haar negatieve ervaringen in het verleden vragen om zorgvuldigheid en stellen eisen aan de mogelijke inzet van een vrijwilliger of ander niet-professioneel contact. De eigen kracht van mevrouw wordt als redelijk omschreven. In de cliëntbespreking noemen de professionals een aantal suggesties voor het te vormen arrangement gericht op het behouden van de eigen kracht van mevrouw: iets met theater en verstandelijk gehandicapte kinderen, bezoek van wijktheater, schilderen of begeleiden van



creatieve activiteiten in de buurt. In augustus 2009 blijkt dat mevrouw haar begeleiding in het kader van de AWBZ verliest.

Organiseren van het arrangement

De casemanager van zorgaanbieder Humanitas (verantwoordelijk voor de AWBZ-zorg aan cliënt) gaat naar aanleiding van de cliëntbespreking in augustus op zoek naar een vrijwilliger die met mevrouw kan ‘mee-kijken’. In eerste instantie doet de casemanager dit binnen haar eigen organisatie. Uitblijvende resultaten maken dat ze breder gaat kijken en contact zoekt met het informatieloket de ‘VraagWijzer’ dat in de wijk actief is. Uiteindelijk lukt het om via de Unie van Vrijwilligers een passende vrijwilliger te vinden. De cliënt is erg te spreken over de dame die twee keer in de maand bij haar op bezoek komt en met wie ze ervaringen kan delen en belangrijke zaken kan bespreken. De casemanager slaagt er bovendien in een activiteit te organiseren die aansluit bij de interesses van mevrouw. Bij zorgcentrum de Leeuwenhoek kunnen mensen met een AWBZ-indicatie terecht om onder begeleiding te schilderen. Ondanks dat mevrouw haar ondersteunende begeleiding verloren heeft, is hier plek voor haar. Mevrouw start enthousiast, maar geeft na vier bezoeken aan dat het haar frustreert dat ze niet meer zo kan schilderen als vroeger. In reactie hierop wordt gezocht naar een andere rol voor mevrouw: ze blijft naar de Leeuwenhoek komen waar ze advies geeft aan andere cursisten. Een activiteit die mooi aansluit op de eigen kracht van mevrouw.



5. Opdrachtgeven in de Wmo: 'It takes (more than) two to tango'

Veel gemeenten zijn op zoek naar mogelijkheden tussen het 'ideaalbeeld' van samenwerken in een inspirerende coalitie met (lokale) aanbieders en het 'schrikbeeld' van aanbesteding in een moordende concurrentie. Maar heeft de gemeente al goed nagedacht over wat voor relatie zij wil aangaan met haar maatschappelijke aanbieders? Een fundamentele vraag. Zeker de komende jaren, waarin er naar verwachting eerder minder dan meer budget beschikbaar is. En waarin het samenspel tussen gemeente en aanbieders hard nodig is. In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe de gemeente invulling kan geven aan deze nieuwe vorm van opdrachtgeverschap.

Het belang van de sociale infrastructuur

Maatschappelijke dienstverlening richt zich op het verhogen van de zelfredzaamheid en participatie van kwetsbare burgers. Voor het bereiken van deze doelstelling heeft de gemeente verschillende aanbieders nodig. Deze aanbieders werken nauw samen om het aanbod van voorzieningen zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Bijvoorbeeld in het geval van ouderen met een beperking: schoonmaak, hulp bij klussen in huis, boodschappendienst, begeleiding bij het invullen van formulieren en ondersteuning bij het voorkomen van eenzaamheid.

De aanbieders en hun aanbod vormen de sociale infrastructuur van de gemeente. Voor de gemeente is het van groot belang om deze opgebouwde sociale infrastructuur te behouden en te versterken. Het uitvallen van één (of meerdere) grote lokale speler(s) betekent namelijk dat grote delen van de sociale infrastructuur wegvallen. Daarmee wordt niet alleen sociaal kapitaal vernietigd, maar wordt ook de kwaliteit van de sociale infrastructuur teruggebracht.

