

De praktijk als gids



De praktijk als gids

Verkenning  
van sleutelvariabelen  
voor vernieuwing in  
de Wmo

Frans Vos, Heleen Rijnkels en Kyelle Mintzis (BMC)  
in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Den Haag, september 2013

R A A D V O O R  
M A A T S C H A P P E L I J K E  
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

De Raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer dr. E. Gerritsen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en mevrouw prof. dr. I. van Staveren. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.

Rijnstraat 50  
Postbus 16139  
2500 BC Den Haag  
Tel. 070 340 52 94  
Fax 070 340 70 44  
[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)  
[rmo@adviesorgaan-rmo.nl](mailto:rmo@adviesorgaan-rmo.nl)



ISBN 978 90 77758 45 8

NUR 740

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2013  
*Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of vereenvoudigd,  
opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm  
door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welk wijze dan ook zonder  
toestemming van de RMO.*

## Voorwoord

Sinds 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht. Gemeenten hebben een sleutelrol gekregen in het bevorderen van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van mensen. Eigen verantwoordelijkheid staat daarbij voorop, waarbij gemeenten de plicht hebben mensen te ondersteunen als zij vanwege hun beperkingen niet voldoende zelfredzaam zijn.

De RMO is door het ministerie van vws gevraagd te adviseren over de rol van de overheid bij de omslag naar meer eigen verantwoordelijkheid van burgers en het realiseren van innovatie van aanbieders. Ten behoeve van de beantwoording van deze adviesvraag heeft de Raad BMC gevraagd onderzoek te doen naar verschillende sturingsmethodieken die gemeenten nu reeds hanteren om de zorg en ondersteuning conform de Wmo vorm te geven.

Het onderzoek is gedaan door Frans Vos, Heleen Rijnkels en Kyelle Mintzis, bij wie ook de verantwoordelijkheid ervan berust. De Raad dankt de auteurs voor hun onderzoek en zal begin 2014 zijn eigen advies presenteren.



Sadik Harchaoui  
Voorzitter



Rienk Janssens  
Algemeen secretaris



# Inhoud

- 1 Vraagstelling en aanpak 9
  - 1.1 Inleiding 9
  - 1.2 Maatschappelijke ondersteuning 9
  - 1.3 Vernieuwing in maatschappelijke ondersteuning 10
  - 1.4 Afbakening van de vraag 13
  - 1.5 Vraagstelling 14
  - 1.6 Leeswijzer 14
- Noten 15
  
- 2 Analyse kader 16
  - 2.1 Bestuurlijk kader van de Wmo 16
  - 2.2 Samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid 17
  - 2.3 Nieuwe Wmo 2015: ander samenspel nodig voor vernieuwing 18
  - 2.4 Het belang van vernieuwing in de Wmo in relatie tot de decentralisaties 19
  - 2.5 De uitvoeringspraktijk 20
  - 2.6 Vijf voorbeelden 21
- Noten 23
  
- 3 Praktijkvoorbeelden Wmo 24
  - 3.1 Integrale vraagverheldering en toeleiding naar Wmo-loket 24
  - 3.2 Aanbestedingen voor welzijn en hulp bij het huishouden 28
  - 3.3 Integrale buurtteams 31
  - 3.4 Amaryllis, welzijn nieuwe stijl in de praktijk: sociale wijkteams 35
  - 3.5 Dorpsraad Elsendorp initieert dorpsondersteuner 41
- Noten 44
  
- 4 Analyse van de praktijkvoorbeelden 45
  - 4.1 Analyse van de praktijkvoorbeelden aan de hand van vijf criteria 45
  - 4.2 Versterken van het zelforganiserend vermogen 46
  - 4.3 Kwaliteit van de dienstverlening 48
  - 4.4 Transparante aanpak voor burgers 49
  - 4.5 Cocreatie: samen werken aan vernieuwing 51

4.6	Kostenbeheersing	52
4.7	Samenvattend beeld van praktijkvoorbeelden	53
5	Sleutelvariabelen in sturing en bekostiging voor vernieuwing in de Wmo	55
5.1	De Wmo in 2015	55
5.2	Perspectief voor de langere termijn	59
	Literatuur	61
	Bijlage 1 Verantwoording	63
	Overzicht van uitgebrachte publicaties	65



# 1

## Vraagstelling en aanpak

### 1.1 Inleiding

Maatschappelijke ondersteuning is voor gemeenten een belangrijk instrument om hun inwoners te laten meedoen in de samenleving. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) wil verkennen of de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) erin is geslaagd meer participatie en zelfredzaamheid voor mensen te realiseren.

In deze verkenning wordt, aan de hand van praktijkervaringen van de adviseurs en een aantal uitvoeringspraktijken in een vijftal gemeenten, beschreven waar de mogelijkheden voor vernieuwing liggen, wat sleutels voor vernieuwing zijn en welke resultaten er zijn geboekt. We kijken hierbij specifiek naar de betekenis van sturing en bekostiging vanuit de lokale overheid naar maatschappelijke organisaties, omdat wij denken dat dit in de praktijk op dit moment te weinig aandacht krijgt.

### 1.2 Maatschappelijke ondersteuning

In 2007 is de Wmo ingevoerd. Deze wet geeft gemeenten de taak inwoners te ondersteunen bij hun deelname aan de samenleving. In het begin waren de aanpak en de uitvoering nog behoudend, maar na de eerste jaren zijn gemeenten actief vorm gaan geven aan de invulling van het compensatiebeginsel, dat het hart van de Wmo vormt. Dit beginsel vraagt van gemeenten om hun inwoners met beperkingen te compenseren zodat zij mee kunnen doen in de samenleving.<sup>1</sup> Hoe een gemeente die ondersteuning inricht, wordt bepaald in nauw overleg met inwoners zelf. Deze nieuwe manier van werken, waarbij niet het (verzekerd) recht centraal staat maar de onder-

steuning die mensen nodig hebben om mee te kunnen doen, heet een gekantelde aanpak oftewel 'de Kanteling'.

Belangrijke ingrediënten van deze nieuwe werkwijze waren:

- het formuleren van een compleet beeld van de ondersteuningsvraag en de context waarbinnen iemand leeft, oftewel: integrale vraagverheldering;
- het versterken van het zelforganiserend vermogen van mensen door uit te gaan van wat iemand kan in plaats van de beperking centraal te stellen;
- het denken in resultaten (zelfredzaamheid en participatie) in plaats van in losse diensten en producten: welke combinatie van formele en informele vormen van ondersteuning is nodig om het afgesproken resultaat te bereiken?

Voor 2015 is een nieuw wetsvoorstel voor maatschappelijke ondersteuning in voorbereiding. Dit voorstel borduurt voort op de hiervoor beschreven aanpak. Belangrijke verschillen uit het nieuwe voorstel ten opzichte van de bestaande Wmo zijn:

- *Meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers.* Zelfredzaamheid en meedoen in onze samenleving zijn in de eerste plaats verantwoordelijkheden van de burger zelf. Eigen oplossingen staan centraal en kunnen worden aangevuld met steun vanuit het informele netwerk, door mantelzorgers en uit algemene voorzieningen. Een inclusieve leefomgeving en preventie zijn expliciet als resultaatgebieden opgenomen.
- *Ondersteuning op maat in de vorm van een maatwerkvoorziening.* Hiermee wordt benadrukt dat gemeenten en burgers de ruimte hebben om te komen tot oplossingen die zijn toegesneden op individuele en lokale omstandigheden. Het gaat dan onder andere om het zich kunnen handhaven in de samenleving en het zo lang mogelijk zelfstandig wonen.

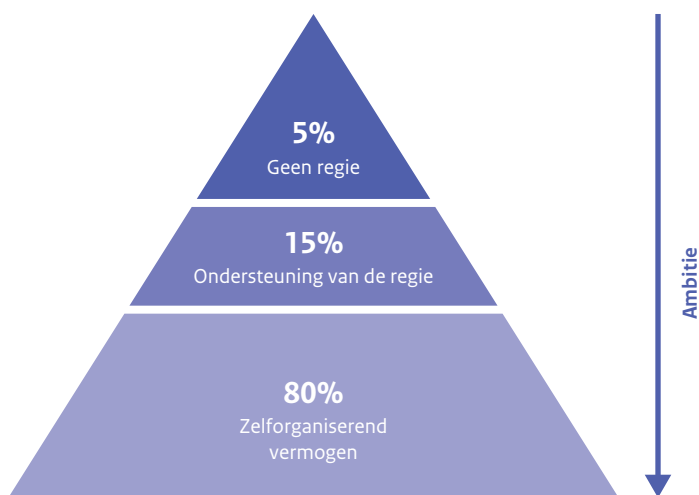
Voor de overgang van de oude Wmo naar de nieuwe Wmo in 2015 worden overgangsmaatregelen vastgesteld om de zorgcontinuïteit te borgen<sup>2</sup>. Hetzelfde gebeurt nog sterker middels de verplichting voor het opstellen van een transitiearrangement in de nieuwe Jeugdwet.

### 1.3 Vernieuwing in maatschappelijke ondersteuning

De vraag is of we in de afgelopen jaren de gewenste vernieuwing (de Kanteling) hebben weten te realiseren. Is het gelukt om een andere aanpak te realiseren waarbij de mogelijkheden van mensen optimaal benut worden?

Zijn de sturing en de bekostiging ook gericht op het benutten van het zelf-oplossend vermogen van mensen?

Voor een globale verdeling van de mate waarin mensen in staat zijn om zelf maatschappelijke ondersteuning te organiseren gebruiken veel gemeenten in de praktijk de hierna volgende figuur.



Figuur 1.1: Piramide van maatschappelijke ondersteuning

Bron: VNG (Andersson Elfers Felix 2013)

- Ongeveer 80% van de mensen organiseert eigen oplossingen. Zij maken gebruik van informele netwerken, van basisvoorzieningen of van beide, soms ook in combinatie met maatwerkvoorzieningen in het geval van bijvoorbeeld een handicap of ziekte.
- Ongeveer 15% van de mensen heeft (tijdelijk of blijvend) ondersteuning nodig bij het vinden van oplossingen. Hiervoor is ondersteuning vanuit informele netwerken, algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen beschikbaar. Te denken valt aan diensten als maatschappelijk werk en psychosociale hulpverlening, het bieden van dagstructuur, begeleiden bij wonen, begeleiden naar werk of dagbesteding en vormen van jeugdzorg.
- Ongeveer 5% van de mensen heeft structureel ondersteuning nodig om zich te kunnen handhaven in de samenleving. Eigen oplossingen zijn moeilijk te vinden vanwege het ontbreken van eigen regie.

In de ondersteuning gaat het om maatwerkvoorzieningen in combinatie met algemene voorzieningen en informele vormen van ondersteuning.

Gewenst resultaat is dat het oplossend vermogen in de samenleving veel meer benut wordt. Professionele maatschappelijke ondersteuning sluit dan aan bij de individuele en informele mogelijkheden van mensen. In de praktijk zal dit een veel grotere impact van initiatieven vanuit de civil society en vanuit algemene voorzieningen betekenen en een grotere rol voor generalisten in plaats van voor specialisten. Oftewel, een verschuiving van de tweede lijn naar de nulde en de eerste lijn.

Onze premisse is dat een verandering van de bestuurlijke relatie tussen de lokale overheid en maatschappelijke organisaties noodzakelijk is om vernieuwing te realiseren. Die vernieuwing heeft als doel de sturing en bekostiging van de verschillende vormen van maatschappelijke ondersteuning te laten aansluiten bij de mogelijkheden van het zelforganiserend vermogen van mensen, zoals aangegeven in de piramide van maatschappelijke ondersteuning (figuur 1.1). In de huidige sturing en bekostiging van maatschappelijke organisaties is nog onvoldoende prikkel aanwezig om het zelfoplossend vermogen van mensen te stimuleren. De bekostiging is direct gekoppeld aan het leveren van diensten en producten en bevat daarmee een prikkel voor maximale prijs- en volumeafspraken. Bovendien is de bekostiging vaak per organisatie geregeld, waardoor samenhangende arrangementen met verschillende typen diensten en producten niet vanzelfsprekend tot stand komen.

Voor een verdergaande vernieuwing in de Wmo is het nodig randvoorwaarden te creëren om burgers en maatschappelijke organisaties gezamenlijk tot oplossingen te laten komen voor maatschappelijke ondersteuning. Dat betekent meer ruimte en verantwoordelijkheid bij burgers voor hun oplossingen en ruimte voor professionals om hen daarbij te ondersteunen. Het impliceert ook noodzakelijkerwijs een wijziging van de bekostigingssystematiek: niet sturen op producten, maar op het oplossen van vragen van mensen, gericht op het optimaliseren van zelfredzaamheid en participatie.

#### 1.4 Afbakening van de vraag

Wil men de vernieuwing in de maatschappelijke ondersteuning beschrijven, dan zijn vele invalshoeken mogelijk. Het gaat om een wettelijk kader dat een omvangrijk werkterrein bestrijkt met vele betrokkenen. Tot nu toe hebben gemeenten op hun eigen wijze invulling gegeven aan de Wmo.

In deze verkenning kiezen we voor een focus op sturing en bekostiging op basis van een aantal overwegingen:

- Het gedachtegoed achter de Wmo is opgebouwd vanuit het sturen op resultaat. Niet de voorziening of het product staat centraal, maar de aanpak die leidt tot meer zelfredzaamheid en participatie. Om te kunnen sturen op resultaat is een andere systematiek van sturing en bekostiging nodig dan de huidige, die vooral gericht is op input en controle.
- Binnen gemeenten wordt breed gedeeld dat vernieuwing in het sociaal domein een opgave is die samen met burgers en maatschappelijke organisaties gerealiseerd moet worden. Daarvoor is het nodig dat het samenspel tussen deze drie partijen zo wordt ingericht dat het 'lonend' is om nieuw gedrag te vertonen. Dat zal tot uitdrukking moeten komen in de bekostigings- en sturingsmethodiek.
- Uitgangspunt van de Wmo is om meer verantwoordelijkheid in de samenleving te leggen. Om deze omslag te kunnen maken zijn gemeenten op zoek naar nieuw instrumentarium. Afhankelijk van de lokale keuzes die gemeenten maken zullen dit instrumentarium en deze sturing danig kunnen verschillen per gemeente.

In deze verkenning hanteren we de volgende afbakening:

1. In de beoordeling van de huidige Wmo-praktijk en in het zoeken naar sleutels voor vernieuwing richten we ons op de rol van sturing en bekostiging. Welke prikkels leveren andere vormen van sturing en bekostiging voor het realiseren van vernieuwing?
2. We zetten de uitvoeringspraktijk van gemeenten centraal. We benaderen het vraagstuk vanuit vijf concrete praktijkvoorbeelden die we analyseren aan de hand van een aantal criteria. Voor alle voorbeelden geldt dat het gaat om voorlopers op het gebied van nieuwe uitvoeringspraktijken in de Wmo. In de analyse van de uitvoeringspraktijk gaan we in op de plussen en minnen van de, al dan niet impliciet gekozen, sturings- en bekostigings-systematiek.

3. Andere belangrijke factoren voor vernieuwing behandelen we niet of zijdelings. Daarbij valt te denken aan factoren als cultuurverandering, bezuinigingen en verschuivende waarden in de samenleving.

