

Wmo-raadslid over transitie in haar gemeente

‘IJsselstein verandert vernieuwend’

Geen enkel bezwaarschrift tegen de veranderingen in het eerste jaar; een van de vier beste gemeenten (volgens ANBO); en transitie die binnen budget blijven. Hoe krijg je dat als gemeente voor elkaar? De transitie in IJsselstein door de ogen van een Wmo-raadslid.

2015 was het jaar van de transitie. Veel gemeenten zeiden: ‘Eerst voltooiën we de transitie, daarna gaan we nadenken over de transformatie.’ Die keuze is begrijpelijk, omdat gemeenten minimaal wilden zorgen dat in het eerste jaar van de Wmo 2015 en de transitie in het sociaal domein zo min mogelijk mensen tussen de wal en het schip zouden belanden.

Gemeenten hebben zich echter te weinig gerealiseerd dat de veranderaanpak die ze kozen tijdens de transitie mede bepalend is voor hoe ze de transformatie gaan invullen. Als de veranderaanpak van een gemeente bestaat uit controleren en beheersen, dan staat deze haaks op de transformatie die je in de volgende fase wilt realiseren. Tijdens de transformatie is namelijk ruimte nodig voor eigen kracht van de burger en de professional in de frontlinie, voor samenwerking tussen alle betrokken partijen.

Hoe kan een gemeente tijdens zo’n grote verandering – die bovendien gepaard gaat met veel tijdsdruk, onzekerheid en onduidelijkheid – de controle loslaten en de nadruk leggen op richting en ruimte? Hoe organiseer je de verandering zo dat er aandacht is voor visie, vertrouwen en verbinding? Hoe houd je voeling met wat er gebeurt? Het zijn vragen die ik tegenkwam rondom de decentralisatie in IJsselstein. Hier ben ik sinds 2014 lid van de Wmo-adviesraad. Deze vragen staan ook centraal in mijn boek *Aandacht in interactie – de spanning tussen organiseren en laten ontstaan*, dat in hetzelfde jaar verscheen.

In dit artikel beschrijf ik de – in mijn ogen vernieuwende – manier waarop IJsselstein vorm geeft aan het veranderproces. Er is een collectief leerproces in gang gezet, dat cruciaal is voor de transformatie die de komende jaren gestalte moet krijgen. Naast een

strategische beleidsambtenaar en een wethouder interviewde ik een gemeenteraadslid, een zorgaanbieder, een manager en enkele medewerkers van het Sociaal Team (wat in andere gemeenten het ‘sociaal wijkteam’ wordt genoemd, het eerste loket voor alle zorgvragen).

Lunchoverleg

Voor Marijke van Beukering-Huijbregts (D66), wethouder Wmo en sociaal domein in IJsselstein, begon de verandering in 2008, toen tijdens het VNG-voorjaarscongres stemmen opgingen om taken binnen het sociaal domein te decentraliseren. In 2012 besluit de gemeente IJsselstein twee ervaren beleidsambtenaren te werven met het oog op de voorbereiding van de transitie. Maar in 2013 komt er een kink in de kabel: het is nog onduidelijk welke taken de rijksoverheid zal overhevelen naar de gemeenten en hoe ze dat wil aanpakken; die onduidelijkheid heeft een verlamdend effect op de beleidsvorming.

Wethouder Van Beukering en strategisch beleidsambtenaar Pascal Budding nodigen een aantal zorgaanbieders uit voor een lunch. Ze willen in kaart brengen wie de betrokken partijen zijn, wie er visie en lef heeft, wie de kwetsbare burgers in IJsselstein zijn. Ook stellen ze de vraag: wat willen wij met elkaar, onafhankelijk van Den Haag?

Dit lunchoverleg bestaat tot de dag van vandaag en is een broedplaats geworden voor verandering, een bijeenkomst waar partijen elkaar leren kennen, er vertrouwen ontstaat en de partijen gezamenlijk invulling geven aan de veranderopgave. Samen bepalen ze de visie. Budding: ‘We gingen voor vertrouwen, voor



FOTO: GEMEENTE IJSSSELSTEIN

De Benschopperstraat in IJsselstein, een gemeente met 34.000 inwoners in de provincie Utrecht.

een niet-bureaucratische aanpak en voor het centraal stellen van de inwoner. Het moest telkens gaan om de vraag: “Wat is er bij deze persoon, in dit gezin aan de hand?” We wilden mensen benaderen zonder regelgeving, zodat er andere oplossingen zouden ontstaan. “Wat is er nodig?” Niet meer, niet minder. En durf mensen aan te raken! Als de kern van de verandering er geleefd in zit bij mensen, dan hoef ik niet alles te controleren, dan komt het wel goed.’