Tegelijkertijd willen aanbieders (financiële) zekerheid om te participeren, te innoveren en vooral te investeren in de sociale infrastructuur. Dat kan alleen met langdurige relaties c.q. langdurige contracten. Daarbij dient de gemeente er wél alert op te zijn dat de partners niet achterover gaan leunen, omdat zij ‘zeker’ zijn van de aan hen toebedeelde taken. De kracht van de sociale infrastructuur is namelijk meer dan de macht van de gevestigde orde. De gemeente heeft belang bij een dynamische sociale infrastructuur, waarin ruimte is om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. De gemeente kan haar partners die ruimte geven door het bieden van vertrouwen.

Verbinden en samenwerken

In het licht van het compensatiebeginsel en de bezuinigingen zijn gemeenten steeds meer op zoek naar mogelijkheden om van individuele voorzieningen collectieve arrangementen te maken. Daardoor neemt de behoefte aan een integrale aanpak toe. Als opdrachtgever – en als beleidsmaker – gaan gemeenten meer verbindingen leggen: tussen beleidsterreinen en tussen individuele en collectieve voorzieningen, tussen formele en informele netwerken. Er gebeurt al veel op dit terrein. Denk bijvoorbeeld aan activerend huisbezoek door vrijwilligers, het inschakelen van werkzoekenden bij dagbesteding of dienstverlening aan huis. Maar er is nog winst te behalen. Dit vraagt echter om innovatiekracht van zowel aanbieders als gemeenten. Die innovatiekracht komt het beste tot stand door een creatieve samenwerking tussen partners, in plaats van door vooraf alles dicht te regelen.

Als opdrachtgever hecht de gemeente veel belang aan de volgende waarden: continuïteit, samenhangende dienstverlening, lokale kennis, langdurige (strategische) relaties tussen gemeente en aanbieders, samenwerking tussen gemeente en aanbieders én tussen aanbieders onderling.

Het nieuwe opdrachtgeverschap heeft de volgende kenmerken:³

- Meer vertrouwen, minder control.
- Meer dialoog (interactie), minder top-down.
- Meer gelijkwaardige partners, minder hiërarchie.
- Meer play en game (in voortdurende afwisseling), minder game.
- Meer convenanten, minder contracten.

3) Ontleend aan Jans Bekhuis, BMC



Naar een nieuwe samenwerkingsvorm

De praktijk laat zien dat gemeenten het lastig vinden om tot een heldere opdrachtformulering te komen. Er vindt weinig interactie plaats tussen gemeente en aanbieders over bijvoorbeeld de verwachtingen, behoeften, doelen, resultaten en eisen. Dat is een gemiste kans. Aanbieders zijn een uitstekende informatiebron als het gaat om behoeften van burgers en de mogelijkheden van aanbieders. Door reeds bij de opdrachtverlening met elkaar in gesprek te gaan, kan de vraag van de gemeente beter worden gespecificeerd, komt er een betere match tussen vraag en aanbod tot stand en worden de middelen effectiever ingezet.

Verder vraagt maatschappelijke dienstverlening om een flexibele inzet van voorzieningen. Omdat er veelal sprake is van een meervoudige problematiek, is de werkwijze van professionals in zorg en welzijn gericht op breed kijken, breed denken en breed handelen. Hun kracht zit in netwerken en het vermogen om tot creatieve oplossingen te komen. Een dichtgetimmerde overeenkomst doet afbreuk aan deze kracht.

Bij de uitvoering en inkoop van maatschappelijke dienstverlening gaat het dus om samenwerken en verbinden. De gemeente als opdrachtgever zal samenwerking verder willen c.q. moeten stimuleren. Succesvol samenwerken kenmerkt zich door een hoge mate van ‘samen werken’ en een hoge mate van vertrouwen. Daarbij is het belangrijk om gebruik te maken van de creativiteit van alle partijen, ruimte te bieden aan initiatieven en vertrouwen te geven.

Het spreekt voor zich dat vertrouwen cruciaal is bij deze manier van opdrachtgeven en samenwerken. Het is belangrijk daar vanaf het begin aan te bouwen. Door middel van interactie, investeren in de relatie, openheid (motieven, belangen), gelijkwaardigheid en door samen op pad en aan het werk te gaan.