### 1.5 Vraagstelling

De RMO wil verkennen of de Wmo erin is geslaagd meer participatie en zelfredzaamheid voor mensen te realiseren. Meer specifiek gaat het om de vraag op welke manier de sturings- en de bekostigingssystematiek bepalend zijn voor vernieuwing. De vraag is als volgt geformuleerd:

*Wat zijn sleutelvariabelen in sturing en bekostiging voor het realiseren van een omslag in maatschappelijke ondersteuning naar meer zelforganiserend vermogen van burgers en meer innovatie van het aanbod van ondersteuning?*

### 1.6 Leeswijzer

We hebben gekozen voor de volgende aanpak:

- We presenteren een analysekader waarin de context van de onderzoeksvraag wordt uitgewerkt (hoofdstuk 2).
- We beschrijven vijf vernieuwende praktijkvoorbeelden Wmo: in elk praktijkvoorbeeld laten we zien wat de overwegingen bij de keuze en de effecten zijn van de gehanteerde systematiek voor sturing en bekostiging (hoofdstuk 3).
- We maken een analyse van de plussen en minnen van de gekozen systematiek voor sturing en bekostiging (hoofdstuk 4).
- Op basis van deze beschrijvingen trekken we een aantal conclusies en geven we aanbevelingen over de sleutelvariabelen in sturing en bekostiging voor vernieuwing in de Wmo (hoofdstuk 5).

## Noten

- 1 Artikel 4 van de Wmo verplicht het college van B&W om inwoners met een beperking te compenseren op de volgende vier domeinen:
  - een huishouden kunnen voeren;
  - zich kunnen verplaatsen in en om het huis;
  - zich lokaal kunnen verplaatsen per vervoermiddel;
  - medemensen kunnen ontmoeten en op basis hiervan sociale verbanden kunnen aangaan.
- 2 Momenteel wordt een wetsvoorstel voorbereid waarin dit is uitgewerkt, naar verwachting wordt dit in het najaar van 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden. Zie hiervoor de concept-Memorie van Toelichting Wmo 2015 paragraaf 9.5.

# 2

## Analysekader

### 2.1 Bestuurlijk kader van de Wmo

Een belangrijke basis voor het bestuurlijke kader van de Wmo was het RMO-advies *Bevrijdende kaders* (RMO 2002). In dat advies wordt een pleidooi gehouden voor een bestuurlijke aanpak waarbij de overheid de kaders op hoofdlijnen vaststelt. Binnen deze kaders krijgen burgers en professionals van maatschappelijke organisaties veel ruimte om te handelen. Daarmee wordt afstand genomen van de bestuurlijke aanpak waarbij de overheid strak stuurt op input, output en werkwijze. Deze aanpak bleek nogal eens tot een verstikkende bureaucratie te leiden. In de ogen van de RMO is het antwoord op deze strakke sturing niet een eenzijdige benadering van 'loslaten', maar een benadering van 'loslaten en ruimte geven binnen heldere kaders'.

Daarmee wordt een kader geboden dat professionals de nodige ruimte geeft om te handelen en aan te sluiten bij de vraag van mensen en de context waarin ze leven. Aansluiten bij de vraag lukt moeilijk vanuit een eenduidig genormeerd aanbod van zorg- en dienstverlening. De AWBZ is een voorbeeld van zo'n strak gereguleerd stelsel. Het recht op zorg wordt bepaald op basis van een handicap of beperking en er wordt niet of nauwelijks gekeken naar de context waarbinnen mensen leven. Zo wordt er niet altijd bekeken hoe iemand het netwerk van vrienden en familie kan benutten, zelf op zoek kan gaan naar eigen oplossingen of gebruik kan maken van basisvoorzieningen. De focus in het bepalen van de behoefte aan ondersteuning ligt met andere woorden te veel in de beperkingen en te weinig in de potentie. Met de Wmo is een aanpak ontwikkeld om dat te helpen doorbreken. Er is gekozen voor een bestuurlijk kader met:

- een focus op ondersteuning die leidt tot participatie en zelfredzaamheid (prestatievelden waarop beleid ontwikkeld wordt);



- ondersteuning die de focus legt op het behalen van resultaten gericht op de vraag (compensatieplicht);
- een vorm van verantwoording over het gevoerde beleid waarin burgers een belangrijke rol spelen (horizontale verantwoording).

De introductie van prestatievelden, de compensatieplicht en horizontale verantwoording vormen de drie bestuurlijke variabelen voor vernieuwing in de Wmo 2007.

## 2.2 Samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid

Het bestuurlijke kader van de Wmo heeft invloed op de relaties tussen overheid, burgers en maatschappelijke organisaties. In deze paragraaf worden deze verschillende relaties nader beschreven.

### 2.2.1 *Relatie tussen burger en overheid*

Uit de evaluaties van de Wmo (De Klerk et al. 2010) blijkt dat aanvankelijk het bestaande beleid werd ingepast in het Wmo-kader. Vanaf 2009 is er op bredere schaal sprake van meer innovatie. Die innovatie is er met name op gericht om op een andere manier te kijken naar de ondersteuningsvraag, door in samenhang naar meerdere leefgebieden te kijken en door eigen oplossingsmogelijkheden mee te nemen in de afspraken tussen gemeente en burger over ondersteuning. Om deze vorm van vraagverheldering te kunnen uitvoeren, hebben gemeenten hun verordeningen aangepast. In deze verordeningen is nu expliciet vastgelegd dat de inzet van ondersteuning gericht is op het versterken van het zelforganiserend vermogen van mensen. Daarmee is de mogelijkheid geboden om de praktijk te doorbreken waarin alleen sprake was van het vaststellen van de beperkingen van iemand en daaraan gekoppeld het recht op een voorziening.

### 2.2.2 *Relatie tussen burger en maatschappelijke organisaties*

In een nieuwe uitvoeringspraktijk waarin het zelforganiserend vermogen vooropstaat, gaat het om een andere relatie tussen professional en burger. In die relatie sluit de professional aan bij het zelforganiserend vermogen en kijkt samen met de burger naar andere oplossingsmogelijkheden dan het verstrekken van losse voorzieningen. Arrangementen waarin eigen oplossingen, de inzet van vrijwilligers, een informeel netwerk en combinaties

van algemene en individuele voorzieningen samenkomen zijn dan voor de hand liggende alternatieven.

### 2.2.3 *Relatie tussen overheid en maatschappelijke organisaties*

Wat direct opvalt in de Wmo is het ontbreken van een omschrijving van de bestuurlijke relatie tussen maatschappelijke organisaties en de lokale overheid. Dat roept de vraag op of die relatie wezenlijk is veranderd na het in werking treden van de Wmo. De nieuwe werkwijze lijkt vooral consequenties te hebben voor de relatie tussen burger en overheid. De vernieuwing in de Wmo kan echter pas definitief vorm krijgen als ook de maatschappelijke organisaties vanuit het compensatiebeginsel werken. Dat betekent dat voor de bekostiging van maatschappelijke organisaties overgegaan moet worden van productfinanciering naar vormen van resultaatfinanciering (Van der Meer 2013). Dat biedt namelijk vanuit het perspectief van het beoogde resultaat de ruimte voor professionals om aan te sluiten bij het zelforganiserend vermogen van mensen. Die ruimte moet dan wel ook binnen een organisatie zelf aan de professionals geboden worden. Dat is een volstrekt andere aanpak dan de aanpak waarin de professional eerder een uitvoerder is van al dan niet geprotocolleerde opdrachten dan iemand die zelf een inschatting maakt van wat er het beste zou kunnen gebeuren.

## 2.3 Nieuwe Wmo 2015: ander samenspel nodig voor vernieuwing

Momenteel is het wetsvoorstel voor de nieuwe Wmo 2015 in de maak. Naar verwachting vindt najaar 2013 de behandeling in de Tweede Kamer plaats. De contouren zijn inmiddels duidelijk. Het wetsvoorstel moet nog worden voorzien van een advies van de Raad van State.

De nieuwe wet borduurt voort op de ideeën uit de huidige wet. Maar er zijn ook veranderingen:

- De reikwijdte van maatschappelijke ondersteuning wordt groter. Een aantal taken die nu in de AWBZ geregeld zijn, vallen straks onder de Wmo. Dat geldt ook voor een aantal landelijk geregelde voorzieningen voor inkomensondersteuning.
- Nog sterker dan in de Wmo 2007 wordt in de Wmo 2015 de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid en eigen oplossingen van burgers.
- Het compensatiebeginsel is in de nieuwe wet anders omschreven.

Er komt meer vrijheid voor gemeenten om maatwerk te leveren in de vorm van een maatwerkvoorziening.

Op de bestuurlijke verhoudingen en principes voor sturing en bekostiging wordt in het wetsvoorstel weinig ingegaan. Hoewel het versterken van zelfredzaamheid en participatie centrale uitgangspunten zijn in de wet, zijn er geen handvatten voor gemeenten om hun sturing daarop in te richten. In het eerste hoofdstuk lieten we zien dat juist die nieuwe vormen van sturing en bekostiging hard nodig zijn om de gewenste vernieuwing in gang te zetten. Zolang de overheid met oud instrumentarium blijft werken, zullen burgers en maatschappelijke organisaties niet uitgedaagd worden tot nieuw gedrag.

#### 2.4 Het belang van vernieuwing in de Wmo in relatie tot de decentralisaties

Het stimuleren van eigen oplossingen van mensen en hun netwerk in combinatie met maatwerkvoorzieningen is niet alleen van belang in de Wmo, maar vormt ook in de decentralisaties in het sociaal domein een belangrijke uitgangspunt. Naast de decentralisatie van extramurale begeleiding en persoonlijke verzorging uit de AWBZ, die een plek krijgen in de nieuwe Wmo van 2015, gaat het om:

- jeugdzorg;
- de integratie van de Wajong, Wsw en Wwb in één Participatiewet;
- passend onderwijs.

De gemeenschappelijke doelstelling<sup>1</sup> van de decentralisaties is:

- het versterken van het zelforganiserend vermogen (nulde lijn/informele netwerken/basisvoorzieningen) van mensen voor:
  - het vinden van een baan;
  - het opvoeden van kinderen en omgaan met kinderen met gezondheidsproblemen en/of (sociaal-)psychiatrische problemen;
  - de regie voeren over de dagelijkse activiteiten;
  - het versterken van de inzet van algemene voorzieningen (generieke ondersteuning/ eerste lijn);
  - het terugdringen van de inzet van specialistische dienst- en hulpverlening (tweede lijn).

De decentralisatie van taken vormt een onderdeel van de ontwikkeling waarin een nieuwe balans gezocht wordt tussen individuele verantwoordelijkheid en de verzorgingsstaat. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als een transformatie. Het is de ontwikkeling naar minder overheid en meer samenleving, waarbij eigen oplossingen en initiatieven van burgers en private partijen centraal staan. Dit is een langetermijnbeweging. Het begrip 'transformatie' wordt dan ook terecht gebruikt voor de ambitieuze doelstellingen voor de genoemde drie decentralisaties. Ook in budgettair opzicht is het een operatie die zijn weerga niet kent. Dit alles leidt tot een vergroting van het Gemeentefonds met ruim 10 miljard euro.

Een dergelijke opgave vraagt uiteraard om een veel bredere veranderstrategie dan enkel het aanpassen van de relaties tussen de lokale overheid, aanbieders en cliënten/burgers.

## 2.5 De uitvoeringspraktijk

Of het samenspel tussen burgers, maatschappelijke organisaties en overheid in een bepaalde vorm succesvol is, hangt mede af van de context. In een stedelijke omgeving bijvoorbeeld kan een andere aanpak passend zijn dan in een plattelandsomgeving. Ook het type ondersteuningsvraag (meer of minder complex) bepaalt het succes van een aanpak. Factoren die daarbij een rol spelen zijn onder andere:

- De mate van *sociale samenhang* en de geschiedenis hierin: vinden inwoners het vanzelfsprekend om ook naar elkaar om te kijken of gezamenlijk initiatieven te nemen, of gaan mensen uit van het idee dat voor iedere vraag een professionele ondersteuning beschikbaar is?
- De aard van de *ondersteuningsvraag*: bij complexe ondersteuningsvragen op meerdere levensgebieden en bijvoorbeeld bij acute situaties kan een andere aanpak nodig zijn dan bij stabiele of enkelvoudige ondersteuningsvragen.
- De *grootte van de gemeente* (oppervlakte en inwoneraantal).
- Het *netwerk van aanbieders*: is dat groot of beperkt? Hoe is de huidige relatie tussen gemeente en aanbieders? Wat is de geschiedenis?

Er zijn gemeenschappen die van oudsher een grote sociale cohesie kennen. In dit soort gemeenten worden veel initiatieven vanuit de samenleving

zelf ontwikkeld. In de toekomst zal er door de terugtrekkende overheid een grotere druk op de samenleving ontstaan. Wellicht is dit zelfs de grootste impuls voor nieuwe initiatieven vanuit de samenleving. Zo zijn er voorbeelden van de sluiting van een peuterspeelzaal en van een kinderopvangvoorziening, die de grootste impulsen vormden voor ouders om voorzieningen in eigen beheer op te zetten.

De schaal is een van de factoren die bepalen hoe gemeenten hun rol invullen. Zo zien we dat meer kleinere gemeenten een bestuursstijl onder een directe eigen regie hanteren dan grotere gemeenten. Dat uit zich bijvoorbeeld in de voorkeur om vanuit een gemeentelijk Wmo-loket de toegang tot de voorzieningen uit alle drie de decentralisaties te organiseren. Vanuit dit Wmo-loket kan dan ook de toeleiding plaatsvinden door een Wmo-consulent naar een door de gemeente gecontracteerd voorzieningenaanbod. Door de kleine schaal heeft de gemeente bovendien zicht op de potentie van de inzet van vrijwilligersorganisaties en daarmee zicht op de mogelijkheden om formeel en informele ondersteuning te combineren. Door het in eigen hand houden van de toegang en het aanbod van arrangementen heeft de gemeente het heft stevig in handen.

Grotere gemeenten hebben te maken met meer complexe maatschappelijke vraagstukken. Denk hierbij alleen al aan de problematiek in de openbare gezondheidszorg. Grotere gemeenten hebben in de praktijk ook te maken met een veelheid van aanbieders. De gemeente krijgt hierdoor vaak meer de rol van marktmeester. Dan gaat het erom de condities te bepalen voor de verbinding van vraag en aanbod in ondersteuning.

## 2.6 Vijf voorbeelden

In de voorgaande paragrafen hebben we laten zien dat er grote ontwikkelingen gaande zijn in het sociale domein. Vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid geven gemeenten, organisaties en burgers hier vorm aan. In de vraagstelling voor deze verkenning gaan we ervan uit dat andere vormen van sturing en bekostiging een voorwaarde zijn voor vernieuwing in de Wmo. In het volgende hoofdstuk beschrijven we vijf uitvoeringspraktijken die elk een ander accent hebben gekozen in de sturing. In sommige gevallen is het concept van de sturing ook al vertaald in een andere vorm van bekostiging.

De praktijkvoorbeelden hebben we geselecteerd op basis van de volgende overwegingen:

- spreiding over Nederland;
- spreiding tussen grote en kleine gemeenten;
- verschillende sturingsconcepten met uiteenlopende verantwoordelijkheden voor gemeente, aanbieders en burgers;
- vernieuwend karakter.

We zijn op zoek gegaan naar uiteenlopende voorbeelden, zonder daarbij de pretentie te hebben dat deze gezamenlijk een volledig beeld geven van de mogelijkheden voor sturing. Uiteraard zijn er meerdere varianten en combinaties mogelijk.

