

Eigen kracht, burgerkracht!

Benutten gemeenten burgerkracht wel optimaal?

DOOR Mary van den Wijngaart en Hans Moors

Blijven we een fatsoenlijk land? Die vraag dringt zich steeds weer op sinds de overheveling van veel zorgtaken naar gemeenten per 1 januari 2015. Maar hebben we, en gemeenten in het bijzonder, al een passend antwoord – in het jaar van de waarheid?

Het Rijk reageert met de decentralisaties op ontwikkelingen die al jaren gaande zijn. Dat is een verstandig plan. Maar dan moeten raadsleden en bestuurders wel durven erkennen, dat morele keuzes noodzakelijk zijn. Keuzes geënt op de lokale situatie en geen *copy paste* zoals nu veel het geval is. En evengoed zullen ze moeten toegeven, dat het niet meevalt om een nieuwe hoofdrol te spelen op het wagenspel van de zorg. Gemeenten blijven vooralsnog vaak vasthouden aan de vertrouwde rol van regelgever, handhaver en inkoper. Voor een nieuw strategisch opdrachtgeverschap is in veel gemeenten vooralsnog (te) weinig ruimte. Anderhalf jaar geleden spraken we die zorg uit in ons boek.¹ Waar staan we nu? Zijn gemeenten al toe aan dat echte werk?

Transformers

Na driekwart jaar is de transitie wel een feit. Taken en verantwoordelijkheden zijn overgedragen en worden uitgevoerd. Niet zonder slag of stoot overigens: onvoldoende toegeruste, dolende wijkteams, privacy issues, de ellende omtrent het pgb, bezwaarschriften, rechtzaken en een steeds dieper gapend ‘democra-

tisch gat’, omdat gemeenten bovenlokale samenwerkingsconstructies hebben gekozen waarin democratische legitimatie en controle illusies zijn geworden. En de transformatie? Koersen we merkbaar op de fundamenten van de verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving zoals die bedoeld is? Mondjesmaat, als je het al positief wilt zien. En dat is toch echt een kwalijke zaak. Zonder transformatie vindt de zo vurig gewenste vernieuwing van het sociaal domein namelijk geen doorgang. Dan is de gehele operatie geen stelselwijziging, maar de zoveelste reparatie van een vertrouwd systeem, waarvan trouwens niemand ontkent dat het niet langer *future proof* is. De transformatie vraagt om een drastische *Umwertung* van denkwijzen, organisatieculturen, werkwijzen en, ten principale, van de verhoudingen in het samenspel van landelijke en lokale overheden, maatschappelijke organisaties, opleiders, aanbieders, burgers én mensen die ondersteuning nodig hebben. Veel gemeenten zijn daar nauwelijks aan toegekomen. Begrijpelijk, want de nasleep van de transitie trok nogal een wissel op kennis en capaciteit. Bovendien lagen veel zaken allerminst helder. Pas in 2016, wanneer het overgangsrecht

ophoudt, zal pas echt duidelijk gaan worden hoe de nieuwe lokale verhoudingen komen te liggen. Maar eigenlijk wel raar en ook wat onzorgvuldig toch? Waarom zou je onbekende zeeën gaan bevaren zonder alvast een koers te bepalen op de toekomst? Als in een reflex hebben veel gemeenten hun zaken (beleidsarm) geregeld en mogelijke risico’s afgedekt. En dan gaan we nu beginnen... Ja, met wat eigenlijk?

Spiderman rules

De actuele discussie en de berichtgeving over de ontwikkeling van de participatiesamenleving leunt (nog steeds) op een positiespel met veel, deels tegenstrijdige belangen. Bezuinigingen, verlies van rechten, angst voor verschillen in aanbod en toegang liggen aan de basis van de roep om meer tijd en meer geld. Niet over hoe gemeenten, aanbieders en burgers met vereende kracht die verzorgingsstad of -straat opbouwen, waarin goed voor kwetsbare mensen blijft worden gezorgd. En niet over wat dat betekent voor de positie van de gemeente als spin in het lokale en regionale web van zorgvragers, -aanbieders, -verzekeraars en maatschappelijke organisaties. Of over welke competenties op bestuurlijk



ANP / Jerry Lampen

Hoe kan een gemeente krachtig regie voeren over het transformatieproces als zij ook haar 'eigen vlees moet keuren'?

en ambtelijk uitvoerend niveau nodig zijn om los te raken van sloganeske prietpraat – en goed te gaan doen! Te midden van alle gekrakeel missen wij het morele argument. Het gaat bij de lokale inrichting van het sociale domein om cruciale keuzes omtrent de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van woon-, zorg- en welzijnsdiensten. Gemeentebestuurders en raadsleden moeten voor de dag komen. Wat willen ze echt voor hun inwoners betekenen. Wat kan wel, wat kan niet (meer) en hoe vangen we dat op? Het kan niet anders, of er gaan verschillen ontstaan. Dat is zo raar niet, want behoeften van mensen verschillen. Dat is wat dichtbij betekent: kijken naar wat echt nodig is. Kostenreductie is een drijfveer, natuurlijk. Maar de grote, onomkeerbare beweging is die van effectief anticiperen en sturen op de vraag. Want daar is de winst te halen. Het komt er dus eerst op aan dat bestuurders erkennen en uitleggen dat zorg niet overal meer hetzelfde moet zijn. Er zijn nog niet zoveel superhelden die dat werkelijk durven.