Praktijkvoorbeeld

Onder de naam ‘Uitvoeringsprogramma Verbetering Welzijnssector’ neemt de gemeente Rotterdam haar werkwijze onder de loep. Uit diverse onderzoeken bleek het belang van verbeteringen in de welzijnssector. Zo stuurden gemeentelijke opdrachtgevers te weinig op resultaat. Hoog tijd om dat te veranderen.

Eén van de sporen in het Uitvoeringsprogramma Verbetering Welzijnssector betreft het ‘gebiedsgericht professioneel opdrachtgeverschap’. Het gebiedsgericht professioneel opdrachtgeverschap stelt de behoefte van Rotterdammers centraal en geeft antwoord op problemen in de hele wijk. Susan Korthagen en Martha Louis (projectleider en projectmedewerker bij het Uitvoeringsprogramma Verbetering Welzijnssector): ‘Bij het gebiedsgericht professioneel opdrachtgeverschap analyseert de gemeente vooraf (samen met de partners) de problematiek in een wijk. Op basis van deze analyse geeft de gemeente aan welke doelstellingen, resultaten en maatschappelijke effecten zij wenst te behalen. Vervolgens wordt de aanbieders gevraagd om aan te geven welke bijdrage zij kunnen leveren aan het bereiken van de gewenste maatschappelijke effecten en resultaten. Daarover gaan de deelgemeente en de aanbieders met elkaar in gesprek. Voor de focuswijk Tarwewijk (deelgemeente Charlois) bijvoorbeeld ligt de prioriteit op voldoende taalbeheersing. Met de deelgemeente is tijdens een pilot geïnventariseerd wat er gebeurt op het gebied van taal in de wijk, hoe de doelgroep(en) te bereiken is en wat de bijdrage van de verschillende partijen is en kan zijn aan het verbeteren van taalbeheersing.’



Als van alle partijen duidelijk is welke bijdrage zij leveren aan het behalen van de doelstellingen, kunnen deze gegevens input zijn voor de opdracht. Resultaat is dat deze aanpak leidt tot goed onderbouwde opdrachten aan instellingen en duidelijk is welke bijdrage welke partners met welke producten/diensten leveren aan het maatschappelijk doel. Susan Korthagen en Martha Louis: ‘Deze manier van opdrachtgeven leidt er ook toe dat de gesprekken met de aanbieders gaan over de bereikte maatschappelijke effecten en niet – zoals in het verleden soms het geval was – alleen over de ingezette activiteiten. Zo kunnen welzijnsinstellingen een belangrijke rol spelen in het toeleiden van de doelgroep naar taaltrajecten.’ Het gesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is erg belangrijk. Door aan de ‘voorkant’ met elkaar in gesprek te gaan, worden de nodige relationele verbindingen gelegd en wordt een gezamenlijke aanpak gegarandeerd. Niet alleen tussen gemeente en aanbieders, maar ook tussen de aanbieders onderling en tussen de formele en informele netwerken. Susan Korthagen en Martha Louis: ‘Een voorbeeld van dit laatste is een aantal vrijwilligersorganisaties in Schiedamscheneg (deelgemeente Delfshaven), die hebben aangegeven conversatielessen te willen geven. De deelgemeente gaat dan met deze organisaties in gesprek over hun mogelijke bijdrage.’ Maar het allerbelangrijkste is natuurlijk dat de goed geformuleerde opdrachten een beter resultaat voor de burger opleveren.

Colofon

Eindredactie

Olaf van Kolck

Heleen Rijnkels

Tekst

Ilse Avontuur

Ferry Knaack

Olaf van Kolck

Heleen Rijnkels

Alwin Schortinghuis

Ontwerp & vormgeving

Mooijekind ontwerpers,

Loenen (Gld)

Oplage

2.000 exemplaren

Met dank aan

Gemeente Bronckhorst, gemeente Helmond,

gemeente Hoorn, gemeente Rotterdam

Meer informatie

Wilt u naar aanleiding van deze publicatie meer informatie,
dan kunt u contact opnemen met ons bureau.

Contact

BMC

Postbus 490

3800 AL Amersfoort

033 - 496 52 00

Internet

www.bmc.nl

Smallepad 34
3811 MG Amersfoort

POSTADRES

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON

033 - 496 52 00

INTERNET

www.bmc.nl