We hebben gekozen voor een voorbeeld waarin veel verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt, voorbeelden waarbij de coproductie tussen gemeente en aanbieders centraal staat, een voorbeeld waarbij aanbesteden op resultaat centraal staat en een voorbeeld waarbij de initiatieven van burgers een belangrijke rol spelen. In het volgende hoofdstuk beschrijven we deze praktijkvoorbeelden en laten we zien welke keuzes en daarbij horende afwegingen er gemaakt zijn. In hoofdstuk 4 maken we vervolgens een analyse van de gekozen systematiek voor sturing en bekostiging in de praktijkvoorbeelden. Dat doen we aan de hand van de volgende criteria:

1. Heeft de systematiek voor sturing en bekostiging prikkels om het *zelforganiserend vermogen* van mensen te benutten? Is het zelforganiserend vermogen ook daadwerkelijk toegenomen?
2. Welke prikkels zijn er in de systematiek voor sturing en bekostiging om *kwaliteit* te leveren? Hoe tevreden zijn burgers hierover?
3. Welke voorwaarden zijn er in de systematiek voor sturing en bekostiging om *transparantie* voor betrokkenen te realiseren? Denk bijvoorbeeld aan het uitgangspunt '1 huishouden, 1 plan, 1 hulpverlener'.<sup>2</sup>
4. Welke prikkels zijn er in de systematiek voor sturing en bekostiging om *partnerschap en cocreatie* in de relatie tussen burger, aanbieders en overheid te realiseren?
5. Welke mechanismen zijn er om *kosten te beheersen*?

## Noten

- 1 *Visie en uitgangspunten 3D* (Leeuwarden 2012); *Richtinggevende kaders* (Leeuwarden 2013); *Wmo Kadernota. Meedoen naar vermogen* (Gemeente Utrecht 2013). *Notitie Naar een veerkrachtige samenleving* (Gemeente Arnhem 2013).
- 2 Om te voorkomen dat meerdere hulpverleners in een huishouden los van elkaar actief zijn en om integraliteit en samenwerking te bevorderen wordt voorgesteld om te werken aan de hand van een integraal plan per huishouden met één aanspreekpunt (ingevoerd onder Ministerie van Jeugd en Gezin, uitgebreid over meerdere sectoren).

# 3

## Praktijkvoorbeelden Wmo

### 3.1 Integrale vraagverheldering en toeleiding naar Wmo-loket

Gemeente Huizen

*'We helpen mensen zelf hun vraag te stellen; dat is sterker dan dat de overheid een moreel appel doet.'*

#### *Inleiding en achtergrond*

De bestaande prestatieafspraken met aanbieders leidden niet tot de gewenste innovatie, maar hielden een situatie in stand die niet meer voldeed. Binnen de gemeente Huizen ontstond het besef dat het radicaal anders moest. Hiervoor was een ander sturingsmodel nodig. Het resultaat van deze nieuwe ideeën is dat Huizen vraaggestuurd is gaan werken binnen een netwerkomgeving, waarbij de regie bij de cliënt is komen te liggen. Daarnaast is de regisserende rol voor het realiseren van het antwoord op de vraag naar de gemeente toe getrokken. De gemeente is immers eindverantwoordelijk voor kwaliteit en budget.

#### *Uitgangspunten integrale vraagverheldering*

Het antwoord op de hierboven beschreven vraag naar vernieuwing is gevonden in een domeinoverstijgende benadering door de gemeente, waar de regie over het eigen leven bij de burger zelf komt te liggen. Dit heeft geleid tot een omslag van een product- en aanbodgerichte benadering naar een vraaggestuurde benadering. De gemeente is ervoor verantwoordelijk dat vragen van burgers concreet worden vertaald naar passende antwoorden: arrangementen. De gemeente vervult in dit verband de rol van marktmeester, een faciliterende rol.



Als essentiële elementen in deze omslag van werken worden genoemd:

- een heldere en gedeelde visie;
- bevlogen bestuurders en directie;
- vertrouwen in en ruimte voor de Wmo-consulenten en de professionals, wat essentieel is voor het ten uitvoer brengen van de nieuwe manier van werken.

Het Wmo-loket is hervormd. Door de nieuwe manier van werken heeft de gemeente met de nieuwe inrichting van het Wmo-loket haar eigen 'voorkeur' gecreëerd. Er is een duidelijke knip gemaakt tussen toegang en uitvoering. De vraagverheldering en het vaststellen van het resultaat vallen nu onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en ook de regie over het totale proces ligt bij de gemeente. Er wordt uitdrukkelijk niet in geld gedacht; het gaat om wat iemand nodig heeft, en het resultaat – meedoen in de samenleving – vormt daarbij de drijfveer. Het kijken naar de vraag en niet langer naar de voorziening was een enorme omslag. In de aanloop liepen de consulenten aan tegen alles wat niet kon, terwijl die beperkingen voortvloeiden uit regels die 'we onszelf hadden opgelegd', zoals ze het stelden.

Een belangrijke kwestie was: wat is vraagsturing? De consulenten kregen training om de gesprekken anders te voeren, integraal, op alle levensgebieden, en gericht op het helder krijgen van de vraag, het wegnemen van onzekerheden en het geven van informatie en advies. De vrijheid die ontstond werd optimaal benut en het resultaat was meer creativiteit in de oplossingen. De gemeente inventariseert nu de vragen en de gewenste arrangementen; deze worden gebundeld en ingekocht. Aanbieders zijn vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van de ondersteuning.

#### *Doelstelling en werkwijze*

De doelstelling van de nieuwe werkwijze wordt door de gemeente als volgt geformuleerd: vraagverheldering en toeleiding naar aanbod waarbij het zelfoplossend vermogen van de burger centraal staat en waarbij de gemeente maatwerk levert. Zoals gesteld ligt de regie hierover bij de gemeente en is het uitgangspunt hiervoor een heldere knip tussen de vraagverheldering en de uitvoering.

Bij het eerste contact vindt er altijd een huisbezoek plaats. Doelstelling is dat iedereen wordt geholpen en elke vraag wordt opgepakt. De zorgaanbieders kijken soms sceptisch naar de nieuwe werkwijze, omdat ze zich

afvragen of iedereen wel goed geholpen wordt. De gemeente roept aanbieders uitdrukkelijk op om een signaleringsfunctie te vervullen en te melden wanneer het idee bestaat dat iemand tussen wal en schip dreigt te vallen. Hier wordt dan direct op ingegrepen.

Naast de integrale vraagverheldering en het meedenken bij het vinden van een passende oplossing op deze vraag heeft het Wmo-loket een aantal andere doelen:

- realiseren van bewustwording bij burgers;
- minder doorverwijzen en meer monitoren;
- realiseren van een warme overdracht.

Centraal daarbij staan de vragen: Wat doet u zelf? Wat doet uw omgeving? Wat doet de gemeente?

De onafhankelijke rol van de consulent wordt gezien als een grote meerwaarde. De eigen kracht van de burger is het uitgangspunt in het gesprek, en door de manier van positioneren heeft de consulent geen belang bij doorverwijzen, omdat de focus volledig op de vraag van de betreffende cliënt komt te liggen. De keuze voor deze invulling komt voort uit de overtuiging dat de organisatie van een arrangement beter bij de gemeente kan worden belegd dan bij een aanbieder. De aanbieder houdt altijd belang bij het realiseren van een aanbod (product).

Als bepalende factoren voor dit model en de daaraan gekoppelde aanpak worden genoemd:

- een overzichtelijk gebied (schaalgrootte);
- vertrouwen van bovenaf;
- durf om te doen en nee te zeggen.

Deze insteek stelt de consultants in staat om vrij te denken, omdat er van tevoren geen kaders zijn gesteld. 'In je hoofd is alles mogelijk', zegt een van hen. De consultants hebben een helder mandaat en zijn verantwoordelijk voor het verhelderen van de vraag en het vaststellen van het resultaat, en ze worden uitgedaagd om dit op een creatieve en vernieuwende manier te doen. Dit schept vertrouwen en stimuleert ruim en creatief denken. In de vraagverheldering draait het om het voeren van een gelijkwaardig gesprek met hoogwaardige gesprekspartners op basis van wederkerigheid. De gespreksleidraad die gebruikt wordt tijdens de vraagverheldering is op de website geplaatst. Informatie en advies geven speelt daarbij een belangrijke rol. Het motto luidt: 'Er is geen recht op een voorziening, er is recht op com-

pensatie, maar alleen als er iets te compenseren valt.' Het persoonsvolgend budget geeft mensen die in aanmerking komen voor ondersteuning, aanvullend de ruimte om te kiezen voor een aanbieder. Op deze manier is keuzevrijheid direct bij de burger geborgd. Alle burgers die bij het loket zijn geweest, worden na zes weken persoonlijk benaderd met vragen over de kwaliteit van de dienstverlening.

#### *Behaalde resultaten*

- Er wordt voor gezorgd dat een burger met een ondersteuningsvraag bij het aanbod komt als dat gewenst is. Het traject wordt gemonitord. Wanneer het duidelijk is dat de betrokkene op de goede plek zit, is het voor de gemeente afgesloten.
- In sommige gevallen is meerdere keren contact nodig. De ervaring leert echter dat in 80% van de gevallen iemand na één gesprek op de juiste plek terechtgekomen is.
- Voor minder geld wordt kwalitatief meer en beter afgestemde ondersteuning geboden.
- Er wordt aanmerkelijk minder vaak een beroep gedaan op voorzieningen.
- De uitgaven voor mantelzorgondersteuning zijn met 50% gedaald; de inzet van maatschappelijk werk is met 25% gedaald. Ook het aanbod van ouderen-advieswerk is afgenomen.
- Hoewel geld niet als drijfveer wordt genoemd, blijkt deze manier van werken kostenbesparend. De uitgaven voor welzijnsondersteuning zijn een paar ton naar beneden gebracht en de kosten voor individuele Wmo-voorzieningen zijn met 1,1 miljoen euro gedaald. De kosten voor de vraagverheldering zijn fors en hier is sprake van een kostenstijging, maar dit realiseert een grote besparing in de uitvoering die de kosten aan de voor-kant overstijgt.

#### *Looptijd, bekostiging en sturing*

In 2008 is het beleidsplan met deze werkwijze gelanceerd. Hierin is geen einddatum opgenomen. Aangezien er meer eigen oplossingen worden gevonden, burgers tevreden zijn en het beleid naar tevredenheid wordt uitgevoerd, wordt het beleid op deze wijze gecontinueerd. Op basis van het beleidsplan werd 1 miljoen euro geïnvesteerd in het loket.

Achter de nieuwe manier van werken zit een hele nieuwe sturingsfilosofie en bijbehorend bekostigingsmodel. Er is een verandering van

aanbodfinanciering naar vraagfinanciering opgetreden, waarbij niet langer het aanbod wordt gefinancierd, maar voor de vraag wordt betaald.

In dit verband worden er subsidies gestopt en worden er persoonsvolgende budgetten ingezet. Toen de gemeente Huizen het werkproces anders ging inrichten, werd duidelijk dat het niet alleen ging om 'welzijn nieuwe stijl', maar ook om een heel ander sturingsmodel. De sturingsfilosofie van Huizen is dat consultants naast hun klanten gaan staan: ze laten de klant praten over zijn leven en verwerven met de juiste vragen inzicht in de mogelijkheden van de omgeving om iets te doen.

Drie zaken zijn van belang:

- Vraaggestuurd werken heeft geen effect als dat niet los wordt gezien van de financiering (zo veel mogelijk persoonsvolgend laten zijn).
- Het gesprek moet worden aangegaan met alle burgers die daarom vragen (alle mensen naar de gemeente toetrekken was in eerste instantie een grote stap).
- De aanbieder moet bereid zijn om mét en niet óver de cliënt te praten.

De gemeente Huizen heeft geparticipeerd in het Wmo-project De Kanteling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De eerste fase van De Kanteling is eind 2011 afgerond en in opdracht van de VNG door Andersson Elffers Felix geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie zijn beschreven in het rapport *De Kanteling. Lessen en praktijken* (VNG 2012).

### 3.2 Aanbestedingen voor welzijn en hulp bij het huishouden

Gemeente Rotterdam

*'Het innovatieve vermogen van aanbieders mag nog sterker.'*

*Inleiding en achtergrond*

De gemeente Rotterdam wil sturen op een combinatie van resultaat, kostenbeheersing, vernieuwing en participatie in de vorm van social return. Dat is een ambitieuze doelstelling. Vernieuwend is de vorm: formele, professionele zorg- en dienstverlening sluit nadrukkelijk aan bij de zelfredzaamheid van bewoners en bij de inzet van vrijwilligerswerk.

Deze combinatie van doelstellingen is vastgelegd in het bestek voor de aanbesteding van huishoudelijke hulp voor enkele deelgemeenten (Gemeente Rotterdam, 2008). Door de koppeling van de aanbesteding aan een deelgemeente wordt tevens een gebiedsbenadering gevolgd.

Deze methodiek is in Rotterdam gevolgd voor de aanbesteding van huishoudelijke hulp, al dan niet in combinatie met de aanbesteding van het welzijnswerk. Door deze combinatie in aanbesteding wordt de eenzijdige verantwoordelijkheid van de deelgemeente voor het welzijnswerk doorbroken. In het kader van de Wmo lag de verantwoordelijkheid voor de individuele voorzieningen in de Wmo bij de stad en lag de verantwoordelijkheid voor het welzijnswerk bij de deelgemeente. Door de genoemde combinatie bij de aanbesteding ontstaat er een impuls voor vernieuwing van zowel de huishoudelijke hulp als het welzijnswerk. Dat was ook nadrukkelijk de bedoeling, omdat de vernieuwing van het welzijnswerk in de gemeente Rotterdam al jaren achterloopt op de ambities van de gemeente.

Door de verbinding van welzijn en huishoudelijke hulp in de aanbesteding ontstaat de opening voor nieuwe product-marktcombinaties en een opening naar nieuwe aanbieders. Deze heeft in de praktijk daadwerkelijk geleid tot nieuwe product-marktcombinaties en tot de toetreding van nieuwe aanbieders.

Het is nog te vroeg om een beeld te geven van de resultaten op het vlak van social return en de vergroting van de zelfredzaamheid bij bewoners, omdat de uitvoering van deze aanbesteding pas in april 2013 is gestart.

#### *Doelstelling en aanpak*

Het doel is het realiseren van een innovatieve vorm van hulp bij het huishouden voor bewoners door de inzet van vrijwilligers en het creëren van algemene voorzieningen.

Gebiedsgericht inkopen van hulp bij het huishouden gebeurt in veertien gebieden. In vier gebieden is de combinatie met welzijn gemaakt. Per gebied is er gekozen voor één aanbieder. In elk gebied zijn er gemiddeld ongeveer 1.500 cliënten die behoefte hebben aan hulp bij het huishouden.

Vraagverheldering (toegang) vindt plaats in het deelgemeentelijke loket, de Vraagwijzer. Op basis van de methodiek *ZOEKEN* (Zicht Op Eigen Kracht En Netwerk) wordt de zelfredzaamheid bepaald, evenals het te bereiken resultaat. Dat is de basis voor de leveringsopdracht aan een aanbieder. Het bepalen van de toegang en het leveren van de dienst zijn principieel geschei-

den verantwoordelijkheden. Op basis van de vraagverheldering krijgt de aanbieder in het betreffende gebied de opdracht om het afgesproken resultaat in te vullen. Binnen het gebiedsbudget en de geformuleerde randvoorwaarden vindt de invulling van de individuele compensatieplicht plaats.

Er is een leveringsopdracht met een te leveren prestatie op individueel niveau. De aanbieder is vrij in de wijze waarop de prestatie bereikt wordt. Dat biedt de aanbieder de mogelijkheid om algemene voorzieningen in te zetten en te werken met de inzet van vrijwilligers en bijstandsgerechtigden. Dit heeft ertoe geleid dat bijvoorbeeld zorgaanbieder Humanitas vanuit de doelstelling social return de nieuwe functie van huishoudelijk ondersteuner heeft gecreëerd. Daarmee kunnen mensen in de bijstand werkervaring opdoen en met begeleiding en opleidingsmogelijkheden binnen de organisatie doorgroeien naar een volwaardige functie.