‘Menselijk gezicht behouden’

Een van de personen die deelnemen aan het lunchoverleg is Adriaan van der Werf, divisie manager Verzorgd Wonen bij zorgaanbieder AxionContinu. Wat betekent het opgebouwde vertrouwen tussen gemeente en zorgaanbieder in de praktijk? Tijdens de tweede bezuinigingsronde die de huishoudelijke zorg in 2014 treft, kiezen de aanbieders voor de resultaatverplichting ‘een schoon huis’ en daarmee voor het behouden van ‘regelruimte’. Concreet betekent dit dat de klanten terug gaan in uren zorg, maar daarnaast kunnen zij bellen als zij hulp nodig hebben bij calamiteiten. ‘Bij deze verandering wilden we zowel naar onze medewerkers als naar onze klanten ons menselijk gezicht behouden,’ legt Van der Werf uit. ‘Onze manager huishoudelijke zorg besprak persoonlijk met alle 350 klanten de verandering. Daarnaast verkeerden

ook honderd van onze eigen medewerkers in grote onzekerheid. Uiteindelijk moesten we van ruim dertig medewerkers afscheid nemen. Dat is het dilemma: we willen goede zorg leveren tegen een voor de gemeente betaalbare prijs, maar we willen ook zorgen voor continuïteit van het werk. We moeten zowel naar klanten als medewerkers helder zijn.’

De gemeente had haar voorkeur uitgesproken voor samenwerking met lokale partijen, vanwege de verbinding die er was ontstaan en het gevoel elkaar nodig te hebben. ‘Dat gaf vertrouwen,’ zegt Van der Werf. ‘Zorgen die ik over bepaalde klantgroepen had, deelde ik met Marijke van Beukering-Huijbregts en Pascal Budding. Als wij aangeven dat iets niet kan, dan vertrouwt de gemeente op ons oordeel. Wat helpt in onzekere tijden, is dat je met elkaar zegt: “Dit is de koers.” En als we er niet uitkomen, dan moeten we het anders organiseren, dan is er ruimte voor maatwerk.’

Veranderende bestuurlijke verhoudingen

De nieuwe gemeenteraad die in IJsselstein aantreedt in het voorjaar van 2014, is zich bewust van het belang om de ‘vrije regelruimte’ niet dicht te timmeren. Zij stelt zichzelf de vraag hoe om te gaan met crisissituaties, met mensen die in zo’n omvangrijke transitie tussen de wal en het schip kunnen geraken. De neiging is groot om in een ‘risico-regelreflex’ te schieten, om risico’s af te dekken



Marijke van Beukering-Huijbregts, wethouder Wmo in IJsselstein.

door nieuwe regels te bedenken. De gemeenteraad wil beleid echter niet bepalen op basis van incidenten, maar oriënteert zich op een constructievere benadering.

Net zoals bij de zorgaanbieders ontstaat er een klankbordgroep rondom het sociaal domein, waar de wethouder deel van uitmaakt en van elke politieke partij een 'clusterlid'. Bieke Oskam (CDA, clusterlid Samenleving) zegt: 'In dit informele overleg kunnen we op de inhoud ingaan zonder dat het meteen politiek wordt. Omdat de definitieve beleidsnota's pas in november 2014 ter besluitvorming op de agenda van de gemeenteraad zouden staan, ontstond het idee om concept beleidsnota's rond te sturen. Dat was buitengewoon dapper van de beleidsambtenaren en de wethouder. De hele najaarsperiode was spannend. Krijgen we voldoende vat op de inhoud en processen? Hoe zorgen we ervoor dat er op 1 januari geen chaos ontstaat? Tegelijkertijd was het ontzettend leuk om zo samen te werken, betrokken te zijn en om in een vroegtijdig stadium invloed uit te oefenen. De decentralisaties veranderden de bestuurlijke verhoudingen in positieve zin. De vraag is wel: kwam dat vooral door de gemeenschappelijk ervaren urgentie of zal deze verandering blijvend zijn? Dat zal de toekomst uitwijzen.'