Roodkapje?

De grootschalige vernieuwing van de Nederlandse verzorgingsstaat heeft een lokaal speelveld. De decentralisaties vra-

gen om lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers met een sterk moreel kompas en een responsieve beleidsuitvoering. Mensen die over partijpolitieke programma's en uitvoeringsprotocollen heen keuzes durven maken, verantwoorden, uitdragen en... bijstellen. Alleen dan gaat het lukken. Maar durven raadsleden en bestuurders van gemeenten, zorg- en welzijnsinstellingen dat te doen – in klare taal, met heldere criteria die ieders kwetsbare oude moeder begrijpt? Daar is twijfel over. Een logisch gevolg als technocratische kwartiermakers het voortouw nemen en het accent ligt op risicoreductie, inkoop en procedurele kwesties in de uitvoering. Vanuit dat perspectief blijft de transformatie een grote boze wolf.

De inrichting van de participatiesamenleving vergt een fundamenteel debat. Dat gaat in de eerste plaats over houding: hoe gaan we het samen doen met zorgaanbieders, verzekeraars, maatschappelijke organisaties, mantelzorgers, andere gemeenten wellicht en vooral met burgers. Samen doen impliceert samenwerking op basis van gelijkwaardigheid om een gezamenlijk doel te realiseren ondanks specifieke belangen. Zo'n proces verloopt via stimuleren, motiveren, verleiden en loslaten

op basis van vertrouwen. Natuurlijk moeten er knopen worden doorgelaten, financiële en arbeidsmarktbelangen worden verdisconteerd. Gemeenten spelen daarin een cruciale strategische rol als opdrachtgever. Want zij werken in dit samenspel vanuit het centrale heldere belang: een duurzame visie op de kwaliteit, bereikbaarheid en toegankelijkheid van de sociale en zorginfrastructuur die ze willen realiseren voor de bewoners van hun verzorgingsgebied.

Klare taal

Vanuit dit centrale heldere belang is het niet vanzelfsprekend als gemeenten zelf maatschappelijke ondersteuning en zorg gaan aanbieden. Bijvoorbeeld vanuit sociale wijkteams. Hiermee krijgt een gemeente te veel petten op. Ze is eindverantwoordelijke, regisseur en koersbepaler, maar ook toeleider en uitvoerder. Hierdoor komt haar geloofwaardigheid op het spel te staan. Want hoe kan een gemeente krachtig regie voeren over het transformatieproces als zij een 'concurrent' is van andere aanbieders, tegelijkertijd haar 'eigen vlees moet keuren' en ook nog eens de lange termijn koers moet uitzetten en bewaken? Het is logischer als een gemeente sturing geeft aan partijen, niet aan individuele professionals.

Het valt best goed uit te leggen dat het met minder moet, maar niet als burgers het gevoel bekruipt dat zij de vleesgeworden bijdrage aan de bezuinigingsopgave van de gemeente zijn.

Wat wordt dan de stip op de horizon? Grote woorden als eigen kracht en samenkracht, zelfredzaamheid en participatie worden te pas en te onpas gebezigd. Maar hoe worden ze lokaal concreetiseerd? Gaat 'zorg nabij' over een efficiënt schaalniveau? Of veeleer (ook) over toegankelijkheid? En weten we dan vanuit de praktijk voor wie die toegankelijkheid het meest speelt? Gaan we daar naar toe, of richten we een algemeen telefonisch loket in? Hoe simpel ook, dergelijke afwegingen hebben verstrekende gevolgen voor de inrichting van de lokale sociale infrastructuur. Gemeenten met een potentieel aan verandering doorlopen hun visieproces samen met alle relevante publieke en private partners. Ze werken bottom-up, spreken klare taal (vanuit het gezichtspunt van zorgvragers) en geven grenzen aan van wat kan en wat niet. Dat kost tijd, maar het werkt.

