

Reflectiesessie City Deal Inclusieve stad

Wat heeft negen maanden experimenteren en leren opgeleverd?

Maatwerk leveren voor kwetsbare mensen en “doen wat nodig is” voor mensen en niet zomaar de regels volgen. Wat heeft dat opgeleverd en wat zijn lessen voor de ‘voortgezette systematiek’ van de City Deals die in het Regeerakkoord is aangekondigd? Met die vragen opent Helga Koper van Platform31 de reflectiesessie van de City Deal Inclusieve stad in Utrecht. De City Deal wordt geëvalueerd door het Verwey-Jonker Instituut. Onder meer worden daarvoor gesprekken gevoerd met cliënten.¹ Vooruitlopend hierop maakt een gemengd gezelschap bestaande uit zo’n zestig deelnemers, uit City Deal steden, andere gemeenten en het Rijk, zowel uitvoerders als directeuren op deze dag alvast een balans op.

De inzet van de City Deal: het draait om de uitvoeringspraktijk

De City Deal Inclusieve stad werd begin 2016 gesloten door Eindhoven, Enschede, Utrecht, Zaanstad, Leeuwarden en de ministeries van SZW, VWS, BZK en V&J. Het gemeenschappelijk doel: de beste aanpak voor de problemen van kwetsbare mensen, met een goede afweging tussen kosten en resultaten. De uitvoeringspraktijk stond centraal. Toke Tom, voorzitter van het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD) en directeur maatschappelijke ontwikkeling in Utrecht, over de City Deal: “Elke stad deed zijn eigen ding, maar de Deal maakte het mogelijk om een kijkje in elkaars keuken te nemen en van elkaars experimenten te leren.” Zo ging Zaanstad bijvoorbeeld werken met een flexibel budget voor wijkteammanagers, in Eindhoven regelde men uitkeringen via het wijkteam, Utrecht zette in op het verhogen van het kostenbewustzijn. Ook waren er experimenten voor een betere overgang in de ondersteuning voor jongeren die achttien werden en rond vroegsignalering van schulden. Toke Tom: “De professionals kregen meer ruimte om het anders te doen, echt maatwerk te leveren als dat meer op zou leveren voor de cliënt. Daarbij hadden we steeds oog voor drie aspecten: betrokkenheid, legitimiteit, en rendement. “

De uitvoerder wordt ook strateeg

Het Instituut van Publieke Waarden (IPW) organiseerde in opdracht van de City Deal voor 25 betrokken uitvoerders een TopKlas. Albert Jan Kruijer van het IPW geeft aan dat uitgangspunt van de TopKlas is dat uitvoerders degenen zijn die primair aan zet zijn en dat directeuren, organisaties en samenwerkingsverbanden als VNG, G32, G4 of NDSD er zijn om de integrale ondersteuning te faciliteren. Het gebruikelijke plaatje op zijn kop dus. Vanuit die gedachte zijn deelnemers ondersteund en uitgedaagd. Er is aandacht besteed aan strategische skills als onderhandelen en argumenteren. Nieuwste onderwerp is monitoren en evalueren, het strategisch nadenken over data. Ook zijn de deelnemers bezig met een toekomstvisie: wat als we de ondersteuning opnieuw zouden vormgeven?

Vertrouwen krijgen en ruimte nemen

Wat zijn de ervaringen van de mensen op de werkvloer? Vertrouwen krijgen en ruimte nemen, daar draait het om, volgens vijf sociaal werkers, Renate Finkers (Enschede), Evert Jan Aarden (Leeuwarden), Pieter Bas van Stenis (Utrecht), Joost van Kampen (Eindhoven) en Richelle Westra (Zaanstad) vertellen daarover. Rode draad in hun ervaringen is dat zij zich met de City Deal gesteund en gestimuleerd voelen om de beste oplossingen te zoeken voor hun cliënten. Moesten ze eerst volgens de regels handelen, nu hoeft dat niet altijd meer. En dat levert meerwaarde bij klanten met complexe problemen.

¹ Begin januari 2018 worden de uitkomsten verwacht.