Geen 'targets'

Een belangrijk doel van de transformatie is dat hulpverleners beter gaan samenwerken en een vrije regelruimte hebben om dat te doen wat nodig is, zodat ze zich niet hoeven bezighouden met de vraag in welk hokje elke cliënt past. Wil je dit bewerkstelligen als gemeente, dan is het verstandig om voor een veranderaanpak te kiezen die uitgaat van samenwerking en vrije regelruimte voor professionals. IJsselstein kiest ervoor de veranderprocessen tijd en ruimte te geven, zodat er een passende vorm kan ontstaan die aansluit bij de realiteit van deze stad. De gemeente realiseert zich dat het vroegtijdig afdwingen van resultaat contraproductief werkt. In menig organisatie heb ik gezien hoe het eendimensionaal sturen op kortetermijnresultaten het proces om zeep hielp dat nodig is voor langetermijnverandering. IJsselstein ziet af van het opleggen van 'targets'. Dit vergt lef en het vergt vertrouwen, dat voortkomt uit een gedeelde visie, verantwoordelijkheid en veranderopgave. Men verdoet geen tijd door dingen van elkaar te vragen die op het betreffende moment in het veranderingsproces niet realistisch zijn. Men is duidelijk over wat er in elke fase van de verandering verlangd wordt en wat er in volgende fasen nog staat te gebeuren. Doordat de visie er 'geleefd in zit', blijft er zicht op het totale veranderingsproces en op de lange termijn, terwijl men ook de rust heeft van 'nu eerst hiermee aan de slag'.

Dit zijn de concrete manieren waarop de gemeente IJsselstein trachtte de veranderprocessen tijd en ruimte te geven:

- De gemeente heeft een half miljoen uit de reserves toegevoegd aan het rijksbudget, waarmee de aanloopkosten van de verandering gefinancierd konden worden en er niet direct financiële knappe ontstond richting cliënten.
- De gemeente creëert informele overlegstructuren, waarin partijen vrij zijn om het gesprek over de inhoud te voeren en daarin samen op te trekken (lunchoverleg met aanbieders, er komt de genoemde klankbordgroep sociaal domein, en concept beleidsnota's worden rondgestuurd).
- De gemeente heeft een duidelijke visie, houdt daaraan vast, maakt steeds voorlopige afspraken en stuurt langs korte lijnen bij.
- De manager van het Sociaal Team krijgt geen opdracht om te bezuinigen of efficiency te verbeteren. De opdracht is: zet een Sociaal Team neer waarbij iedereen terecht kan op het gebied van zorg en welzijn. Het idee is om de samenwerking te verbeteren, een gezamenlijke werkwijze te ontwikkelen, te leren van elkaars expertise en allrounder te worden. De teammanager krijgt alle ruimte om het team op eigen wijze samen met haar medewerkers vorm te geven.

FOTO: GEMEENTE IJSELSTEIN

'De decentralisaties veranderden de bestuurlijke verhoudingen in positieve zin'

- Er is ruimte om te leren en te sparren met collega's en op andere manieren te gaan kijken. 'Als mensen moeten veranderen, moet je ze fouten durven laten maken,' meent wethouder Van Beukering. 'Ik stimuleer hen om iets uit te proberen en om meer naar hun onderbuik te luisteren dan naar hoe de regels zijn. Regelmatig vraag ik: als je met de kennis van nu opnieuw zou moeten besluiten, zou je het dan nog zo doen? Nee? Dan gaan we het anders doen.'
- Het vertrouwen en de ruimte die de medewerkers van het Sociaal Team krijgen zet aan tot optimale prestaties. Alle energie kan gaan naar de mensen die een hulpvraag hebben. Vanaf 1 januari 2016 staan zij voor twee jaar op de loonlijst van de gemeente. Deze tussenfase is ingebouwd om goed te kijken naar hoe het sociaal domein het beste georganiseerd kan worden.
- Tijdens het gesprek met de aanbieders over de nieuwe contracten voor 2016, stelt de gemeente voor om de afspraken hetzelfde te houden – ondanks het feit dat iedereen een wensenlijstje heeft. Het idee is om de tijd niet aan elkaar en aan een onderhandelingsproces te spenderen, maar aan de klant.

