

Werken aan lokale ruimte voor integraal beleid

Bijeenkomst met raadsleden, 15 oktober 2014

De Projectenbrigade¹ heeft samen met experts en 7 gemeenteraadsleden op 15 oktober gesproken over de drie transitie's in het gemeentelijk domein. Aan de hand van 5 thema's hebben we nagedacht over welke praktische uitwerking u als raadslid kan gebruiken bij het opstellen van het nieuwe beleid. We bieden u onze oplossings- en denkrichtingen hierbij graag aan.



Voorafgaande opmerkingen:

Burgerkracht

1) Niet iedereen beschikt over burgerkracht, wees voorzichtig met die vraag bij iedereen neer te leggen. Ook beschikt niet iedereen over een netwerk. Soms is het juist het netwerk dat problemen veroorzaakt. Leg je erbij neer dat er mensen zijn die (blijvend) zorg nodig hebben. Zie bijvoorbeeld het [artikel](#) van Ralf Embrechts hierover.

Politiek: Ligt het primaat bij de politieke verdeeldheid in de gemeenteraad?!

2) We doen er goed aan als mensen en niet enkel als politici naar deze transitie's te kijken. Eigenlijk kun je deze complexe materie alleen goed aanpakken als je over je eigen politiek ideologische grenzen heenstapt. Om verschillende redenen. De doorgaans lijvige stukken ontnemen vaak het zicht op belangrijke lijnen en hebben het risico in zich met elkaar te verzanden in details. Decentraliseren betekent namelijk ook lokaal belangrijke keuzes te maken, i.p.v. een technisch bureaucratische operatie, die het veelal is geworden. Lees bijvoorbeeld [dit interview](#) met Jacques Wallage.

De grootste belemmering zou wel eens kunnen liggen in de lokale politiek zelf: de decentralisaties vergen een gemeenschappelijke visie en ambities. Maar lukt het de gemeenteraad om tot gemeenschappelijke ambities te komen? Lukt het om als gemeenteraad in interactie met burgers en middenveld tot een gedeelde visie te komen? Hier kunnen we echt leren van elkaar. Een mooi voorbeeld van hoe hier ruimte voor kan worden gemaakt is het begroten met de burger samen: de [buurtbegroting](#). Een coproductie van bewoners en gemeente. Het ondersteunt ook nog eens het proces te komen tot een zo buurtgericht en transparant mogelijke besteding van de middelen!

Algemene noties en mooie beelden in de beleidsnotities, zonder heldere keuzes en doorwerking getuigen van veel wensdenken in dit domein. De transitie in het sociale domein vergt ook een transitie van de lokale politiek. Deze rapportage maakt goede voorbeelden hiervan zichtbaar. Daarnaast nodigen we u uit aanvullende voorbeelden en voortschrijdend inzicht met ons te delen, wij plaatsen het materiaal weer op de [website](#)! Mail ons via: info@projectenbrigade.nl

¹ De Projectenbrigade is een open netwerk t.b.v. nieuwe manieren van werken die passen bij de transitie in onze samenleving, heeft geen winstoogmerk, en wel de ambitie om gezamenlijk richting te geven aan de verandering. Deze bijeenkomst en dit document zijn bijvoorbeeld op basis van vrijwilligheid tot stand gekomen.

Het verslag: maak ruimte om 2015 actief als ontwikkeljaar te gebruiken

Welke resultaten hebben we nu echt voor ogen in het sociaal domein? Omdat de praktijk in het gedecentraliseerde sociale domein nog geen bekende situatie is, verwachten we dat er in de loop van 2015 steeds meer zicht op mogelijke oplossingen ontstaat. Maar, om die oplossingen en resultaten te bereiken moeten de randvoorwaarden daarvoor nu wél helder worden. U vindt de belangrijkste conclusies uit het gesprek hierover in de volgende paragrafen.

We bespraken de transitie in het sociaal domein aan de hand van vijf belangrijke thema's voor het sociaal domein. Deze thema's vormen als het ware de bril waardoor je in samenhang naar de decentralisaties kan kijken. Ieder thema leverde in de discussie zijn eigen oplossingen en vereist zijn eigen acties.

