

Transformeren, gewoon doen

in de gemeentelijke praktijk

Suzanne Bunnik

Deze uitgave is mede mogelijk gemaakt door Stichting IKPOB en A+O fonds Gemeenten.



Transformeren, gewoon doen

in de gemeentelijke praktijk

Suzanne Bunnik

ISBN 978 90 8850 643 7

NUR 740

© 2016 B.V. Uitgeverij SWP Amsterdam-Duivendrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stbl. 351, zoals gewijzigd bij het besluit van 23 augustus 1985, Stbl. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot Uitgeverij SWP (Postbus 12010, 1100 AA Amsterdam-Zuidoost) te wenden.

Voorwoord

Het sociaal domein bij de gemeenten in Nederland is fors in verandering. Na eerdere decentralisaties rondom de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), heeft per 1 januari 2015 de decentralisaties van jeugdzorg, participatie en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) plaatsgevonden. Vanaf dat moment is de gemeente de eerste overheid op deze terreinen. Een transitie van verantwoordelijkheden, taken, budgetten et cetera die hebben geleid tot het inrichten en inregelen van structuren.

Deze transitie wordt gevolgd door een transformatie: we moeten als gemeenten leren om de nieuwe taken anders in te richten en uit te voeren. Niet alleen de bezuinigingen vragen daarom, ook hebben gemeenten andere noties en visies op het vervullen van de taken en biedt de nieuwe positionering bij de gemeente ook mogelijkheden om de dienstverlening aan de burger op dit punt anders vorm te geven.

De transformatie levert voor gemeenten een andersoortige uitdaging op dan de transitie. Het gaat niet om het regelen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zoals het bundelen van een inkoopproces, het opstellen van een verordening of het organiseren van een aanbesteding. Het gaat om een leerproces. Een leerproces van ambtenaren van gemeenten die in samenwerking met elkaar, met medewerkers van aanbieders en met burgers gaan komen tot nieuwe processen. In termen van veranderkleuren van Vermaak & Caluwé (in *Leren veranderen*, 2006) kun je spreken van een dominant geel en blauw traject waar het gaat om de transitie en een groen traject waar we het over de transformatie hebben. Geel staat daarbij voor politiek, blauw voor structuur en groen voor leren. Het zijn verschillende, andersoortige verandertrajecten die vragen om een basaal verschillende aanpak.

IKPOB en het A+O fonds Gemeenten willen beide gemeenten ondersteunen bij dit leerproces door het delen van praktijkervaringen, het zorgen voor kruisbestuivingen tussen wetenschap en praktijk en het bespreken van casuïstiek. Zo kunnen gemeenten van en met elkaar leren hoe we dit binnen de eigen context van de individuele gemeente, met de eigen actoren en eigen middelen het beste kunnen doorlopen. Welke interventies hebben effect in welke situatie? Welke werkzame principes kunnen we definiëren met elkaar? Welke do's en don'ts kunnen we uitwisselen? Et cetera.

Dit boek van Suzanne Bunnik past uitstekend in ons gezamenlijk streven. Het biedt handzame praktijkinzichten en stevige onderbouwing voor de projectleider, manager of gemeentesecretaris die 'aan de lat staat' om de transformatie te realiseren. Hij of zij is na het lezen van *Transformeren, gewoon doen* beter in staat om afgewogen keuzes te maken over leerinterventies in het sociaal domein. Dat is geen panacee voor alle uitdagingen op dit vlak, maar geeft wel goede bouwstenen om het proces vorm te geven.

We wensen u dan ook veel inspirerend leesplezier toe!