Fantastic Four

Een ander dikwijls onderschat aspect van goed strategisch opdrachtgeverschap is het smeden van bondgenootschappen. Quadrupel helix als innovatie motor. En dan geen eenrichtingsverkeer: zo zien wij het als gemeente; kunt u daar als aanbieder (of als burger) invulling aan geven? Maar redeneren vanuit bondgenootschap, geworteld in dat gezamenlijke doel ondanks uiteenlopende belangen. Over het algemeen zijn aanbieders en verzekeraars stevige onderhandelingspartners. Logisch dat ze niet meteen genegen zijn om bij het kruisje te tekenen. Ze willen invloed op het proces en verantwoordelijkheden delen. Gemeenten kunnen dat proces niet opleggen, maar wel beïnvloeden door de juiste urgentie-accenten te leggen en steeds weer het gedeelde heldere belang terug te brengen in de onderhandeling. Innovatieve gemeenten hebben het lef om los te laten en ruimte te bieden aan

zichzelf. En aan hun bondgenoten om te komen tot nieuwe ondersteuningsconcepten en -arrangementen en om integraal maatwerk te leveren. Beiden zijn niet op voorhand vast te leggen in harde productafspraken, in aantallen en prestaties, in standaarden en protocollen. Het gaat om de afweging van wat kan en wat niet, waarbij gemeenten de kaders, prioriteiten en beoogde eindtermen aangeven en een betrokken afstand bewaren tot de invulling die contractpartijen daaraan geven. Vanuit zo'n bondgenootschappelijke relatie krijgt sturing op *outcome* en maatschappelijke effecten dikwijls een hoger accent dan productfinanciering en *output*-controle. Nieuwe financiële prikkels dus, gericht op sociale innovatie, bijvoorbeeld via resultaat- of populatiebesteding, zoals de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in 2014 heeft voorgesteld.² Of spelen met beloningssystematieken (bijv. langdurige contracten of hogere tarieven) voor innovatieve aanbieders die duurzame aanpak nastreven en de deskundigheidsontwikkeling van hun personeel hoog in het vaandel hebben staan en daar *on-the-job* werk van maken door middel van reflectieve werkvormen. Dit geldt overigens net zo goed voor gemeenten. Ook zij moeten investeren in hun eigen mensen – hun sociaal kapitaal. Dit kan door het creëren van leeromgevingen of leercirkels, coaching, ontwikkelgroepen, buddy's en feedbackloops.

Achilleshiel

En vergeet de burgers niet: zorgvragers en hun netwerken. Veel gemeenten vinden het lastig om een productieve wederkerige relatie aan te gaan met hun inwoners en trekken – als vanzelf – alle verantwoordelijkheid naar zich toe. Maar in de participatiesamenleving zijn mensen zelf ook aan zet. Gemeenten zouden eigen initiatieven van zorgvragers en hun familie moeten faciliteren.

Mensen weten best wat goed voor ze is, maar ervaren zoveel bureaucratische, juridische en ook praktische hindernissen dat ze dikwijls al bij voorbaat bij de pakken neerzitten. Gemeenten kunnen die hindernissen wegnemen, initiatieven erkennen vanuit het gezichtspunt van burgers. Beoordeel op maatschappelijke waarde. Kijk of het iets toevoegt aan de wijk of de samenleving. Niet of het past binnen de doelstellingen of regels van de afdeling sociaal of een of ander subsidiepotje. Mensen willen gewaardeerd worden omdat ze vinden dat ze iets goed doen, voor zichzelf en voor hun omgeving. Het valt best goed uit te leggen dat het met minder moet, maar niet als burgers het gevoel bekruipt dat zij de vleesgeworden bijdrage aan de bezuinigingsopgave van de gemeente zijn. Zonder morele koers in die grote beweging naar een nieuwe lokale sociale infrastructuur verworden de decentralisaties tot een storm in een glas water en blijven we knutselen aan een intussen wrakkelig naoorlogs bouwwerk. Maar ook de burgers zijn aan zet. Bij de vitaliteit van de lokale democratie mogen wel een paar vraagtekens worden gezet. De opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen was een *all time low*. Zorg dichtbij betekent ook: volksvertegenwoordigers en bestuurders lokaal aanspreken en verantwoordelijk houden. Van dat besef lijken mensen nog onvoldoende doordrongen. En op termijn zou dat wel eens de achilleshiel van de decentralisaties kunnen blijken – en blijven. ■

Mary van den Wijngaart werkt als senior onderzoeker/adviseur op het gebied van zorg en welzijn voor EMMA – Experts in Media en Maatschappij in Den Haag. **Hans Moors** is er partner/directielid.

Noten

1. N. Teeuwen, M. van den Wijngaart & H. Moors (2014). *Blijven we een fatsoenlijk land. Gemeenten en de verzorgingsstaat*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
2. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2014). *Leren innoveren in het sociaal domein*. Den Haag: RMO.