Het gaat om de volgende onderwerpen:

Thema 1: Inrichting en integraliteit

Thema 2: Regelruimte voor burgerinitiatieven

Thema 3: Regie door de burger zelf

Thema 4: van productdenken naar resultaten

Thema 5: Verantwoording en vertrouwen

Thema 1. Inrichting en integraliteit

Het eerste thema ging over het 'inrichten', met het grote risico van institutionalisering, en daarnaast de wens om het domein zo integraal mogelijk vorm te geven. Als integraal werken bij instellingen en gemeente leidend is, wat zou je dan kunnen afspreken met elkaar?

In iedere gemeente is er nu een integrale beleidsnota voor het sociale domein. Maar hebben we het nu zo ingericht dat er ook echt integrale afwegingen gemaakt kunnen worden door professionals en burgers? (denk aan knip in de indicatiestelling in het keukentafelgesprek. Of het samenwerken in multidisciplinaire teams.) Alle partijen worden geacht integraal met elkaar samen te werken, maar levert dat ook echt nieuwe verhoudingen op?!

1. - Eerste conclusie; we zullen niet alles van te voren kunnen (dicht) regelen, er zullen dingen fout gaan. De vraag is wat je in je gemeente regelt, zodat je 'fouten' en onvoorziene zaken snel en adequaat kunt oplossen, en er een cultuur ontstaat waarin fouten een bron voor het leren uit de situatie zijn, in plaats van een stok om mee te slaan of iets om politieke strijd over te voeren:

a. Creëer ruimte in je budgetten, je houdt 10 of 5 procent van de budgetten vrij hiervoor. En geef aan waar dit deel van het budget in 2015 voor bedoeld is. Voor partijen die anders werken. Voor doelgroepen en oplossingen die je nog niet op je netvlies had.

b. Je zorgt voor een ombudsman, een onafhankelijke partij waar burgers heen kunnen. De informatie uit deze gevallen verzamel je en gebruik je om je beleid aan te scherpen. Zorg voor een cultuur waarbij fouten worden gezien als mogelijkheid voor verbetering. We pleiten voor 1 ombudsman omdat iedere instelling/organisatie die een stukje van de WMO/jeugdzorg uitvoert een eigen klachtenprocedure heeft. Het is voor de burger al vaak lastig om goed te weten waar terecht te kunnen met klachten en voor oplossingen. Veel verschillende loketten en procedures tav klachten helpen hier niet bij. Waar nog niet alle rollen duidelijk zijn, moet voorkomen worden dat mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd, en, is het wenselijk om als gemeente(-raad) zicht te blijven houden op aandachts- en verbeterpunten. Dit zicht verdwijnt als deze functie bij tientallen organisaties is belegd. [Hier](#) vind je een voorbeeldmotie.

c. M.b.t. schuldhulpverlening: er kan voor boetes en sanering van schulden een andere oplossing worden gevonden als daardoor gezinnen in de knel komen en er daardoor een voor de kinderen onveilige situatie ontstaat. Lees verder in [dit artikel](#) van Pieter Hilhorst.

d. Maak een motie met een hardheidsclausule die ervoor zorgt dat je geld vrij kunt maken uit de budgetten om schrijnende situaties te kunnen oplossen. [Hier](#) vind je een motie met een voorbeeld hiervan uit Zoetermeer.

e. Maak je verordeningen beleidsarm en maak er een groeimodel van, zodat je gaandeweg kunt aanpassen en verbeteren op basis van wat er nodig is.

f. Stel een team samen dat door alle gemeentelijke sectoren heen handelingsbevoegd is om zaken op te pakken die worden gemeld door burgers bij de ombudsman of soortgelijke functie.

g. Sluit niet teveel meerjarige contracten af; zorg dat je keuze blijft houden als blijkt dat de eerste aanpak niet werkt.

h. Een integraal PGB budget is een mooi middel dat institutionalisering tegen gaat en een oplossingsrichting biedt voor een integrale werkwijze. De gemeenten Delft en Woerden experimenteren hiermee. Wat mogelijk is binnen de huidige regelgeving is vevat in een motie die Alwin Hietbrink schreef, raadslid in de gemeente Bergen (NH), voorzitter van Per Saldo, de landelijke belangenvereniging voor mensen met een PGB. Je vindt de motie [hier](#).