Er wordt ook een groter beroep gedaan op het eigen inzicht en verantwoordelijkheid. Richelle Westra die met een maatwerkbudget ging werken: “Het was wennen in het begin; ik voelde ook een grote verantwoordelijkheid.” Ze hielp bijvoorbeeld een vrouw die eerder een uitkering ontving, die een baan had gevonden en kinderopvangtoeslag had aangevraagd voor de kinderopvang. Het bleek echter dat ze een schuld had bij de Belastingdienst. Toen het kindje twee maanden op de kinderopvang zat en mevrouw een toekenning kreeg, werd de toeslag verrekend met de schuld. Dit betekende dat mevrouw de kinderopvang niet meer kon betalen, het kindje daar niet meer naar toe mocht, mevrouw haar baan zou verliezen, omdat ze toch voor haar kindje moest zorgen en de uitkering weer zou worden opgestart. Richelle probeerde oplossingen te vinden binnen de eigen organisatie en instanties, maar toen dat niets opleverde, besloot ze haar Maatwerkbudget aan te spreken. “Het is een jaar later en mevrouw heeft nog steeds diezelfde baan. Afgezet tegen een jaaruitkering à € 12.000,- is die € 6.500,- er alweer ruim uitgehaald.”

De samenwerking is veranderd

Pieter Bas van Stenis noemt als winst van de City Deal ook de andere verhouding met contactpersonen van gemeentelijke afdelingen. “Vroeger als je voor een klant oplossingen zocht, zat je tegenover je collega, zo voelde dat. Dan moest je maar afwachten of die zo welwillend zou zijn om samen een oplossing te zoeken. Nu zit je met elkaar om tafel en ga je in gesprek met elkaar om oplossingen te zoeken voor de klant.” Joost van Kampen denkt dat het een kwestie van tijd, houding en gedrag is: de nieuwe praktijken zullen op den duur ‘gewoon’ worden, verwacht hij.

Rechtmatigheid is geen barrière

Hoe zit het met de kwestie van rechtmatigheid, vraagt Helga Koper. In Eindhoven zijn de schotten tussen domeinen geslecht en dat maakt het misschien extra moeilijk? Joost van Kampen geeft aan dat maatwerkoplossingen in Eindhoven altijd in huis getoetst worden op rechtmatigheid. Maar dat heeft in de praktijk nooit tot problemen geleid, waarschijnlijk omdat er op Raadsniveau consensus is over ‘Doen wat nodig is’.

Kostenbewustzijn: ja, maar sla niet door

Volgens Evert Jan Aarden hebben veel sociaal werkers weinig weet van de kosten van interventies. “Het helpt als je kunt laten zien dat een maatwerkoplossing goedkoper is. Tegelijkertijd roept de oproep tot kostenbewustzijn ook wel weerstand op. “Het moet niet een verplichting worden om alles door te rekenen en dan de goedkoopste oplossing te kiezen. Dan schiet het door.”

Meer aandacht nodig voor huisvesting en preventie

Voor de toekomst hebben de uitvoerders twee wensen. Renate Finkers en directeur Hilde Reints (Enschede) bepleiten, net als Pieter Bas van Stenis, om meer te doen aan de huisvesting van kwetsbare mensen – dit wordt steeds meer een probleem in de huidige woningmarkt. Er zou gewerkt moeten worden aan alternatieven voor beschermd wonen – want veel mensen die daar wonen zouden ook zelfstandig kunnen wonen. Maar in Enschede bijvoorbeeld is de wachttijd voor een sociale huurwoning opgelopen tot tien jaar. Hun advies: ga niet verder met het verkopen van sociale woningen. En zet niet in op aparte doorstroomwoningen als alternatief voor maatschappelijke opvang, maar zorg voor passende huisvesting voor iedereen. Een andere wens die naar voren wordt gebracht is om meer ruimte te maken voor preventie. Want als je er vroeg bij bent met psychische problemen of schulden of die zelfs kunt voorkomen, voorkom je veel leed en bespaar je waarschijnlijk veel kosten. In de praktijk is investeren in preventie nog weinig gebruikelijk, maar zijn de sociaal werkers nog vooral bezig met het oplossen van problemen.

