

Deelevatoratie sturing op Sociale Wijkteams Zaanstad

Andrew Britt - Gijs Verwajen - Rominique van Rhemen



Deeleveluatie sturing op Sociale Wijkteams Zaanstad



Andrew Britt
Gijs Verwaijen
Rominique van Rhemen

Utrecht, november 2024

Inhoud

Aanleiding en vraag 4

1 Bevindingen 5

- 1.1. Opdracht 5
- 1.2. Visie 5
- 1.3. Samenwerkingsrelatie 6
- 1.4. Betekenisvol verantwoorden 7
- 1.5. Overlegstructuren 7
- 1.6. Politieke context 8
- 1.7. Inrichtings- en inkoopvorm 8
- 1.8. Randvoorwaardelijke faciliteiten 9
- 1.9. Samenwerking tussen de wijkteamorganisaties 10
- 1.10. Werknemers werven en behouden in een suboptimale arbeidsmarkt 10

2 Adviezen voor de (nabije) toekomst 11

- 2.1. 'Rust, reinheid en regelmaat' 11
- 2.2. Nieuwe contractperiode is een mooie kans om de hoofdopdracht samen te herzien 11
- 2.3. Meer continuïteit en samenhang in opdrachten en middelen daarvoor 12
- 2.4. Opdracht en mandaat, helder en gedragen door de hele gemeente 12
- 2.5. Politiek meenemen in visie over raadsperiodes heen 13
- 2.6. Integraler werken blijven nastreven 13
- 2.7. Passende inrichtingsvorm 14

- 2.8. Betekenisvol verantwoorden 14

- 2.9. Nieuwe opdracht onder druk van schaarste 15

- 2.10. Randvoorwaardelijke faciliteiten op orde 16

3 Bijlagen 17

- 3.1. Visie 17

- 3.2. Goed bestuur in relatie tot stevige lokale teams 20

- 3.3. Kwaliteit, leren, volgen (monitoren) en verantwoorden 25

- 3.4. Verschillende niveaus van leren 30

- 3.5. Inkoop en bekostiging 31

Aanleiding en vraag

Inleiding

Per 31 december 2026 loopt de huidige opdracht voor de Sociale Wijkteams Zaanstad (en hiermee de contracten met de drie hoofdaanbieders¹ achter de wijkteams) af. De gemeente Zaanstad staat voor de opgave hoe de nieuwe opdracht het beste vorm te geven. Hiertoe voert de gemeente een brede evaluatie uit naar onder andere welke 'opwerpvereisten' de nieuwe opdracht moet bevatten, de meest passende organisatie, inrichting en aansturing van de wijkteams en de benodigde randvoorwaarden. Binnen deze brede evaluatie heeft de gemeente Zaanstad het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om als externe, onafhankelijke partij het sturingsvraagstuk te evalueren. Dit omdat onder andere het eigen handelen van de gemeente hiervoor bestudeerd moet worden.

In dit rapport onderzoeken we hoe de gemeente Zaanstad als opdrachtgever gestuurd heeft op de huidige opdracht aan de Sociaal Wijkteams. Aan de hand van deskresearch op gemeentelijke stukken, interviews met zowel opdrachtnemers als de gemeente, en een reflectiegesprek brengen we in kaart:

- In hoeverre de hoofd- en aanvullende opdrachten duidelijk en haalbaar zijn;
- In hoeverre aanbesteding de meest geschikte inkoopvorm is.
- Hoe de verdeling van taken tussen de wijkteams functioneert.
- Hoe de gemeente haar rol als opdrachtgever en partner vervult.
- Hoe het leer- en verantwoordingsproces verloopt.
- In hoeverre integraal werken bij zowel de gemeente als de aanbieders vorm krijgt.
- En hoe de algehele samenwerking verloopt.

Op weg naar een nieuwe opdracht in 2027

Op basis van onze bevindingen geven we een aantal adviezen mee over de toekomst van de sturing op de Sociale Wijkteams, met aandacht voor de organisatie, aansturing en randvoorwaarden.

Het is goed om bewust te zijn van het feit dat het onderscheid tussen lokale en landelijke invloeden niet altijd duidelijk te trekken is. Landelijke trends en beleidswijzigingen hebben vaak impact op het werk van de wijkteams en gemeente. Successen en knelpunten in Zaanstad zijn dan ook mogelijk niet uniek, maar kunnen voortkomen uit bredere ontwikkelingen. Zo kan het goed zijn dat bepaalde problemen en spanningsvelden voorkomen in verschillende gemeenten, ongeacht de wijze van aansturing van de wijkteams.

¹ In alfabetische volgorde: DOCK, Inluzio en SMD.

1 Bevindingen

1.1. Opdracht

In hoeverre is de hoofdopdracht helder en realistisch? Geeft deze voldoende richting voor de verschillende wijkteamorganisaties en gemeente?

Uit de gesprekken en documenten blijkt:

- De duur van hoofdopdracht (8 jaar) wordt gewaardeerd. Het geeft zekerheid en hiermee tijd om aan partnerschap te bouwen. (Het is dus geen garantie voor het opbouwen van partnerschap, maar wel een noodzakelijke randvoorwaarde).
- De hoofdopdracht wordt als voldoende helder ervaren. Wel zijn er vanuit de documenten en gesprekken wat kanttekeningen zichtbaar:
 - De opdracht is inmiddels wat verouderd. De buitenwereld en context waarbinnen de teams werken ontwikkelt zich continu.
 - Er zijn over de jaren heen heel veel aanvullende opdrachten gegeven. Samenhang en overzicht is hiermee een uitdaging geworden. Qua inhoudelijke focus (wat heeft prioriteit) en qua (onzekerheid van) financiën. De aanvullende opdrachten hebben verschillende (korte) doorlooptijden wat onzekerheid over financiële middelen met zich meebrengt (waar die in de hoofdopdracht juist voorspelbaar zijn). Sommige aanvullende opdrachten gaan gepaard met kleine budgetten en andersoortige verantwoordingseisen dan in de hoofdopdracht.

- Er zijn veel (wellicht te veel) KPI's² geformuleerd, van wisselende kwaliteit. Niet alle KPI's zijn meetbaar en diverse gesprokenen ervaren dat de KPI's niet altijd de essentie van de opdracht (en het werk) goed vatten.
- De wijkteams in de PACT-wijken hebben in wezen te maken met twee opdrachtgevers, wat soms complicerend werkt.
- De indruk ontstaat bij de onderzoekers dat er wellicht hiaten zitten in de opdrachten. Taken die niet duidelijk belegd zijn, maar waar vanuit diverse kanten van de gemeente wel behoefte aan lijkt te zijn. Dit stimuleert mogelijk zijsturing, wat onwenselijk is.
- Er bestaat door de breedte van de integrale opdracht risico op conflicterende rollen bij de wijkteammedewerkers.
- We zien dat bij schaarste iedereen op wettelijke taken en termijnen focust, waardoor de preventieve inzet van de wijkteams onder druk komt te staan. Dit komt deels doordat er op het gebied van preventie (of het versterken van de sociale basis) geen duidelijke KPI's benoemd zijn.

1.2. Visie

Een opdracht hoort voort te komen uit een duidelijk visie die actief wordt uitgedragen en voorgeleefd.

Uit de gesprekken en documenten blijkt:

- Zaanstad heeft een duidelijke visie voor de hele stad.
- De visie is echter door verschillende redenen, waaronder personele wisselingen, niet altijd even sterk voorgeleefd en daardoor wat op de achtergrond geraakt.

² De afkorting staat voor Key Performance Indicator, of in het Nederlands: kritieke prestatie-indicator.

- De visie, de daaruit voortvloeiende opdrachtformulering en beoogde relatie (partnerschap) tussen gemeente en wijkteams zijn niet bekend bij of gedragen door de hele gemeentelijke organisatie.
- Ervaren wordt dat het uitgangspunt van de professionals in de wijkteams 'doen wat nodig is' onder andere door schaarste verschuift naar 'doen wat nodig is vanuit de wet' in plaats van 'vanuit het perspectief van de inwoner'.

1.3. Samenwerkingsrelatie

Hoe wordt de samenwerkingsrelatie ervaren op verschillende niveaus tussen gemeente en wijkteamorganisaties?

Uit de gesprekken, ondersteund door de geanalyseerde documenten blijkt dat:

- Partnerschap daadwerkelijk wordt ervaren tussen gemeente Zaanstad en wijkteams.
 - Het contact tussen ketenregisseurs en contractmanager en wijkteams als prettig wordt ervaren. Maar dit is maar een kleine groep binnen de gehele organisatie.
 - Er een mooie balans tussen inhoudelijke kennis, en betrokkenheid en zakelijkheid lijkt te zijn. Ketenregisseurs en contractmanager waar- deren de inhoudelijke kennis van de wijkteams.
- We tegelijkertijd zien dat de goede relaties erg persoonsafhankelijk zijn en daardoor potentieel kwetsbaar.
- Sommige afdelingen en/of medewerkers minder vanuit partnerschap lijken te werken. Het komt over op de wijkteams alsof zij zichzelf (ook) als opdrachtgever zien (in plaats van partner) terwijl zij niet die rol hebben.
- Regie soms wordt gemist in complexe opdrachten.
- Het als wijkteammedewerker kunnen 'doen wat nodig is' ook mandaat en (bestuurlijke) rugdekking vanuit de gemeente vraagt. Dit wordt niet altijd ervaren.

Verder enkele punten zoals dat:

- Er soms nog een spanningsveld wordt ervaren in de samenwerking waarbij medewerkers van de wijkteams het gevoel hebben vanuit de gemeente geconfronteerd te worden met een 'klaar' plan. Anderzijds is er ook geen ruimte om overal op mee te denken, en ervaren gemeentelijke medewerkers dat ze graag ideeën iets verder uitwerken voordat ze met de wijkteams gaan sparren erover.
- Er soms een mismatch of onduidelijkheid ervaren wordt over kennis, expertise en vaardigheden waar de wijkteammedewerkers over moeten beschikken. Dit hangt ook samen met het spanningsveld 'generalistisch-specialistisch'.³
- Hiermee samenhangend de vraag is hoe een schil/de schillen met expertise om de wijkteams heen te organiseren? De Adviseurs Uitvoering van de gemeente hebben over de jaren heen hier verschillende plekken in gehad. De samenwerking tussen de Adviseurs uitvoering en de teams worden over het algemeen als goed omschreven. Soms was er spanning over welke vragen gezien werden als wiens verantwoordelijkheid. En meer recent wordt ervaren dat de adviseurs uitvoering (te) ver weg staan van de teams, wat het contact belemmert.

³ Medewerkers van de gemeente waren in het verleden, blijkt uit enkele stukken, soms verbaasd dat wijkteammedewerkers niet altijd over alle specifieke kennis beschikken vanuit wetgeving. De sociale wijkteams geven echter aan dat de vraagstukken waarmee zij dagelijks te maken hebben zo divers zijn, dat het niet haalbaar is om op alle gebieden specialistische kennis in huis te hebben. Bij deze diversiteit is het vaak juist waardevol om over bredere, generalistische kennis te beschikken.

1.4. Betekenisvol verantwoord

In hoeverre wordt de verantwoording gezien als betekenisvol: wat wil zeggen dat er het juiste gesprek wordt gevoerd over de onderwerpen en informatie die er toe doet, en waarbij het samen kunnen leren van de gesprekken een doel is? Uit de gesprekken en documenten blijkt dat:

- De juiste mensen met elkaar aan tafel zitten voor de verantwoordingsgesprekken. Capabele mensen die door hun kennis en houding goed in staat zijn de gesprekken te voeren.
- De beschikbaarheid van kwantitatieve data die er toe doet een groot aandachtspunt is volgens zowel gemeente als wijkteamorganisaties. (Zie 1.8 Randvoorwaardelijk faciliteiten).
- Mede hierdoor de gesprekken over maatschappelijke resultaten nog te veel als anekdotisch (op losse casuïstiek) ervaren worden. Hoewel verhalen uit de praktijk een belangrijk onderdeel zijn van het laten zien van de waarde van het werk, wordt gemist dat de verhalen in verband kunnen worden gebracht met cijfermatige ontwikkelingen.
- De vele KPI's ertoe leiden dat de evaluatieformulieren worden ervaren als 'afvinklijstjes'. En zoals eerder benoemd (onder 1.1) omvatten de KPI's volgens betrokkenen niet de essentie van het werk en het waartoe je het werk doet.

1.5. Overlegstructuren

Worden de overlegstructuren als passend en voldoende ervaren (qua inhoud, frequentie en aard van onderwerpen)? Worden de juiste gesprekken gevoerd binnen de structuren die daartoe zijn? Uit ons onderzoek blijkt dat:

- Ondervonden wordt dat de overlegstructuren sterk zijn verbeterd ten opzichte van vroeger. Zij worden als passend en voldoende ervaren. De ingerichte ketenoverleggen worden positief beoordeeld en gezien als een stap vooruit. Het aantal verschillende overleggen is hiermee gedaald en het geheel is overzichtelijker geworden.

- Ook positief is dat gesprokenen aangeven met elkaar altijd te kunnen praten over welke aanpassingen gedaan kunnen worden om het nog beter te maken. Er is dialoog hierover, met een meedenkende houding over en weer.
- Het Ontwikkeloverleg los wordt benoemd en als positief ervaren, omdat het een plek is waar men probeert integraal te werken. Wel is het zo dat het Ontwikkeloverleg formeel alleen over de thema's gaat die buiten de hoofdplicht vallen. (Het grootste deel van de opdracht wordt dus vooral besproken binnen de individuele ketenoverleggen, wat integraal werken kan bemoeilijken). Er worden in de praktijk ook thema's die boven de ketens uitstijgen besproken.
- Integraal werken een blijvend aandachtspunt is. Zodra een thema over meerdere ketens uitstijgt, wordt het lastig volgens gesprokenen.
- De betrokkenheid op bestuurlijk en directieniveau vanuit de gemeente door gesprokenen als een aandachtspunt ervaren wordt. Dit leidt tot een ervaren gemis aan gezamenlijk optrekken en het samen verkennen van richting. De stuurgroep zou dus beter tot z'n recht kunnen komen met meer bestuurlijke betrokkenheid. Volgens betrokkenen werden daarnaast hierdoor bepaalde keuzes in het ontwikkeloverleg genomen, terwijl het overleg daar niet voor bedoeld is.
- Er soms buiten bestaande lijnen om, opdrachten gegeven worden aan wijkteams. Dit roept bij de onderzoekers de vraag op in hoeverre de verschillende afdelingen voldoende het gesprek met elkaar voeren.