Sjaak van der Tak

Voorzitter IKPOB

Marcel Fluitman

Voorzitter A+O fonds Gemeenten

Inhoudsopgave

Inleiding	11
1. Van transitie naar transformatie	15
1.1 De drie transities	15
<i>Nieuwe wetten</i>	16
1.2 Welzijn Nieuwe Stijl	18
<i>De bakens uitgelegd</i>	19
1.3 Waarom de transitie en de transformatie nodig zijn	22
1.4 De verzorgingsstaat op zijn retour	25
<i>Verzakelijking</i>	25
<i>Kentering</i>	26
<i>Van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'</i>	27
1.5 Het transitiejaar 2014	29
1.6 De opgave voor de gemeente	31
<i>Kwaliteitsverbetering</i>	31
<i>Meer kwaliteit tegen lagere kosten</i>	32
1.7 Uitdaging of bedreiging	35
<i>De angst voor incidenten</i>	36
<i>Overgangsproblemen</i>	37
2. De ontwikkelingsfasen van een wijkteam	40
2.1 De oriëntatiefase: de geboorte van een wijkteam	41
<i>Het belang van een duidelijk kader</i>	41
<i>De klant als uitgangspunt</i>	43
<i>De eerste kennismaking</i>	44
<i>Het samenstellen van het team</i>	44
<i>Het team kan van start</i>	45
<i>Laat de klanten maar komen</i>	45
<i>De relatie tussen de moederorganisatie en de gemeente</i>	46
<i>Teamontwikkeling</i>	48
2.2 De machtsfase – Storming	49
<i>De generalist onder druk</i>	50
<i>De teamleider onder druk</i>	51
<i>Irritatie, bezorgdheid en moedeloosheid</i>	53
<i>De regelreflex</i>	53
<i>De omgeving</i>	54

2.3	De normeringsfase – Zo doen wij dat	55
	<i>De kwestie generalist versus specialist</i>	56
	<i>De kwestie van regie bij de klant</i>	57
	<i>De kwestie van eigen kracht bij de klant</i>	58
	<i>De kwestie van het werken met vrijwilligers</i>	61
	<i>Ruimte voor leren</i>	61
	<i>Ruimte voor maatwerk</i>	63
	<i>Oude en nieuwe samenwerkingspartners</i>	64
2.4	De prestatiefase: de winkel staat	65
	Tot slot	66
3.	Sturing ten tijde van transformeren	68
3.1	Een paradigma- overgang	69
	<i>Van het oude naar het nieuwe sturingsparadigma</i>	70
3.2	Samenwerking in de transformatie	71
	<i>Verschillende belangen, verschillende werelden, verschillende talen</i>	71
3.3	Naar een nieuw soort leiderschap	73
3.4	Het veranderproces in gang zetten	76
	<i>Adviezen voor sturen op veranderen</i>	76
3.5	Bestuurders in de transformatie	79
	<i>Sturen op het uitdragen van de visie</i>	79
	<i>Sturen op kaders en resultaat</i>	80
	<i>Sturen op de menselijke maat</i>	81
3.6	Beleidsmakers in de transformatie	82
	<i>Ambtelijke rollen</i>	83
	<i>Defensieve reflexen</i>	83
	<i>Beleidsmakers komen in beweging</i>	85
3.7	Teamleiders in de transformatie	86
	<i>De rollen van een teamleider</i>	87
	<i>De teamleider als verbinder</i>	88
	<i>De aansturing van het wijkteam</i>	89
	<i>De aansturing van professionals</i>	90
	<i>Wat een teamleider nodig heeft van beleidsmakers en bestuurders</i>	91
3.8	De gemeentelijke organisatie verandert mee	92
	<i>Zelfsturende teams</i>	94
3.9	De zorginstellingen veranderen mee	96
	<i>Sturen op vernieuwende producten</i>	97
3.10	Dilemma's, reflexen en paradoxen tussen sturen en loslaten	100

	<i>Van bovenaf sturen versus van onderop samen ontwikkelen</i>	100
	<i>Sturen op kwaliteit versus sturen op kwantiteit</i>	101
	<i>Ruimte geven/nemen versus de ruimte dichtregelen</i>	101
	<i>Maatwerk versus standaardoplossingen</i>	102
	<i>De decentralisatieparadox</i>	103
	Tot slot	104
4.	Leren ten tijde van transformeren	106
4.1	Wat er te leren valt	106
	<i>De competenties en vaardigheden van de generalist</i>	107
4.2	Wat is leren?	109
4.3	Hoe werkt leren?	110
	<i>De start van het leerproces</i>	111
	<i>De vier stadia van leren</i>	111
4.4	Een lerende organisatie	113
	<i>Leerstijlen en leervoorkeuren</i>	114
	<i>Leergroepen</i>	116
4.5	Een effectieve leeromgeving	117
	<i>Basisvoorwaarden</i>	117
	<i>Een krachtige leeromgeving</i>	118
	<i>Leren in groepen</i>	120
4.6	Sturen op lerend ontwikkelen	123
	<i>Adviezen voor bestuurders en beleidsmakers</i>	123
	<i>Adviezen voor teamleiders</i>	125
4.7	Waarom leren lastig is	128
	<i>Leren van elkaar</i>	128
	<i>Leren van weerbarstige problemen</i>	128
	<i>Leren van fouten</i>	131
4.8	Dilemma's en reflexen bij leren	131
	<i>Ruimte voor de uitvoering versus een strak kader</i>	131
	<i>De reflex om alles bij het oude te laten</i>	132
	<i>Bottom-up versus topdown</i>	132
	<i>Tijd voor leren versus haast is geboden</i>	133
	Tot slot	133
5.	Een omgeving voor transformeren	136
5.1	Randvoorwaarden voor wijkteams	136
	<i>Registratie</i>	137
	<i>Kennis van de buurt en sociale kaart</i>	139
	<i>Werkplekken</i>	140