Hoe nu verder met de ervaringen en lessen van de City Deal?

Wat zijn ervaringen van de City Deal Daarop waarop verder kan worden gebouwd, bijvoorbeeld in de verschillende onderdelen van het nieuwe Programma Sociaal Domein - een samenwerking tussen het Rijk en de gemeenten? Drie groepen buigen zich daarover. Maar voor het zover is doet Albert Jan Kruijer alvast een duit in het zakje. Hij waarschuwt dat er druk aan het ontstaan is op gemeenten die tekorten hebben - vooral in het jeugddeel. Zij zullen die tekorten weg moeten werken. Dat kan positief werken voor de innovatie. Maar Kruijer schat in dat het risico groot is dat de gemeenten en het Rijk volgens oude reflexen gaan handelen en de ruimte die de wijkteams/professionals nu hebben om naar eigen inzicht te handelen gaan blokkeren. Daarmee gaan ze mogelijk de beweging naar ondersteunend maatwerk en preventie kapot maken, verwacht hij. Er is een tegenbeweging voor nodig! En er is data nodig om te kunnen beargumenteren dat maatwerk loont. Zijn vraag: "Als we op dertig casussen 4 ton kunnen besparen zoals Enschede laat zien, kunnen we dan op 300 casussen 4 miljoen besparen? En kunnen we dat laten zien? Er is een honger naar data en naar kennis om dingen uit te zoeken in het kader van 'doen wat nodig is'. Maar het is lastig om voor (kleiner) onderzoek middelen te vinden. Kunnen we niet gaan werken met kennisvouchers?"

Dan is het woord aan de deelnemers. Samenvattend zijn de belangrijkste punten die zij meegeven:

- Houd vast aan het werken vanuit de lerende uitvoeringspraktijk.
- Organiseer dat professionals, hun teamleiders en directeurs in de lerende uitvoeringspraktijk ondersteund worden met data en inzichten; werk met elkaar aan wenkende business cases.
- Faciteer en ondersteun het leren en samen ontwikkelen van alle betrokkenen bij de uitvoeringspraktijk bijvoorbeeld door het organiseren van een TopKlas.
- Zorg ervoor dat barrières in regelgeving e.d. waar professionals in de uitvoeringspraktijk tegen aanlopen, geëscaleerd worden en rust niet voordat het aanpakken van die barrières ook een serieus vervolg krijgt.
- Maak met data, maar ook met verhalen en onderzoek, inzichtelijk wat de opbrengst is van werken vanuit de lerende uitvoeringspraktijk.
- En... zegt het voort, zodat er steeds meer gewerkt wordt vanuit de lerende uitvoeringspraktijk en 'doen wat nodig is'. En er vanuit de City Deal op steeds meer plekken gewerkt wordt vanuit de lerende uitvoeringspraktijk.

In de bijlage vindt u lessen van de kerngroep die verantwoordelijk was voor de Reflectiesessie: Hans Weggemans (City Deal Inclusieve Stad), Monique Peltenburg (voor de NSDS) en Gerard Witsmeer (BZK).

Bijlage

De tot nu tot opgedane leerervaringen

1. Lerende uitvoeringspraktijk als vliegwiel van transformatie

Door te experimenteren worden mogelijkheden en weerstanden zichtbaar. Door de meest betrokken partijen daarbij te betrekken, ontstaat een gemeenschappelijke veranderagenda. Essentieel is dat de gehele keten binnen de gemeente betrokken wordt en niet alleen het team dat het anders gaat doen in hun werk. Ook de backoffice, de inkoop, de verantwoording, et cetera moeten participeren in deze lerende uitvoeringspraktijk. Anders dreigt het een leuk project te zijn geweest, waarna iedereen weer overgaat tot de orde van de dag. Samen met het Rijk de uitvoeringspraktijk laten spreken, werkt heel goed. Als stelselverantwoordelijken is het goed gezamenlijk te leren van de ervaringen in de uitvoering en die om te zetten in een andere aanpak.