1.6. Politieke context

De relatie tussen de gemeente op ambtelijk niveau en de wijkteamorganisaties speelt zich af in een politieke context. Welke invloed heeft deze context op de relatie en hoe wordt de raad betrokken bij het werk van de wijkteams?

- Alle gesprokenen ervaren de wijze waarop de raad recentelijk meegenomen werd⁴ in het werk van de wijkteams als positief. Dit is volgens gesprokenen anders dan voorheen.
- Uit de gesprekken ontstaat het beeld dat de raad in het verleden meer meegenomen had moeten worden in de hoofdopdracht van de wijkteams, de partnerschapsrelatie met de gemeente, en de visie daarachter.
- Gemeenteraden zijn altijd vatbaar voor incidenten, wat kan leiden tot 'zijsturing'. In Zaanstad is dit niet anders. In het verleden is door het ambtelijk acteren op vooral incidenten, het 'groter plaatje' misschien onvoldoende onder de aandacht gebracht.
- De relatie met wethouders (nu en in het verleden), hoe zij zich verhouden tot de visie achter de wijkteams en deze visie zelf ook uitdragen is wisselend. Er wordt verder aangemerkt dat de burgemeester (vanuit de veiligheidshoek) soms urgente vragen kan hebben die niet altijd aansluiten bij bestaande opdracht, prioriteiten of mogelijkheden. Dit wordt soms ervaren als 'zijsturing'.

1.7. Inrichtings- en inkoopvorm

Er zijn verschillende mogelijke inrichtings- en inkoopvormen voor wijkteams. Wat is de invloed van de huidige inrichtings- en inkoopvorm op de wijkteams en de relatie met de gemeente?

De wijkteams in Zaanstad werken **gebiedsgericht**, met percelen die hun 'verantwoordelijkheid' zijn.

- Een ervaren positief aspect van het gebiedsgericht werken is dat dit de kans op concurrentie tussen organisaties vermindert.

- Een ervaren nadeel van het gebiedsgericht werken is dat niet alle benodigde expertise voor de diversiteit aan (hulp)vragen op wijkniveau is te ontwikkelen.⁵ Hiermee samenhangend: Wat op stedelijk niveau een prioriteit kan zijn, komt soms onvoldoende in één gebied voor om daar als organisatie prioriteit aan te geven.

Positionering ten opzichte van de gemeente:

- De wijkteams ervaren het als positief dat zij separate stichtingen/organisaties zijn, en niet zijn inbesteed bij gemeente. Zij ervaren dat onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie hen vatbaarder maakt voor politieke druk. Daarnaast kan onderdeel van de gemeente zijn (of zo worden ervaren door inwoners) van invloed zijn op je relatie met de inwoners. De onafhankelijke rol en de mogelijkheid om 'naast inwoners te staan' wordt als erg belangrijk ervaren.

Meerdere organisaties

- Een in de gesprekken genoemd voordeel van met meerdere organisaties werken is dat het meer zekerheid biedt qua continuïteit van inzet en spreiding van risico's, mocht een van de organisaties in de problemen komen. Uit publicaties zoals *'Meer overleven dan innoveren, Indexering Wmo contracten door gemeenten'* van Bureau Bartels (2023) blijkt dat deze angst ook niet geheel onrealistisch is.
- Een genoemd nadeel van met drie organisaties werken is dat het van invloed is op de omvang van overhead. Hoewel overhead vaak een bepaald percentage van een organisatie beslaat, en daardoor min of meer evenredig zou stijgen of dalen met de omvang van de organisatie, gaat dit niet geheel op omdat er bepaalde functies zijn die elke losse organisatie nodig heeft en die dus voor grotere overhead zorgen.

4 De bijeenkomst van 24-05-24 in buurthuis Kleurrijk, Zaandam.

5 Bepaalde (hulp)vragen of problemen kunnen op stedelijk niveau (veel) voorkomen, of in sommige wijken veel, maar in andere wijken minder. Voor een organisatie die die in wijken werkt waar die problemen juist weinig voorkomen, is het lastiger om expertise erop te ontwikkelen (met dus de kans dat het onvoldoende signaleerd wordt, of niet passend wordt opgepakt).

Aanbesteding als inkoopvorm heeft voor- en nadelen, net als elke andere inkoopvorm.⁶

- De lange contractduur van de aanbesteding (minimaal 8 jaar) wordt als noodzakelijke randvoorwaarde gezien voor goede samenwerking, vertrouwen, en hiermee de ontwikkeling van partnerschap.
- De aanbesteding legt wederzijdse verwachtingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vast. Het biedt hiermee ook houvast voor de wijkteamorganisaties richting mogelijke zijsturing van andere afdelingen van de gemeente.
- Enkele genoemde nadelen zijn dat het proces van aanbesteden veel tijd kost. Niet alleen qua tijdsinvestering van alle betrokken partijen. Ook belemmert het de samenwerking in de periode tijdens de aanbesteding tot de gunning. Organisaties gaan weer 'de kaarten tegen de borst houden' omdat ze in potentie weer concurrenten van elkaar zijn (in plaats van partners). Soms werkt deze houding ook na gunning enige tijd door. 'Je bent van de 8 jaar zo'n 2 jaar partnerschap kwijt' noemt een gesprokene. Tot slot wordt het risico van aanbestedingen benoemd dat partijen met 'het beste plan op papier' kunnen winnen, maar die niet goed in staat zijn om dit uit te voeren in de praktijk. Dit brengt vaak grote discontinuïteit met zich mee, wat belemmert in het sociaal domein.⁷
- Het integraal budget kan onder druk komen te staan wanneer de lonen vanwege loonstijgingen door het CAO hoger zijn dan de afgesproken indexering van de gemeenten. Deze druk op het integraal budget kan (negatieve) invloed hebben op de uitvoering van de opdracht.

1.8. Randvoorwaardelijke faciliteiten

Goed je werk kunnen doen vraagt om passende randvoorwaardelijke of ondersteunende faciliteiten.

- De gemeente heeft een aantal ondersteunende faciliteiten in de overeenkomst bij zichzelf gehouden. Bijvoorbeeld ICT middelen (laptops, mobiele telefoons, et cetera.), huisvesting en informatie- en registratieplatforms (MensCentraal). Dit is begrijpelijk vanuit het idee dat onwenselijk is om verschillende systemen te hebben tussen de verschillende wijkteamorganisaties. Ook biedt het in gemeentelijk beheer houden hiervan mogelijke voordelen over de contractperiodes heen.
- Betrokkenen bij zowel wijkteamorganisaties als bij de gemeente ervaren echter dat het huidige platform niet de juiste stuurinformatie kan genereren. Dit belemmert betekenisvolle verantwoording (zoals benoemd in 1.4).
- Er is behoefte aan meer zakelijkheid, passend bij de aanbesteding: in hoeverre zijn de geboden voorzieningen toereikend voor het werk en de opdracht die je hebt? Er is behoefte aan meer flexibiliteit in de ondersteunende apps en soft- en hardware. Nu ervaren wijkteams dat bepaalde helpende apps niet (snel) mogelijk zijn omdat het centraal via de gemeente gaat. Tot slot wordt huisvesting door een aantal wijkteams benoemd als een aandachtspunt. (Qua omvang van de locaties, inrichting en kwaliteit van onderhoud).

⁶ Voor meer informatie hierover, zie bijlage 3.5.

⁷ Discontinuïteit in dit geval doordat het vertrek van een bekende organisatie en de start van een nieuwe organisatie tot meer onrust en hogere verloop leidt bij medewerkers. Vaste gezichten en opgebouwde persoonlijke netwerken in de wijken verdwijnen dan.

1.9. Samenwerking tussen de wijkteamorganisaties

Hoe is de samenwerking tussen de wijkteamorganisaties? En welke invloed heeft de opdracht en inkoopvorm van de gemeente daarop?

- Uit de interviews en documenten blijkt dat de wijkteamorganisaties van elkaar leren en uitwisselen. Innovaties worden gedeeld. De organisaties zien elkaars expertise en eigen kleur. De wijkteams trekken meer dan vroeger samen op en kunnen elkaar ook vertegenwoordigen waar nodig in gesprekken met de gemeente.
- Geopperd wordt dat door de 'eigen DNA' en focus van de organisaties, je aantrekkelijker bent voor medewerkers die zich op andere vlakken willen ontwikkelen: Zij kunnen overstappen naar een andere wijkteamorganisatie waardoor je ze behoudt voor de sector en de gemeente.
- De vraag is in hoeverre bepaalde uitwisseling en innovatie niet had plaatsgevonden als er sprake was van één grotere organisatie of consortium. Het antwoord op deze vraag blijft gissen.

1.10. Werknemers werven en behouden in een suboptimale arbeidsmarkt

Een cruciale randvoorwaarde is voldoende gekwalificeerd personeel kunnen werven en behouden, binnen een suboptimaal functionerende arbeidsmarkt en schaarste binnen de sector. Organisaties vissen allemaal binnen dezelfde (te kleine) vijver van professionals.

- Zoals in 1.9 benoemd, wordt het als positief ervaren dat medewerkers binnen één gemeente kunnen kiezen tussen verschillende organisaties met een eigen profiel.
- Er is een spanningsveld tussen de gevraagde kwaliteiten, competenties, certificering en opleidingsniveau van medewerkers en de beschikbare middelen voor, en aanbod aan, medewerkers. Qua aanbod doordat door de hoge eisen (op papier) arbeidspotentieel niet wordt benut. Qua middelen omdat de lonen landelijk zijn gestegen in de afgelopen jaren

(cao), en uit landelijk onderzoek blijkt dat de tarieven/middelen daar niet altijd voldoende in meegroeien.⁸ Een aantrekkelijke werkgever kunnen zijn heeft ook te maken met het loon dat je kan aanbieden (naast andere belangrijke zaken natuurlijk).

- Tot slot blijkt uit de documenten en gesprekken dat de werkdruk bij de wijkteams als hoog wordt ervaren. En dat het professionele vrijheid en mandaat om 'te doen wat nodig is' (en het werkplezier dat hier uit voortkomt) meer onder druk staat van vroeger.

8 Bureau Bartels, 2024. *Meer overleven dan innoveren: indexering Wmo-contracten door gemeenten.*

2 Adviezen voor de (nabije) toekomst

Op basis van onze bevindingen uit de gesprekken en documenten doen wij een aantal aanbevelingen voor de (nabije) toekomst.

2.1. 'Rust, reinheid en regelmaat'

Op de vraag wat er nodig is in de toekomst en in de nieuwe opdracht antwoordde een geïnterviewde met de metafoor 'rust, reinheid en regelmaat'.

- Rust (en dus voorspelbaarheid) bieden: rust qua formatie, qua middelen, door de termijnen waarvoor opdrachten gelden.
- Reinheid qua opdracht: Het beter met elkaar vasthouden aan de opdracht en de visie die erachter zit? Met elkaar waken voor zijsturing, versnippering en de risico-regelreflex door incidenten.
- Regelmaat: regelmaat in het onderhouden van de relatie. In gesprek blijven met elkaar over 'wat zie je gebeuren in de praktijk? Waar lopen we met elkaar tegenaan? Met elkaar blijven meedenken omdat je partners bent'.
- Tegelijkertijd probeer je dit met elkaar waar te maken, binnen de context van een veranderende arbeidsmarkt waar wisselingen en verloop hoger zijn dan vroeger. Binnen de volgende contractperiode van acht jaar is het niet ondenkbaar dat 10 tot 20% van de medewerkers bij gemeente en wijkteamorganisaties zal wisselen. Dit vraagt om een manier van werken die minder afhankelijk is van individuen. (Zie ook de bevindingen onder 1.3).

2.2. Nieuwe contractperiode is een mooie kans om de hoofdopdracht samen te herzien

De nieuwe contractperiode biedt een mooie kans om focus in de nieuwe hoofdopdracht te brengen. Het is goed om voor de start van de eventuele aanbesteding, input hiervoor op te halen bij de huidige wijkteamorganisaties. Immers, kennis uit de praktijk is nodig om een goede opdracht te kunnen formuleren. Bijvoorbeeld:

- Actualiseer de hoofdopdracht, zodat deze weer past bij hoe de wereld er nu uit ziet en de grote opgaven van vandaag en (over)morgen in het sociaal domein.
- Denk na hoe je een soort moment met elkaar in kan bouwen om tussentijds bij te stellen als dat echt nodig is. Immers, over acht jaar zullen er wellicht andere belangrijke opgaven zijn.
- Welke aanvullende opdrachten zijn dusdanig belangrijk dat ze onderdeel moeten uitmaken van de hoofdopdracht? (En welke kunnen misschien weg?)
- Als er met KPI's gewerkt gaat worden, zorg met elkaar dat het er minder zijn, maar dat ze allemaal er echt toe doen en dat ze allemaal meetbaar zijn.
- Expliciteer met elkaar welke plek (het versterken van) de sociale basis heeft binnen de hoofdopdracht. Hoe zorg je dat het investeren en inzet plegen hierop beter geborgd wordt? Zo niet dan zal inzet hierop altijd kwetsbaar blijven en aan het kortste eind trekken ten opzichte van individuele hulp en zorg.
- Samenhangend hiermee is het een goede kans om kritisch te kijken naar de verschillende rollen die van de wijkteamorganisaties en hun medewerkers verwacht worden en in hoeverre die rollen elkaar kunnen belemmeren. Welke rol wil je dat de werkers hebben in de ogen van de inwoners? Zijn zij (het verlengstuk van) 'de gemeente'? Of worden zij als onafhankelijk

van de gemeente ervaren (ook richting de gemeente waar nodig)? Mogelijk is het recent verschenen 'Het verhaal van sociaal werk'⁹ hier helpend in.