	<i>Overige randvoorwaarden</i>	141
5.2	De informele omgeving van het wijkteam	142
	<i>Leefwereld en systeemwereld</i>	142
	<i>De herontdekking van de leefwereld</i>	143
	<i>Burgerschap</i>	143
5.3	Hoe de leefwereld er uit ziet	144
5.4	Sociale ondernemers	147
5.5	Nieuwe verhoudingen en nieuwe rollen in de participatiemaatschappij	148
5.6	Het verbinden van leefwereld en systeemwereld	150
	<i>Het wijkteam als verbinder</i>	150
	<i>Botsingen tussen de leefwereld en de systeemwereld</i>	150
	<i>Adviezen voor samenwerking tussen formele en informele krachten</i>	152
5.7	Vertrouwen in de kracht van participatie	153
5.8	Sturen op het stimuleren van een zelfredzame omgeving	156
	<i>Een gezamenlijke visie ontwikkelen</i>	158
	<i>De infrastructuur in kaart brengen en stimuleren</i>	158
	<i>Belemmeringen wegnemen</i>	159
	<i>Burgerbetrokkenheid vergroten</i>	159
	<i>Vroegsignalering en preventie stimuleren</i>	160
	<i>Ontmoeting stimuleren</i>	161
5.9	De buurtkamer	161
	<i>De rol van een buurtkamer</i>	161
	<i>Sturen op de ontwikkeling van een buurtkamer</i>	163
5.10	Dilemma's, reflexen en paradoxen bij informele zorg	165
	<i>Formele versus informele hulp</i>	165
	<i>De reflex van formalisering van informele hulp</i>	165
	<i>Eigen kracht versus sturen</i>	166
	Tot slot	167
	Afsluiting en belangrijkste conclusies	169
	Tot slot	175
	Literatuur	176
	Gesprekspartners	180
	Over de auteur	181

Inleiding

Onze verzorgingsstaat is ingrijpend aan het transformeren. De verantwoordelijkheid voor een groot gedeelte van de jeugdzorg, de zorg en de participatie is per 1 januari 2015 verlegd van de Rijksoverheid naar de gemeenten. De achterliggende gedachte hierbij is dat gemeenten dicht bij de burgers staan en daarom beter kunnen inschatten wat zij nodig hebben.

De transitie is inmiddels een feit. Burgers kunnen nu terecht bij de gemeente als zij hulp nodig hebben. Alleen dit al was een enorme operatie, waaraan de gemeenten de afgelopen jaren met man en macht hebben gewerkt. Maar de gemeenten zijn er nog niet. De transitie ging namelijk gepaard met een bezuiniging van gemiddeld 15-25% op het budget dat tot nu toe voor de overgehevelde taken beschikbaar was.

Konden burgers er voorheen zeker van zijn dat zij recht hadden op bepaalde vormen van zorg, vanaf 2015 is dit niet meer automatisch het geval. Voortaan worden zij vooral ondersteund bij het zelf vinden van oplossingen. Dit heet het versterken van de eigen kracht. Hieraan ligt een visie ten grondslag van het 'Welzijn Nieuwe Stijl', die gebaseerd is op twee overwegingen:

1. De ervaring dat het overnemen van zorg hoogstens tot een tijdelijke verbetering leidt, als we niet uitgaan van wat mensen zelf nodig vinden of als we hen niet activeren in wat zij zelf kunnen. Echte veranderingen kunnen alleen bereikt en vastgehouden worden door de betreffende persoon zelf, samen met de mensen om hem heen. Echte veranderingen zijn alleen mogelijk als mensen zoveel mogelijk zelf verantwoordelijk blijven over hun leven.
2. De weg die we tot nu toe volgden, leidt onherroepelijk tot onbetaalbaarheid van de zorg.