2. - Tweede conclusie; integraal werken is 1, maar hoe regel je dat? Oplossingsrichtingen:

- a. Maak in je verordeningen plaats voor structurele uitgangspunten voor de organisatie van de processen: Voorbeeld: binnen maximaal 2 verwijzingen zit de zorgvrager bij de juiste organisatie. Neem dat mee in de aanbesteding en contractafspraken met instellingen.
- b. Benut het grote voordeel van het integraal budget: maak 1 verordening voor alle transities; want in feite is het niet geormerkt geld, zo kan je als gemeente zelf de juiste accenten leggen.
- c. Binnen de gemeente moet sectoroverstijgend overleg plaatsvinden. Leg de verordeningen van de verschillende sectoren in het sociaal domein naast elkaar en haal overlap en dubbel werk eruit. Kijk bijvoorbeeld ook naar wat in kader van Passend Onderwijs gebeurt en bijvoorbeeld hoe de VSV-gelden in de gemeente worden ingezet.
- d. Zoek partners in het publiek domein om te onderzoeken waar vraagstukken beter gezamenlijk kunnen worden opgepakt; denk bijvoorbeeld aan de huisvesting van sociale wijkteams en de corporaties. Een voorbeeld: <http://www.momtilburg.nl>

3.- Derde conclusie; Niet alle wijkteams/sociale teams functioneren zoals bedoeld.

Oplossingsrichtingen:

- a. Leg vast dat professionals in wijkteams/sociale teams autonomie houden ten opzichte van de werkprocessen van de organisaties waaruit ze voortkomen; m.a.w. de gekozen methodiek en procesorganisatie van het wijkteam zelf is leidend.
- b. Stel een wijkteam samen nadat er een scan van de aanwezige problematiek in de wijk is gemaakt en pas de teamsamenstelling daar op aan. Evalueer dat elk jaar/elke twee jaar. Nog meer tips zijn te vinden in het onderzoek naar de werking eerste teams in Amersfoort. [Hier](#) vind je een uitgave van Jeugdenco, waarin meerdere casussen aan bod komen.

Thema 2. Regelruimte voor burgerinitiatieven

Het **Tweede Thema** ging over **Regelruimte voor burgerinitiatieven**.

Eigen kracht staat bij de transformatie die nu gaande is in onze samenleving centraal. Toch passen echte burgerinitiatieven maar lastig in de structuren die we kennen en met elkaar handhaven. Kleinschalige initiatieven in de buurt door burgers zelf gedragen of door kleine maatschappelijke ondernemers geïnitieerd, zijn vaak de 'pareltjes' die we voorbij zien komen. Maar vaak zien we die ook weer verdwijnen. Gaan we het sociale domein echt anders organiseren, met elkaar, of beperkt de transitie zich tot een beroep op burgers meer individueel op te lossen?! Burgers gaan langzaam maar meesturen in het sociale domein door met elkaar dingen anders te doen. Hoe kan de gemeenteraad hier de juiste ruimte voor bieden?

Het gesprek begon met de vraag of er bij de deelnemers soms burgerinitiatieven langskomen waarmee je als politieke partij vanwege de partijstandpunten niet uit de voeten kunt. Conclusie: participatie wordt soms gestopt door certificeringseisen of andere maatregelen zoals bijvoorbeeld vragen van marktconforme huren voor gemeentelijke gebouwen. Denk bijvoorbeeld aan bijeenkomsten van groepen burgers die niet samen mogen koken in de keuken van dat pand.

Dilemma kwam naar boven of je als raadslid of gemeenteraad met ieder burgerinitiatief mee moet gaan/moet adopteren. De neiging is snel om kritisch te kijken naar aanpak, professionaliteit, achtergrond en stand van zaken. Dan is er al snel iets op te merken bij ieder initiatief. Het verbinden van initiatieven, leren van elkaar, kan initiatieven verder brengen waardoor ze beter inpassen.

Er is daarom een aantal gemeenten dat als uitgangspunt hanteert in principe nooit nee te zeggen tegen burgerinitiatieven. Als tegengewicht tegen de reflex om er in de verantwoording een maatschappelijke businesscase van proberen te maken, zodat alles toch erg goed verantwoord is. Dat lijkt logische wens, maar maakt het lastig om eenvoudige afspraken met elkaar te maken.

Dan zijn er regelmatig lokale regels of besluiten die het burgerinitiatieven lastiger maken activiteiten naar eigen inzichten te organiseren. Terwijl het juist die burgerkracht is die we zoveel mogelijk ruimte willen bieden. Aan de ene kant initiatieven uitnodigen creativiteit in te zetten om hier mee om te gaan, anderzijds actief op zoek gaan naar belemmeringen.