- Tot slot zou het mooi zijn als de hoofdopdracht (en de betrokken medewerkers daarbij) en de doelen van het PACT beter met elkaar in verbinding worden gebracht, zodat ze elkaar kunnen versterken in plaats van langs elkaar heen lopen.

2.3. Meer continuïteit en samenhang in opdrachten en middelen daarvoor

Wetende dat aanvullende opdrachten nooit helemaal zullen verdwijnen (als is het alleen maar door de landelijke programma's die over gemeenten worden uitgestort) is het goed om na te denken hoe de negatieve gevolgen hiervan te minimaliseren. De vaak tijdelijke projecten met tijdelijke middelen zijn een bedreiging voor de zo hard nodige continuïteit in het sociaal domein.¹⁰

- Kijk met elkaar kritisch naar het doel van elke aanvullende opdracht. Past dit binnen de geest van de hoofdopdracht? Misschien is er een soort gezamenlijk 'gremium' op te richten voor het toetsen en verdelen van de aanvullende opdrachten.
- Experimenteer met het werken met jaarlijkse gemiddeldes van aanvullende gelden. Op basis van historie is er ongetwijfeld een beeld te krijgen van wat er ongeveer per jaar qua budget aan aanvullende opdrachten (zowel vanuit de gemeente zelf als landelijk) wordt gegeven. Reserveer hier als gemeente een jaarlijks flexibel bedrag voor, dat toegevoegd kan worden aan het totale wijkteambudget en waar de organisaties dus op kunnen rekenen.

9 *Het verhaal van sociaal werk*, De ArgumentenFabriek in opdracht van Sociaal Werk Nederland. (2024).

10 Onder andere: Engbersen, Jansen, Janssens, 2022. *Het geheim van de lange relatie: Continuïteit als voorwaarde voor een effectief sociaal domein*. En Britt et al, 2024, *De sociale basis versterken, investeren in de toekomst, Verandertheorie en bouwstenen voor overheden en maatschappelijke partners*.

- In de tussentijd is het op kortere termijn wellicht haalbaar om de verschillende (vaak kleine) budgetten per aanvullende opdracht te bundelen. Hiermee ontstaan meer middelen waarmee op thema's (die vaak met elkaar samenhangen) daadwerkelijk impact gemaakt kan worden. Impact die niet mogelijk was geweest als alle (kleine) bedragen los van elkaar gezien worden. Oormerk de samengevoegde budgetten voor een bepaald doel en geef ze dan aan de wijkteams.
- Tot slot is het ook vanuit continuïteit belangrijk om te voorkomen dat er nog meer drukte in de wijk ontstaat door professionals (al dan niet uit andere organisaties) die allemaal 'rennen' voor hun eigen projecten en bijbehorende potjes.

2.4. Opdracht en mandaat, helder en gedragen door de hele gemeente

Het belang van een helder geformuleerde en vervolgens breed gedragen visie is groot.¹¹ De visie geeft richting aan de opdracht voor de wijkteams (en andere partners), de inrichtingsvorm die daarbij past, en de samenwerkingsrelatie die gemeente en wijkteams met elkaar hebben.

- De nieuwe contractperiode is een kans om de visie met elkaar weer helder te krijgen (en indien nodig, te actualiseren). De visie dient gemeentebreed te worden gedragen. (Zowel op beleids-, uitvoerend als bestuursniveau). Het is *onvoldoende* dat deze visie (en opdracht en samenwerkingsrelatie die er uit voortkomt) vooral of zelfs alleen is van de wijkteams en de gemeentelijke ketenregisseurs en contractmanagers die frequent met hen samenwerken.
- Bestuurders en directeurs (bij gemeente en wijkteams) hebben de verantwoordelijkheid om die visie en relatie uit te dragen en voor te leven. Zowel intern als extern. Ook hier is het van belang om aandacht te hebben voor

11 Zoals onder andere blijkt uit de literatuurscan voor de 'Ondersteuningslijn Stevige Lokale Teams' in opdracht van de VNG.

het meenemen van nieuwe medewerkers in deze visie en relatie. (Rekening houdend met de onder 2.1 genoemde personele wisselingen).

- Een concrete manier om hieraan bij te dragen is om te stimuleren dat medewerkers van verschillende gemeentelijke afdelingen werken vanuit een gedeeld mensbeeld. (Onder andere gemeente Amsterdam werkt met trainingen waarin dit mensbeeld centraal staat voor collega's van Jeugd, Wmo én Participatie).
- Bovenstaande punten helpen om de omschreven partnerschapsrelatie die er is minder afhankelijk (en dus kwetsbaar) te maken van individuen.
- Een integrale opdracht vraagt ook om mandaat bij de wijkteams om ook echt integraal te kunnen werken, over gemeentelijke domeinen heen. Dit is in lijn met het Richtinggevend Kader van de VNG.¹²
- Helpend hierbij is bijvoorbeeld om altijd het kindperspectief te betrekken in de afwegingen die de volwassendomeinen (Wmo, Participatie, armoede en schulden, openbare orde en veiligheid) maken.¹³
- Een heldere en breed gedragen visie helpt ook de professionals die elke dag morele afwegingen moeten maken in hun werk. Uit onderzoek weten we dat het kunnen werken vanuit een stevige visie en hier ook bestuurlijke rugdekking bij ervaren, professionals helpt in het maken van deze afwegingen en bij het delen van de afwegingen met inwoners.

2.5. Politiek meenemen in visie over raadsperiodes heen

Om de punten onder 2.4 goed te laten werken, is het cruciaal om ook de politiek mee te nemen in de visie en de keuzes die hieruit voortkomen. Er zijn recentelijk mooie stappen hierin gezet waar de gesprokenen positief over zijn.

- Investeer in draagvlak bij de raad en het college voor de visie en opdracht, en de relatie die daaruit voortkomt. De opdracht gaat immers over raadsperiodes heen (en de opgaven in het sociaal domein zijn ook niet binnen een raadsperiode op te lossen). Ook hier is continuïteit cruciaal. Het college heeft hier (ook) een cruciale rol in te spelen richting de raad.
- Blijf de raad regelmatig en op verschillende wijzen informeren over en meenemen in het werk van de wijkteams.

2.6. Integraler werken blijven nastreven

Sterk verweven met 2.4 is het blijven nastreven van integraler werken als gemeente. Eerder is genoemd dat integraler werken over de ketens heen lastig is. Uit gesprekken (zowel binnen Zaanstad als elders) weten we dat het moeilijk is voor wijkteams om integraal te werken als de gemeente (te) verkokerd is.

- De visie en opdracht bieden richting over de verschillende ketens, opgaven en afdelingen heen. Hier kan je elkaar binnen de organisatie op aanspreken.
- Een praktisch helpend punt richting wijkteams is het strakker trechteren van communicatie van de gemeente naar de wijkteams. Het is wenselijk dat er een soort interne afweging plaatsvindt over welke inhoud/wensen/opdrachten naar de wijkteams gaan, en welke niet. Hiermee spreekt de gemeente meer met één mond richting de wijkteams.

¹² VNG (2024), *Richtinggevend kader Toegang, lokale teams en integrale dienstverlening*, p18.

¹³ RVS (2023). *Kinderen uit de Knel*.

2.7. Passende inrichtingsvorm

Er zijn (zoals kort genoemd in 1.7) verschillende inrichtings- en inkoopvormen voor sociale wijkteams.¹⁴ Meer hierover in Bijlage 3.1. Elke kent voor- en nadelen en geen zijn zaligmakend. Belangrijk is om deze voor- en nadelen transparant af te wegen. Een aantal dingen zijn belangrijk in dit kader:

- Een vorm van georganiseerde tegenmacht is cruciaal. De wijkteamorganisaties kunnen deze rol vervullen richting de gemeente. Dit is makkelijker om deze rol te vervullen als zij wat meer op afstand staan van de gemeente. (Dit is helpend maar geen garantie. Ook binnen organisaties is natuurlijk georganiseerde tegenmacht belangrijk.)
- Een langjarige opdracht (met voorspelbare, langjarige financiering) is cruciaal voor het kunnen bouwen aan partnerschap en het investeren in de organisaties en hun mensen. Waarbij het dus zoeken is naar een manier van tussentijdse reflectie op de opdracht, wetende dat de ontwikkelingen in de samenleving nooit stil staan.
- Houd rekening met de eerder genoemde kijk van de inwoner op de wijkteams (worden ze gezien als onderdeel van de gemeente?). Dit is zeker van belang waar je inwoners wil bereiken die instituties (zoals de gemeente) wantrouwen.
- In het vraagstuk rond het werken met één of meerdere aanbieders is de eerder genoemde diversiteit en kleur van de verschillende organisaties belangrijk mee te wegen, evenals de benoemde gedeelde risico's in het werken met meerdere aanbieders.
- Denk met elkaar na over hoe – meer dan nu – met elkaar te zorgen voor de expertise en vakmanschap op de hulpvragen die in sommige wijken weinig voorkomen. Voor welke doelgroepen of hulpvragen leent gebiedsgericht werken zich minder? Wat is er mogelijk qua onderlinge uitwisselingen van professionals met bepaalde expertise tussen de wijkteamorganisaties?

¹⁴ Gebiedsgericht of niet? Werken met één of meerdere aanbieders? (Quasi) inbesteed bij de gemeente of niet? Via subsidies of aanbestedingen? Et cetera.

- Voor het maken van de afweging welke voor- en nadelen bepalend zijn is geen blauwdruk. Helpend is misschien het recent verschenen 'Keuzekompass aanbesteden in sociaal domein' van de gemeente Utrecht.¹⁵

2.8. Betekenisvol verantwoorden

In de zoektocht naar betekenisvolle verantwoording zijn diverse zaken belangrijk:

- De complexe opgaven waar gemeenten en stevige lokale teams voor staan zijn slecht te vatten in de controlerende vorm van verantwoording uit het New Public Management-denken. (Zie ook het eerder advies over KPI's onder 2.2).
- Streef monitoring na gericht op kwaliteitsverbetering. Om professionals mee te krijgen in het monitoren (en registreren), moet de monitoring de professional en hiermee de inwoner dienen.
- Wees bewust dat wat een gepaste vorm van verantwoording is, afhankelijk is van vele factoren. Elk type opgave vraagt een eigen strategie om de resultaten en effecten inzichtelijk te maken. Dezelfde soort verantwoording vragen voor alle inzet in het sociaal domein is niet realistisch.¹⁶
- Een afgeleide hiervan, wat helpend is in het verantwoorden in het sociaal domein, is het meer werken met verandertheorieën: dus meer aandacht besteden aan de redeneringen "als ik A doe, op deze wijze, dan draagt dat bij aan het bereiken van ambitie B, want ..." gebruikmakend van een mix van professionele, wetenschappelijke en ervaringskennis. Hiermee verschuift de focus van (vaak tevergeefs) willen 'bewijzen' welke effecten je hebt bereikt, naar het aannemelijk maken met elkaar welk positief aandeel in

¹⁵ <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/56f3c4e8-289c-4e1b-95b7-ebfaf32bb885?documentId=28ca6afd-2d33-4443-9b2b-3f383d28b13e>.

¹⁶ Professor Alnoor Ebrahim heeft in zijn publicatie 'Measuring social change, performance and accountability in a complex world' het Contingency framework for social performance' ontwikkeld als denkkader hiervoor. Dit model helpt in het samen kiezen van een strategie voor het formuleren van een aanpak en het in beeld brengen van resultaten en effecten.

het geheel jouw bijdrage is geweest. Groot voordeel van werken met veranderingstheorieën is ook dat als dingen niet gaan zoals gehoopt, je makkelijker kan kijken welke veronderstellingen in de veranderingstheorie niet werken en waarom dan niet. Ligt het bijvoorbeeld aan de wijze van uitvoering? Zijn er randvoorwaarden waar niet aan is voldaan? Is er een externe factor die meespeelt? (Of klopt de veronderstelling simpelweg niet?)

- Tot slot, maar niet minder belangrijk op dit punt, is meer aandacht voor de feedback loop van uitvoering naar beleid en terug. Wijkteamorganisaties kunnen harder hun best doen om signalen uit de praktijk op te halen uit de teams, te analyseren en te delen met de gemeente. (Dit kost tijd, wat ook gefaciliteerd moet zijn in de nieuwe opdracht). Belangrijk is vervolgens dat deze analyses op de juiste plek bij de gemeente besproken worden en dat er goede terugkoppeling is naar de professionals in het veld (zodat zij ook gemotiveerd blijven om te signaleren). Dit draagt bij aan het zogeheten 3e-orde leren. Waarbij we willen benadrukken dat leren binnen en tussen organisaties niet vanzelf gaat. Het moet georganiseerd worden. Hierover meer in bijlage 3.4.

2.9. Nieuwe opdracht onder druk van schaarste

De nieuwe opdracht wordt geformuleerd onder druk van schaarste in financiële middelen én in mensen. Beleidsstukken en de bijbehorende opdrachten hebben de neiging om ambitieus geformuleerd te zijn, wat op gespannen voet staat met de mogelijkheden en middelen die beschikbaar zijn.

- Ondanks de schaarste (of juist door deze schaarste) is het belangrijk voor ogen te houden dat bezuinigingen in het sociaal domein en de sociale basis uiteindelijk tot meer maatschappelijke kosten leiden. Een te beperkte focus op wettelijke taken vanuit financiële tekorten verminder het positief hefboomeffect die goed werkende wijkteams kunnen hebben.¹⁷ Gemeente Tilburg is een voorbeeld van een gemeente die ook in financieel moeilijke tijden vasthield aan budgetten voor de sociale basis en het sociaal werk daarbinnen.
- Kom als gemeente en wijkteamorganisaties met elkaar¹⁸ tot een gedeeld beeld wat je als organisaties wel doet, wat je niet (meer) doet en waarom. Waar komt de focus te liggen? En voor welke inwoners? En voor welke gebieden?¹⁹ Wat is een ondergrens die je met elkaar zeker wil bewaken en hoe communiceer je daarover aan inwoners? Dit gesprek niet goed voeren leidt vaak tot de kaasschaafmethode waar zowel inwoners als professionals onder lijden. Het continu voelen niet in staat te kunnen zijn om je

17 Zie VNG & Divosa, *De waarde van het sociaal domein, Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezond samenleven*, 2023. En ook Britt, Kwakernaak, Van de Werfhorst, *De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo, Een analyse van beleidskeuzes en uitgaven in de sociale basis in relatie tot de ontwikkeling van de (uitgaven aan) Wmo-maatwerkvoorzieningen (2017-2023)*, 2024.