Veel gemeenten hebben in 2014 wijkteams ingericht om in 2015 klaar te zijn voor hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de jeugdzorg, de zorg en de participatie. Deze wijkteams, bestaande uit professionals met verschillende achtergronden, zijn in iedere gemeente weer anders ingericht. Sommige gemeenten namen zelf teamleiders en professionals in dienst, in andere gemeenten werken de professionals op detacheringbasis vanuit moederorganisaties maar onder aansturing van een gemeentelijke teamleider, soms staan teams helemaal op afstand van de gemeente. Er zijn teams voor alle soorten problematiek of alleen voor multiproblematiek, teams die alleen de toegang tot de zorg regelen en teams die alle zorg zelf leveren. Elke gemeente maakte hierin eigen keuzen.

In dit boek gebruik ik de term ‘wijkteam’ voor teams met generalistisch werkende professionals uit verschillende disciplines en organisaties. Die teams werken in opdracht, of onder directe regie, van de gemeente samen met burgers aan het verminderen van hun problemen en het verbeteren van hun zelfredzaamheid. De teams verwijzen zondig door naar meer specialistische vormen van zorg en vormen zo de toegangspoort tot specialistische tweedelijnszorg.

Burgers met problemen, waarvoor zij bij het wijkteam terecht komen, worden in dit boek aangeduid als ‘klanten’.

Al die wijkteams staan voor dezelfde uitdaging: er is minder geld beschikbaar. De gemeenten moeten sinds 1 januari 2015 namelijk met minder geld dezelfde prestaties leveren als de Rijksoverheid dat tot nu toe heeft gedaan. Dat kan dus alleen door de zorg anders te organiseren en te vernieuwen. Het is niet de bedoeling om te bezuinigen door bepaalde taken dan maar niet meer uit te voeren. Door te werken volgens de principes van Welzijn Nieuwe Stijl kan goede kwaliteit gepaard gaan met minder kosten.

De wijkteams zullen dus echt anders moeten gaan werken dan de professionals tot nu toe vanuit hun moederorganisaties deden. Er is een transformatie nodig in het denken en werken van iedereen die te maken heeft met (jeugd) zorg, participatie en welzijn. Je kunt dit vergelijken met het veranderen van de koers van een oceaantanker. Die koers wordt op alle fronten verlegd: aan het loket van de gemeente, in de wijkteams en bij de burgers thuis. Het omgooien van het roer is bij zo’n groot log schip echter een enorme klus. Daarvoor is kracht en doorzettingsvermogen nodig. Maar zelfs als de koers van de oceaantanker maar een klein beetje wordt verlegd, kan dit grote gevolgen hebben.

Als teamleider was ik de afgelopen jaren betrokken bij het inrichten van in totaal zes wijkteams in twee verschillende gemeenten. Het bleek niet alleen enorm leuk, maar ook behoorlijk ingewikkeld om al werkende uit te vinden wat een geschikte nieuwe werkwijze is. Er zijn weinig geslaagde werkpraktijken die als voorbeeld kunnen dienen. Allerlei factoren bemoeilijken het echte innoveren. Ik zag de professionals in mijn teams worstelen met hun rollen, taken en posities. Voor hen stond ongeveer alles op zijn kop. Ze kregen meer vrijheid, maar voelden daarmee ook meer verantwoordelijkheid. Hun nieuwe vrijheid werd niet altijd even goed gefaciliteerd. Ze kregen met de gemeente een nieuw soort opdrachtgever, met een ander taalgebruik en een andere kijk op zorg. Het duurde even voordat zij elkaar begonnen te begrijpen. Als teamleider

probeerde ik de beginners-hobbels met mijn teams te slechten, de moeder erin te houden en vooral voldoende te lachen. Dat lukte gelukkig geregeld.

Ook probeerde ik in mijn teams het leren en innoveren op gang te krijgen. Ik merkte dat je te weinig resultaat krijgt als je alleen de wijkteams laat leren, en dat dit niet leidt tot de omslag die nodig is. Als hun omgeving hetzelfde blijft, blijven de professionals in de wijkteams toch de zorg leveren zoals ze dat gewend waren in hun moederorganisaties. Waarom? Omdat dat veilig en bekend is, of omdat ze onvoldoende gestimuleerd en gesteund worden om het anders te doen.