Een ander voorbeeld van vernieuwing ligt op het vlak van cocreatie. Humanitas is een samenwerking aangegaan met het speciaal onderwijs om leerlingen in te zetten voor een was- en strijkservice aan klanten van Humanitas. In Rotterdam heeft een vrij forse discussie met de vakbonden plaatsgevonden over de consequenties van de social return. De vakbonden stelden dat de aanpak van de gemeente ertoe leidt dat aan de ene kant werknemers in de thuiszorg werden ontslagen en aan de andere kant mensen uit de bijstand het werk overnamen. Deze beweging zal nog versterkt kunnen worden door de opgenomen kortingen van het kabinet op de huishoudelijke hulp in de Wmo. In deze discussie kiest de gemeente Rotterdam gemeentebreed voor de lijn om in het inkoopbeleid van de gemeente altijd het perspectief van social return een plaats te geven. De overwegingen hierbij zijn niet alleen maatschappelijk, maar ook de budgettaire noodzaak van een beweging van formele naar informele dienstverlening wordt erkend.

#### *Behaalde resultaten*

Hoofdargument voor de aanpak: nabijheid, in de wijk, combinatie met het netwerk van de cliënt. Aanbieders moeten daar een belangrijke rol in spelen. Opdracht aan aanbieders: passende ondersteuning bieden vanuit de geformuleerde prestatie (bijvoorbeeld: een schoon huis). Tweede opdracht: inzetten op versterking van de zelfredzaamheid van cliënten.

De basis voor de levering door de aanbieder is geen gebiedsgebonden budget, maar een individueel budget dat op gebiedsniveau flexibel ingezet

kan worden. Het totale gebiedsbudget is dus afgeleid van de optelsom van individuele indicaties, waarbij de inwoners geen aanspraak kunnen maken op een aantal uren huishoudelijke hulp, maar wel op het te behalen resultaat. Het totaal aan individuele indicaties is de basis voor het gebiedsbudget.

Deze aanpak geeft de aanbieder een duidelijke prikkel tot vernieuwing, omdat het 'oude' aanbod én financieel niet haalbaar is én inhoudelijk niet aan de geformuleerde randvoorwaarden voldoet. Vernieuwing wordt op deze wijze afgedwongen. In deze aanpak wordt de kostenbeheersing gerealiseerd aan de voorkant, omdat de gemeente volledig verantwoordelijk blijft voor de toegang en omdat de aanbieders binnen een vast budget moeten leveren.

#### *Looptijd en bekostiging*

De aanbesteding is gedaan in 2012, de uitvoering vindt plaats vanaf april 2013. Een vastgesteld budget is gekoppeld aan het resultaat.

### 3.3 Integrale buurtteams

#### Gemeente Utrecht

*'De buurtteams weten veel resultaat te bereiken met laagdrempelige oplossingen dicht bij mensen.'*

#### *Uitgangspunten*

De gemeente Utrecht kiest voor goede, liefst betere ondersteuning en activering voor minder geld. De gemeente hanteert de volgende uitgangspunten voor de beoogde vernieuwing:

- Voor de burger: van recht op zorg naar steun bij eigen verantwoordelijkheid, met de focus op eigen kracht en het informele netwerk. Herstel van het gewone leven staat centraal.
- Voor de instelling: van zorgen voor naar zorgen dat. De professional ontwikkelt zich van iemand die prestatiecontracten uitvoert naar iemand die handelt met vakmanschap. De professionals vervullen een sleutelrol in de realisatie van kwalitatief hoogstaande en betaalbare ondersteuning en zorg.
- Bundelen van beleidsterreinen (welzijn, maatschappelijke ondersteuning, zorg, werk en inkomen, armoedebestrijding), waarbij werk en partici-

patie centraal staan.

- Beter benutten van het probleemoplossend vermogen van de samenleving.
- Eerder inzetten van slimmere en snellere hulp en ondersteuning.
- Basisondersteuning voor de kwetsbaren met weinig potentie blijft aanwezig.

#### *Samenstelling van de buurtteams*

Er zijn twee typen buurtteams: teams gericht op jeugd (jeugd en gezin) en teams gericht op volwassenen/ouderen (buurtteams krachtig). In vier buurten in Utrecht zijn buurtteams actief.

- Elk team heeft tien generalisten (gedetacheerd door instellingen naar het buurtteam) en een teamleider. Er is sprake van nauwe afstemming met projectleiders van de gemeente. De gemeente draagt ook zorg voor faciliteiten en treedt op als opdrachtgever.
- Er is samenwerking met instellingen in en rondom de buurtteams in de vorm van een ‘ontwikkelkamer’. Het is nadrukkelijk de bedoeling om te komen tot een vernieuwende aanpak. De ontwikkelkamer biedt mensen de ruimte om casussen te bespreken, te leren en hun competenties voor het werk aan te scherpen.
- In het team zitten professionals met verschillende expertises. Binnen het team treden ze op als specialist, naar de burger zijn ze generalist en handelen ze als ‘deskundige van het gewone leven’. De professionals zijn deskundig en hebben een brede handelingsbekwaamheid.
- Er is nauwe samenwerking met partners buiten het buurtteam, zoals met de huisarts, de woonconsulent van de woningcorporatie en de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente. Het team heeft ook verbinding met zorg in de tweede lijn. Er zijn gezamenlijke casuïstiekbesprekingen tussen het buurtteam en tweedelijns specialisten.

#### *Werkwijze*

Het normale leven staat centraal, en daarom ook het zoeken naar eenvoudige oplossingen. Daarbij maakt het buurtteam maximaal gebruik van de eigen kracht van de burger en zijn netwerk. Het motto is: ‘Vrijwillige inzet waar mogelijk, professionele ondersteuning waar nodig’. De ondersteuning door het buurtteam is snel en toegankelijk. Er zijn geen wachtlijsten en er is geen indicatie nodig. Iedereen kan er terecht voor een eerste gesprek,



en zo nodig bezoekt de professional van het buurtteam de burger thuis. Op basis van de vraagverheldering wordt een aanpak opgesteld die direct in uitvoering genomen wordt. Geen wachttijden dus of overdracht van dossiers. Indien nodig schakelt het buurtteam andere vormen van ondersteuning in. Doordat het team breed is samengesteld, is veel expertise direct beschikbaar. Vanwege die brede samenstelling is het ook mogelijk om snel partners uit een groot netwerk in te schakelen.

### *Resultaten*

De werkwijze van de buurtteams is na een jaar geëvalueerd door de uitgebreide screening van een aantal cases op effectiviteit en kostenbesparing (De Meere et al. 2013). In alle gevallen is een beter of even goed resultaat behaald voor de burgers.

De volgende resultaten zijn geboekt:

- Het buurtteam werkt over meerdere levensdomeinen, waardoor overlap wordt voorkomen.
- Het buurtteam voorkomt de inzet van duurdere trajecten.
- Het buurtteam beperkt de inzet van professionals doordat het actief zoekt naar oplossingen in informele netwerken en doordat het de burger activeert. Omdat het buurtteam letterlijk in de buurt is, is er goed zicht op informele mogelijkheden en is er nauwelijks reistijd.
- Het buurtteam kent geen wachttijden of indicatiestelling en houdt vraagverheldering en uitvoering in één hand, waardoor er snel gewerkt wordt. De professional bekijkt wat er moet gebeuren en gaat met de burger aan de slag.

De positieve resultaten van het buurtteam zijn evident. Daarnaast zijn er echter ook lastige kwesties. Door de laagdrempelige aanwezigheid van het buurtteam worden er meer vragen opgepakt en maken burgers gebruik van ondersteuning die ze eerst niet kenden (bijvoorbeeld de route naar de bijzondere bijstand). Timing is een belangrijk vraagstuk, want soms is lastig in te schatten wanneer een buurtteam in actie moet komen. In een aantal gevallen is het de vraag of het probleem zich ook zelf zou hebben opgelost als er geen buurtteam was geweest. Ook het tegenovergestelde komt voor: als het buurtteam te laat ingrijpt, is er duurdere ondersteuning nodig. Kortom, te vroeg en te laat ingrijpen is allebei duur. Daarnaast kost het integraal werken extra tijd. Er wordt veel geïnvesteerd in van elkaar leren

en samen optrekken. Het is moeilijk duidelijk te maken hoe deze investering verzilverd wordt.

De conclusie van de buurtteams is dat ze in principe in staat zijn om extra kwaliteit te leveren tegen minder kosten. De kostenverlagende factoren dienen dan te worden gekoesterd.

### *Sturing en bekostiging*

In de huidige fase van de buurtteams is het een belangrijk sturingsmechanisme dat mensen elkaar op de voet volgen. Er is een duidelijke leeromgeving en een ontwikkelkamer. Ook is er een intensieve leerstructuur waarin veel casuïstiek wordt beschreven. De insteek is nadrukkelijk dat het lerende aspect wordt geborgd, ook in de verbreding en verdieping die voor komend jaar wordt voorgesteld. Daarbij is het de bedoeling het leren meer te richten en te sturen. Daarom is er een vrije omgeving gecreëerd, een leeromgeving.

Er is geen afgebakende opdracht, maar 'we zitten erbovenop'. Dat is een goede en flexibele manier om de resultaten te volgen. Maar hoe wordt deze relatie structureel ingevuld? Welke resultaten worden er bereikt? Er wordt gezocht naar objectivering. Dat wordt de volgende fase van het project.

In deze fase van de buurtteams is de financiële prikkel nog niet ingebouwd in de aanpak. De organisaties worden nog op de bestaande manier gefinancierd. Een volgende stap kan zijn dat gekozen wordt voor een nieuwe rechtsvorm en een (wijk)budget. Dan komen de professionals los uit de bestaande organisaties.

Als er met wijkbudgetten gewerkt wordt, is het ook mogelijk om de prestaties van wijken onderling te vergelijken. Ten aanzien van de sturingsvraag bezien we buurtteams in de bredere context van sociale basiszorg. Een punt daarbij is hoe de afstemming en de samenhang met medische basiszorg vormgegeven worden. De wijze van financieren en de prikkels die daaruit voortkomen worden daarin meegenomen.

De buurtteams werken nog op basis van de bestaande financiering van organisaties. Professionals worden vanuit deze organisaties gedetacheerd naar het buurtteam. In een van de buurtteams zal geëxperimenteerd worden met populatiegebonden bekostiging. Hiermee geeft de gemeente uitvoering aan de basisregel dat kosten voor ondersteuning worden toegerekend aan het gebied waar de Utrechtse burger woont. In combinatie met resultaatafspraken moet dit voor aanbieders voldoende prikkels opleveren om resultaten te behalen en vernieuwing te realiseren.

Het voornemen van de gemeente Utrecht is om de buurtteams op afstand te organiseren, waarbij de gemeente opdrachtgever is. Een open uitvraag zou daarbij passen; wel moet dan nog een besluit genomen worden over subsidiëren of contracteren. Ook komend jaar blijft de gemeente Utrecht experimenteren met buurtteams. Er wordt een verbreding gezocht naar buurten met minder of andere problematiek. Vragen omtrent sturing en verantwoording krijgen daarin nadrukkelijk een plaats.

### 3.4 Amaryllis, welzijn nieuwe stijl in de praktijk: sociale wijkteams

Gemeente Leeuwarden

*Motto: 'Stop met pampieren, behalve als iemand een pampier nodig heeft.'*

#### *Inleiding en achtergrond*

Het werken met wijkteams is een onderwerp waar veel gemeenten belangstelling voor hebben. Dat komt voort uit het feit dat de sociale wijkteams een belangrijke bijdrage zouden kunnen leveren aan de doelstelling van het werken met '1 huishouden, 1 plan, 1 hulpverlener'. Het is precies die doelstelling die in de gemeente Leeuwarden aan de basis ligt van de sociale wijkteams. Reeds in 2008 werd geconstateerd dat het welzijnswerk veel te versnipperd was en dat meer samenhang noodzakelijk was. De in de praktijk ontwikkelde nieuwe methodiek en werkwijze van de wijkteams wordt in Leeuwarden 'Amaryllis' genoemd.<sup>1</sup>

De Friese partners<sup>2</sup> kozen ervoor om de samenwerking niet-institutioneel vorm te geven. In een samenwerkingsovereenkomst<sup>3</sup> kwamen de betrokken partners overeen om werknemers beschikbaar te stellen voor de sociale wijkteams, die een grote mate van autonomie hebben.

Deze aanpak heeft geleid tot een organische ontwikkeling en werkwijze van de wijkteams. De afweging bij de totstandkoming was dat het creëren van ruimte voor professionals in de Amaryllis-aanpak noodzakelijk is om samen een nieuwe cultuur en werkwijze te ontwikkelen. Cruciaal in dit traject was de koers in het collegeprogramma *Doorpakken in nieuwe tijden* (Gemeente Leeuwarden 2010). Dat legitimeerde deze manier van werken, die daarna verder uitgewerkt en uitgerold kon worden. De uitkomst: brede sociale wijkteams die in het hele leefgebied van de inwoners actief zijn.

### *Doelstelling Amaryllis*

De doelstelling vloeit voort uit de hiervoor genoemde uitdaging: een einde maken aan de lappendeken van voorzieningen en aan het regie op regie voeren. Centraal hierbij staat hulpverlening in alle leefgebieden vanuit het principe '1 huishouden, 1 plan, 1 hulpverlener, 1 stelsel van maatschappelijke ondersteuning voor alle leefgebieden'.

In 2008 vormde dit de aanleiding tot een gesprekkenreeks van de gemeente met diverse welzijnsinstellingen. Men begon te experimenteren met generalisten in frontlijnteamen en buurtcoaches, de sociaal werkers nieuwe stijl.

De volgende tien uitgangspunten staan hierbij centraal:

1. eigen regie en eigen verantwoordelijkheid voorop stellen;
2. eerst ondersteuning zoeken in het eigen netwerk;
3. snel ingrijpen bij gevaar of (ernstige) bedreiging van ontwikkeling ('eropaf');
4. preventie en facilitering gaan vóór hulpverlening;
5. waar mogelijk overheidsvoorzieningen collectief aanbieden;
6. vertrouwen geven waar mogelijk, procedures volgen waar noodzakelijk;
7. sluitende financieringssystemen hanteren;
8. waar nodig gebiedsgebonden en vindplaatsgericht werken;
9. hulp op de vraag afstemmen: van eenvoudig naar complex;
10. 1 huishouden, 1 plan, 1 hulpverlener hanteren voor individuele problematiek op *alle* leefgebieden.

Deze uitgangspunten zijn voor de samenwerkende instellingen de tien geboden voor de hulpverlening in de dagelijkse praktijk.

### *Aanpak*

In 2012 zijn er vijf sociale wijkteams operationeel, in eerste instantie in wijkcentra en aandachtswijken, met als doel verdere verspreiding naar algehele dekking over de gemeente. Het gaat hier om een niet-geïnstitutioniseerd samenwerkingsverband.

De medewerkers van het wijkteam zijn het eerste aanspreekpunt voor ondersteuningsvragen en signalen bij problemen in de wijk. Hun manier van werken heeft de volgende kenmerken: integraal, achter de deur, op basis van vertrouwen, vrij in het bedenken van oplossingen en het realiseren daarvan. Samen met de cliënt wordt vastgesteld wat als eerste nodig is. Soms valt dat buiten de voormalige kaders, maar is het wel de eerste stap

naar zelf verder kunnen en het realiseren van zelfredzaamheid.