18 Vanuit de inhoud is het wenselijk dat input van wijkteamorganisaties meegenomen wordt in deze afweging. Indien dit vanuit het aanbestedingsrecht mogelijk problematisch is, dan is het goed dit te doen voordat de aanbestedingstermijn ingaat. Of onderzoeken of dit via bijvoorbeeld een marktconsultatie is te doen.

19 'Durf te differentiëren' is al een van de Zaanse principes. In wezen heb je dat gesprek ook nodig op gemeentelijke niveau. Waarbij het belangrijk is te realiseren dat als je je over de hele line wat terugtrekt, je bepaalde groepen daarmee meer raakt dan anderen.

werk goed uit te voeren is van grote negatieve invloed op mensen in een sector waar die mensen juist keihard nodig zijn.

- Tot slot is in staat gesteld worden om een goede werkgever te zijn (en het vervolgens ook echt zijn!) positief van invloed op het tegengaan van één van de twee schaarstes (mensen).

2.10. Randvoorwaardelijke faciliteiten op orde

Randvoorwaardelijke faciliteiten zijn belangrijk in het makkelijker (of onbedoeld, moeilijker) maken van het dagelijks werk van de medewerkers. Ongeacht of deze faciliteiten in de toekomst belegd worden bij gemeente of wijkteams zijn er een aantal dingen belangrijk:

- Ga uit van het principe dat de eindgebruiker het beste weet wat passend is voor het goed kunnen doen van het werk. Maak hier wel met elkaar onderscheid tussen wat aan faciliteiten *'need to have'* en *'nice to have'* is.
- Zorg voor (ICT-)systemen die passen bij de aard van het werk en de soorten maatschappelijke resultaten die je samen wil bereiken. (Zie ook het advies over de KPI's onder 2.2).
- Wees bewust dat deze randvoorwaarden (huisvesting, informatiehuishouding, telefoons en apps, etc.) ook allemaal van invloed zijn op een aantrekkelijke werkgever (kunnen) zijn en het werkplezier van medewerkers.

3 Bijlagen

Extra uitleg over aantal thema's

In deze bijlagen werken we een aantal onderwerpen iets verder uit. Wij maken hierbij gebruik van teksten²⁰ uit een quickscan op wetenschappelijke en 'grijze' literatuur naar helpende en werkende factoren voor gemeenten en wijkteams in hun opdrachtgevende en opdrachtnemende rol. Deze quickscan is in 2023 door onder andere medewerkers van het Verwey-Jonker Instituut gedaan in opdracht van de Ondersteuningslijn Stevige Lokale Teams van de VNG. Onderdelen van deze teksten nemen we hier graag op als achtergrondinformatie omdat wij op sommige punten veel raakvlakken zien met de Zaanse vraag. Waar in de quickscan gesproken wordt van 'stevige lokale teams' kan in de Zaanse situatie 'wijkteams' worden gelezen.

3.1. Visie

Een goede visie op de gewenste ontwikkelingen in het sociaal domein, en daarbinnen op de toegang tot hulp in de nabijheid en tijdige ondersteuning, en de rol en verwachtingen van het stevig lokaal team, is cruciaal.

Een goede visie klinkt door in alle vervolgstappen waar gemeenten en sociaal-team organisaties mee te maken hebben. Door maatschappelijke opgaven te concretiseren in een goede visie, wordt richting gegeven aan heldere doelstellingen.

20 Concreet bijlagen 3.1, 3.2, 3.3 en 3.5. Voor bijlage 3.4 putten wij uit TOPKLAS MAATWERK CITYDEAL (concept) van Dr. AJ Kruiter en Sophie Albers,

Deze heldere doelstelling vormen het fundament voor goed beleid.

Door zowel in het dagelijks werk, als bij beleidskeuzes de vraag te stellen 'op welke wijze draagt dit bij aan onze visie?' dwingt de visie keuzes af en maakt ze consistent en uitlegbaar naar alle betrokkenen.²¹ Een goede visie is leidend voor de (prestatie)afspraken die partijen met elkaar maken²² en legt hiermee de basis voor een effectieve samenwerking tussen partijen.²³ Zo leidt een goede visie tot gemeenschappelijke prioriteiten²⁴ en hiermee versnelling van uitvoering van plannen.²⁵

Dit klinkt als een open deur. Maar wat maakt in deze context een 'goede' visie? Want het is makkelijker gezegd dan gedaan. Doelen in de publieke sector zijn zelden ééndimensionaal. Maar met gestapelde doelen is het lastig om de inzet van middelen te prioriteren en wordt de uitvoering ingewikkeld.²⁶

21 KPMG (2019), *Basisfuncties voor lokale teams in kaart*.

22 De Bruijn en Coffijberg (2021), *Dynamiek in de driehoek: prestatieafspraken, visies en instituties. Over het samenspel tussen gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisatie - lessen uit visitaties*.

23 Schruijer & Vansina (2011), *De betekenis van interorganisatieel leiderschap*.

24 De Bruijn en Coffijberg (2021), *Dynamiek in de driehoek: prestatieafspraken, visies en instituties. Over het samenspel tussen gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisatie - lessen uit visitaties*.

25 René Peeters (2018), *Met andere ogen: Advies voor samenwerking en versnelling voor de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd*.

26 Denkwerk (2020), *Publiek en effectief, het kan! Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland*

Wat weten we dat helpt en werkt:

Een heldere visie en doelstellingen zijn concreet en begrijpelijk

Kenmerk van een goede visie en de maatschappelijke doelstellingen die daaruit volgen, is dat ze **helder geformuleerd**, en **concreet** zijn.^{27,28} Dit druist in tegen de ambtelijke en politieke reflex om doelen heel mooi, maar ook dusdanig algemeen te formuleren, dat niemand er tegen kan zijn. Maar dit geeft onvoldoende richting. Concreet en begrijpelijk betekent niet dat vaktaal verboden is, want daar ontkom je niet aan. Wel moeten betrokkenen elkaar over en weer blijven bevragen wat men onder begrippen verstaat.²⁹ Onnodig jargon en container begrippen dienen vermeden te worden. De formuleringen dienen navolgbaar te zijn.³⁰

Goede visies worden opgesteld samen met relevante partners...

De uitvoering dient meegenomen in het formuleren van de visie en maatschappelijke doelstellingen. Dit vraagt om een goede verbinding tussen alle belanghebbende actoren. Betrek dus de relevante belanghebbenden, zoals de professionals, de experts en de gezinnen en huishoudens (met een hulpvraag). Voor een goede visie en doelstellingen is belangrijk dat partijen tot een gezamenlijke probleemdefinitie komen.

... en sluiten aan bij wat er lokaal speelt.

Goed weten wat lokaal speelt en waar gezinnen en huishoudens tegenaan lopen is nodig. Wie wonen er in de buurt? Wat zijn volgens gezinnen en huishoudens de problemen in de buurt? Welke partijen zijn er werkzaam?³¹ Het betrekken

27 <https://nederlands-jeugdinstituut.foleon.com/wegwijzer-gemeenten/bouwstenen/1-ambitie>.

28 Alnoor Ebrahim (2019), *Measuring social change*.

29 Britt, A. e. a. (2022), *Leren sturen en verantwoorden in de sociale basis*.

30 Associatie Wijkteams (2022), *Kwaliteit-moet-je-doen.-Kwaliteitsstatuut-wijkteams-versie-1.0*.

31 EKdK (2022), *Het organiseren van Wijkgericht werken met het gewone leven als vertrekpunt*.

van gezinnen en huishoudens is dus nodig.^{32,33} Ook voor het betrekken van gezinnen en huishoudens is taal weer belangrijk. Een gelijkwaardig dialoog vraagt om taal die gelijkwaardig is. Niet om taal die 'imponeren, devalueert, veroordeelt of exclusief is.'³⁴

Visie, waarden en leidende principes blijven stabiel

Het is belangrijk om langdurig (over collegeperioden heen) vast te houden aan deze gezamenlijke visie en de onderliggende waarden. De maatschappelijke opgaven waar gemeenten en stevige lokale teams voor staan, vragen een lange adem.³⁵ Consistent en coherent beleid gedurende een langere periode brengt rust in maatschappelijke organisaties die financieel en beleidsmatig van overheden afhankelijk zijn.³⁶

Een gedragen visie fungeert als schild tegen de waan van de dag: het risico dat incidenten en korte termijnoverwegingen het beleid en de uitvoering van stevige lokale teams negatief beïnvloeden. Het schept ook de politieke rugdekking (vanuit bestuur opdrachtgever en opdrachtnemer) voor de afwegingen van professionals in de stevige lokale teams.³⁷

Dit betekent niet dat alles in beton gegoten is. Het werken in de praktijk, vervolgens bespreken van ervaringen en resultaten, geeft mogelijkheden de gezamenlijk geformuleerde visie aan te scherpen, zo nodig te herzien en bij te stellen.³⁸

32 Van Yperen, T. (2013), *Met kennis oogsten. Monitoring en doorontwikkeling van een integrale zorg voor jeugd*.

33 Sok, K., van Xanten, H. & van Schaijk, R. (2019). *Het kwaliteitskompas in de praktijk: Kwaliteit en outcome in het sociaal domein*. Utrecht: Movisie.

34 Floortje Scheepers (2021), *Mensen zijn ingewikkeld*.

35 Frouke Sondeijker e.a. (2021), *Eigenwijs transformeren*.

36 Engbersen, Jansen, Janssens (2022), *Het geheim van de lange relatie. Continuïteit als voorwaarde voor een effectief sociaal domein*.

37 Andrew Britt e.a. (2023), *Het belang van zorgvuldig afwegen*.

38 A. Kooiman, e.a. (2023), *Toegang in ontwikkeling Bronnenstudie naar de ontwikkeling van de gemeentelijke toegang*.

Samenhang is nodig tussen de lokale en regionale visie (op ondersteuning en de inkoop ervan)

In het sociaal domein is de relatie tussen de gemeente en de regio cruciaal. De leefwereld van gezinnen en huishoudens beperkt zich namelijk niet tot gemeentegrenzen, en het werk van welzijns-, hulp- en zorgaanbieders ook niet. Veel vormen van ondersteuning worden regionaal ingekocht. Ook kan niet verwacht worden dat voor weinig voorkomende problemen, op gemeentelijk niveau voldoende expertise georganiseerd kan worden.

Onderzochte gemeenten die succesvol zijn in de transformatie, werken allen vanuit een relationeel netwerkperspectief. Waar er nauwe samenwerking in de regio is, is dat omdat ideeën van de gemeenten goed aansluiten bij die van de regio.³⁹ De visies van gemeenten binnen een regio (op ondersteuning in het sociaal domein, en de rol tussen stevig lokaal team en specialistische aanbieders) dienen op elkaar afgestemd te worden. (Of elkaar minimaal niet in de weg te zitten). Dit punt komt ook terug bij goed bestuur, en bij inkoop en bekostiging.

In een gemeente en in een lokaal team-organisaties kan gewerkt worden met deelvisies zowel inhoudelijk als geografisch, om hiermee recht te kunnen doen aan de *couleur locale* van een gebied met elk eigen netwerkstructuren, populaties, kansen en bedreigingen.

Wat betekent dit bijvoorbeeld voor een gemeente?

Hier vatten wij beknopt de adviezen uit dit hoofdstuk samen, specifiek gericht op de opdrachtgevende en opdrachtnemende rol.

- Betrek de benodigde belanghebbenden actief bij het opstellen van de visie. Zorg dat hier tijd en middelen voor zijn.
- Weten wat er lokaal speelt betekent het actief ophalen hiervan bij bewoners, en via sleutelfiguren en netwerkpartners met voelsprietten in de buurt.
- Stabiliteit van gezamenlijk visie, waarden en leidende principes (over collegeperioden heen) is cruciaal. Dit betekent het goed meenemen van raad en bestuur in deze denklijn. Raad en bestuur moeten zich hieraan committeren.
- Hou elkaar scherp in het concreet formuleren van meetbare doelen, nu en in de toekomst. Het is belangrijk om het bewustzijn bij betrokkenen erin te houden door zelf alert te blijven op het concreet formuleren in de eigen teksten, en elkaar als collega's hierop aan te spreken en scherp te houden. Dit vraagt een cultuurverandering die niet vanzelf gaat. Dit dient in ieder geval actief gesteund, uitgedragen en voorgeleefd te worden in alle lagen van de organisatie.

Wat betekent dit bijvoorbeeld voor een lokaal team-organisatie?

- Het is essentieel dat elk team de onderliggende visie, normen en waarden eigen maakt, deze met elkaar bespreekt en deelt.
- Pak de kans om actief mee te praten en te denken met de gemeente met het bieden van input vanuit hun perspectief voor de visie. Geef ook duidelijk aan welke randvoorwaarden dit vraagt.

³⁹ Frouke Sondejker e.a. (2021), *Eigenwijs transformeren*.

3.2. Goed bestuur in relatie tot stevige lokale teams

Als de visie en de daaruit voortkomende waarden en leidende principes zijn bepaald, is het van belang de rollen en taken van de gemeente (als opdrachtgever en als regievoerder/stelselverantwoordelijke) en de rollen van de lokale teamorganisatie uit te werken.

Goed bestuur vanuit lokale team-organisaties en gemeente is daarom gericht om optimale condities te creëren zodat professionals zich gesteund voelen in hun dagelijks werk.

Bestuur (governance) gaat in dit stuk om de wijze van besturen van zowel gemeente als lokale team-organisaties, de gedragscode en het toezicht op organisaties en binnen netwerken. Deze definitie gaat ervan uit dat sturing voortkomt uit acties van diverse partijen die verschillende relaties met elkaar hebben en niet alleen vanuit een centrale partij (zoals de directie of de gemeente). Het betreft dus diverse onderwerpen zoals organisatievorm, rollen, verantwoordelijkheden en leiderschap, die samen goed bestuur vormen.