Twee vragen

Naarmate ik langer als teamleider werkzaam was rees bij mij steeds meer de vraag: wat moeten – in die omgeving rond de wijkteams – de gemeenten, de bestuurders, de beleidsmakers en de teamleiders allemaal leren en ontwikkelen om het transformatieproces te doen slagen? Zonder die transformatie raakt de oceaantanker vroeg of laat uit koers of loopt hij vast, en zullen gemeenten hun burgers niet meer goed kunnen ondersteunen. Het vinden van een antwoord op deze vraag is dus belangrijk. Een tweede vraag die naar aanleiding van mijn eigen ervaringen bij mij opkwam was: hoe kunnen bestuurders en beleidsmakers de teamleiders en wijkteams tijdens het transformatieproces het beste ondersteunen? Beide vragen komen in mijn boek aan bod.

Op basis van mijn eigen ervaringen heb ik een aantal gesprekken gevoerd met andere mensen die bij de transformatieprocessen in gemeenten betrokken zijn. Ook ben ik in de vakliteratuur over dit onderwerp gedoken. Uit die verzamelde kennis en ervaring ontstond dit boek.

Ik ontdekte dat er drie hoofdthema's voor gemeenten zijn in de transformatie: 1) de aansturing, 2) het leerproces en 3) de (randvoorwaardelijke) omgeving van het wijkteam.

Voor wie is dit boek bedoeld?

Het boek is in de eerste plaats bedoeld voor de *bestuurders* en de *beleidsmakers* in gemeenten. Zij kunnen lezen hoe zij de transformatie in hun gemeente kunnen sturen, hoe zij een gezamenlijk leerproces in gang kunnen zetten en aan welke omgevingsvoorwaarden zij kunnen werken. *Teamleiders van wijkteams* vinden in dit boek handvatten om de uitvoeringspraktijk van hun wijkteams nog beter vorm te geven.

Professionals die in wijkteams werken, of die overwegen om dit te gaan doen,

krijgen via dit boek een goed beeld van de dynamiek van een wijkteam en van hun eigen rol in zo'n team.

En tot slot kunnen *studenten* die zich voorbereiden op een beroepspraktijk in zorg en welzijn, of op een beleidsfunctie binnen het sociale domein, via dit boek ervaren hoe wijkteams in een gemeentelijke omgeving functioneren en wat wijkteams van gemeenten mogen verwachten om succesvol te kunnen zijn.

Ik ben allen die hun kennis en ervaringen in het kader van dit boek met mij hebben willen delen zeer dankbaar. De lijst met mijn gesprekspartners is aan het eind van dit boek te vinden. In het bijzonder bedank ik Anjo van Hout, die met mij heeft meegelezen en die mij veel waardevolle tips heeft gegeven.



HOOFDSTUK 1

Van transitie naar transformatie

“Whatever you do for me, but without me, you do against me”¹

“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.”²

We staan op de drempel van een grote verandering: de overgang, of transformatie, van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving. De rol van de overheid in het sociale domein verandert dus ook, en dat is vastgelegd in een aantal transitiewetten. Wat betekent dit? Daarover gaat dit hoofdstuk. Aan de hand van de ‘acht bakens’ van het Welzijn Nieuwe Stijl wordt duidelijk welke inhoudelijke verandering het overheidsbeleid met de transformatie beoogt. Ik bespreek waarom de transformatie nodig is en wat eraan voorafging: hoe de verzorgingsstaat zich van een zinnig sociaal systeem ontwikkelde tot een duur, onoverzichtelijk en steeds minder effectief systeem, waarin burgers steeds minder verantwoordelijkheid overhielden voor hun eigen problemen. Het hoofdstuk sluit af met de opgave die de transitie en transformatie aan de gemeenten stellen. Hoe hebben zij zich voorbereid op deze grote veranderingen? Hoe kunnen zij bezuinigen en tegelijkertijd goede zorg bieden? En welke uitdagingen en bedreigingen komen er mee met hun nieuwe verantwoordelijkheid?