Oplossingsrichtingen:

- a. Zorg dat je als raad weet krijgt over lokale regels die de participatie van burgers belemmeren. Benoem daar een verzamelplek voor binnen de gemeente of gezamenlijk als lokale politieke partijen en voer actief campagne om hier bekendheid aan te geven.
- b. Breng als raadslid zwakkere netwerken in contact met sterke netwerken; ken het netwerk van je eigen politieke fractie. Ondersteun burgers eerst in het zelf oplossen van problemen die hun initiatief belemmeren. Is er meer nodig, ondersteun een initiatief dan eerst als raadslid en kijk pas daarna of de regel heroverwogen dient te worden.
- c. Zorg voor structurele georganiseerde input vanuit wijkteams, burgers, cliëntenraden, welzijnsverenigingen etc. om te weten waaraan behoefte is en wat de praktische uitwerking is van de nieuwe verordeningen in het sociaal domein.
- d. Als stimulans kan er een subsidiebudget worden vastgesteld voor de opstart van burgerinitiatieven; monitor de effecten van dat initiatief wel, zodat bij gebleken nut een initiatief extra ondersteund kan worden om zelfstandig verder te kunnen.
- e. Right to challenge (zie ook hieronder). [Hier](#) vind je voorbeeldmoties.

Thema 3. Regie door de burger zelf

Het **Derde** thema was **Regie door de burger zelf**.

Uiteindelijk gaat het beleid van de gemeente over de burger. Niet over de voorzieningen. Als de eigen kracht van de burger echt wordt aangesproken, betekent dat niet alleen andere oplossingen buiten de formele circuits, maar tegelijkertijd ook meer ruimte voor de burger zelf om in crisis-situaties zelf de juiste stappen te zetten. Op ieder moment en vanuit eigen autonomie. Opscaling door de burger zelf sluit aan bij de urgentie, vraag en vraag flexibiliteit. Welke randvoorwaarden en experimenteer ruimte zijn er nodig om dit mogelijk te maken?

Conclusie: Uitgangspunt van de transitie is dat de burger centraal staat en niet de processen en regels. Daaruit volgt dat we zoveel als mogelijk is, moeten organiseren dat de regie bij de burger ligt. Het meest in het oog springende instrument daarvoor is het PGB en dan met name een integraal PGB.

Oplossingsrichtingen:

- a. Zorg dat burger(s) zeggenschap krijgen over hun eigen zorgprocessen. Voorbeeld daarvan is het Right to Challenge (zie de [motie uit Utrecht](#)) en de ombudsman in Utrecht ([zie hier](#)).
- b. Integraal PGB; de gemeente Woerden voert een experiment daarmee uit. Binnen de huidige wet- en regelgeving is een motie mogelijk; ter inspiratie een [voorbeeld](#) van Alwin Hietbrink, raadslid en voorzitter van Per Saldo, de landelijke vereniging van mensen met een PGB.

c. Laat de keuze voor een zorgverlener zoveel mogelijk aan de cliënt; de relatie tussen hulpvrager en zorgverlener is bepalend voor de effectiviteit voor de ondersteuning en behandeling. Kijk of je dat kunt laten vastleggen in de werkprocessen. Ondersteun bv de inzet van digitaal zelfbeheer van dossiers van cliënten door cliënten. Links naar oa www.blogboek.com, www.sam-amsterdam.nl

d. Collectieve zorgverzekeringen voor de belangrijkste doelgroepen.

Thema 4. Van producten naar resultaten

Het **Vierde thema** is **Van producten naar resultaten**. De vraag is of we met het inrichten van de werkprocessen op basis van de financiering van de zorg en het denken in vaststaande producten, de gewenste kwaliteit van zorg inkopen.

(Zorg-)organisaties zijn tot nu toe altijd bevraagd en gefinancierd naar producten. Die kan je ook makkelijk inkopen en afrekenen. Maar halen we met die producten de resultaten die we nodig hebben? En hoe voorkomen we dat er lokaal weer opnieuw geïnstitutionaliseerd wordt? Vergt dit niet een fundamenteel andere redenatie? En, nog belangrijker, weten we goed wat voor resultaten we eigenlijk nastreven in onze wijken en gemeente?

Conclusie: er wordt met (regionale) inkoopafspraken heel veel vastgelegd, maar hoe houden we de vinger aan de pols en weet je als gemeenteraad toch echt de kaders voor de transitie vast te leggen?

