

TOELICHTING DOOR DANIEL GILTAY VETH

Er is al jaren aanzwellende kritiek op de praktijk van welzijn en zorg: versnipperd (voor elke probleem een loket), bureaucratisch en vol perverse prikkels die leiden tot onnodige dure specialistische hulp. De inefficiëntie wordt dikwijls geschetst met het beeld van vele hulpverleners die zich met één huishouden bemoeien vanuit deel specialiteiten. Vooral voor de kwetsbare huishoudens is de markt van welzijn en zorg een ondoorgrondelijk labyrint geworden. In onze publicatie 'Het rendement van zalmgedrag' hebben we beschreven hoe een projectencarrousel tot stand gekomen is waarin geëxperimenteerd wordt met andere manieren van werken om in het bijzonder de kwetsbare groepen beter van dienst te zijn. Uit ons onderzoek bleek dat binnen vele projecten de bewijslast zich opstapelt dat dit inderdaad kan. Met methoden die gebaseerd zijn op holistisch denken: de hele mens centraal, in plaats van fixatie op deelproblemen. Met een ander type professional aan zet: de brede sociaal werkende (of generalist) in plaats van meerdere specialisten met als werkwijze: 'één huishouden, één plan, één dienstverlener'. Met een andere basisattitude die ik in inleidingen vaak samenvat in het beeld dat de nieuwe professional contact legt met de vraag: 'hoe gaat het met u?'. In plaats van het gebruikelijke 'wat kan ik voor u doen?' Met een andere focus dus: 'eigen kracht eerst', in plaats van het onmiddellijk bieden van hulpaanbod. En met een breed mandaat om te handelen: verlost van strikte protocollen van onderscheiden disciplines. Tenslotte blijkt ook uit steeds meer onderzoek dat praktijken waarbij deze uitgangspunten strikt doorgevoerd worden forse besparingen doorgevoerd kunnen worden door het terugdringen van dure 2e lijns zorg, het terugdringen van veel te veel instellingen en het schrappen van vele managementlagen. In onze laatste publicatie 'Rem op de projectencarrousel' besteden we uitgebreid aandacht aan deze noties. En constateren we dat in de projectencarrousel een ontluikende beweging zichtbaar wordt van vernieuwende praktijken die met elkaar een totaal ander concept van frontlijnsturing bepleiten.

De reden waardoor het fenomeen projectencarrousel een negatieve klank heeft gekregen, is dat succesvolle projecten niet bekijken waardoor beeld ontstaat van steeds weer opnieuw het wiel uitvinden. In het 'Rendement van Zalmgedrag' hebben we geanalyseerd hoe dat komt. Kern van de analyse is dat dit type projecten voor kwetsbare groepen niet passen in het versnipperde, verkokerde landschap. Ze zijn niet in te bedden in meerdere kokers omdat daardoor de werkzame bestanddelen, die zich kenmerken door integraliteit, in een versnipperde context niet meer werkzaam zijn. Bovendien was tot voor kort het principe 'nieuw voor oud' ondenkbaar in de Nederlandse verhoudingen. Met andere woorden: succesvolle integraal werkende projecten verduurzamen was onmogelijk omdat het zou betekenen dat structurele financiering mogelijk gemaakt zou moeten worden uit diverse beleidskokers ten koste van oude praktijken. Ik heb n.a.v. deze analyse gepleit voor 'horizontaal denken': probeer dwars door de beleidskokers heen (horizontaal) ruimte te creëren 'van onderop' voor vernieuwing met integrale werkconcepten. Zodat succesvolle inzichten uit de projectencarrousel kans krijgen te verduurzamen en als alternatief dienen voor praktijken die niet (meer) werken. Ik kan u vertellen dat ik in sommige kringen behoorlijk verketterd ben vanwege deze zienswijze. Tot voor kort was het institutionele antwoord op gesignaleerd falen die van de 'ketenregie': het bevorderen van samenwerking tussen vele partijen door de introductie van regisseurs en procescoördinatoren in het veld. Ik heb er nooit een geheim van gemaakt dat ik geen voorstander ben van dit type (heel dure) systeemoplossingen, die het falen van het systeem niet bij de wortel aanpakt.