1.1 De drie transities

In 2014, maar ook al in de jaren daarvoor, hadden alle gemeenten in Nederland het druk met de voorbereidingen op de enorme veranderingen die zich binnen het sociaal domein voltrokken en die zich nog steeds voltrekken: de transitie van de jeugdzorg, de AWBZ-zorg en de arbeidsparticipatie. Per 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor deze drie gebieden van het Rijk en de provin-

cies naar de gemeenten overgeheveld. Met deze decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden komt ook een flink geldbedrag mee. Tegelijkertijd wordt er bezuinigd: de gemeentelijke budgetten voor jeugd, zorg en participatie zijn 15-25% lager dan de vroegere rijksbudgetten.³

Via de transitie probeert de overheid de zorg ook te veranderen en te vernieuwen: er moet dus ook nog een transformatie van het sociaal domein volgen. De burgers moeten weer meer verantwoordelijkheid voor hun eigen leven nemen. De 'eigen kracht' is in opkomst. Zonder deze transformatie zijn de beoogde bezuinigingen niet haalbaar.

Nieuwe wetten

De drie nieuwe wetten – de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet – regelen de overheveling van taken, verantwoordelijkheden en financiën in het sociaal domein naar de gemeenten. De gedachte hierachter is dat gemeenten de juiste hulp beter kunnen organiseren omdat zij a) hun inwoners goed kennen, en b) omdat zij lichtere, en dus goedkopere, vormen van ondersteuning en informele hulp in de buurt in kunnen zetten.

De wetten op een rij:

De Jeugdwet

In oktober 2013 werd de nieuwe Jeugdwet aangenomen in de Tweede Kamer, in februari 2014 volgde de Eerste Kamer. De nieuwe Jeugdwet bepaalt dat gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk zijn voor alle zorg voor jongeren tot 18 jaar, soms tot 23 jaar. Naast de jeugdgezondheidszorg en de lichte Opvoed- en Opgroeiondersteuning die al langer onder gemeentelijke verantwoordelijkheid vielen, brengt de Jeugdwet ook jeugd-ggz, ambulante jeugdzorg, jeugdbescherming, jeugdreclassering, hulp en begeleiding aan jongeren met een verstandelijke beperking en gesloten jeugdzorg onder de gemeentelijke regie.

In deze overgeheveldde vormen van jeugdzorg gaat 3,5 miljard euro om. Er moet 15% worden bezuinigd.⁴

De nieuwe Jeugdwet leidde tot veel bezorgde geluiden vanuit de belangen- en beroepsgroepen in de jeugdzorg en de jeugd-ggz. Gaan ambtenaren zonder professionele kennis beslissen of een kind wel of niet recht heeft op zorg? De jeugd-ggz is bang dat gemeenten de jeugdpsychiatrie niet voldoende serieus zullen nemen omdat zij meer nadruk gaan leggen op preventie en lichte vormen van zorg. Men is bezorgd dat 'dure' kinderen, met complexe problemen, tussen wal en schip zullen vallen. Zullen de gemeenten nog wel voldoende gebruik maken van de kennis en expertise van de bureaus jeugdzorg?

Zijn deze zorgen terecht? Veranderen doet pijn. Instellingen, belangen- en beroepsgroepen verdedigen met de zorgen die ze uiten ook bepaalde eigen belangen. Hun oude bestaanszekerheden worden aangetast. Veel zal afhangen van de vraag of gemeenten en zorginstellingen de komende jaren open en zonder eigenbelang met elkaar samen kunnen en willen werken.

De Wmo 2015

Door de transitie van de AWBZ naar de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) komt een groot deel van de zorg voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen per 1 januari 2015 onder een ander regime:

- De gemeenten zijn voortaan verantwoordelijk voor de zorg voor hulp in de huishouding, persoonlijke begeleiding en dagbesteding, en voor praktische voorzieningen (zoals tilliften en scootmobiel).
- Medische zorg en lichamelijke verzorging vallen onder de zorgverzekeraars. Alleen de zorg voor de allerzwaksten blijft bij het Rijk en valt voortaan onder de Wet Langdurige Zorg.