Geld

De spanning die gepaard gaat met deze complexe decentralisaties, waarbij er veel voor de kwetsbare burger op het spel

staat, is hoog. De angst van gemeenten om grip te verliezen, leidt vaak tot controle en beheersing. Hoe heeft IJsselstein ervoor gezorgd dat de spanning niet te hoog opliep en niet contraproductief werd?

- Door het gesprek op te zoeken, door problemen te bespreken en aan te pakken.
 - Door een gevoel te creëren van 'samen ervoor staan' en 'op elkaar terug kunnen vallen'.
 - Door risico's inzichtelijk en behapbaar te maken.
 - Door gewonemensentaal te gebruiken (in beleidsnota's, in communicatie met burgers en in de onderlinge communicatie).
- Wat me opviel tijdens alle interviews die ik voor dit artikel hield, is dat niemand bezuinigingen en geld vooropstelt. Als ik wethouder Van Beukering vraag wat voor haar de essentie is van de verandering, besluit ze met de zin: 'Nou ja, en het moet natuurlijk goedkoper, maar dat vind ik minder interessant'. Er wordt vooral beleid gemaakt en uitgevoerd vanuit een visie: wat willen we met elkaar? Tegelijkertijd worden er resultaten geboekt op het gebied van efficiency: 'Natuurlijk was de aanleiding voor de decentralisaties dat er bezuinigd moet worden en dat er budgettaire kaders zijn,' zegt Pascal Budding. 'Maar wij besloten om niet te beginnen met targets. Het is geweldig dat de gemeenteraad ons ruimte en ver-



IJsselbrug.