De integrale manier van werken staat centraal, met een holistische mensvisie: niet de mens als probleem zien, maar zijn talenten en kansen in beeld brengen en benutten. De sociaal werkers leggen geen keuzes op, maar maken keuzes samen met de betrokkenen, zodat het de oplossingen van de mensen zelf worden. De sociaal werker gaat op zoek naar de motivatie, werkt eraan om mensen in hun kracht te zetten, te stimuleren, te motiveren en te enthousiasmeren. Daarbij is het van belang om ook 'nee' te durven zeggen. Binnen de bestaande situatie wordt bekeken wat nodig is; het gaat niet primair om doorverwijzen, maar de oplossing moet aansluiten en op maat zijn. De sociaal werker heeft een grote eigen vrijheid van handelen, wat essentieel is om aan de realisering van deze aanpak te werken. De snelheid waarmee zaken worden opgepakt kan mede bepalend zijn voor het resultaat.

#### *Behaalde resultaten*

De gemeente is ervan overtuigd dat deze manier van benaderen werkt. Kijken naar talenten, vanuit een holistische mensvisie, werkt bij mensen en levert contact en vertrouwen op om de ondersteuning te organiseren die nodig is en daaraan samen uitvoering te geven. Van deze werkwijze gaat een preventieve en meer oplossende werking uit. In het reguliere circuit is sprake van een meer diagnostische werking, wat als kunstmatiger wordt gezien. De effectiviteit van de oplossing ligt veel meer aan de voorkant.

Bij de inzet van het frontlijnteam in de wijk Heechterp-Schieringen is een maatschappelijk kosten-batenanalyse uitgevoerd (LPBL 2012). Dit onderzoek laat positieve uitkomsten zien voor de ontwikkeling van de schuldhulpverlening, het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen en het aantal huisuitzettingen. De maatschappelijke winst wordt in het onderzoek vastgesteld op 60%. Dat wil zeggen dat iedere per jaar geïnvesteerde euro een opbrengst heeft van € 1,60 (LPBL 2012, pag. 7).

De beoogde maatschappelijke effecten worden als volgt opgesomd:

- vergroten van de zelfredzaamheid en participatie;
- bereiken van een gezonde ontwikkeling en leefomgeving van betrokkenen;
- borgen van de ondersteuning en bescherming voor wie het nodig heeft;
- doorbreken van de opdruk naar de tweede lijn (cultuur en prikkel);
- realiseren van een integrale vraagverheldering rond de ondersteuningsvraag;

- ontkokeren;
- gebiedsgebonden en vindplaatsgericht werken, met aandacht voor professionaliteit, heldere verantwoordelijkheid, aansturing en positionering;
- ontstaan van een goede verbinding van de nulde, eerste en tweede lijn.

Dit alles gebeurt integraal, in samenhang en met oog voor het behalen van resultaat.

Voor het realiseren van deze effecten is de discretionaire ruimte voor de professional cruciaal. De vrijheid die gegeven is aan de wijkteam-professionals dient in balans te zijn met de kaders voor de beroepsuitoefening. De professional moet zich gedekt voelen. Het handelen vereist hierbij niet alleen competenties, maar ook een intrinsieke overtuiging van de hulpverlener.

Deze aanpak is door betrokkenen als positief beoordeeld, zoals blijkt uit het relaas van veel directbetrokkenen in het boekje *Amaryllis: Welzijn nieuwe stijl in de praktijk* (Gemeente Leeuwarden 2012). Inmiddels is bij de sociaal werkers de behoefte ontstaan om de werkwijze en de organisatie meer te formaliseren. Dit beeld uit de evaluatie van de wijkteams is, samen met de inzet van de gemeente om de reikwijdte van het werkterrein te verbreden tot de reikwijdte van de drie decentralisaties (Participatiewet, Wmo en jeugdzorg), de aanleiding om de vorm te verkennen van een mogelijk nieuwe eerstelijnsorganisatie voor het brede terrein van maatschappelijke ondersteuning. Die verkenning is inmiddels uitgevoerd. Twee discussieonderwerpen zijn daarbij de lastigste: de vraag of er naast een sociaal wijkteam een apart jeugdteam zou moeten zijn en de vraag of een grote eerstelijnsorganisatie niet het risico van bureaucrativering met zich meebrengt. Brede overeenstemming bestaat er over het principe van een sociaal wijkteam als methodiek om voor bewoners de aansluiting met mogelijke oplossingen in de eigen omgeving te vinden en de inzet van de wijkteams om samenhang en ontschotting in de ondersteuning te realiseren.

Vooralsnog zal in Leeuwarden de doorontwikkeling van Amaryllis plaatsvinden vanuit wijkteams en jeugdteams. Vanuit de filosofie van '1 plan, 1 huishouden en 1 hulpverlener' hebben zowel de gemeente als veel betrokken organisaties de voorkeur om vanuit een wijkteam te werken. Toch wordt die stap als te groot ervaren. De totaal nieuwe verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid in de gemeente wordt als te omvangrijk en te complex ervaren om in één keer de stap te zetten naar wijkteams

voor alle leefgebieden. Daarom zal er eerst ervaring worden opgedaan met het naast elkaar functioneren van wijk- en jeugdteams voordat er eventueel overgestapt wordt naar wijkteams voor alle leefgebieden.

Daarnaast is er in Leeuwarden een discussie gaande over de organisatievorm en de meest passende rechtsvorm van de te integreren eerstelijnsactiviteiten. Als rechtsvormen voor de nieuwe eerstelijnsorganisatie wordt gedacht aan een stichting of een coöperatie. De vorm van een stichting is algemeen gebruikelijk en is een goede basis voor een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen de gemeente en de nieuwe organisatie. De vorm van een coöperatie biedt de mogelijkheid om een relatie te handhaven met de moederorganisaties van de medewerkers die op dit moment gedetacheerd worden naar de wijkteams en de medewerkers die straks vanuit nieuwe betrokken aanbieders overgaan naar de nieuwe eerstelijnsorganisatie.

Die verbinding met een moederorganisatie wordt als een voordeel én als een nadeel beschouwd. Als voordeel geldt de organische verbinding tussen de eerste en tweede lijn, omdat veel zorgorganisaties zowel eerste- als tweedelijnsactiviteiten kennen. Met de aanpak van de wijkteams worden de eerstelijnsactiviteiten overgeheveld naar de nieuwe eerstelijnsorganisatie. Het voordeel van de verbinding met de moederorganisatie wordt door anderen juist als nadeel gezien, omdat men vreest dat de sociaal werkers daarmee een prikkel hebben om de ondersteuning op te schalen naar de tweede lijn. Daarmee komt de vraag in beeld naar de toegang tot de specialistische (tweedelijns)ondersteuning.

In Leeuwarden geldt voor de toegang het uitgangspunt dat de toegangsvorm moet aansluiten bij de vraagpatronen van een burger. Dat betekent dat er zowel digitale mogelijkheden beschikbaar moeten zijn als een fysiek loket, als een mandaat naar een wijkteam en ook naar aanbieders. Wat betreft een mandaat naar een wijkteam en aanbieders is er discussie over oneigenlijk gebruik, ofwel het risico van onnodig opschalen naar de eigen organisatie. Toegespitst op de wijkteams is het de vraag of de wijkteams in de eerste fase van de doorontwikkeling van het Amaryllis-concept naar een eerstelijnsorganisatie wel het mandaat moeten krijgen voor de toegang tot de specialistische tweede lijn. Inhoudelijk is daar veel voor te zeggen, maar vanwege kostenbeheersing en risicoreductie zal daar vermoedelijk voorlopig van worden afgezien.

Op basis van dit type discussies komt de vraag over de sturing in de nieuwe eerstelijnsorganisatie centraal te staan. Daarbij spelen vragen over de wenselijkheid en de normering van wijkbudgetten en over het benoemen van resultaten. Is het mogelijk om een vorm te vinden waarbij de nieuwe eerstelijnsorganisatie aangestuurd wordt op basis van te realiseren resultaten in een bepaalde wijk? Of vindt de aansturing plaats op basis van de samenstelling van de bevolking in een wijk? Dat zal leiden tot populatiegebonden financiering. Deze vorm lijkt in de praktijk goed realiseerbaar, maar heeft als nadeel dat er geen beeld ontstaat van de prestaties. Bovendien is er in de benadering in Leeuwarden ook geen sprake van concurrentie, omdat er met een eerstelijnsorganisatie gewerkt gaat worden. Resultaatfinanciering is dan nog belangrijker.

Over de toepassing van het uitgangspunt 'oud voor nieuw' bestaat brede overeenstemming. Dit belangrijke uitgangspunt houdt in dat de nieuwe wijkteams in ieder geval samengesteld moeten worden vanuit de bestaande organisaties, dus niet erbovenop, maar in plaats ervan.

#### *Looptijd en bekostiging*

In 2008 is het initiatief genomen tot het ontwikkelen van een nieuwe aanpak en in 2009 is gestart met de uitwerking ervan. Daaropvolgend vonden er in 2010 gemeenteraadsverkiezingen plaats, waarna een en ander in het collegeprogramma is belegd en verder is uitgerold. Aan het project is geen einddatum gekoppeld. Voor het eerste team is er nog een additionele financiering. De financiering zal in de toekomst mogelijk voor een deel belegd worden bij de wijkteams.

In het voorjaar van 2013 is een kwartiermaker aan de slag gegaan met de doorontwikkeling van het Amaryllis-concept. Centraal staat de doelstelling om het niet-geïstitutionaliseerde samenwerkingsverband van Amaryllis te formaliseren en te verbreden naar alle eerstelijnsorganisaties in de sfeer van zorg, jeugd en participatie. Dat zou een basis moeten zijn voor een verdergaande ontkokering en het zou een formele basis moeten bieden voor een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met de gemeente. Het zal bovendien een kader bieden voor de nodige doelmatigheidswinst, omdat de overlap tussen de verschillende eerstelijnsvoorzieningen daarmee zal worden weggenomen. Besluitvorming over deze doorontwikkeling is voorzien in het najaar van 2013.



### 3.5 Dorpsraad Elsendorp initieert dorpsondersteuner

Gemeente Gemert-Bakel, Elsendorp, burgerinitiatief in klein dorp

*'Je kon in dit dorp niet meer oud worden, de zorgverlening verliep niet naar wens.'*

#### *Inleiding*

In 2009 is in het dorp Elsendorp het initiatief van de dorpsondersteuner ontstaan, vanuit de behoefte om iets te veranderen aan de ontwikkelingen in de zorg die ertoe hadden geleid dat ouderen min of meer gedwongen uit het dorp weggetrokken naar de stad. Dit werd veroorzaakt door het tekort aan voorzieningen in dit dorp van ruim 1.000 inwoners. Behalve dat er een tekort aan voorzieningen bestond, waren mensen ook niet tevreden over de versnippering in de zorg. Verschillende professionals kwamen met hun auto vanuit de omgeving naar Elsendorp om een deel van de ondersteuning te leveren. Mensen misten een vertrouwd gezicht. De dorpsraad pikte dit signaal op en is samen met de gemeente en maatschappelijke organisaties gaan bekijken wat er nodig was om welzijn en leefbaarheid in het dorp te behouden en te versterken, geredeneerd vanuit de lokale behoeften (Xanten e.a. 2011). Het kon niet de bedoeling zijn dat inwoners het dorp waar ze geboren en getogen waren, op hun oude dag min of meer gedwongen moesten verlaten. Het belang van zorg op maat en het behoud van het sociale netwerk stond hierbij centraal. Gaandeweg ontstond een praktisch ingestoken visie, die tot uitvoering is gebracht.

#### *Achtergrond*

Elsendorp is in 1891 ontstaan als Peelontginningsdorp. De dorpsraad heeft in het dorp een centrale positie. Vanuit de achtergrond van het dorp staan de inwoners bekend als ondernemers: ze krijgen voor elkaar wat ze willen en zijn een tikkeltje eigenwijs. Daarnaast zijn ze altijd erg betrokken geweest bij elkaar. Deze betrokkenheid is meerdere malen beproefd, onder andere tijdens de uitbraak van de varkenspest. Deze gebeurtenissen worden dan ook benoemd als essentieel vormend voor de verhoudingen en het initiatief zoals dit hier beschreven wordt.

Eerder al, in 2000, nam het dorpsoverleg naar aanleiding van het weg-trekken van ouderen uit het dorp het initiatief om integrale zorgteams in te stellen. Vanuit de zorgteams wordt zorg geboden door medewerkers

die bekend zijn met de mensen uit het dorp en die werken via een geselecteerde aanbieder. Deze aanbieder treedt op als werkgever en intermediair. De inzet van de zorg wordt betaald vanuit pgb's van inwoners. Op deze manier kan gekozen worden voor zorg en ondersteuning op maat en kan nabijheid, bekendheid en verantwoordelijkheid gegarandeerd worden. De huishulp gaat pas weg als alles is gedaan, ze is verantwoordelijk voor alle taken.

### *Doelstelling en aanpak*

In 2009 volgde een nieuw initiatief van het dorpsoverleg, vanuit de behoefte om de zelfredzaamheid, het welzijnsniveau en de onderlinge hulp onder inwoners te versterken. Met subsidie van de gemeente is voor acht uur per week een dorpsondersteuner aangesteld die formeel in dienst is bij een lokale welzijnsorganisatie. De dorpsondersteuner kent het dorp en de inwoners goed en woont zelf in het dorp. Net als bij de zorgverlening hebben de dorpsbewoners door de regie in eigen hand te nemen ervoor gezorgd dat een vertrouwd gezicht, thuis op alle levensdomeinen, de ondersteuning verleent (Timmers e.a., 2010).

De dorpsondersteuner beantwoordt vragen van inwoners, zorgt voor informele oplossingen en schakelt met het Wmo-loket als er meer ondersteuning nodig is. De dorpsondersteuner is 'probleemeigenaar' van vragen naar informele ondersteuning en is verantwoordelijk voor het totale traject 'van signaal tot oplossing'. Centraal in haar werk staat het vaststellen van de ondersteuningsvraag, waarbij de volgende vragen worden beantwoord: Wat heeft de cliënt nodig? Wat kan de cliënt zelf of zelf organiseren? Wat kan de omgeving doen? Vervolgens brengt zij matches tot stand tussen bewoner en vrijwilliger. Indien nodig wordt ondersteuning van het zorgteam of anders ingeroepen. In enkele gevallen wordt doorverwezen naar eerstelijnszorgvoorzieningen. Ondernemerschap, eigenaarschap, nabijheid, bekendheid en vertrouwen worden als succesfactoren genoemd. Ook de onafhankelijke rol van de dorpsondersteuner wordt genoemd: deze is geen belanghebbende in de uitvoering. Dit maakt het mogelijk dat zij met de cliënten kan meedenken zonder de realiteitszin te verliezen, terwijl zij hen tegelijkertijd kan wijzen op de kanteling in de zorg. Veel oplossingen blijken dan ook gevonden te worden in de informele netwerken. Wederkerigheid staat daarbij hoog in het vaandel: soms heb je ondersteuning nodig, soms kun je een ander ondersteunen.

### *Behaalde resultaten*

De meeste oplossingen worden in de nulde en eerste lijn gerealiseerd. Er wordt sterk ingezet op het stimuleren van de eigen kracht (op zoek gaan naar wat je nog wel kunt en zo nodig naar wie iets voor je kan doen). Het gaat hierbij om een nieuwe manier van denken over zorg, meer vanuit wederkerigheid. 'Iedereen kan wat doen', is het motto. Zo maait een alzheimerpatiënt die zijn hele leven hovenier is geweest, het gras bij oudere dames die slecht ter been zijn, wat bijdraagt aan het zelfstandig kunnen blijven wonen van deze dames.

Er is een grote mate van tevredenheid over de geleverde zorg in het dorp. Relatief minder aanvragen worden doorverwezen naar het Wmo-loket en meer ouderen kunnen langer in hun dorp blijven wonen. Er is geen noodzaak meer om weg te gaan.