Wat weten we dat helpt en werkt

Goed bestuur in relatie tot stevige lokale teams valt uiteen in een paar hoofdonderdelen:

- De **inrichtings- en organisatievormen** van het lokale team.
- De **verschillende rollen** die je als overheid en organisatie hebt, en de mate waarin je **rolvast** weet te zijn. Hieruit volgend ook de vrijheid die je aan elkaar geeft.
- Versimpeling van beleid en regels door de gezinnen en huishoudens als uitgangspunt te nemen.

- Wat op lokaal niveau geregeld kan en moet worden, en wat op regionaal niveau geregeld kan en moet worden, en hoe deze twee zich tot elkaar verhouden.
- Het belang van leiderschap binnen bovenstaande punten.
- Tot slot raakt ook aan en hoe en waarover je verantwoording vraagt en geeft. Deze onderwerpen werken wij verder uit in het hoofdstuk 'Volgen (monitoren) en leren'.

Inrichtings- en organisatievormen

Er zijn in de praktijk verschillende manieren waarop de gemeente de lokale teams (als juridische entiteit) heeft gepositioneerd:

- Lokale teams kunnen onderdeel zijn van de gemeente (al dan niet met de medewerkers in dienst van de gemeente).
- De functie van lokaal team kan belegd zijn bij een separate speciaal opgerichte rechtspersoon (bijvoorbeeld een stichting).
- De gemeente belegt de functie bij één hoofdaanbieder.
- De gemeente belegt de functie bij meerdere aanbieders.⁴⁰

Daarnaast zijn er verschillende organisatievormen, waarvan 1) Integrale teams voor alle hulpvragen; 2) Doelgroep- en domeinspecifieke teams en; 3) Generalistische teams als voorpost voor specialistische teams, de drie meest voorkomende vormen zijn. Op afstand gevolgd door: 4) Integrale teams voor multiproblematiek. Dit betekent dus dat er een deel van de lokale teams werkt met specifieke 'jeugdteams' of zelfs volledig op jeugd en gezin gericht zijn, waar in andere gemeenten men met zogeheten '0-100 teams' werkt.

⁴⁰ Silke van Arum e.a. (2023), *Sociale (wijk)teams: peiling 2022 Vijfde landelijke peiling onder Nederlandse gemeenten (najaar 2022)*.

Uit de literatuur komt niet naar voren dat één organisatievorm op positionering duidelijk beter of slechter is dan een andere.

*'Om aan (...) functionaliteiten te kunnen voldoen is het (...) zeer de vraag of bepaalde modellen van de ene gemeente naar de andere gemeenten overdraagbaar zijn. Gemeenten kunnen absoluut van elkaar leren, maar dat is iets anders dan het eenvoudig transplanteren van een organisatie- of financieringsmodel van de ene gemeenten naar de andere.'*⁴¹

Uit onderzoek blijkt wel dat in gemeenten die succesvol zijn in de transformatie, zowel gemeente als uitvoerende partijen, beseffen dat zij strategische partners zijn in deze transformatie, wat aan de basis ligt voor succesvolle samenwerkingsrelatie.⁴²

Ook kunnen we stellen dat in het algemeen geldt dat het werken met een relatief klein aantal organisaties (eventueel in consortiumvorm) voordelen heeft om te kunnen komen tot strategische partnerschap.⁴³ Immers, voor partnerschap is het nodig om te investeren in de relatie, elkaar te kennen, hetzelfde beeld te hebben bij de visie die je wilt uitdragen en de vertaling van deze visie in werkprocessen. Dit lukt alleen met een beperkt aantal partners, waarbij de gewenste inhoudelijke transformatie (voortkomend uit de visie) onderdeel is van de afspraken, en dat deze afspraken gemaakt worden voor de langere termijn.⁴⁴

Een uitgebreid overzicht van bestaande inrichtingsvormen, en wat per vorm op basis van overwegingen en eerste ervaringen positieve punten en

aandachtspunten kunnen zijn, is *Organisatievormen en positionering van (wijk)teams, Overwegingen en ervaringen van gemeenten in beeld*.⁴⁵

Eén specifieke inrichtingsvorm die we hier wel willen uitlichten is **de vraag of het lokaal team 'binnen' de gemeente wordt gepositioneerd (of juist niet)**. Wij lichten nu specifiek deze vorm eruit omdat veel van de gemeenten die nu nog alleen een vraagverhelderende en indicerende 'toegang' hebben, dit vooral nog binnen de gemeente zullen hebben georganiseerd.

- Een belangrijk voordeel van binnen de gemeente hebben van het lokaal team is dat de verantwoordelijkheden juridisch en organisatorisch duidelijk zijn. De gemeente is eindverantwoordelijk.
- Aandachtspunten en hiermee mogelijke nadelen zijn echter:
 - Grotere kans op politieke inmenging.
 - Het in huis moeten halen van veel (extra) expertise en dus meer personeel.
 - Eventuele negatieve associaties van gezinnen en huishoudens over 'de gemeenten' stralen af op de lokale team-medewerkers, die juist ook als rol moeten hebben dat ze 'naast de gezinnen en huishoudens kunnen staan.
 - Gemeenten worden hiermee zelf aanbieder van jeugdhulp en moeten daarom aan alle eisen van de jeugdwet voldoen.⁴⁶
 - En vertroebeling van de rollen (rolmenging) doordat gemeenten verantwoordelijk zijn voor zowel het toezicht als de uitvoering van hulp.⁴⁷

Samenvattend is en blijft het met elkaar zoeken en met elkaar in gesprek blijven over hoe niet de regels, maar de achterliggende inzichten, mechanismen en

41 Rienk Janssens, (2023), *Nieuwsgierig verbeteren. Over de veranderopgave in de lokale toegang tot hulp en ondersteuning* (p. 11).

42 Sondelijker e.a. (2021), *Eigenwijs transformeren*.

43 Andrew Britt e.a. (2021), *Leren, sturen en verantwoorden*.

44 José Manshanden et al. (2020), *De kracht van wijd reiken*.

45 Thijs van den Enden e.a. (2017), *Organisatievormen en positionering van (wijk)teams, Overwegingen en ervaringen van gemeenten in beeld*, IWW.

46 IGJ (2023) Rapport - *De centrale rol van lokale teams in de jeugdhulpketen, Wat goed gaat, wat beter kan en waar de lokale teams staan in relatie tot het Toekomstscenario en de Hervormingsagenda*. p.4.

47 Thijs van den Enden e.a. (2017), *Organisatievormen en positionering van (wijk)teams, Overwegingen en ervaringen van gemeenten in beeld*, IWW.

onderliggende principes achter de 'goede voorbeelden' opgeschaald en benut kunnen worden.⁴⁸

Bewustzijn van verschillende sturingsrollen en momenten waarop je deze inneemt

Het is belangrijk om als gemeente bewust te zijn welke 'soort overheid' je bent op welk moment. (De NSOB maakt onderscheid naar de Rechtmatige, Presterende, Netwerkende en de Responsieve Overheid). Als gemeente moet je hier bewust van zijn, en het moet ook glashelder zijn richting je lokale teamorganisatie (en uiteraard andere partners).

Vanuit het perspectief van de *Rechtmatige overheid* staat legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. Gemeenten focussen hier op het waarborgen van wettelijke taken. De *Presterende overheid* gaat om het meetbaar bereiken van doelen. In de rol van *Presterende overheid* zorgen gemeenten ervoor dat beleid effectief en efficiënt wordt uitgevoerd. De *Netwerkende overheid* focust eveneens op het bereiken van doelen, maar doet dit meer van buitenaf en focust op het organiseren en betrekken van relevante partijen. De *Responsieve overheid* richt zich op het ondersteunen van bestaande initiatieven in de maatschappij. Gemeenten dragen hier niet hun eigen plannen naar buiten, maar sluiten aan bij bewegingen die al aanwezig zijn.⁴⁹

48 Schulz e.a. (2020), *Experimenteren en opschalen, Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven*, NSOB.

49 Schulz e.a. (2017), *Sturen en stromen: Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*, NSOB.

In de praktijk is het voor veel gemeenten zoeken wanneer ze welke rol innemen. Westerbeek en Schurer noemen dit 'Maatwerksturing' met verschillende fases voor verschillende rollen:

- Beleidszoekende fase: er is veel ruimte voor partijen om hun visie in te brengen op basis van hun deskundigheid en kennis van de situatie. Tijdens deze fase laat de gemeente ruimte.
- Na vaststelling van beleid, moet de gemeente op basis van de beleidskeuzes ook de richting aangeven en toesturen naar de gestelde punt op de horizon. Hoe duidelijker de doelen, hoe duidelijker er ook te sturen valt in de gestelde richting.
- Afspraken maken met de uitvoerende instellingen: na deze afspraken maken kan de gemeente meer loslaten: ruimte bieden aan die instellingen en professionals om naar bevind van hun deskundigheid te handelen en te werken aan het realiseren van de gestelde doelen.
- Bij de uitvoering van een opdracht waar veel nog onduidelijk is, willen veel gemeenten betrokken blijven. Het gaat dan minder om sturend aanwezig zijn, maar wel gezamenlijk zoeken naar de beste manieren van aanpak. De gemeente kan daarbij een faciliterende rol op zich nemen, maar binnen de gestelde beleidskaders.⁵⁰ Dit zal in de praktijk veel spelen bij de opgaven waar lokale teams aan werken.

Samenvattend is er dus balans nodig tussen helder opdrachtgeverschap en vertrouwen in de praktijk. Waarbij betrokkenheid als prettig wordt ervaren door sociaal team-organisaties, maar bemoeienis met de precieze uitvoering storend is en tijd kost.⁵¹

50 F. Wester en R. Schurer (2016), *Sturen van een gebiedsgerichte aanpak*.

51 Britt, Kwakernaak, e.a. (2022), *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*.

Rolvastheid

Uit onderzoek komt naar voren dat het helpend is voor partners van gemeenten als de gemeente vervolgens ook rolvast is.⁵² Gemeenten die succesvol zijn in de transformatie voelen zich procesverantwoordelijke, richten zich op de lange termijn in hun ambities, en nemen op deze wijze een sterke rol in het gehele netwerk.⁵³

Ook dienen gemeenten bewust te zijn dat de transformatie ook een verandering qua gemeentelijke organisatie vraagt. En dat zij met hun partners vasthouden aan de visie en hierop doorbouwen. Dus dat gemeenten en organisaties niet in de "risico-regel reflex" schieten bij tegenslagen (bijvoorbeeld financiële schaarste of incidenten of calamiteiten).⁵⁴

Gezinnen en huishoudens als uitgangspunt vraagt om versimpeling van beleid, tegengaan van een overdaad aan regels, en in staat zijn om een integrale opdracht te formuleren

Belangrijk onderdeel van goed bestuur in deze context is een versimpeling van beleid en regels.

De recente bronnenstudie *'Toegang in ontwikkeling'* stelt als eerste werkend element voor een succesvolle toegang 'eenvoud en de inwoner als uitgangspunt'. Het begint volgens de literatuur met beter en vooral minder beleid. Wat er voor zal zorgen dat de uitvoering gemakkelijker gaat. Voor de kenmerken van goed beleid verwijzen wij naar *Het raamwerk van publieke impact* in de inleiding. De literatuur stelt bijvoorbeeld voor de hoeveelheid verschillende

gemeentelijke regelingen terug te dringen,⁵⁵ of samen het (vaak snel groeiende) arsenaal aan 'nadere' regels in de gaten te houden en in toom te houden'.⁵⁶

Versimpeling van beleid en regels betekent voor lokale team-organisaties (de 'opdrachtnemer') bijvoorbeeld kritischer kijken naar wat er echt allemaal nodig is qua eigen opgelegde registraties. Aanbieders worden opgeroepen te snijden in de belemmeringen die zij zelf opwerpen, die de ruimte voor hun professionals beperkt. Dit proces moet (door zowel opdrachtgevers als -nemers) gezien worden als een gezamenlijk proces en verantwoordelijkheid.⁵⁷

De beweging naar succesvolle stevige lokale teams vraagt om integraler beleid en het vervolgens kunnen geven van een integrale opdracht (aan partners), naast de benoemde algehele verbetering en versimpeling van beleid. Voor een succesvolle transformatie naar integraal werkende stevige lokale teams kan het niet zo zijn dat er binnen gemeenten nog beleidsafdelingen langs de verschillende wetten worden georganiseerd.

Integraler beleid houdt in deze context minimaal in dat de verschillende beleidsdocumenten congruent met elkaar zijn en elkaar dus niet tegenspreken. Het lijkt een open deur, maar het komt in de praktijk te vaak voor dat verschillende overheidsinzet elkaar in de weg zit.

In de literatuur wordt gebieds- of opgavegericht werken genoemd als manier om schotten tussen gemeentelijke afdelingen, diensten en sectoren binnen de gemeentelijke organisatie te helpen doorbreken.⁵⁸

55 A. Kooiman, e.a. (2023), *Toegang in ontwikkeling Bronnenstudie naar de ontwikkeling van de gemeentelijke toegang*.

56 Jeannet Buurman (2022), *Wijkteams in opbouw: een bodemonderzoek*,

57 ZonMw (2018), *Eerste evaluatie jeugdwet*.

58 Uytterlinde, et al (2020), *Werken aan opgaven in de wijk. Gebiedsgerichte organisatie modellen in vier gemeenten*. (p.11).

52 Britt, Kwakernaak, e.a. (2022), *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*.

53 Sondelijker e.a. (2021), *Eigenwijs transformeren*.

54 Sondelijker e.a. (2021), *Eigenwijs transformeren*.

Tot slot heeft het kunnen geven van een integrale opdracht ook hele praktische (maar wel belangrijke) kanten: bijvoorbeeld dat contactpersonen van lokale team-organisaties niet te maken heeft met een (of meerdere) contactpersonen van diverse gemeentelijke beleidsdomeinen. Uit literatuur en diverse gevoerde gesprekken blijkt dat er te vaak lokaal-teammedewerkers te maken hebben met een veelheid van beleidsmedewerkers die soms ook met elkaar conflicterende opdrachten geven.^{59,60}

Als gemeente is het belangrijk om het aantal contactpersonen voor het team flink te beperken. En dat daarnaast ook gezorgd wordt voor het inhoudelijk 'trechteren' van de verschillende opdrachten aan het team.