FOTO: GEMEENTE IJSELSTEIN

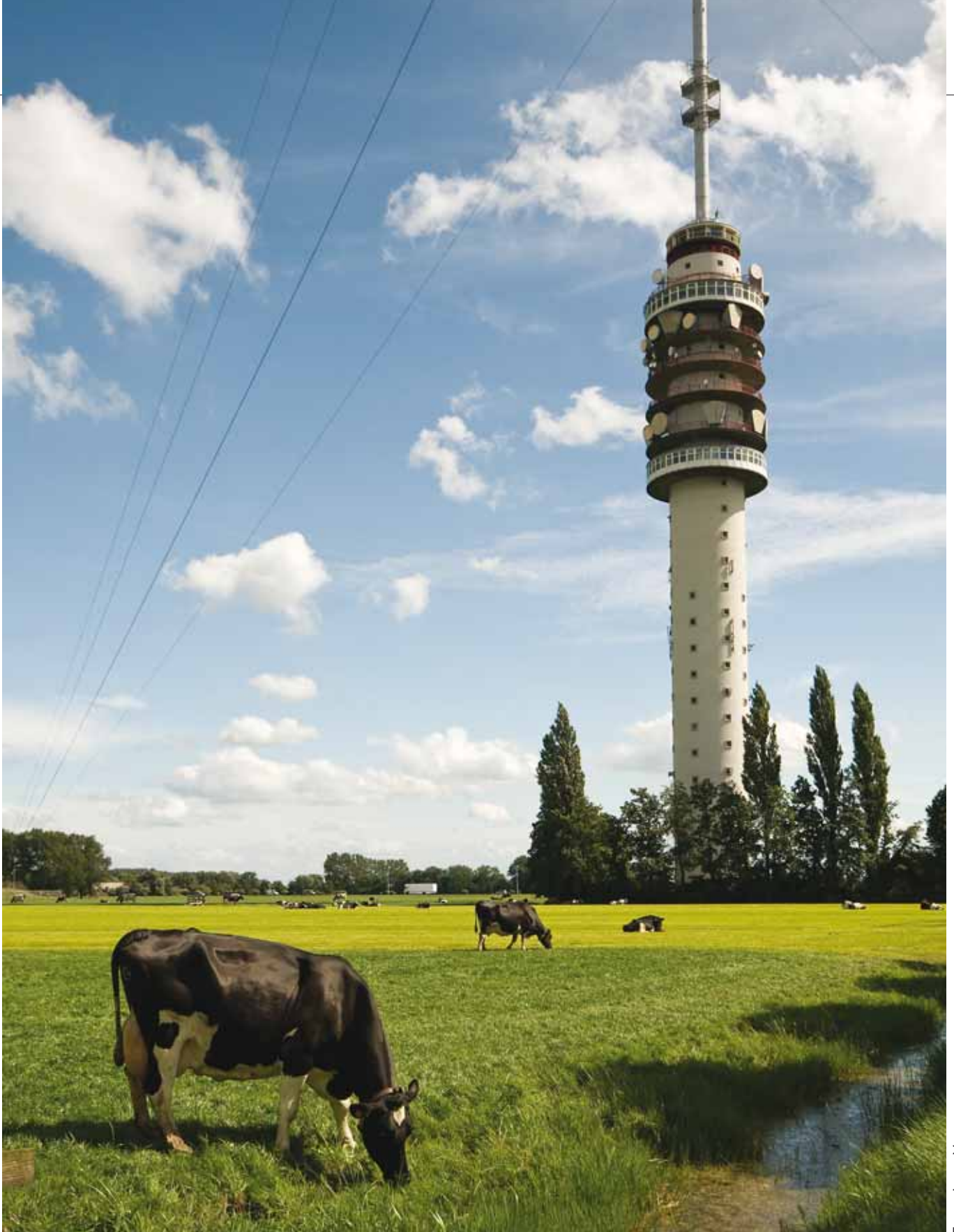


FOTO: JOHN VERBRUGGEN

Zendmast Lopik ofwel Gerbrandytoren in IJsselstein.

trouwen geeft om de kern van het proces leidend te laten zijn. Dat is spannend, want we wisten geen van allen hoe het uit zou pakken. De efficiencywinst zit indirect in de manier van werken. Doen wat echt nodig is. We zeggen niet tegen samenwerkende partijen hoeveel het maximaal mag kosten, want dan krijg je een offerte voor het maximale bedrag. Partijen overvragen niet, omdat ze zich medeverantwoordelijk voelen voor de bezuinigingsopgave.

We hebben ook het vertrouwen dat burgers willen meewerken en er niet op uit zijn om te overvragen. Als iets financieel niet kan, dan moeten we dat uitleggen. Daar is het gesprek voor nodig, waarin je samen tot afstemming komt. Dat is een andere aanpak dan wanneer je als gemeente je beleid over de mensen heen uitrolt. Mensen willen juist gehoord en ondersteund worden. Dan zijn ze bereid om het maximale uit zichzelf en hun eigen netwerk te

‘Bij gemeenten die werken met targets, weten consulenten dat ze elke dag bijvoorbeeld de helft van de aanvragen moeten afwijzen’

halen. Wil die mensen aanraken! Daar gaat het om. Bij gemeenten die werken met targets, weten consulenten dat ze elke dag bijvoorbeeld de helft van de aanvragen moeten afwijzen om hun target te halen. Als een consulent een verzoek afwijst, heeft hij het gevoel dat hij het goed gedaan heeft. Dat is een totaal ander vertrekpunt.’

De resultaten

Welke resultaten levert de veranderaanpak in IJsselstein op?