De afgelopen drie jaar is het beeld dat wij schetsten in 'het rendement van zalmgedrag' fors gaan schuiven. Van toepassing is het spreekwoord 'onder druk wordt alles vloeibaar'. Het gevolg van de bezuinigingen en het doorvoeren van drie grote decentralisaties naar de gemeenten (Jeugd, AWBZ en Participatie). De nieuwe mantra is 'meer met minder'. In het bijzonder is er aandacht voor het gegeven dat de crisis kwetsbare groepen onevenredig hard gaat raken als huidige praktijken niet fundamenteel veranderen. In een verbijsterend snel tempo zien we een mindset-shift in het denken over de vormgeving van het sociale domein in de nabije toekomst. Het begon op beleidsniveau met de introductie van het begrip 'vernieuwend welzijn' door VWS (de acht pijlers van toenmalig staatssecretaris Bussemaker) en daarna was het niet meer te stoppen. De begrippen die gebruikt werden in succesvolle doch marginale projecten en praktijken veroverden Nederland: eigen kracht als uitgangspunt, bevorderen maatschappelijke steunsystemen (mantelzorg, vrijwilligers), integraal werken, de generalist aan zet, van aanbodgericht naar vraaggericht werken, bevorderen van en aansluiten op burgerinitiatieven (civil society) en preventie vormgeven in sociale wijkteams. De geest uit de fles, zo lijkt het. De praktijk is echter weerbarstiger.

De opmerking die ik de afgelopen twee jaar het meeste gehoord heb vanuit de traditionele werkvormen is: 'die vernieuwing: dat doen wij al'. Met andere woorden: integraal willen we allemaal en kantelen is ons aller beleid. Ik heb heel wat voorbeelden langs zien komen van ketenregie praktijken die zonder blikken of blozen verkondigden dat ze vorm geven aan integraal werken en generalistisch denken. Wat ik signaleer in heel Nederland, is dat er pogingen worden ondernomen tot vernieuwing aan de hand van de nieuwe uitgangspunten *binnen* de traditionele beleid- en uitvoeringskokers. En nog maar mondjesmaat horizontaal door de kokers heen. Het welzijnswerk eist de sociale wijkteams op en de civil society, het Jeugddomein komt met wijkgericht multifocusteams, de ggz zet in op wijkgericht factteams, de zorg volgt het concept van Buurtzorg en de wijkverpleegkundigen, de maatschappelijke opvang kantelt naar ambulante wijkgericht werken. Daartussendoor vechten kleinere spelers (veelal in de projectencarrousel) van wijkgerichte vernieuwende initiatieven om in de picture te komen en te overleven door toepassing van het 'nieuw voor oud principe'.

Ik beschouw de ontwikkeling die ik hierboven schets als een fase binnen een proces van transformatie die uiteindelijk moet gaan leiden tot een fundamentele systeeminnovatie. Want de verkokerde vernieuwing zal geen substantiële kostenbesparing opleveren en dat zal toch moeten. Ik voorspel dat de volgende fase zal zijn dat de huidige versnipperde wijkgerichte initiatieven samengevoegd gaan worden in nieuwe concepten van (preventieve) frontlijnsturing.