De Wmo 2015 werd in juli 2014 aangenomen en werd op 1 januari 2015 van kracht. In de Wmo gaat 3,8 miljard euro om. De opgelegde bezuiniging is gemiddeld 25%. De omvang van de bezuinigingen verschilt per type zorg: van 40% op huishoudelijke hulp tot 25% op dagbesteding.⁵

De Wmo 2015 leidde tot nieuwe impulsen. Het Rijk investeerde extra in wijkverpleegkundigen als spil in de zorg. Zij mogen voortaan weer de tijd nemen om contact te leggen met hun klanten, vertrouwen te winnen en vandaaruit te bepalen wat nodig is. Immers, als we in een vroeg stadium bij kunnen sturen, kunnen we extra en duurdere zorg voorkomen. Deze opwaardering van de wijkverpleegkundige staat in schril contrast met de jaren negentig van de vorige eeuw, toen de wijkverpleegkundige steeds meer de uitvoerder werd van de door een indicatie-orgaan bepaalde ‘stopwatch-zorg’.

Ook de nieuwe Wmo leidde tot bezorgdheid. Eén gemeente wilde de drastische bezuiniging compenseren door voor hulp bij de huishouding tegenprestaties te gaan vragen – als je zorg van de gemeente ontvangt, dien je ook iets terug te doen voor een andere burger met een zorgvraag. Hierop ontstond een storm van protest. De thuiszorgorganisatie vreesde dat zij haar gekwalificeerde thuishulpen moest ontslaan en zij zag hun signaleringsfunctie verloren gaan. De AbvaKabo overwoog zelfs juridische stappen.

De Participatiewet

De transitie van de arbeidsparticipatie is wettelijk vastgelegd in de Participatiewet.

De Participatiewet is bedoeld voor mensen die kunnen werken maar die daarbij ondersteuning nodig hebben. Het gaat dan vooral om mensen die tot 2015 onder de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wajong (jonggehandicapten) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) vielen. De Wajong blijft alleen van kracht voor degenen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Van alle andere burgers wordt verwacht dat zij naar vermogen participeren (dat is: door arbeid te verrichten) in de maatschappij.

De nieuwe Participatiewet draagt de gemeenten op om de beschermde werkplekken in de sociale werkvoorziening af te bouwen. Nieuwe personen komen hier niet meer voor in aanmerking. In plaats daarvan moeten de gemeente de komende jaren veel beschermde werkplekken scheppen bij gewone bedrijven. Iedereen moet meedoen, zoveel mogelijk in een normale werksetting. Aan alle personen wordt gevraagd zelf hun best te doen om aan het werk te komen. Alleen de moeilijkst bemiddelbaren kunnen een beroep doen op de gemeente. Deze wet riep veel protest op in de samenleving, vooral vanwege het afbouwen van sociale werkplaatsen. Volgens de critici zijn sommige mensen te kwetsbaar om in een gewoon bedrijf te functioneren. En bovendien: slagen de gemeenten erin om voldoende arbeidsplekken te scheppen in een tijd van werkeloosheid? In participatie ging 3,2 miljard euro om, maar de komende jaren komt er dus minder geld voor sociale werkplaatsen en voor begeleiding naar werk.

1.2 Welzijn Nieuwe Stijl

De koers om overheidstaken te decentraliseren werd ruim voor 2014 ingezet. Acht jaar geleden werden taken op het gebied van welzijn naar de gemeenten gedecentraliseerd. Het hoofddoel van de Wmo 2007 was dat iedereen kan participeren in de samenleving, dat de sociale samenhang op lokaal niveau wordt versterkt en dat er meer actief burgerschap ontstaat. De uitvoering van de Wmo en de verantwoordelijkheid om de hoofddoelen te verwezenlijken, lag volledig bij de gemeenten.⁶ Wat gebeurde er vervolgens?

In eerste instantie reageerden de gemeenten op de nieuwe wet vooral met allerlei organisatorische activiteiten: ze installeerden Wmo-raden, ze besteedden nieuwe welzijnstaken aan, ze tuigden regels op voor de uitvoering en reorganisatie van de hulpmiddelenverstrekking. Dit had nog niet veel te

maken met de achterliggende intenties van de wet. Om ook een inhoudelijke impuls aan deze transformatie te geven, nam Jet Bussemaker, de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in 2009 het initiatief tot de ‘8 bakens Welzijn Nieuwe Stijl’.