- Er is in het eerste jaar geen enkel bezwaar ingediend tegen veranderingen in de zorg of de (her)indicaties.
- In het door de ANBO uitgevoerde onderzoek over de uitvoering van de Wmo onder negentig gemeenten behoort IJsselstein tot de top vier van best presterende gemeenten.
- De transitie van AWBZ naar Wmo en de transitie van de jeugdzorg zijn binnen budget gebleven.
- Er zijn minder dure maatwerktrajecten verstrekt. Er is veel tijd geïnvesteerd om zicht te krijgen op alle voorliggende voorzieningen waaruit geput kan worden voordat een maatwerkvoorziening wordt opgezet. Het Sociaal Team weet waar ze bepaalde expertise kan vinden die ze zelf niet in huis heeft en kan met alle zorgvragen aan de slag. De houding en de rol van de hulpverleners is veranderd, omdat zij nu indicaties moeten stellen en de hulpvraag trechteren: wat is echt nodig?
- Door het principe toe te passen van ‘wat is echt nodig?’ blijken er minder uren maatschappelijk werk nodig te zijn. Ging het in het verleden om een vast aantal uren (bijvoorbeeld vier tot zeven gesprekken), nu wordt op maat bekeken wat er nodig is. Als in de praktijk blijkt dat het minder kan, wordt in overleg met de inwoner bijgesteld. Blijkt in de praktijk dat meer nodig is, dan gebeurt hetzelfde. De AWBZ indiceerde vrij ruim, waarbij naar beneden bijstellen in de praktijk niet gebeurde, ook niet als dat mogelijk was. Dat gaat nu strakker in situaties waar dat kan.
- Ook bij de pgb's is hier en daar overindicatie geconstateerd. Hier wordt in een aantal gevallen paal en perk aan gesteld. Wat mag redelijkerwijs van mensen zelf worden verwacht, wat kan geregeld worden via informele zorg? Dit is een spannend traject voor medewerkers, want ze komen aan de centen van mensen. Hier volgen ze dan ook de regelgeving: wat kan wettelijk wel en wat kan niet? De leden van het Sociaal kunnen nu ook beter één lijn trekken. Soms wordt wel een gewinningsfase ingebouwd. Mensen die niet in staat zijn om hun eigen pgb te beheren, krijgen nu zorg in natura.
- Inwoners van IJsselstein weten het Sociaal Team makkelijk te vinden. Door de laagdrempeligheid kan bijtijds worden inge-

gripen, de juiste zorg worden verleend en worden bespaard op zwaardere zorg.

- Er worden meer vrijwilligers ingezet. Oorspronkelijke indicaties zijn gesplitst naar zorg die een professional moet verlenen en eenvoudigere vormen van zorg die vrijwilligers kunnen verlenen (zoals sociale activering, hulp bij administratie, et cetera). Er is een hechte samenwerking ontstaan tussen het Sociaal Team en Pulse, de welzijnsorganisatie, die snel en op een breed terrein vrijwilligers in kan zetten. De herindicaties zijn naar beneden bijgesteld.
- In IJsselstein zijn drie soorten begeleiding: licht, middel en zwaar. In een aantal situaties is het niveau van begeleiding teruggebracht, waardoor het uurtarief daalde.

Samen wiel uitvinden

IJsselstein heeft niet gekozen voor een dichtgetimmerde blauwdruk, noch voor een aanpak van controle en beheersing. Deze gemeente koos voor een ontwikkelbenadering om al werkende samen het wiel uitvinden. De gemeente droeg haar visie uit en faciliteerde een samenwerkingsproces met partners in het sociale domein. De nadruk lag op verbinding, samen verantwoordelijk zijn en elkaar nodig hebben. Gemeente en wethouder toonden lef en hadden visie: doen wat nodig is voor deze mens of dit gezin, niet meer en niet minder. De verandering en het proces dat daarvoor nodig is, staan centraal. Geld, targets en bezuinigen staan niet voorop, maar toch worden resultaten geboekt, vindt een efficiencyslag plaats en blijven de uitgaven redelijk binnen budget. IJsselstein heeft sterk ingezet op ruimte en richting, in het vertrouwen dat de resultaten dan ‘vanzelf’ ontstaan.

Je kunt de 3 R'en (ruimte, richting, resultaat) en de 3 V's (visie, vertrouwen, verbinding) in menig veranderboek terug vinden, maar in de praktijk worden ze zelden allemaal toegepast. ‘De mens willen aanraken, willen zien’ werkt alleen als binnen de betrokken organisaties en samenwerkingsrelaties ook het menselijk gezicht behouden blijft. Steeds weten wat je wilt, maar vanuit de realiteit kijken naar wat haalbaar en nodig is. Duidelijk zijn in wat nu aan de orde is en hoe dat past in de langere termijn ontwikkeling. Korte en lange termijn worden geen gescheiden processen, omdat zij beide voortvloeien uit de essentie die ‘er geleefd in zit’. ▲

Margret van Paassen is organisatiecoach en schrijver. Ze is gespecialiseerd in verander- en samenwerkingsvraagstukken. Daarnaast is ze lid van de Wmo-adviesraad en coördinator Buurtgezinnen.nl in IJsselstein.