Zorgverzekeraar cz en het Trimbos Instituut doen de komende jaren onderzoek naar de brede effecten van deze manier van werken en deze benadering van ondersteuningsvragen.

### *Looptijd en bekostiging*

Er is geen specifieke looptijd (graduatie) aan het initiatief gekoppeld. Wel continueert het dorpsoverleg de inventarisatie van de focus voor de toekomst naar 2025. De uitkomsten van het hiervoor genoemde onderzoek zullen hierbij worden betrokken.

### *Cliëntgroepen en betrokken partners*

Primair is de inzet van dit initiatief gericht op mensen met een ondersteuningsvraag binnen het dorp. Zoals gesteld worden zo veel mogelijk ondersteuningsvragen opgelost in de nulde en eerste lijn. Erbij betrokken partners die hieraan bijdragen en hier indien nodig een rol in hebben zijn: de dorpsraad, het Wmo-loket van de gemeente, de beleidsafdeling Maatschappelijke Zaken bij de gemeente, het buurthuis, het zorgteam (en de zorgcoördinator), het wijkteam, het hometeam (de huisarts, maatschappelijk werk) en vrijwilligers. De bekendheid en daarmee de laagdrempeligheid van de dorpsondersteuner voor bijvoorbeeld de huisarts maakt dat contact snel gelegd is en signalen snel worden gedeeld. De komende periode wordt er geïnvesteerd in het optimaliseren van de samenwerking tussen de verschillende teams.

## Noten

- 1 'Een toepasselijke naam, omdat de bol weinig voedingsstoffen nodig heeft en altijd naar het licht toe groeit. Ook als je hem ondersteboven in een pot zet. Ik hoef niemand te vertellen dat gemeenten de komende jaren op schrale grond moeten oogsten. [...] De praktijktekst van de afgelopen jaren laat zien dat de aanpak werkt en Amaryllis tegen de verdrukking in, of misschien juist wel dankzij de verdrukking, tot bloei komt.' Uit de inleiding van *Amaryllis Welzijn nieuwe stijl in de praktijk* (gemeente Leeuwarden februari 2012).
- 2 *Amaryllis Welzijn nieuwe stijl in de praktijk*; gemeente Leeuwarden februari 2012, pagina 32.
- 3 Samenwerkingsovereenkomst Amaryllis, maart 2011 tussen de Friese partners: Welzijn centraal, vnn, Zienn, Fier, Leger des Heils, Limor, MEE Friesland, GGZ en de gemeente Leeuwarden.

# 4

## Analyse van de praktijkvoorbeelden

### 4.1 Analyse van de praktijkvoorbeelden aan de hand van vijf criteria

In deze paragraaf analyseren we de praktijkvoorbeelden. Op welke manier slagen deze uitvoeringspraktijken erin om vernieuwing in de Wmo te realiseren? Daarbij kijken we naar de volgende vijf criteria:

1. Heeft de systematiek voor sturing en bekostiging prikkels om het *zelforganiserend vermogen* van mensen te benutten? Is het zelforganiserend vermogen ook daadwerkelijk toegenomen?
2. Welke prikkels zijn er in de systematiek voor sturing en bekostiging om *kwaliteit* te leveren? Hoe tevreden zijn burgers hierover?
3. Welke voorwaarden zijn er in de systematiek voor sturing en bekostiging om *transparantie* voor betrokkenen te realiseren? Denk bijvoorbeeld aan het uitgangspunt '1 huishouden, 1 plan, 1 hulpverlener'.
4. Welke prikkels zijn er in de systematiek voor sturing en bekostiging om *partnerschap en cocreatie* in de relatie tussen burger, aanbieders en overheid te realiseren?
5. Welke mechanismen zijn er om *kosten te beheersen*?

De analyse aan de hand van deze criteria geeft een scherper beeld van de plussen en minnen van de effecten van de gekozen systematiek voor sturing en bekostiging.

## 4.2 Versterken van het zelforganiserend vermogen

Het bevorderen en benutten van het zelforganiserend vermogen scoort goed in de verschillende uitvoeringspraktijken. Dat geldt zowel voor de voorbeelden waarin mensen aangesproken worden op hun zelforganiserend vermogen (buurt- en wijkteams in Leeuwarden, Utrecht) en die waarin vraagverheldering vanuit de lokale overheid centraal staat (Huizen, Rotterdam), als voor de voorbeelden waarbij het initiatief bij de inwoners zelf ligt (Elsendorp).

In de aanpak van Huizen wordt de persoonlijke benadering voor de vraagverheldering ingevuld door de gemeentelijke Wmo-consulenten. Er bestaat een strakke scheiding tussen toegang en levering. De gemeente koopt in op basis van het arrangement dat is gemaakt in samenspraak met de burger. Bij de formulering van dat arrangement zijn de mogelijkheden voor eigen oplossingen en het benutten van informele netwerken nadrukkelijk aan de orde. Dat blijkt goed te werken. In veel gevallen vinden burgers eigen oplossingen en worden deze gecombineerd met voorzieningen.

In deze aanpak is het niet duidelijk of dit ook tot een andere werkwijze van de aanbieders leidt. Als de gemeente volledig verantwoordelijk is voor het vaststellen van het resultaat, kan de inkoop bij aanbieders op (losse) producten gericht blijven. In dat geval is de aanbieder niet de eigenaar van het resultaat dat met en voor de burger gerealiseerd moet worden. Er is dan geen prikkel voor aanbieders om met cliënten te kijken naar eigen oplossingen.

De prikkel voor aanbieders om aan te sluiten bij het zelforganiserend vermogen van burgers is er in de aanpak van Rotterdam wel. Ook in Rotterdam bestaat er een scherpe scheiding tussen toegang en levering. De vraagverheldering vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Maar anders dan in Huizen wordt de opdracht voor levering geformuleerd in termen van een te realiseren resultaat (bijvoorbeeld een schoon huis) en een aantal condities, zoals social return, zelfredzaamheid en algemene voorzieningen. Aanbieders krijgen ruimte om de arrangementen samen te stellen. Het innovatieve vermogen van de aanbieders wordt aangesproken en dat is ook noodzakelijk, omdat het budget voor de levering van het benoemde resultaat met de inzet van de traditionele individuele voorzieningen onvoldoende is. Versterken van het zelforganiserend vermogen van mensen is dus noodzakelijk en onvermijdelijk.

In de aanpak van de wijkteams in Leeuwarden en de buurtteams in Utrecht zien we dat toegang en levering in één hand liggen. Hierbij moet bedacht worden dat de termen 'toegang' en 'levering' niet echt aansluiten bij de werkwijze van de wijk- en buurtteams. Deze termen passen in een marktbenadering waarin de gemeente de spelregels bepaalt voor de vraag naar maatschappelijke ondersteuning (toegang) en het aanbod van maatschappelijke ondersteuning (levering). In de praktijk van de wijk- en buurtteams zijn deze teams verantwoordelijk voor het opstellen van een ondersteuningsplan, waarin de verbinding plaatsvindt tussen het zelfoplossend vermogen en algemene, mogelijk ook specialistische ondersteuning. De kracht van deze aanpak ligt in het realiseren van de directe ondersteuning vanuit de wijk- en buurtteams. Er is geen tussenstap en in het contact van wijkteam en bewoner wordt een groot deel (circa 60%) van de ondersteuningsvraag opgelost in de eigen sfeer (nulde lijn) en met algemene voorzieningen (eerste lijn). De kracht van deze aanpak ligt in de inzet van de sociaal werkers die de leefwereld van de bewoners goed kennen. Die leefwereld kan de wijk zijn, maar ook een andere plaats, zoals een school. De aanpak is primair gericht op integraal werken en het vinden van oplossingen in de nulde en eerste lijn, en scoort goed in zelforganisatie en preventie.

Een financiële prikkel hiervoor is nog niet aanwezig in de voorbeelden die we hebben beschreven. In de discussie over de doorontwikkeling van deze aanpak wordt nadrukkelijk gezocht naar mogelijkheden om deze prikkel wel in te bouwen in de bekostiging van de wijkteams. Daarbij wordt gezocht naar een combinatie van populatiegebonden financiering op basis van de samenstelling van een wijk en de beoogde resultaten in een wijk.

In Elsendorp heeft de dorpsondersteuner een belangrijke rol in het stimuleren van oplossingen in de nulde en eerste lijn. Samen met burgers kijkt de dorpsondersteuner naar de inzet vanuit het informele netwerk. Wederkerigheid speelt hierbij een belangrijke rol. Als je goed zoekt, kan iedereen iets voor een ander betekenen. Dat heeft niet alleen te maken met de genoemde algemene effecten van de sturing en bekostiging, maar natuurlijk ook met de beperkte aanwezigheid van voorzieningen in een kleine plattelandsgemeente. Dat geeft een impuls voor eigen initiatief.

### 4.3 Kwaliteit van de dienstverlening

In de aanpak van Huizen wordt de kwaliteit van de vraagverheldering en de toeleiding bepaald door de gemeente, die deze taken zelf uitvoert. De gemeente stuurt direct op de kwaliteit van de medewerkers, onder andere door scholing. Daarnaast monitort de gemeente het hele proces van dienstverlening, onder andere door alle burgers die bij het loket zijn geweest na zes weken persoonlijk te benaderen met vragen over de kwaliteit van de dienstverlening. De kwaliteit van de uitvoering van de arrangementen is afhankelijk van de wijze van contracteren. Daarbij moet de concurrentie tussen aanbieders en de keuzevrijheid van inwoners een prikkel leveren voor de kwaliteit van zorg- en dienstverlening. Een krachtige prikkel voor kwaliteit is burgers zelf hun ondersteuning te laten inkopen. In Huizen gebeurt dit door het inzetten van een persoonsvolgend budget.

Een prikkel voor kwaliteit is in de benadering van Rotterdam de klanttevredenheid. Omdat scores op klanttevredenheid vrijwel altijd het rapportcijfer 7 opleveren, zoekt de gemeente naar aanvullende vormen om de kwaliteit te toetsen. In Rotterdam heeft de burger voor een aanbod in natura geen keuzevrijheid, omdat er bij de aanbesteding in ieder gebied gekozen is voor levering door één aanbieder. Dat kan een beperking betekenen voor bewoners die ontevreden zijn over de zorg- en dienstverlening. Zij kunnen dan met de inzet van een persoonsgebonden budget overgaan naar een andere aanbieder.

In de aanpak van de wijk- en buurtteams in Leeuwarden en Utrecht is de kwaliteit sterk afhankelijk van de competenties van de sociaal werkers. De sociaal werkers hebben in de huidige pioniersfase veelal uitstekende kwaliteiten. Zij zijn de initiatiefnemers die de stap durfden te zetten naar het werken in een integraal team. Er ligt echter nog geen structurele basis voor een brede borging van kwaliteit. Dat zal moeten liggen in enerzijds het vaststellen van de benodigde competenties en de selectie van de sociaal werkers en anderzijds een sturingsmodel waarin de resultaten van de aanpak van de buurt- en wijkteams objectiever te meten zijn.

De kwaliteit in de aanpak van Elsendorp zal worden bepaald door het kritisch vermogen van de inwoners over de geleverde zorg- en dienstverlening. De burgers hebben zelf invloed op de match die tot stand wordt gebracht. De ervaring leert dat de inwoners erg tevreden zijn over de dienstverlening, die het mogelijk heeft gemaakt in het dorp te blijven



wonen. Zeker in vergelijking met de situatie van een aantal jaren geleden.

De manier waarop de kwaliteit geborgd wordt is ook afhankelijk van de complexiteit van de geleverde ondersteuning. In zijn algemeenheid is er voor meer complexe en medische zorg- en dienstverlening een objectieve toets en normering nodig. Dit moet ook terugkomen in de keuze van een model. Dat kan betekenen dat er een combinatie van aanpakken zal worden toegepast, mede omdat het toetsen van kwaliteit in uiteenlopende zorg- en dienstverlening kan verschillen.

#### 4.4 Transparante aanpak voor burgers

Met een transparante aanpak doelen we op een aanpak die burgers helderheid verschaft bij de toegang, de uitvoering en de verantwoording. Helderheid over hetgeen van hen verwacht wordt en helderheid over hetgeen zij mogen verwachten van overheid en aanbieders. De transparantie lijkt in alle praktijken redelijk geborgd te zijn; '1 huishouden, 1 plan, 1 aanpak' is in alle situaties het uitgangspunt. De uitvoering is overigens niet per se bij één hulpverlener belegd.

In Huizen en Rotterdam is het voor burgers helder waar ze met hun vraag terecht kunnen en wat er vervolgens van hen verwacht wordt. Ook is transparant wie wat doet. Er is een duidelijke knip gemaakt tussen vraagverheldering en uitvoering. De vraagverheldering ligt bij de gemeente, de uitvoering bij de aanbieders. Als burgers een vraag hebben, stappen ze naar de gemeente (in Huizen het Wmo-loket, in Rotterdam de Vraagwijzer).

Huizen heeft de gespreksleidraad die tijdens de vraagverheldering gebruikt wordt op de website geplaatst. Burgers worden gestimuleerd om kennis te nemen van deze leidraad. In Huizen blijft de Wmo-consulent verantwoordelijk voor het volgen van het proces van de uitvoering.

In Rotterdam krijgt de aanbieder veel vrijheid bij het invullen van het arrangement. Een burger weet niet hoe de praktijk er precies uit gaat zien. In de vraagverheldering is wel een resultaat afgesproken, maar de aanbieder kan dat op verschillende manieren invullen. Ook is er geen keuzevrijheid voor een aanbieder. Per deelgemeente is één aanbieder verantwoordelijk voor de dienstverlening. Dat is minder transparant voor burgers.

In Elsendorp is ook gekozen voor een heldere scheiding tussen vraagverheldering en uitvoering. De dorpsondersteuner heeft een

onafhankelijke rol en leidt de vraagsteller indien nodig door naar het Wmo-loket. In de uitvoering is relatief weinig keuzevrijheid; wel hebben de betrokkenen zeggenschap over de match die tot stand wordt gebracht. Veel ondersteuning wordt geleverd door vrijwilligers uit het dorp of door het vaste zorgteam. Hoewel de keuzevrijheid klein is, is het voor de mensen in Elsendorp wel transparant hoe de ondersteuning geleverd wordt.

De werkwijze en uitkomsten van de werkwijze van de buurt- en wijkteams in Utrecht en Leeuwarden zijn minder transparant. Vraagverheldering en uitvoering vormen één geheel en liggen in de hand van één professional, die meerdere verantwoordelijkheden heeft. Dit hoeft niet te betekenen dat deze werkwijze minder effectief is. Het betekent wel dat er in de aanpak aandacht moet zijn voor het waarborgen van een goede match tussen burger en professional.

Om de transparantie in de besluitvorming over de inzet van maatschappelijke ondersteuning te bewaken, is het gewenst dat er inzicht mogelijk is in de methodiek van de vraagverheldering en de bepaling van de toegang. De Wmo-consulent in Huizen, de Vraagwijzer in Rotterdam of het wijk- of buurtteam in Leeuwarden en Utrecht weegt af wat het zelforganiserend vermogen van een bewoner is. Dit gebeurt in de praktijk met behulp van methodieken als ZOEKEN (Zicht Op Eigen Kracht En Netwerk), de EKW (de EigenKrachtWijzer) en de ZRM (Zelfredzaamheid-Matrix). Het zou de transparantie ten goede komen als er meer helderheid zou bestaan over de wijze waarop deze methodieken worden toegepast en hoe deze vertaald worden in arrangementen voor de uitvoering.