Leiderschap

Zoals eerder genoemd bij de organisatievormen, is er niet één model of vorm dat het beste werkt. In veel situaties waar het goed gaat hangt het samen met leiderschap en organisatiecultuur en eigenaarschap van alle betrokken actoren.⁶¹

In sommige stukken wordt het belang en de kenmerken van 'transformatie-leiders' geroemd.⁶² Waarbij typerend voor transformatie-leiders is dat zij de ruimte opzoeken tussen de regels – allemaal voor het goede doel. Waarbij het volgens de literatuur belangrijk is dat controlerende instanties die ruimte moeten bieden door te werken met passende manieren van verantwoording waarmee de transformatie ruim baan krijgt.⁶³

59 Britt e.a. (2022), *Analyse integrale opdracht WJJeindhoven: na versnellen weer vertragen*.

60 Groepsgesprek met regioadviseurs, i-Sociaal Domein, 27-11-23.

61 Rienk Janssens (2023), *Nieuwsgierig verbeteren. Over de veranderopgave in de lokale toegang tot hulp en ondersteuning*.

62 Yperen & Hageraats, 2018: (p.7).

63 Yperen & Hageraats, 2018: (p.7).

Andere stukken spreken weer over het belang en kenmerken van netwerk-leiderschap (zie hoofdstuk over netwerksamenwerking).⁶⁴

Belangrijk is in ieder geval de realisatie dat ook organisatiecultuur een veranderkundig traject is van de lange adem. Wat doorleefd moet worden in alle lagen van de organisatie. Het is niet iets wat van vandaag op morgen is opgelost met een cursus, handreiking of bijeenkomst.

Wat betekent dit bijvoorbeeld voor een gemeente?

Hier vatten wij beknopt de adviezen uit dit hoofdstuk samen, specifiek gericht op de opdrachtgevende en opdrachtnemende rol.

- Benut de inhoudelijke kennis van aanbieders/het lokaal team.
- Streef naar langjarige strategische partnerschappen.
- Zorg voor continuïteit in de uit de visie voortkomende koers. Over collegeperioden heen. Vermijd de valkuil om in de risico-regelreflex te schieten in moeilijke tijden.
- Bied passende randvoorwaarden aan partners om ook de rol van strategische partner te vervullen. Dit betekent niet alleen tijd faciliteren dat mensen uit het primair proces op papier tijd krijgen om deze rol te helpen vervullen, het betekent ook dat lokale team organisaties ruimte voor bepaalde beleidscapaciteit kunnen hebben (zodat professionals niet telkens uit het primaire proces gehaald hoeven worden).
- Expliciteer welke soort overheid je bent (en/of wil zijn). Op alle lagen van de gemeente moet dit duidelijk zijn.
- Communiceer naar je partners wanneer welke rol wanneer op de voorgrond staat.

64 Manon de Caluwé & Edwin Kaats (2016), *Netwerk-leiderschap: werk maken van een gedeelde verantwoordelijkheid*.

- Streef (of blijf streven) naar het formuleren van eenvoudig (en beter onderbouwd) beleid, waarin de verschillende beleidsdomeinen integraler hier samen toe moeten komen.
- Breng het aantal regelingen en nadere regels terug.
- Geef integrale opdrachten: Zorg dat er met één stem richting lokaal team-organisaties wordt gecommuniceerd.
- Stem de lokale verordeningen af met de buurgemeenten. Zorg voor eenduidigheid van termen (waar het gaat om hulpvormen).
- Lokale verordeningen zijn van invloed op regionaal inkoop. – Wat niet betekent dat aanbieders die regionaal werken zich tot allerlei wisselende (verantwoordings)eisen moeten verhouden van gemeenten. – Regionale inkoop en lokale verordeningen zijn een gesloten systeem.

Wat betekent dit bijvoorbeeld voor een lokaal team-organisatie?

- Neem de rol van actief meedenkende strategische partner, en geef ook duidelijk aan wat dit van jou vraagt (wat jij hiervoor nodig hebt).
- Help meedenken in het formuleren van een passende integrale opdracht.
- Kijk kritisch(er) naar wat er echt allemaal nodig is qua eigen opgelegde registraties.
- Zorg – net als bij de opdrachtgeversrol – voor continuïteit in interne visie en hieruit volgende werkwijze.

3.3. Kwaliteit, leren, volgen (monitoren) en verantwoorden

Om resultaten voor gezinnen en huishoudens te verbeteren is het cruciaal dat partijen die zich bezighouden met deze doelgroep in kaart blijven brengen wat goed gaat en wat beter kan. Het gaat om een proces van 'Samen leren en verbeteren' in zowel de uitvoering van professionals en teams als op beleidsniveau.⁶⁵

65 Nederlands Jeugdinstituut (2024). *Impact maken met jeugdbeleid: Kwaliteitskompas*

Lokale teams en gemeenten trekken hierin samen op om zo de kwaliteit van de ondersteuning van lokale teams te optimaliseren.⁶⁶

Om samen leren en verbeteren te bevorderen, is goede monitoring essentieel. Monitoringsinformatie maakt het gesprek met verschillende partijen en gezinnen en huishoudens mogelijk over de maatschappelijke opgaven en de kwaliteit van de ondersteuning vanuit lokale teams.⁶⁷

Wat verstaan we onder kwaliteit?

In het kwaliteitsstatuut van de Associatie Wijkteams wordt kwaliteit van zorg of ondersteuning beschreven als de ervaring van wat voor de cliënt van betekenis is. In hoeverre zorg of ondersteuning bijdraagt aan een zinvol ervaren bestaan voor de cliënt. Bij kwaliteitsverbetering dient de leefwereld van het gezin of huishouden als vertrekpunt.⁶⁸

Wat weten we dat helpt en werkt:

In dit hoofdstuk hebben we specifiek aandacht voor de manier waarop gemeenten en lokale teams kunnen werken aan kwaliteitsverbetering en welke rol monitoring speelt binnen het gezamenlijke leerproces. Het Kwaliteitskompas⁶⁹ beschrijft hiervoor zeven bouwstenen, die helpend zijn om vanuit beleid en uitvoering samen te werken aan kwaliteit: (1) succesvol samenwerking, (2) staat van de jeugd, (3) maatschappelijke resultaten, (4) activiteiten en veranderverhaal, (5) kwaliteit van activiteiten (6) uitkomsten van activiteiten en (7) leren en verbeteren.

66 Associatie Wijkteams (2022). *Kwaliteit moet je doen!*; Associatie Wijkteams (2023). *De brede opdracht van een lokaal team*.

67 Kooiman et al. (2023). *Wie heeft het lef om te vertragen en werkelijk te leren?*; Peeters (2018). *Met andere Ogen*.

68 Associatie Wijkteams (2022). *Kwaliteit moet je doen!*

69 Nederlands Jeugdinstituut (2024). *Impact maken met Jeugdbeleid: het Kwaliteitskompas*.

Een uitgebreide instructie van het model is hier te vinden: <https://nederlands-jeugdinstituut.foleon.com/kwaliteitskompas/bouwstenen/>.

Uit de literatuur vinden we aanvullende werkzame elementen:

- Monitoren en verantwoorden met de praktijk als vertrekpunt.
- Organiseren van dialoog met verschillende perspectieven.
- Gezamenlijke definiëring van kwaliteit.
- Balans tussen kritische houding en vertrouwen in professionele deskundigheid.
- Monitoring ten goede van samen leren en verbeteren.
- Verantwoording gericht op kwaliteitsverbetering.
- Een financieringsvorm die aansluit bij kwaliteitsgericht verantwoorden.

Monitoren en verantwoorden met de praktijk als vertrekpunt

Het proces van monitoren en verantwoorden werkt pas echt als in de praktijk **professionals zelf de meerwaarde ervan zien**. Zij moeten ervaren dat zij met het registreren meer inzicht krijgen in de resultaten die zij behalen met hun werk. En dat dit in verhouding staat tot de tijd die zij investeren in het registreren en bijhouden.⁷⁰ De Raad van Volksgezondheid en Samenleving (RVS) stelt: *“Het vertrekpunt moet niet degene zijn die verantwoording vraagt, maar degene die verantwoording aflegt. Verantwoording als kern van het professioneel handelen; gericht op het verbeteren van zorg en ondersteuning.”*⁷¹

70 Pronk et al (2023). *De stand van administratie- en regeldruk in het sociaal werk*.; Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2019), *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg*.

71 Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2019), *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg*.

Organiseren van dialoog met verschillende perspectieven

Samen leren en verbeteren vraagt om **voldoende dialoog** tussen de gemeente en de verschillende betrokkenen.⁷² Periodieke mogelijkheid om gezamenlijk te reflecteren en feedback te organiseren. Binnen het gesprek staat de **gestelde ambitie centraal**, met concrete (en uiteindelijk meetbare) doelen gericht op gewenste maatschappelijke resultaten (en niet specifieke acties) die hiermee ruimte bieden voor creativiteit en leren.⁷³ Betrokkenen delen morele aannames, perspectieven en ervaringen.⁷⁴

Vanuit literatuur wordt gesteld dat kwaliteitsverbetering alleen mogelijk is als **verschillende perspectieven** vanaf het begin worden meegenomen. De input van professionals, maar ook van inwoners (kinderen, jongeren, gezinnen, huishoudens) zelf is cruciaal.⁷⁵ Ook helpt het wanneer professionals met **verschillende expertises** meedenken. Denk ook aan ervaringsdeskundigheid en mensen met expertise op data- en onderzoek.⁷⁶

Gezamenlijke definiëring van kwaliteit

Een belangrijk voorwaarde van samen leren en verbeteren is dat de **kwaliteitswaarden helder** zijn.⁷⁷ Waar werken we samen naartoe? Wat moeten we bereiken voor kinderen, jongeren en gezinnen en op welke manier moeten lokale teams hieraan bijdragen? De kwaliteitsbepaling geeft vervolgens **richting aan**

72 Kooiman et al (2023). *Toegang in ontwikkeling*.; Stuurgroep i-Sociaal Domein (2021). *Kiezen voor een taakgerichte uitvoeringsvariant*.

73 Stuurgroep i-Sociaal Domein (2021). *Kiezen voor een taakgerichte uitvoeringsvariant*.; Driedonks & Kruij (2021). *Potentie van preventie*.

74 Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2023). *Kwaliteitsdenken in de Zorg*.

75 Sociaal Werk Nederland (2021). *Handleiding KPI-model*.

76 Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2023). *Kwaliteitsdenken in de Zorg*.

77 Movisie (2023). *Cijfers en de sociale basis*.; Van Tongeren, P. (1998). *Blijven vragen wat kwaliteit is*.

het gezamenlijk leren en monitoren.⁷⁸ Kwaliteitsbepaling is overigens niet eenvoudig. De RVS stelt: *“Kwaliteit is een complex begrip met veel onderlinge afhankelijkheden. Verschillende waarden moeten tegen elkaar afgewogen worden.”*⁷⁹ Het is dan ook werkzaam als er **tijd, geld en ruimte is vrijgemaakt** voor het gezamenlijke proces voor het formuleren van de kwaliteitswaarden.

Tot slot is **aandacht voor ‘wie’ uiteindelijk bepaalt wat kwaliteit is** cruciaal. Het perspectief dat gekozen wordt bij de kwaliteitsbepaling is van invloed op de gegevens die als waardevol worden ervaren en de vorm die gebruikt wordt op deze op te halen. Is het aan de gezinnen en inwoners en (uitvoerende) professionals om lading te geven aan het kwaliteitsbegrip? Of wordt de kwaliteitsdefinitie bepaald door bijvoorbeeld beleidsmakers of financiers?⁸⁰

Balans tussen kritische houding en vertrouwen in professionele deskundigheid

Zoals gezegd is kwaliteitsverbetering gebaat bij een proces van samen leren en verbeteren. Dit vraagt ook om een **kritische houding**. Gemeente en lokale teams worden gevraagd te laten zien hoe zij in samenwerking een bijdrage leveren aan de maatschappelijke ambitie en doelstellingen.⁸¹

Tegelijkertijd vraagt kwaliteitsverbetering ook om een cultuur waarin ruimte is om **te leren en fouten te mogen maken**. Om openheid en reflectie op de werkvloer en **ruimte voor maatwerk**. Binnen deze cultuur kunnen professionals goede afwegingen maken in hoe zij de juiste ondersteuning kunnen bieden die aansluit bij de behoefte van gezinnen en huishoudens.⁸² **Vertrouwen in het**

78 Sok et al (2019). *Het kwaliteitskompas in de praktijk*.

79 Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2023). *Kwaliteitsdenken in de Zorg*.

80 Movisie (2023). *Cijfers en de sociale basis*.

81 Stuurgroep i-Sociaal Domein (2021). *Kiezen voor een taakgerichte uitvoeringsvariant*; Nederlands Jeugdinstituut (2022). *Van contractgesprek naar kwaliteitsgesprek*.

82 Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2023). *Kwaliteitsdenken in de Zorg*; Janssen, T., & Vrielink, S. (2022). *Kernrapport Werkonderzoek 2022*.

professioneel handelen is essentieel en de basis voor kwalitatieve sturing.⁸³ **Politieke dekking** is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Binnen de huidige samenwerking tussen gemeenten en uitvoerende organisatie ontstaat vaak regel- en administratiedruk, waardoor professionals beperkt zijn in het bieden van maatwerk en creatieve oplossingen. Professionals moeten ruimte hebben om te kunnen **experimenteren** en daarvan te leren. Richtlijnen en protocollen zijn behulpzaam, maar hier kan ook van worden afgeweken.⁸⁴

Wederkerigheid in de relatie draagt bij aan een goede balans tussen kritische reflectie en vertrouwen. De dialoog tussen gemeenten en lokale teams is bedoeld om elkaars perspectief en interpretatie te leren kennen, met respect voor elkaars unieke expertise.⁸⁵

Monitoring ten goede van samen leren en verbeteren

Monitoring is een belangrijk onderdeel van het beschreven leerproces. Monitoring dient om de resultaten van lokale teams bij kinderen, jongeren en gezinnen in kaart te brengen.⁸⁶ **Duidelijke doelstellingen** helpen hierbij.⁸⁷ Op basis van de maatschappelijke doelen, kun je concrete resultaten bepalen waarop je wilt gaan meten.⁸⁸ Monitoring is dan ook een waardegedreven proces, waarbij de gestelde doelstellingen leidend zijn.⁸⁹ Tegelijkertijd kan

83 Stuurgroep i-Sociaal Domein (2021). *Kiezen voor een taakgerichte uitvoeringsvariant*; Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoord voor goede zorg*.