De bakens uitgelegd

Zoals de transitiewetten de *formele overgang* van taken en verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein regelen, zijn de ‘8 bakens Welzijn Nieuwe Stijl’ ontwikkeld om de *inhoudelijke intenties* achter de wetten vorm te geven en zó de zorginnovatie te stimuleren. De acht bakens voor gemeenten, organisaties en individuele professionals geven gezamenlijk richting aan de gewenste transformatie. Zij maken duidelijk welke inhoudelijke veranderingen in de zorg nodig zijn.

1. Gericht op de vraag achter de vraag

Een professional is expert in het stellen van relevante vragen. De vraag waarmee een burger bij een hulpverlener aankomt is het startpunt, soms niet meer dan een aanleiding om in gesprek te gaan. Door dóór te vragen kom je er achter wat iemand echt nodig heeft. Waarom maakt iemand bijvoorbeeld steeds schulden? Waarom lukt het re-integratietraject niet? Weet je de achterliggende reden van een vraag niet, dan kun je de vraag ook niet goed beantwoorden. Dit vereist een open en nieuwsgierige houding. Een houding van niet weten, van niet direct een diagnose op een probleem willen plakken.

2. Gebaseerd op de eigen kracht van de burger

Eigen kracht betekent niet dat mensen het maar zelf moeten doen. Eigen kracht kunnen we definiëren als de vermogens (talenten en mogelijkheden) die mensen hebben om zelf oplossingen voor hun problemen te kunnen vinden. We spreken klanten aan op wat ze wél kunnen, op hun kracht. We stimuleren ze om na te denken over oplossingsrichtingen, over hoe ze willen dat hun leven eruit ziet. We stimuleren ze om zoveel mogelijk zelf de regie te houden en om iets te betekenen voor anderen in hun omgeving. De verhouding tussen overheid en burger verandert daarmee ook. In de woorden van De Boer en Van der Lans: “in die nieuwe verhoudingen vormt de kracht van burgers het vertrekpunt en is staatsbemoeyenis aanvullend.”

3. Direct eropaf

Direct eropaf gaan ofwel outreachend werken betekent dat je als professional zichtbaar aanwezig bent in de leefomgeving van burgers. Je signaleert welke problemen er in buurten of bij personen spelen. Je zoekt actief contact met diegenen die zelf niet om hulp kunnen of willen vragen. Je bent er zo vroeg mogelijk bij.

Je gaat bij je klanten op bezoek, in plaats van dat je ze op kantoor uitnodigt. Dit bakken gaat eigenlijk over het belang van contact maken met de klanten. Dit vraagt van hulpverleners dat ze dicht bij de leefwereld van de klanten komen en dat ze naast de klanten gaan staan in plaats van erboven. Alleen in direct contact met de klanten, in een sfeer van vertrouwen, ontstaan vruchtbare werkrelaties.

4. Formeel en informeel in optimale verhouding

Dit bakken betekent dat je bij elke vraag die je krijgt samen met de klant afweegt wie deze kan oppakken. Je zet professionele hulp in als die echt nodig is, maar je onderzoekt altijd wat iemand zelf kan, eventueel samen met zijn netwerk of informele netwerken in de buurt. Je helpt de klanten om hun netwerken in kaart te brengen. Bij sommige vragen kun je veel effectiever een vrijwilliger inzetten. Zeker als deze ervaringsdeskundig is en de taal van de klant – letterlijk en figuurlijk – spreekt.

5. Doordachte balans van collectief en individueel

De boodschap van dit bakken is dat je hulp groepsgewijs regelt wanneer dit kan. Collectieve hulp is goedkoper, en biedt daarnaast mogelijkheden tot lotgenotencontact. Dit lotgenotencontact kan helend werken: de groepsdeelnemers ervaren dat zij niet de enigen zijn die met een probleem kampen. Ze kunnen elkaar oplossingen aan de hand doen die geloofwaardiger en effectiever zijn dan de oplossingen van professionals. Bovendien zetten mensen de contacten met groepsgenoten soms ook buiten de bijeenkomsten voort en bouwen ze zo hun netwerken uit. Lotgenotencontact stimuleert de eigen kracht.

6. Integraal werken

Steeds vaker werken verschillende disciplines samen rond de hulpvragen van een cliënt. Als we één integrale intake doen, hoeven klanten hun verhaal niet steeds opnieuw te doen, en voorkomen we tegelijk dat we in onze verschillende kokers allerlei tegenstrijdige, oplossingen bedenken. Dit bakken onderstreept de noodzaak van integrale samenwerking, maar wel: *samen* met de