Uit dit samenhangende beeld van de verschillende praktijkvoorbeelden blijkt dat het zelforganiserend vermogen in alle praktijken sterk toeneemt, maar dat de transparantie in de besluitvorming over de noodzakelijke arrangementen voor burgers niet helder is vanwege het maatwerk. Het maatwerk wordt bepaald door de inschatting van wat iemand wel en niet kan organiseren. De uitgangspunten voor de verantwoordelijkheidsverdeling van burger en overheid lijken wel helder, maar de toepassing daarvan is dat dus niet. De methodiek van het maatwerk vraagt om nadere objectivering. Die is mogelijk door het uitwerken en toepassen van de Zelfredzaamheid-Matrix, de EigenKrachtWijzer en de Participatieladder. In verschillende gemeenten wordt hier ook aan gewerkt. Dezelfde kwetsbaarheid kent de kwaliteit van de zorg- en dienstverlening. Ook hierbij geldt dat de toepassing van maatwerk in de vorm van informele oplossingen een kwetsbaarheid kent in termen van

kwaliteit. Het beeld van cocreatie loopt uiteen. Voor cocreatie geldt: hoe meer het resultaat of de context van burgers het uitgangspunt is, hoe gemakkelijker cocreatie in de praktijk wordt gerealiseerd. Afzonderlijke inkoop van specifieke componenten van de arrangementen zet cocreatie onder druk.

#### 4.5 Cocreatie: samen werken aan vernieuwing

Om vernieuwing te realiseren is het nodig dat er meer verbinding met de samenleving (burgers en private initiatieven) ontstaat. Het gaat om het samen werken aan oplossingen. Is er in de sturing en bekostiging een prikkel voor cocreatie?

De oplossingen die in de vraagverheldering in Huizen worden geformuleerd, bouwen voort op de informele netwerken van mensen. Het beroep op aanbieders om met creatieve verbindingen te komen is niet groot, omdat aanbieders een specifiek afgesproken dienstverlening moeten leveren. De aanbieders hebben wel een prikkel om aan te sluiten bij de wensen van een bewoner, omdat in Huizen de systematiek van persoonsvolgende budgetten gehanteerd wordt. Dat betekent dat de keuze van de klant voor een aanbieder bepalend is voor de bekostiging van een aanbieder.

Een duidelijke prikkel voor cocreatie is in de Rotterdamse aanpak nog beperkt aanwezig, omdat de aanbesteding nog slechts op beperkte leefgebieden toegepast wordt. Voor de leefgebieden waarbinnen de aanbesteding wel plaatsvindt, is er vanuit doelmatigheidsoverwegingen een prikkel tot cocreatie. In Rotterdam wordt gewerkt met één geselecteerde aanbieder per deelgemeente. De burger heeft hierdoor minder keuzevrijheid (alleen door de inzet van het pgb).

In de aanpak van de buurt- en wijkteams in Leeuwarden en Utrecht is het ontstaan van cocreatie afhankelijk van het integraal denken en benaderen van netwerken op buurtniveau. Doordat de teams dicht bij mensen opereren, zijn er veel kansen voor samenwerking en informele oplossingen. Als er vanuit een integrale resultaatbenadering wordt gedacht, is er een logische impuls voor cocreatie.

In de aanpak van Elsendorp is er een vanzelfsprekende impuls voor cocreatie. Immers, inwoners zullen altijd vanuit hun eigen prioriteiten zoeken naar de beste oplossingen en naar de beste combinaties van eigen oplossingen en het aanbod van een combinatie van aanbieders.

#### 4.6 Kostenbeheersing

Een nieuwe aanpak is ook een aanpak die kritisch kijkt naar de inzet van financiële middelen. Ook de manier waarop geld wordt ingezet is van belang. Is er een optimale prikkel om te komen tot eigen oplossingen?

In de aanpak van Huizen ligt de prikkel tot kostenbeheersing bij de Wmo-consulenten. Zij zijn verantwoordelijk voor de integrale vraagverheldering, het vaststellen van het resultaat en de toegang tot de voorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de openeinderegeling ligt bij de gemeente.

In de aanpak van Huizen zien we dat de systematiek van de vraagverheldering tot aanzienlijke besparingen leidt vanwege een verminderd beroep op individuele voorzieningen.

De Rotterdamse aanpak leidt duidelijk tot kostenbeheersing, omdat resultaten en budget op voorhand aan elkaar zijn gekoppeld. Het risico van de openeinderegeling wordt verlegd naar de aanbieders.

In de huidige aanpak van de buurt- en wijkteams (Leeuwarden en Utrecht) is de kostenbeheersing nog ongewis, omdat er nog niet wordt gewerkt met wijkbudgetten en resultaten. De eerste maatschappelijke kosten-batenanalyses laten zien dat door de werkwijze van de wijkteams ook minder beroep wordt gedaan op dure voorzieningen en dat er bijvoorbeeld een daling te zien is van het aantal ondertoezichtstellingen.

In de aanpak van Elsendorp is kostenbeheersing goed realiseerbaar. Immers, alleen het budget dat beschikbaar is voor het faciliteren van burgerinitiatieven en informele oplossingen hoeft beheerst te worden. Door een brede vraagverheldering, met veel aandacht voor eigen oplossingen, worden alleen de zwaardere ondersteuningsvragen doorgeleid naar professionele ondersteuning.

Het beeld lijkt te zijn dat een onderscheid tussen toegang en levering belangrijk is voor de kostenbeheersing. Dit geldt voor de werkwijze in Huizen, Rotterdam en Elsendorp. In de wijkteams (Leeuwarden en Utrecht) wordt de meeste winst geboekt met directe oplossingen vanuit een wijk- of buurtteam. Kosten-batenanalyses van wijkteams scoren ook goed. In Leeuwarden is de reikwijdte van wijkteams nog beperkt. Er vindt op dit moment een doorontwikkeling naar de zorg (begeleiding) en de jeugd plaats. In Utrecht bestaat al een bredere benadering voor welzijn en jeugd. Een doorontwikkeling naar de ouderenzorg is een logische volgende stap.

Omdat de betekenis van de teams vanuit het perspectief van de drie decentralisaties nog veel groter wordt, is het de kunst om het voordeel van de werking van de teams naar de versterking van de nulde en de eerste lijn, de preventie en de ontschotting te combineren tot een grotere objectivering van inzet, budget en prestatie. Daarvoor is een stelsel van checks and balances nodig. Aangrijpingspunten hiervoor zijn: een objectieve norm voor het aantal fte in een team, de normering van een wijkbudget, een norm voor de resultaten en een nadrukkelijke positie van de burgers. Deze ingrediënten zullen we in deze verkenning proberen te combineren.

#### 4.7 Samenvattend beeld van praktijkvoorbeelden

---

Huizen: integrale vraag-  
verheldering  
en toeleiding  
Wmo-loket

- Zelforganisatie: verhoogd door andere centrale toegang en vraagverheldering.
- Kwaliteit: afhankelijk van inkoopbeleid en van keuzes van burgers (persoonsvolgend budget).
- Transparantie: de methodiek staat op de website, maar de toepassing in de praktijk van vraagverheldering lijkt afhankelijk van de Wmo-consulent; lastig objectiveerbaar.
- Cocreatie: geen prikkel tot cocreatie.
- Kostenbeheersing: wordt gerealiseerd door de Wmo-consulent van de gemeente (eigen beheer), door intake en uitvoering los te koppelen en door burgers de regie te geven over inzet budget.

---

Rotterdam:  
aanbesteding  
welzijn en  
hulp bij het  
huishouden

- Zelforganisatie: wordt versterkt door systematiek van de vraagverheldering, randvoorwaarden in de aanbesteding en resultaatsturing.
- Kwaliteit: afhankelijk van inkoop en klanttevredenheid; inwoners hebben geen keuzevrijheid.
- Transparantie: methodiek ZOEKEN is helder; toepassing door Vraagwijzer lijkt in de praktijk afhankelijk van Wmo-consulent.
- Cocreatie: prikkel tot cocreatie, omdat het resultaat voorop staat en ook een verantwoordelijkheid van de aanbieder(s) is.
- Kostenbeheersing: wordt gerealiseerd door resultaatsturing met vast budget, met verrekening van bezuinigingen.

---

---

Utrecht: integrale buurtteams	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zelforganisatie: door buurtteams die aansluiten bij de context van bewoners, waarbij vraagverheldering en uitvoering in één hand liggen.</li> <li>- Kwaliteit: afhankelijk van competenties van buurtteams en inkoop van de gemeente.</li> <li>- Transparantie: in de praktijk afhankelijk van buurtteams; wordt bevorderd door het benutten van ontwikkelkamers met feedback.</li> <li>- Cocreatie: team van generalisten is samengesteld uit professionals van verschillende organisaties; oplossingen zijn combinaties van verschillende aanbieders.</li> <li>- Kostenbeheersing: buurtteams lijken effectief; besparingen op dure specialistische ondersteuning en meer oplossingen in informele netwerk of door algemene voorzieningen.</li> </ul>
<hr/>	
Leeuwarden: Amaryllis wijkteams	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zelforganisatie: door aansluiting bij context van bewoners.</li> <li>- Kwaliteit: afhankelijk van competenties van wijkteams en inkoop door de gemeente.</li> <li>- Transparantie: weinig transparantie door grote autonomie van sociaal werker.</li> <li>- Cocreatie: wordt gerealiseerd door inzet van wijkteams.</li> <li>- Kostenbeheersing: wijkteams lijken effectief; besparingen op dure specialistische ondersteuning. Zie ook onderzoek MKBA (LPBL 2012).</li> </ul>
<hr/>	
Elsendorp: dorpsonder- steuners	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zelforganisatie: groot door aansluiting bij lokale context, faciliteren van burgerinitiatieven, wegnemen van belemmeringen.</li> <li>- Kwaliteit: afhankelijk van individuele competenties, in aanpak niet geborgd.</li> <li>- Transparantie: in zijn aard niet geborgd door een methodiek.</li> <li>- Cocreatie: gerealiseerd vanuit potentie in de lokale samenleving.</li> <li>- Kostenbeheersing: gunstige effecten door oplossingen in eigen leefwereld.</li> </ul>

---

# 5

## *Sleutelvariabelen in sturing en bekostiging voor vernieuwing in de Wmo*

### 5.1 De Wmo in 2015

We staan aan de vooravond van een grote decentralisatie in het openbaar bestuur. Deze decentralisatie wordt aangeduid als een transformatieopgave, omdat het niet gaat om het overnemen van rijkstaken door gemeenten, maar juist ook om het anders organiseren van de taken. Met de Wmo 2015, de Participatiewet en de nieuwe Jeugdwet zijn de kaders voor deze transformatie geformuleerd. In het besef dat dit een verandering is voor de lange termijn, zullen in 2015 de eerste stappen gezet moeten worden.

Onze vraagstelling richt zich op de sleutelvariabelen in sturing en bekostiging voor het realiseren van een omslag in maatschappelijke ondersteuning naar meer zelforganiserend vermogen van burgers en meer innovatie van het aanbod van ondersteuning. Vanuit deze vraagstelling is het belangrijk om te constateren dat in de conceptwettekst voor de Wmo 2015 geen wezenlijke wijzigingen over sturing en bekostiging te vinden zijn ten opzichte van de Wmo 2007. Gemeenten zullen hun beleidsvrijheid moeten aanwenden om andere vormen van sturing en bekostiging te introduceren.

In termen van sturing en bekostiging wordt in de conceptwettekst van de Wmo 2015 onderscheid gemaakt tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Het compensatiebeginsel wordt losgelaten en de verantwoordelijkheidsverdeling loopt van de eigen verantwoordelijkheid van mensen naar het netwerk algemene voorzieningen, met als sluitstuk de genoemde maatwerkvoorzieningen. Dit betekent dat het primaat ligt bij het zelfplossend vermogen van mensen. Zoals gezegd is er in de nieuwe

Wmo 2015 niet of nauwelijks aandacht besteed aan de sturing en bekostigingsrelatie tussen de lokale overheid en aanbieders op het terrein van maatschappelijke ondersteuning.

In de praktijk van de gemeenten zien we een toenemende aandacht voor de betekenis van sturing en bekostiging als sleutel voor vernieuwing. Het is een zoektocht naar nieuwe vormen van bekostiging en sturing, omdat het besef breed leeft dat bestaande vormen niet de juiste prikkels geven voor de gewenste omslag naar meer zelforganiserend vermogen.

Onze boodschap voor de lokale overheden is tweeledig.

1. Maak consequent een onderscheid in sturingsmethode voor het hele terrein van maatschappelijke ondersteuning naar de mate van regisserend vermogen van burgers. Voor mensen die eigen oplossingen kunnen organiseren is een ander sturingsmodel nodig dan voor mensen die geen eigen regie kunnen voeren. Dit betekent bijvoorbeeld dat er in de toegang niet van één model moet worden uitgegaan, maar van een aansluiting bij de vraagpatronen van een burger. Dat loopt uiteen van digitale informatie en advies tot bemoeizorg, waarbij sprake is van dwang.

2. Stimuleer in de opdrachtverlening de cocreatie tussen verschillende aanbieders, om gezamenlijk een antwoord te kunnen geven wanneer de ondersteuningsvraag van mensen zich uitstrekt over meerdere levensgebieden. De decentralisaties bieden bij uitstek de mogelijkheid om deze ontschotting en daarmee minder bureaucratie te realiseren. Naar de burger betekent dit het aansluiten op het zelforganiserend vermogen en het doorbreken van de praktijk waarbij voor iedere ondersteuningsvraag een nieuwe intake (indicatie) en een nieuw aanspreekpunt noodzakelijk zijn. Daarbij is het goed om de sectorale (SMART) geformuleerde resultaten los te laten. De meer algemene formulering van resultaten in termen van participatie en zelfredzaamheid vergroot de mogelijkheden van een nieuwe aanpak met nieuwe slimme verbindingen met andere partners, de inzet van vrijwilligers en publiek-private samenwerking (cocreatie).

In de sturing en bekostiging moet er voor aanbieders een prikkel zijn om maximaal aan te sluiten bij de context van de cliënt (bepalend hierin zijn onder andere de mate van flexibiliteit, het aantal regels, de wijze van bekostiging). Dit geldt ook voor professionals. Zij moeten de ruimte hebben om hun professionele inschatting te kunnen maken over een vorm van ondersteuning die aansluit bij de vraag van de burger. Ook vanuit het perspectief van de burger is dat gewenst. De burger wil ook niet, dat de keuze



beperkt is tot een vooraf vastgesteld standaardpakket. Aansluiting van de ondersteuning bij zijn eigen mogelijkheden geeft het beste resultaat.

In de beweging naar meer zelforganiserend vermogen in de samenleving vraagt dit zowel om het borgen van een vangnet voor mensen met onvoldoende regie als om een investering in bewonersinitiatieven en preventie. Dit laatste kan worden gezien als een investering in de inclusiviteit van de samenleving. Vanuit de verhoudingen binnen de samenleving van 80%, 15% en 5% in competenties en mogelijkheden voor zelforganisatie (zie figuur 1.1, de piramide van maatschappelijke ondersteuning) zullen ook de sturing en de bekostiging van voorzieningen moeten aansluiten bij deze verhouding. Dat betekent dat 80% van de mensen zelfstandig zijn weg weet te vinden op het vlak van participatie en zelfredzaamheid. 15% van de mensen heeft hier persoonlijke ondersteuning bij nodig, een ondersteuning die door Wmo-consulenten en wijk- of buurtteams georganiseerd kan worden. 5% van de mensen heeft onvoldoende mogelijkheden om de eigen regie over het leven te voeren. Voor hen zijn specialistische voorzieningen nodig.