In meerdere gemeenten waarvoor ik werk wordt al geprobeerd om de 'horizontale lijn' vorm te geven door middel van o.a. sociale wijkteams. In Eindhoven bijvoorbeeld met het programma WIJeindhoven; in Amsterdam met het programma Samen Doen in de Buurt. Kenmerken van de aanpak zijn (a) dat de gemeenten de regie hebben gepakt en opereren vanuit een duidelijke visie; (b) de basis van de aanpak buurtteams zijn die samengesteld worden uit professionals uit alle kokers onder het motto 'specialist in het team generalist in de uitvoering'. Boeiend om dit proces van dichtbij mee te maken. Wat ik observeer is dat elk stapje dat gezet wordt in het transformatieproces bevochten moet worden. Door uitleggen, overreding, overtuigen met hulp van businesscasus en onderzoeken, maar ook met dwang en drang. Wat ik mij elke dag weer realiseer is dat vrijwel alle betrokkenen in het proces terecht komen in nieuwe werkelijkheid

zonder veel houvast. Er staan grote belangen op het spel: wie gaat mee in deze ontwikkeling en wie verliest zijn functie, status of zelf zijn baan? Wat mij bovendien erg opvalt, is dat maar weinigen in ambtelijke kokers en de managementlagen van de instellingen echt begrijpen waar de noodzakelijke vernieuwing over gaat. Zo ingewikkeld is de boodschap toch niet? Denk ik dan, maar realiseer mij door de vele gesprekken die ik voer tevens dat het slechts weinigen gegeven is buiten de kaders van het bekende te treden in denken en –vooral- doen. Wat ook meespeelt is dat er (nog) maar weinig bestuurders, managers en ambtenaren zijn die verstand hebben van het uitvoerend werk met kwetsbare huishoudens. Hun kernopdracht is institutioneel en strategisch; niet inhoudelijk. Ze kunnen niet anders dan inhoudelijke noties strategisch vertalen in het overleven van de eigen toko. Ik neem ze dat niet kwalijk maar het is wel lastig.

Wat ik bestuurders van zowel overheid als instellingen adviseer, is om niet bang te zijn om te handelen op basis van een duidelijke visie over de toekomst van het sociale domein en niet louter vanuit beleidskaders. Een goed voorbeeld daarvan is het programma WIJeindhoven, vol verve uitgedragen door wethouder Lenie Scholten, gesteund door het hele college. Mijn tweede advies is om echt door te pakken als het gaat om horizontale sturing dwars door de kokers heen. De weerstand hiertegen is echt enorm, van hoog tot laag. Maar mijn inziens een onvermijdelijke slag die gemaakt moet worden. Mijn derde advies is om niet bang te zijn om geheel nieuwe coalities te sluiten met zogenaamde ‘best persons’ uit het ambtelijk apparaat, burgerij, instellingen en professionals. Je zou dit laatste ook transitie management door co-creatie kunnen noemen. Met als belangrijk kenmerk dat in deze coalities krachten uitgesloten worden die staan voor ‘houden wat er is’. Als vierde adviseer ik om het aan te durven om (monitoring van) de praktijkontwikkelingen leidend te laten zijn en de focus minder te leggen op beleid-innovatie. En als vijfde bepleit ik om echt ‘nieuw voor oud’ toe te passen, of te wel substitutie. Ik vind dit laatste cruciaal: wees niet bang voor institutionele vernieuwing van het landschap in het sociale domein. Het is ‘des organisaties’ om alles op alles te zetten om het bestaansrecht te bewijzen en te knokken voor voortbestaan. In het particuliere veld en binnen de overheid. En dat is legitiem. Het vraagt om veel visie en lef van bestuurders om toch keuzen te maken en niet te zwichten voor het gebruikelijke Nederlandse pappen en nathouden. We hoeven het polderen niet los te laten, maar laat het dan de variant zijn van het vinden van nieuwe coalities.

Mij wordt regelmatig gevraagd om ‘de stip op de horizon’ te schetsen. Dat heb ik al eerder gedaan en naar mate de druk toeneemt om de ‘stip’ periodiek te vernieuwen, realiseer ik mij de valkuil. Immers, er moet ruimte zijn voor lokale kleuringen in de vernieuwing. Als het effect maar is dat er daadwerkelijk met minder middelen meer gedaan wordt voor de kwetsbare huishoudens van Nederland.

Daniël Giltay Veth
November 2012