84 Britt et al (2022). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*.

85 Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen: Anders verantwoord voor goede zorg*; Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2023). *Is dit wel verantwoord: Hoe de zorg betekenisvol rekenschap kan afleggen in tijden van transitie*.

86 Van Yperen, T. (2017). *Zicht op effectiviteit*.

87 Driedonks, M. & Kruip, J. (2021). *Potentie van preventie*.

88 Van Yperen, T. (2017). *Zicht op effectiviteit*.

89 Jongeling, S. (2023). *Inzicht, grip en sturing; rapport over hoe Nederlandse gemeenten hun jeugddomein monitoren*.

monitoring andersom helpen bij het **(her)formuleren van deze ambities en doelen**, doordat je in beeld brengt hoe het gaat met kinderen, jongeren en gezinnen en bekijkt wat er goed en minder goed gaat.⁹⁰ Bij het in beeld brengen van de resultaten van lokale teams is het waardevol om gebruik te maken van een **combinatie van cijfers en verhalen**. Op deze manier wordt het 'verhaal achter de cijfers' duidelijk.⁹¹

Het verzamelen van **outcome gegevens** (effecten; wat verandert er voor wie) sluit aan bij kwaliteitsgericht monitoring. Dit brengt in kaart wat individuele activiteiten van lokale teams voor gezinnen en huishoudens. Te vaak wordt niet zozeer naar de **kwaliteit van de ondersteuning** gekeken, maar meer naar kwantitatieve gegevens over output (direct tastbare en telbare resultaten) en throughput. Dit geeft een minder goed beeld over hoe de ondersteuning wordt ervaren door de doelgroepen. En juist dit is de kern waar het om hoort te gaan.⁹²

Verantwoording gericht op kwaliteitsverbetering

Vaak wordt monitoring vanuit de praktijk geassocieerd met verantwoording en daarmee ingewikkeld en ongewenst bevonden. In de verantwoordingsgesprekken tussen de gemeente en uitvoerende organisaties komt de betekenis vanuit de professional en het gezin of het huishouden nog weinig tot zijn recht.⁹³ Te vaak ligt de focus op een beperkt aantal waarden die specifiek worden ingevuld en liggen de verwachtingen te hoog.⁹⁴ De huidige manier van monitoren en verantwoorden sluit niet aan bij de complexe praktijk.⁹⁵

90 Van Yperen, T. (2017). *Zicht op effectiviteit*.

91 Jongeling, S. (2023). *Inzicht, grip en sturing; rapport over hoe Nederlandse gemeenten hun jeugddomein monitoren*; Movisie (2023). *Cijfers en de sociale basis*.

92 Van Yperen, T. (2017). *Zicht op effectiviteit*.

93 Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen: Anders verantwoorden voor goede zorg*.

94 Ebrahim, A. (2018). *Measuring Social Change*.

95 Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen: Anders verantwoorden voor goede zorg*.

Lokale teams nemen zelf (mede)verantwoordelijkheid over wat passende resultaten zijn om te volgen, en hoe zij deze resultaten in beeld brengen, in plaats van dat een gemeente dit van hen vraagt.⁹⁶ Gemeenten kunnen lokale teams **wel stimuleren** om te laten zien hoe zij bijdragen aan beleidsdoelen. Aandacht vragen voor **wat werkt**. Wat is er bekend over de effectiviteit en onderbouwing van interventies, behandelingen en methodieken? En hoe kunnen we de kwaliteit verder in kaart brengen?⁹⁷ De verantwoordingsgesprekken dienen om lastige afwegingen tussen kwaliteit, betaalbaarheid, toegankelijkheid en pluriformiteit te bespreken, met aandacht voor reflecteren en leren.⁹⁸ Hierbij past een **taakgerichte uitvoeringsvariant**, waarbij afstemming plaatsvindt op basis van inhoudelijke indicatoren.⁹⁹

Gedeelde verantwoording over ieders bijdrage aan de maatschappelijke ambities^{100, 101}

De complexe opgaven waar gemeenten en stevige lokale teams voor staan zijn slecht te vatten in de controlerende vorm van verantwoording uit het New Public Management-denken. Volgens diverse experts is een paradigmashift nodig in het denken over verantwoording.

Nodig is dat er gekeken wordt naar maatschappelijke opgaven, en de bijdragen die verschillende partijen (belanghebbenden) in het netwerk hieraan leveren. Niet meer het enkel streven naar het willen toeschrijven van outcome aan één partij.

96 Jongeling, S. (2023). *Inzicht, grip en sturing; rapport over hoe Nederlandse gemeenten hun jeugddomein monitoren*; Ebrahim, A. (2019), *Measuring social change, Performance and accountability in a complex world*.

97 Nederlands Jeugdinstituut (2022). *Van contractgesprek naar kwaliteitsgesprek*.

98 Raad van Volksgezondheid en Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen: Anders verantwoorden voor goede zorg*.

99 Stuurgroep i-Sociaal Domein (2021). *Kiezen voor een taakgerichte uitvoeringsvariant*.

100 RVS (2023), *Is dit wel verantwoord? Hoe de zorg betekenisvol rekenschap kan afleggen in tijden van transitie*.

101 Alnoor Ebrahim (2019), *Measuring social change, Performance and accountability in a complex world*.

Passende en betekenisvolle verantwoordten kan verschillende vormen aannemen

Daarnaast is bewustzijn nodig dat wat een gepaste vorm van verantwoording is, afhankelijk is van vele factoren. Het is niet realistisch om aan alle netwerkpartners voor al hun (soorten) interventies te verwachten dat zij kunnen verantwoordten door effecten (outcome) te laten zien van hun inzet. In *Measuring social change* onderscheidt Alnoor Ebrahim voor het teweeg brengen van sociale veranderingen vier strategieën, die ook elke een vorm van passende verantwoording hebben.

Onzekerheid over oorzaak-gevoel	Hoog	Ontplooiende strategie ● Causaliteit is complex. ● Gefocuste aanpak. ● Meet je invloed (de tussentijdse effecten). ● Bijv. lobbywerk & agendering.	Ecosysteem strategie ● Causaliteit is complex. ● Waaier aan activiteiten. ● Meet zowel je individuele & maatschappelijke effecten. ● Bijv. inzet tegen dakloosheid.
	Laag	Niche strategie ● Causaliteit is duidelijk. ● Gefocuste aanpak. ● Meet je (direct tastbare en telbare) resultaten (outputs). ● Bijv. vaccinaties of ambulance aanrijtijden.	Geïntegreerde strategie ● Lineaire maar ingewikkelde causaliteit. ● Waaier aan activiteiten (in een keten). ● Meet zowel outputs, individuele effecten, (soms) maatschappelijke effecten ● Bijv. het onderwijssysteem.
		Laag	Hoog
Controle over activiteiten en condities om te komen tot beoogde effecten			

Deze strategieën zijn gebaseerd op de mate van (on)zekerheid over de causale relatie tussen oorzaak en gevolg enerzijds, en de mate van controle over de activiteiten en condities om te komen tot de beoogde effecten (outcomes) anderzijds.¹⁰²

De Nederlandstalige lezer die hier meer over wil weten verwijzen wij naar: *De vragen van overmorgen in het sociaal domein*¹⁰³ en *Sociale interventies evalueren: moeilijk gaat ook*.¹⁰⁴

Een financieringsvorm die aansluit bij kwaliteitsgericht verantwoordten

De manier waarop gemeenten de lokale teams financieren, is van belang als het gaat om kwaliteitsgerichte verantwoording. Werken vanuit **beschikkingen** zorgt ervoor dat gemeenten meer zicht nodig hebben op de werkzaamheden en daarbij behorende uren van lokale teams (voor de tijdsindicatie in de beschikkingen). Dit vraagt meer administratie en verantwoording van inzet, uren en bereik. **Lumpsum financiering** kan dit minder noodzakelijk maken,¹⁰⁵ omdat het 'hoe' meer bij het lokaal team ligt. Het is daarom goed als de **financieringsvorm zoveel als mogelijk aansluit** bij het proces van samen leren en verbeteren.¹⁰⁶

102 Alnoor Ebrahim (2019), *Measuring social change, Performance and accountability in a complex world*.

103 Andrew Britt & Onno de Zwart (2022) *De vragen van overmorgen in het sociaal domein, Essay op basis van de collegereeks van het Netwerk Directeuren Sociaal Domein*.

104 Pieter Cools & Peter Raeymaeckers (2020), *Sociale interventies evalueren: moeilijk gaat ook*.

105 Let wel, werken met beschikkingen gaat ook over rechtszekerheid voor de inwoner.

106 Nooteboom, L. (2022). *Evaluatie en monitoring van een integraal specialistisch team*

Wat betekent dit bijvoorbeeld voor een gemeente?

Hier vatten wij beknopt de adviezen uit dit hoofdstuk samen, specifiek gericht op de opdrachtgevende en opdrachtnemende rol.

- Benut ontwikkelde instrumenten die er zijn op dit onderwerp, zoals het Kwaliteitskompas. Deze geven richting in het werken met veel van de geformuleerde helpende elementen.
- Organiseer dialoog met de belanghebbende perspectieven waarin de **gestelde ambitie**, met concrete gewenste maatschappelijke resultaten, centraal staat.
- Zorg (met elkaar) dat de kwaliteitswaarden helder zijn. Wees bewust welke perspectieven mee mogen bepalen wat (goede) kwaliteit is en waar je dat aan ziet. Accepteer en stimuleer dat juist ook de lokale team professionals zelf een sterke stem mogen (of moeten) hebben in wat een passende verantwoording is voor hun werk.
- Streef naar een goede balans tussen kritische reflectie en vertrouwen door middel van wederkerigheid in de relatie en in dialoog.
- Een open cultuur waarin ruimte is om te leren en fouten te mogen maken is randvoorwaardelijk. Leef dit voor op alle lagen in de gemeente.
- Blijf in dialoog met het stevig lokaal team en andere partners in het netwerk over wat passende manieren zijn om ieders bijdrage aan het collectief gesteld doel in beeld te brengen. Leg niet één vorm van verantwoording voor alle partijen of interventies op.

Wat betekent dit bijvoorbeeld voor een lokaal team-organisatie?

Op dit onderwerp stellen wij dat de punten voor een opdrachtgever ook gelden voor de opdrachtnemende rol. Heb extra aandacht hierbij voor:

- Neem actief de ruimte om intern in gesprek te gaan over waaraan de professionals kunnen zien dat zij hun werk goed doen. Wat wil je teweeg brengen bij huishoudens en gezinnen, of in buurten, en waar zie je dat aan?
- Wat zijn vervolgens passende manieren om die informatie te verzamelen, bundelen en hiervan te leren? (Waarbij het streven is naar balans tussen wat wil je weten en wat is in de praktijk haalbaar om ook te weten te komen). Immers: verantwoording wordt als een grote last ervaren en genoemd als een van de belangrijkste redenen om te stoppen met het werk door(sociaal) werkers en medewerkers van lokale teams.¹⁰⁷
- Kijk tot kritisch(er) naar wat er echt allemaal nodig is qua eigen opgelegde registraties.

¹⁰⁷ Movisie (2022), *Administratie- en regeldruk sociaal domein*; RVS (2019), *Blijk van vertrouwen – Anders verantwoorden van goede zorg*.

3.4. Verschillende niveaus van leren

Een heldere uitleg van de verschillende ordes van leren, in relatie tot het sociaal domein geven Albert-Jan Kruiter en Sophie Albers. Zij schrijven:

'Eerste orde leren is causaal leren. Mensen zien een probleem en lossen het op. Tweede orde leren is reflectief leren. Mensen zien een probleem, onderzoeken de oorzaak, nemen die weg en lossen het probleem op. Derde orde leren is systeemleren. Mensen zien een probleem, kijken of ze mede debet aan het probleem zijn, veranderen hun gedrag en lossen daarmee hun probleem op. Een voorbeeld van een lekke fietsband kan dat verhelderen.

- *Sommige mensen die een lekke band hebben, plakken die band meteen (eerste orde: causaal leren).*
- *Andere mensen gaan eerst op zoek naar een steentje in de buitenband, of een punaise, verwijderen die vervolgens, en plakken de band (tweede orde: reflectief leren).*
- *Weer anderen vragen zich af of ze iedere dag over een weg fietsen waar glas ligt, passen hun gedrag aan, verwijderen het glas uit de band, en plakken de band (derde orde: systeem leren).'*

In organisaties zullen ideaaltypisch verschillende vormen van leren op verschillende niveaus voorkomen. Uitvoerders zullen geneigd zijn causaal te leren. Ze komen als eerste onverwachte effecten van beleid (lees problemen) tegen en lossen het op. Ze leren causaal.

Strategen en beleidsmakers zullen eerder reflectief leren: waar komen de onverwachte effecten vandaan? Kunnen we de oorzaak wegnemen? De punaise uit de buitenband halen? Bestuurders zullen zich idealiter afvragen of ze een route door glas hebben gekozen. En hun route aanpassen, als dat mogelijk is. Ze leren op systeemniveau. We vatten leren dus op als een samenspel tussen uitvoerders, beleidsmakers en bestuurders. Allen hebben ze andere rollen, taken en verantwoordelijkheden. En allen hebben ze een andere relatie tot onverwachte effecten.¹⁰⁸

3.5. Inkoop en bekostiging

De wijze van inkoop en bekostiging van zowel het stevig lokaal team, als de partijen waarmee zij moeten samenwerken, zowel in de institutionele sociale basis (bijvoorbeeld welzijn) als de specialistische aanbieders, kan de beweging die je wil maken in het sociaal domein stimuleren of juist belemmeren.