Een differentiatie in de bestuurlijke aanpak vanuit de lokale overheid is dus noodzakelijk. In de praktijk van de Wmo wordt echter de aanpak van de vraagverheldering in de vorm van een keukentafelgesprek als centraal en enig punt voor de vernieuwing geplaatst. Hetzelfde lijkt nu met de wijkteams te gebeuren in de aanpak van de drie decentralisaties. Daarin schuilt een risico van eenzijdigheid. Een eenzijdige aanpak van vernieuwing is al een contradictie. Daarnaast vragen vangnetvoorzieningen in de sfeer van inkomen, ondersteuning en zorg om een andere toegang en inkoop dan algemenere vormen van ondersteuning. Hetzelfde geldt voor dure specialistische vormen van ondersteuning. Voor een gewenste differentiatie in de aanpak kan als volgt worden aangesloten bij de genoemde verdeling van 80% (eigen oplossingen organiseren), 15% (oplossingen met ondersteuning) en 5% (regie overnemen):

- Bij de 80% die eigen oplossingen organiseert, heeft de overheid vooral een faciliterende rol. Mensen voeren zelf de regie en de overheid zal ook vooral niet met regelgeving belemmerend moeten zijn voor eigen initiatieven.
- Voor de groep mensen met minder regiemogelijkheden (15%) en vaak ook ondersteuningsvragen op meerdere terreinen is grote winst te behalen met een samenhangende inzet van wijk- en jeugdteams. Het is een kapstok

voor ontkokering en ontbureaucratisering en voor meer doelmatigheid. Voor de vaststelling van de omvang en de bekostiging van deze teams kan aangesloten worden bij de samenstelling van een wijk, dorp of kern als basis voor een vorm van populatiegebonden bekostiging. Het formuleren van resultaten voor een wijk, dorp of kern is hierbij een belangrijke component voor de aansturing en bekostiging van de teams. Maatschappelijk aanbesteden is een passende methodiek, omdat in samenspraak met burgers en aanbieders resultaten en werkwijzen vastgesteld kunnen worden. Die kunnen de basis vormen voor de contractering van aanbieders. Ook het afsluiten van convenanten waarin de samenwerking tussen partners wordt vastgelegd is een mogelijkheid.

– Voor complexe en dure vormen van specialistische ondersteuning is specifieke inkoop noodzakelijk. Continuïteit in zorg en ondersteuning is voor de kwetsbaarste mensen met nauwelijks eigen regie (5%) van belang. In termen van sturing is voor deze vorm van zorg de methodiek van (bestuurlijk) aanbesteden voor de hand liggend. Kwaliteit en prijs zijn dan het meest bepalend voor de inkoop.

In de aanpak in 2015 hebben de lokale overheden ook direct te maken met forse bezuinigingen van naar schatting 25% van het nieuwe budget. Gemeenten moeten slimme keuzes maken in de manier waarop ze het ondersteuningsaanbod over de 80%, 15% en 5% van hun inwoners inrichten. Een groot risico is dat die bezuinigingen vooral ingevuld worden door het korten op algemene en op preventieve activiteiten. Dat risico is groot, omdat de beweging naar meer zelforganiserend vermogen juist vraagt om een versterking van de informele netwerken en laagdrempelige algemene voorzieningen. De aanpak van de wijk- en buurtteams richt zich op de 15% van de inwoners die een steuntje in de rug nodig hebben om tot eigen oplossingen te komen. Hierop bezuinigen heeft het risico dat mensen sneller een beroep doen op meer gespecialiseerde voorzieningen. Daarnaast staat het aanbod van specialistische voorzieningen op zichzelf buiten kijf. Continuïteit in de zorg is hiervoor noodzakelijk.

Aangrijpingspunten voor de bezuinigingen zouden gevonden kunnen worden in enerzijds het verlagen van de tarieven van de specialistische ondersteuning en anderzijds in de omvang en doelmatigheid van de wijk- en buurtteams door te voorkomen dat de wijk- en buurtteams een optelsom worden van medewerkers van bestaande organisaties.

## 5.2 Perspectief voor de langere termijn

In de strategische agenda van staatssecretaris Van Rijn van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (TK 2012/2013) wordt aangegeven dat de langdurige zorg in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van burgers zelf. De overheid is aanvullend op de mogelijkheden van burger en het eigen netwerk. Hiermee wordt het Wmo-denken doorgetrokken naar de langdurige zorg. Ook de Raad van State signaleert in zijn jaarverslag over 2012 (Raad van State 2013) deze ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid. Daarbij constateert de Raad van State dat het draagvlak voor deze ontwikkeling onder druk staat, omdat de burger tegelijkertijd geconfronteerd wordt met lastenverhogingen. Burgers betalen meer, maar krijgen minder. Bovendien stelt de Raad van State dat de nieuwe verhouding tussen samenleving en overheid leidt tot meer ongelijkheid tussen burgers, omdat de maatschappelijke ondersteuning lokaal vorm krijgt door de decentralisaties in de jeugdzorg en de AWBZ. Decentralisaties met ruimte voor lokale prioriteiten leiden tot verschillen tussen gemeenten en dus tot ongelijkheid tussen burgers.

De doelstelling van de vergroting van het zelforganiserend vermogen in de samenleving wordt ondersteund door de geschetste duurzame ontwikkeling naar meer samenleving en minder overheid. Initiatieven van burgers en de samenleving zullen in allerlei vormen van maatschappelijke ondersteuning belangrijker worden. Dit zal leiden tot een grote variëteit aan vormen van maatschappelijke ondersteuning waarin de private component vele malen groter zal zijn dan in de bestaande vormen van maatschappelijke ondersteuning. De rol van de overheid in deze ontwikkeling kan getypeerd worden met de begrippen 'loslaten' en 'faciliteren'. De kracht hiervan is dat de initiatieven verankerd zijn in de samenleving en dat een eenzijdige verantwoordelijkheid van de overheid wordt doorbroken. In dit perspectief zal de overheid de verantwoordelijkheid houden voor een vangnet op het vlak van inkomen en zorg voor mensen die, al dan niet tijdelijk, onvoldoende zelforganiserend vermogen hebben. Het ligt in de lijn der verwachting dat de overheid ook een blijvende verantwoordelijkheid zal houden voor zware vormen van complexe zorgverlening (tweede lijn).

Maatschappelijke ondersteuning die vooral door burgers en private partijen geleverd wordt, sluit aan bij het grote zelforganiserende vermogen dat in de samenleving aanwezig is en bij de noodzaak van een terugtrekkende overheid door afnemende budgetten. Dat is niet iets nieuws en dit wordt in

beleidskringen nogal eens onvoldoende onderkend. Mensen nemen zelf initiatief, denken zelf na over hun levensloop en organiseren zelf noodzakelijke voorzieningen. De private markt van bijvoorbeeld verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen speelt hierop in. Ook sociale media spelen vanzelfsprekend een grote rol in het zelforganiserend vermogen. Initiatieven van mensen richten zich niet alleen op zorg, maar op alle facetten van het leven. Het gaat bijvoorbeeld ook om energievoorziening in eigen beheer, zzp'ers die broodfondsen opzetten, community's op Facebook, buurtrestaurants, buurtvoorzieningen en 3D-printers die in de buurt beschikbaar zijn om allerlei eenvoudige producten tegen lage kosten te maken. Deze ontwikkeling zal zich de komende jaren in sterkere mate voortzetten.

# Literatuur

- Andersson Elffers Felix (2012). *De Kanteling, Lessen en praktijken*. Evaluatie in opdracht van de vng. Utrecht: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Concept wetsvoorstel voor de nieuwe Wmo 2015 (2013).
- Gemeente Arnhem (2013). Notitie 'Naar een veerkrachtige samenleving', 23 mei 2013.
- Gemeente Leeuwarden (2010). *Doorpakken in nieuwe tijden! Collegeprogramma Gemeente Leeuwarden 2010-2014*.
- Gemeente Leeuwarden (2012). *Amaryllis: Welzijn nieuwe stijl in de praktijk*.
- Gemeente Leeuwarden (2013). *Richtinggevende kaders voor de drie decentralisaties en doorontwikkeling Amaryllis*.
- Gemeente Utrecht (2013). *Wmo Kadernota. Meedoen naar vermogen*.
- Gemeente Rotterdam (2008). *Contourennotitie 'Aanbesteding huishoudelijke hulp'*.
- Klerk, M. de, R. Gilsing en J. Timmermans (red.) (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- LPBL (2012). *MKB frontlijnteam Heechterp-Schieringen*. Analyse in opdracht van de Gemeente Leeuwarden. Leeuwarden: LPBL.
- Meer, E. van der (2013). *Gemeenten en de kunst van het bekostigen*. In: *De gemeente als innovatielab*. Amersfoort/Den Haag: BMC.
- Meere, F. de, A. Hamdi en J. Deuten (2013). *Het is de integrale aanpak die werkt. Evaluatie na één jaar Utrechtse Buurtteams Krachtig*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Memorie van Toelichting concept wetsvoorstel voor de nieuwe Wmo 2015* (2013).
- Raad van State (2013). *Jaarverslag 2012*. Den Haag: Raad van State.
- RMO (2002). *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling / SDU Uitgevers.
- Timmers, M., M. Paes en H. Penninx-Donkers (2010). *Elsendorp: small village, great people. Procesevaluatie zorg door en voor het dorp Elsendorp 2009*. 's-Hertogenbosch: Provinciale Raad voor de Volksgezondheid en Maatschappelijke zorg in Noord-Brabant.
- TK (2012/2013). *Hervorming van de langdurige zorg: naar een waardevolle toekomst*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en

- Sport van 25 april 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 30597, nr. 296.
- VNG (2013). *Presentaties van bijeenkomsten van projectmanagers 3D vanuit VNG en de Rijksoverheid*. Geraadpleegd via [http://www.vng.nl/files/vng/nieuws\\_\\_attachments/2013/20130628-pres-3d-plenair-rijk-vng.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/nieuws__attachments/2013/20130628-pres-3d-plenair-rijk-vng.pdf)
- Visie en uitgangspunten 3D* (2012). Leeuwarden.
- Xanten, H. van, J. Schonewille, J. Engelen en J.W. van de Maat (2011). *Sterke Verhalen. Burgerinitiatieven voor voorzieningen in kleine dorpen*. Rotterdam/Utrecht: Movisie/SEV.

# Bijlage 1

## Verantwoording

### Aanpak

Op basis van de ervaringen met vernieuwende praktijken zijn vijf gemeenten geselecteerd. Door middel van interviews is meer inzicht verkregen in de manier van werken binnen deze gemeenten en in de overwegingen en argumentatie om tot de nieuwe werkwijze te komen. Ook zijn relevante beleidsdocumenten bestudeerd en is algemene literatuur over de Wmo betrokken bij de analyse. Aanvullend is vanuit de ervaringen van de betrokken adviseurs gereflecteerd op deze werkwijze en de achterliggende mechanismen om de succesfactoren bloot te leggen. Daarbij hebben we ook gebruikgemaakt van onze praktijkervaring bij andere gemeenten.

### Geïnterviewden

#### *Gemeente Gemert-Bakel*

Janine Rechters – beleidsmedewerker maatschappelijke ontwikkeling

#### *Initiatief Elsendorp*

Hannie Penninx – dorpsondersteuner in Elsendorp

Frans Meulenmeesters – oud-voorzitter dorpsoverleg

#### *Gemeente Rotterdam*

Barbara Kamp – senior beleidsmedewerker Wmo/IV

Ine Wiersma – hoofd afdeling Ontwikkeling en Beleid, cluster

Maatschappelijke Ontwikkeling

Anne Coenen – manager Sociale Zaken en Werkgelegenheid

#### *Gemeente Huizen*

Johan Cnossen – directeur maatschappelijke zaken

Franca Bruyninckx – Wmo-consulent

*Gemeente Utrecht*

Antoniek Vermeulen – senior projectmanager buurtteams/krachtwijken

Reina van Cadsand – projectmanager transitie/transformatie

*Gemeente Leeuwarden*

Oebele Herder – programmamanager Welzijn nieuwe stijl

Simeon Bruinsma – senior beleidsadviseur Wmo

Menno Schotanus – frontlijnwerker / sociaal werker

Fettje Nolles – teamleider sociaal wijkteam Oud-Oost in Leeuwarden



# Overzicht van uitgebrachte publicaties

## Adviezen

### *Vijfde raadsperiode 2013-2016*

- 54 Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein. (2013)
- 53 Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring.(2013)
- 52 Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht. (2013)

### *Vierde raadsperiode 2009-2012*

- 51 Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg. (2012)
- 50 Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis. (2011)
- 49 De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat. (2011)
- 48 Migratiepolitiek voor een open samenleving. (2011)
- 47 Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief. (2011)
- 46 Polariseren binnen onze grenzen. (2009)
- 45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid. (2009)

### *Briefadviezen:*

- De praktijk als gids. Verkenning van sleutelvariabelen voor vernieuwing van de Wmo. (2013)
- Tussen ratio en symboliek. Een reflectie op adolescentenstrafrecht. (2012)
- Tussen afkomst en toekomst. Etnische categorisering door de overheid. (2012)
- Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. (2011)
- Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening. (2010)
- De toekomst van de bestuurlijke inrichting. (2010)
- Sociaal bezuinigen. (2010)

Briefadvies wmo. (2009)

In samenwerking met de rvz. Investeren rondom kinderen. (2009)

*Derde raadsperiode 2005-2008*

- 44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Strafen zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de wmo. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verskil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle wmo (2005)

In samenwerking met de rvz. Versterking voor gezinnen. (2008)

*Tweede Raadsperiode 2001-2004*

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verskil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)

- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

In samenwerking met ACVZ. Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

In samenwerking met ROB. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

#### *Eerste raadsperiode 1997-2000*

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)

- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. Internationalisering en nationale identiteit. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!?! Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkeloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

In samenwerking met de RVZ. Gezond zonder zorg. (2000)

In samenwerking met de RVZ. Verslavingszorg herijkt. (1999)

In samenwerking met de RVZ. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. (1998)

## Onderzoeken

Kijk eens wat vaker in de spiegel. Essay van de RMO t.b.v. de Commissie behoorlijk bestuur. (2013)

Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving. N. de Boer, A. van Diepen en L. Meijs. (2013)

Klaar voor de start. Overwegingen bij de startkwalificatie. S. Harchaoui, R. Janssens, J. van der Meer. (2013)

De ingenieur en de buurman. Communicatie rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn. T. Baetens. (2012)

Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. N. de Boer en J. van der Lans. (2011)

- De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in  
regeringsbeleid. M. van der Steen, R. Peeters en M. Pen. (2010)
- Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en  
daling in Nederland. J. Tolsma en M.H.J. Wolbers. (2010)
- Je voelt het gewoon. Een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in  
Amsterdam-Noord. D. Zeldenrijk. (2010)
- Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg. J. van der Meer (2010)
- Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering. RMO/VOM  
(red.) (2010)
- Stem geven aan verankering. RMO (2009)
- Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.) (2009) Webpublicatie.
- Bericht van de werkvloer. J. van der Meer. (2009) Webpublicatie.
- Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.) (2009)
- Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in  
perspectief. RMO (red.) (2008)
- Levensvraagstukken. De sociale context van ongewenste zwangerschappen  
en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)
- 30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en  
Y. Zonderop (red.) (2006)
- Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.) (2006)
- Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde.  
(2006)
- Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor  
Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)
- Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans.  
(2005)
- Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met  
psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)
- Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- Tussen vangnet en trampolijn. Over de inzet van publieke middelen voor  
participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens.  
(2005)
- Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en  
A. Akkerman. (2005)
- Over insluiting en vermindering. Twee essays over segregatie en integratie.  
J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)

- “Nee, ik voel me nooit onveilig”. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. I. Groot en A. Heyma. (2004)
- Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)
- Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via [www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)