2. Investeer in professionals en luister beter naar hen

'Doen wat nodig is', maatwerk bieden en ruimte pakken, vragen om andere vaardigheden, ander gedrag van de medewerkers in het wijkteam. De TopKlas geeft aan dat medewerkers getraind moeten én kunnen worden. Daarvoor is een speciale leermethode ontwikkeld, met leren op verschillende niveaus. De frontlijners hebben het beste zicht op de effecten van de huidige uitvoeringspraktijk en hun ervaringen en inzichten kunnen en moeten veel beter benut worden bij de transformatie. Veranderen van onderaf, vanuit de leefwereld van huishoudens en hun ondersteuners.

Maar ook de professionals in aanpalende functies en het management moeten leren. Het zou goed zijn als alle betrokkenen in de keten worden geschoold in de nieuwe manier van werken, bij voorkeur een mix van beleidsadviseurs, inkopers, handhavers, medewerkers van woningcorporaties, zorgverzekeraars, schuldhulpverleners et cetera. Dit kan rondom experimenten worden georganiseerd.

3. Data brengen op ideeën en onderbouwen alternatieve interventies

Data over het benutten van voorzieningen, uitgaven van gemeenten en zorgverzekeraars zijn essentiële bronnen van innovatie en kunnen besluiten onderbouwen. Meer inspanning moet gaan naar het transparant maken van de totale gemeentelijke uitgaven in een wijk (dit blijkt nog een flinke klus), het onderbouwen van verschuivingen van prioriteiten en van alternatieve interventies, zoals het minder individueel maken van ondersteuning door meer passend collectief aanbod te creëren. De aanvulling vanuit de zorgverzekeraar, zoals een aantal steden die nu heeft, biedt nog meer mogelijkheden voor een andere aanpak. Hoe gaan we de gezamenlijke investering van 80 miljoen in deze wijk inzetten, wat rendeert het meest? De stelling 'het kan beter voor de burger en goedkoper van de overheid' kan daarmee worden onderbouwd. Door dit accent op de relatie kosten/baten op het niveau van een huishouden te leggen, is het inzicht van de sociaal werker enorm gestegen. Ze komen daardoor op alternatieve vormen van ondersteuning. In het algemeen schrikt men van de hoogte van de bedragen van ondersteuning en die ervaring wordt omgezet in een andere aanpak.

4. Werken met business cases overtuigt

Het meten van effecten in het sociaal domein blijft moeilijk. Toch zijn de kosten en opbrengsten van maatregelen aannemelijk te maken. Ondersteuningsplannen met een investeringsbedrag en een professionele onderbouwing van de veronderstelde effecten hebben duidelijk meerwaarde. Goede ondersteuningsplannen kunnen anderen (zoals een woningcorporatie) beter overtuigen dan alleen een inhoudelijk betoog. Voor bepaalde vormen van

ondersteuning kunnen business cases worden gebouwd, bijvoorbeeld rondom beschermd wonen, of de aanpak van schulden. Een goede manier om andere partijen daarbij te betrekken zijn bijvoorbeeld social bonds.

5. Zorg voor ondersteunende institutionele randvoorwaarden

'Doen wat nodig is', maatwerk bieden, kan alleen als daarvoor de institutionele randvoorwaarden aanwezig zijn. Het alleen kunnen toepassen van een 'ingekocht maatwerkvoorziening' blokkeert vernieuwing en is contraproductief. Sommige zaken kunnen beter worden gesubsidieerd dan ingekocht. Ook hier moeten de ervaringen en inzichten van de wijkteams leidend zijn. Zij moeten aangeven welke randvoorwaarden nodig zijn. Ontschotting van budgetten is zo'n noodzakelijke randvoorwaarde. Of het door het Rijk wegnemen van botsende onderdelen van de verschillende wetten. Overigens, het toekennen van een maatwerkbudget aan wijkteams is een nuttig, tijdelijk hulpmiddel om te kijken waar de schoen wringt. Maar het is slechts een *bypass* en verandert het systeem niet. Werken met een ontschot budget sociaal domein doet dat wel.

Deze leerervaringen zullen ongetwijfeld terugkomen in het evaluatieonderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut momenteel uitvoert, in opdracht van deze City Deal. Begin januari worden de uitkomsten verwacht.