Het is belangrijk dat bewust gekozen wordt voor vormen die stimuleren. Zij moeten ondersteunend zijn aan de visie, de governance keuzes en de integrale opdracht die in elkaars verlengde ligt. We durven hier te stellen dat de vormen van inkoop en bekostiging de volgende zaken moeten faciliteren en stimuleren:

- Doen wat nodig is (waarbij ook oplossingen buiten het traditionele aanbod mogelijk zijn).
- Aan kunnen gaan van langdurige strategische partnerschappen.
- Samenwerking tussen verschillende (soorten) professionals.
- Lerende praktijk.
- Voldoende deskundigheid (voor de soorten hulpvragen waar ze mee maken hebben).
- Administratie- en verantwoordingsluw (gebaseerd op passend vertrouwen).

108 Dr. AJ Kruiter, Sophie Albers, TOPKLAS MAATWERK CITYDEAL (concept).

Dit in een tijd waar de vraag naar ondersteuning, hulp en zorg groeit en de druk op financiën toeneemt. Vaak zie je dat gemeenten de kosten onder controle proberen te houden door bijvoorbeeld behandelingen in te kopen die korter duren of minder intensief zijn.

Onderzoek laat zien dat zij daar in de praktijk meestal weinig mee besparen, maar dat de kwaliteit van de hulp er wel vaak onder lijdt.¹⁰⁹

In dit hoofdstuk benoemen we bepaalde helpende elementen en varianten, maar wij gaan niet de diepte in waar het gaat om wat er inkoop-technisch en juridisch allemaal bij komt kijken. Wij verwijzen daarvoor naar de veel uitgebreidere handreikingen die er zijn (vanuit het Ketenbureau i-sociaal domein en anderen) voor deze diepgang.

Wat weten we dat helpt en werkt:

Taakgerichte bekostiging is beloftevol en kent diverse voordelen

Er worden drie grote varianten voor het leveren van hulp (en dus elk met een bijpassende vorm van bekostigen) onderscheiden: 1) inspanningsgericht, 2) outputgericht en 3) taakgericht.

Hoewel elke vorm bepaalde voor- en nadelen kent, wordt de taakgerichte variant als beloftevol en helpend gezien om een aantal redenen.

In deze variant vindt bekostiging en verantwoording plaats op het niveau van een taak. Deze taak kan voortvloeien uit de integrale opdracht voor een stevig lokaal team-organisatie. Hiermee biedt deze variant:

- Ruimte voor samenwerking (door gezamenlijk commitment, gelijkgerichtheid (*alignment*) en langdurige samenwerkingsrelaties.
- Kansen voor een efficiënte en eenvoudige administratie (met weinig lasten).
- Goede financiële beheersbaarheid omdat er speelruimte is binnen het taakbudget).
- Veel ruimte voor innovatie en (gezamenlijke) doorontwikkeling op basis van meerjarig partnerschap.
- Verantwoording op basis van kwaliteit van dienstverlening en gezamenlijk geformuleerde doelen.¹¹⁰

Deze punten sluiten goed aan bij de behoefte uitgesproken door leden van de Associatie Wijkteams, die taakgerichte bekostiging en (hiermee samenhangende) lumpsum financiering zelfs als 'voorwaarde' omschrijven.¹¹¹

Meer structurele financiering waar je op kan bouwen en minder incidentele middelen

Uit gesprekken en diverse onderzoeken blijkt dat er veel (te veel) middelen in de vorm van incidentele gelden, projectbudgetten, et cetera worden uitgegeven, ten koste van structurele middelen. Dat een groter deel van alle middelen structureler van aard worden, in plaats van incidenteel en kortdurend, heeft meerdere voordelen.

¹¹⁰ Stuurgroep i-Sociaal Domein (2021), *Handreiking: kiezen voor de taakgerichte uitvoeringsvariant. Op weg naar succesvol taakgericht (samen)werken*.

¹¹¹ Associatie Wijkteams (2023), *De Brede opdracht van een lokaal team, versie 1.0*.

¹⁰⁹ Agnes Derksen e.a. (2023), *Afwegingen bij de inzet van schaarse jeugdhulp*.

Net als lange relaties en opdrachten belangrijk zijn om te kunnen komen tot succesvolle strategische partnerschap, geldt dit ook voor de middelen.

De opgaven waar gemeenten en lokale teams voor staan, zijn niet op te lossen met incidentele gelden. Zowel voor het aanpakken van problemen, als het investeren in de wijk, als het kunnen innoveren, als het zijn van een aantrekkelijker opdrachtgever, is een bepaalde mate van voorspelbaarheid aan middelen randvoorwaardelijk.¹¹²

Waar er toch incidentele (project)budgetten en gelden binnenkomen, is het belangrijk dat de gemeente dit zo veel mogelijk probeert toe te voegen aan reguliere middelen voor het lokaal team (en eventueel andere strategische partners).

Lokale inkoop en regionale inkoop moeten elkaar versterken en eenvoudigheid nastreven

Zoals eerder benoemd in hoofdstuk 3 'Goed bestuur in relatie tot lokale teams', dient lokale en regionale inkoop (evenals de visie erop, en de verordeningen) op elkaar aan te sluiten en elkaar te versterken.

Streef minimaal regionaal naar een vergaande samenwerking op en standaardisering van voorwaarden en procedures voor de inkoop, facturatie en verantwoording. Dat geeft gemeenten de ruimte om zich te focussen op inhoudelijke samenwerking in de uitvoering en biedt ruimte aan het professionele veld om zich te focussen op effectieve hulp.¹¹³

112 Onder andere: VNG (2022), *Betere verbinding tussen jeugdhulp en volwassenen-ggz*; VNG (2022), *Een sterke basis voor krachtige samenwerking*; Movisie (2022), *Het geheim van de lange relatie*; A. Britt et al. (2022), *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*; En anderen.

113 Van Yperen e.a. (2021), *Vasthoudend transformeren*.

Probeer schotten tussen budgetten binnen het sociaal domein te slechten.

Uit de literatuur blijkt dat verschotte budgetten belemmerend zijn voor het integraler werken in het sociaal domein¹¹⁴ en tussen het sociaal domein en andere domeinen.

Hoe deze budgetten (zelfs binnen het gemeentelijk domein) beter samen te voegen, is weinig over bekend in de literatuur. Uit gesprekken over situaties waar wel gewerkt is met integrale budgetten, komt naar voren dat deze integrale budgetten wel helpend zijn, maar op zichzelf niet voldoende. In tijden van financiële krapte is het voor bestuur en beleid aantrekkelijk om zich 'terug te trekken' op het 'eigen domein' waarmee de integraliteit geen stand houdt.¹¹⁵

Maatwerkfondsen

Het werken met 'maatwerk'-of 'doorbraakbudgetten', '-potjes of '-fondsen' helpt op verschillende manieren, en veel gemeenten gebruiken varianten ervan al. Kort samengevat is dit een *'bureaucratievrij budget dat gemeentebreed of per [lokaal team] beschikbaar wordt gemaakt. Met dat budget wordt typisch toegang, snelheid of tijd georganiseerd'*.¹¹⁶

Het IPW publiceert hier veel over, waarvan wij er twee varianten uitlichten, omdat het element gezamenlijk leren er sterk in zit:

- De 2^e generatie maatwerkfondsen hebben veel aandacht voor het trekken van structurele lessen. Naast degenen die de maatwerkbudgetaanvragen beoordelen, is er een groep medewerkers dat periodiek de patronen in de

114 A. Kooiman, e.a. (2023), *Toegang in ontwikkeling Bronnenstudie naar de ontwikkeling van de gemeentelijke toegang*.

115 Groepsgesprek met regioadviseurs VNG, ketenbureau i-sociaal domein, 27-11-23.

116 Bram Eidhof e.a. (...) *Duurzame decentrale financieringsmodellen IPW*.

aanvragen identificeert. Om hiermee zicht te krijgen op in hoeverre dit incidenten, of structurele knelpunten zijn.

- De 3^e generatie maatwerkfondsen streeft naar het bureaucratievrije budget en het structurele leren te organiseren tussen gemeente en andere financiers en partners. Iedere maatschappelijke partner of financier levert een bijdrage aan het fonds. En het fonds wordt revolverend¹¹⁷ gemaakt. Dit met als streven de perverse prikkels die voortvloeien uit de verkokerde financiering tegen te gaan. De verschillende financiers zijn hiermee niet langer bezig met elkaars gaten aan het vullen, maar hebben er belang bij om besparingen voor elkaar te realiseren.¹¹⁸

Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat geïnterviewden vinden dat er nog te weinig door de uitvoerende professionals gebruik wordt gemaakt van de maatwerkfondsen die er zijn. Aangevoerde redenen hiervoor zijn divers. In de gesprekken wordt benadrukt dat het belangrijk is om het gebruik van deze fondsen actief te stimuleren.

117 Een revolverend fonds is een fonds waaruit budget wordt toegekend aan derden, zonder dat dit beperkt is tot een boekjaar. De geldverstrekking vindt veelal plaats in de vorm van een lening. Het fonds wordt opnieuw aangevuld met geld dat oorspronkelijk afkomstig is uit het fonds zelf, bijvoorbeeld door de aflossingen van de leningen met rente. Hiermee onderscheiden revolverende fondsen zich van subsidies, die eenmalig verstrekt worden zonder dat er geld terugvloeit. https://nl.wikipedia.org/wiki/Revolverend_fonds geraadpleegd op 24-01-24.

118 Bram Eidhof e.a. (...), *Duurzame decentrale financieringsmodellen* IPW.

Flexibiliteit

Langjarige contracten en inkoop kent, zoals gezegd, vele voordelen. Dit betekent niet dat alles in steen gegoten en onveranderlijk is. Een bepaalde mate van flexibiliteit is nodig om in te kunnen spelen op veranderende context. Die flexibiliteit en ruimte moet er zijn binnen de contracten, maar ook als contracten gewijzigd moeten worden.

De Handreiking Flexibiliteit Sociaal Domein benadrukt het belang van flexibiliteit inbouwen tijdens inkoopproces bij de voorbereiding, bij het functioneel specificeren en met een herzieningsclausule.¹¹⁹

Ook de *'Handreiking voor het veranderen van de bekostiging in lopende overeenkomsten voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg'*¹²⁰ gaat hier dieper in op de mogelijkheden.

Financiering moet passen bij de rol die het lokaal team moet nemen

Tot slot iets wat klinkt als een open deur (maar wat desondanks nog te vaak niet goed gaat): de middelen moeten passen bij de rol die je van een lokaal team verwacht. Heel concreet betekent dit dat strategische partner zijn en dichtbij en actief meedenken met de gemeente, tijd kost. Het betekent dat er middelen moeten zijn voor beleids- en kwaliteitsfuncties, zodat professionals niet te vaak uit het primaire proces getrokken hoeven worden. Het betekent middelen om binnen en tussen organisaties te leren en vakmanschap hoog te houden.

119 PIANOo in opdracht van het programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein (2021), *Handreiking Flexibiliteit Sociaal Domein*.

120 Tim Robbe (2023), *Veranderen van bekostiging, Handreiking voor het veranderen van de bekostiging in lopende overeenkomsten voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg* Versienummer: 1.0.

Wat betekent dit bijvoorbeeld voor een gemeente?

Hier vatten wij beknopt de adviezen uit dit hoofdstuk samen, specifiek gericht op de opdrachtgevende en opdrachtnemende rol.

- Zorg voor financiële voorspelbaarheid en continuïteit door, ongeacht de precieze bekostigingsvorm, met meerjarige afspraken te werken.
- Stem lokale inkoop en regionale inkoop op elkaar af zodat zij elkaar versterken.
- Beperk richting het lokaal team (en andere partners) het werken met incidentele middelen en 'potjes'. Deze stimuleren 'projectcarroussels' en zorgen hiermee voor onrust. Kijk hoe ze slim toe te voegen zijn aan de reguliere budgetten.
- Zoek intern naar mogelijkheden en draagvlak om de middelen in het sociaal domein (meer) te ontschotten. Doe dit samen met het proberen integraler beleid te maken.
- Creëer de mogelijkheden voor het lokaal team om met een maatwerkfonds (of maatwerkfondsen) te werken (indien dit nog niet gebeurt). En stimuleer actief het gebruik hiervan (als het er al is).
- Zie het werken met het maatwerkfonds als integraal onderdeel van je leerproces. (En dus ook als een veilige omgeving waar fouten gemaakt mogen worden, juist om van te leren).
- Zorg (binnen de kaders van betrouwbaar partnerschap) voor voldoende flexibiliteit om waar nodig, in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de context.
- Zorg dat financiering past bij de rol die je verwacht van het lokaal team. De rol van strategisch partner vraagt ook om tijd en bepaalde functies om die rol te vervullen. Dit dient of terug te komen in het tarief, of in de lumpsum financiering waar daarvoor gekozen is.

Wat betekent dit bijvoorbeeld voor een lokaal team-organisatie?

- Blijf in gesprek met de opdrachtgever over wat helpend of belemmerend is aan de gekozen financieringsvorm.
- Wees (door goede interne informatiehuishouding) in staat onderbouwd te kunnen laten wat de invloed is van financiële keuzes. Het werken met businesscases kan helpend zijn.

Wat weten we nog niet (welke kennislacunes hebben meer aandacht nodig)?

Veel vraagstukken verdienen extra aandacht. Hier een korte (niet uitputtende) opsomming om mee te nemen in de langjarige ondersteuningslijn:

- Wat zijn handvatten voor gemeenten en regio's voor het realiseren van een integraal budget voor het sociaal domein? Zowel politiek als financieel. Zoals eerder gezegd is het voor hoe vaak verkokerde budgetten als belemmering worden benoemd, opvallend hoe weinig hier over bekend is.
- In hoeverre is het wenselijk en mogelijk om bepaalde diensten niet te hoeven aanbesteden (in de geest van de publicatie Ontsnappen aan aanbesteden).¹²¹

¹²¹ Jos van der Lans (2023), *Ontsnappen aan aanbesteden, Buurten en wijken als vitale democratische arena's*.

COLOFON

Opdrachtgever	Gemeente Zaanstad
Auteurs	Drs. A.E. Britt G.B. Verwaijen, Msc R. van Rhemen, MSc
Foto omslag	AdobeStock_922609903, SKIMP art
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59 C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-340-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, november 2024.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.