Hier zag iedereen wel dat er iets moet veranderen en dat politieke verdeeldheid dit vaak nog in de weg staat. 2015 is wel het jaar waarin veel helderder kan worden welke resultaten we in het sociale domein nu echt willen halen. Maar dan moeten daar dus nu wel afspraken over worden gemaakt en acties op uitgezet.

Spreek dus af dat er eind 2015 maatschappelijke resultaten per wijk geformuleerd worden. Dat helder is wat voor soort resultaten de raad hierbij voor ogen heeft, en met wie deze resultaten worden benoemd (met wie vindt de co-creatie plaats?).

Oplossingsrichtingen:

- 1) Zorg ervoor dat u met de Wet Gemeenschappelijke Regelingen als raadslid niet buitenspel wordt gezet (zie bijvoorbeeld [dit eerder genoemde interview](#) van Jacques Wallage). Laat u structureel op de hoogte stellen, praat met uw wethouder over de opdracht voorafgaand aan het regionaal overleg en bij twijfel amenderen!
- 2) Is het maatschappelijk gewenste resultaat geformuleerd? Is het helder wat middel en doel is in het beleid? Zijn de ambities duidelijk doorvertaald, of getuigt het beleid van 'wensdenken'? Bedenk als gemeenteraad welke afspraken er gemaakt moeten worden om in 2015 hier ervaring mee op te doen en die als voeding dient voor de democratische besluitvorming in de raad. Wat zouden mensen als resultaat van hun zorgvraag willen zien? Wat zou hen kunnen helpen. Bespreek deze vragen bijvoorbeeld met cliëntenraden in 2015 en zet de resultaten in om de zorgafspraken voor 2016 te herijken. Maak zogenaamd NO REGRET beleid waarin ruimte is om voortschrijdend inzicht te verwerken. In het eerste deel is al verwezen naar de [buurtbegroting](#), als instrument om met burgers tot cocreatie te komen.
- 3) Zijn er andere partijen in het sociale domein te betrekken waarmee je als gemeenschappelijke doelen hebt te vervullen? Zoek samenwerking met instellingen en organisaties die werkzaam zijn in het sociaal domein. Denk aan denktanks, nieuwe regie-organen met een brede samenstelling, etc.
- 4) Elke kern/wijk heeft eigen problematiek; weet wat er speelt en welk zorgbeleid er nodig is. Zorg dat de wijkteams dus ruimte hebben om af te wijken op basis van de problematiek die ze in

hun gebied tegenkomen. Zie ook het artikel in Jeugdenco waar eerder naar werd verwezen. Dat vindt u [hier](#).

Thema 5. Verantwoording, financiën en vertrouwen

Het **Vijfde thema** gaat over **Financiën en verantwoording**.

Integraal beleid vergt lokale ruimte om schotten te slechten. (Financiële) controle volgt meestal afgebakende taken en budgetten, strijdig met de ambities om in de buurt, wijk, integrale afwegingen te maken. Ruimte voor vertrouwen is ook nodig bij de systematiek van verantwoorden. Hoe kan u in uw gemeente hier ruimte voor creëren? Welke dilemma's komt u hier in tegen? Hoe kan de raad hier mee omgaan?

Hoe benoem je resultaten en hoe kun je dat doen op een wijze die de integrale aanpak van de problematiek in het sociaal domein stimuleert? Hoe kan je er als raad voor zorgen dat het denken en handelen binnen schotten opgeheven wordt, welke randvoorwaarden kan je daarvoor benoemen?

Oplossingsrichtingen:

- 1) Er zijn heel verschillende manieren van inkoop. [Hier](#) vind je o.a. het rapport van Stade advies voor Woerden; MPG gezinnen, waar naar de presentatie naar is verwezen.
- 2) Wat is leidend in de gemeente, de politieke uitgangspunten/het doel van kwalitatief hoogwaardige zorginkoop of iets anders?? Vanuit een zorgaanbieder werd duidelijk dat raadsleden veelal niet op de hoogte zijn van de werkelijke (financiële) keuzes, die de wethouder heeft. Zorg voor meerdere keuzemogelijkheden en vergelijkingsmateriaal en ijk de werkwijze en resultaten en gebruik dat voor de inkoop van 2016.
- 3) Houdt de ZZP'ers in je gemeente aan het werk; denk samen na over hoe je door ZZP'ers geleverde zorg kunt blijven inkopen.