

### **Drie transitie in één beweging** **Integrale benadering van de transitie jeugdzorg, AWBZ en arbeidsparticipatie**

De komende twee jaren worden de gemeenten geconfronteerd met drie grote decentralisaties. Delen van de AWBZ (begeleiding) worden overgeheveld naar gemeenten, evenals de jeugdzorg (vanuit de provincie) en de uitvoering van de nieuwe wet werken naar vermogen (WWnV). Nagenoeg alle gemeenten zijn druk doende zich hierop voor te bereiden. Op tal van plekken wordt nagedacht over de vraag hoe deze transitie samenhangen en hoe de uitvoering zo integraal mogelijk vorm kan krijgen.

Onze samenleving kenmerkt zich steeds meer door de hoge mate van zelfbewustzijn waarmee burgers hun eigen behoeften onderkennen. Een grote groep burgers is in toenemende mate in staat eigen oplossingen te vinden voor de vraagstukken waarmee zij wordt geconfronteerd. Die vraagstukken hebben tegelijkertijd aan complexiteit gewonnen. En het appel dat de samenleving doet op de eigen kracht en de eigen verantwoordelijkheid van haar burgers is bovendien sterker geworden. Al met al kunnen we vaststellen dat veel burgers een royale regelruimte hebben om inhoud te geven aan de eigen verantwoordelijkheid om beslissingen te nemen over het eigen leven. Tegelijkertijd is er een kleine groep burgers die met een kluwen aan vraagstukken op meerdere leefgebieden wordt geconfronteerd; volgens SCP cijfers gaat het om circa 5% van de Nederlanders. De drie transitie vinden plaats op de leefgebieden waar deze groep burgers direct mee van doen heeft.

Mensen denken niet in schotten. Niemand van ons zal, als hij of zij met een moeilijk kind te maken heeft, met vereenzaming, met terugvallen in de bijstand, of met het moeten zoeken van aangepast werk, dat vraagstuk in een door de samenleving bedacht hokje plaatsen. 'Jeugdzorg' is een beleidsterm en geen sociale werkelijkheid. Niemand van ons zal in zijn eigen situatie de conclusie trekken dat hij behoefte heeft aan een 'collectief arrangement'. Eerder zien we in onze dagelijkse werkelijkheid alleen maar verbindingen en verwevenheden. Bijvoorbeeld: 'als ik nu weer een baan heb dan hebben we weer wat meer inkomen, kan ik nieuwe schoenen voor mijn kinderen kopen, is mijn oudste ook weer even tevreden, gaat hij misschien wat meer zijn best doen en loopt hij niet steeds

weg. Dan wordt het weer wat rustiger in huis en hebben we weer wat meer tijd voor mijn moeder. Dan komt alles weer goed'.

Deze constatering is leidend geweest voor het zoeken naar een geïntegreerde aanpak van de drie grote decentralisaties die op ons af komen. Daar blijken geen grote en simpele oplossingen voor te bestaan. Stade Advies ziet in haar praktijk vele gemeenten met dit vraagstuk worstelen. Dat die integratie belangrijk is onderschrijft men wel, maar wat betekent dat en hoe pak je dat aan?

## Uitgangspunten

Allereerst is het van belang een aantal uitgangspunten te formuleren. Simpele uitgangspunten die dwingend zijn voor zowel de gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk) als voor al de uitvoeringsorganisaties op het terrein van het zoeken naar werk en het leveren van bijdragen in zorg en welzijn. Stade Advies formuleert de navolgende:

- een werkwijze die de scheidslijnen tussen de transities slecht en de eigen kracht van burgers serieus neemt;
- een intake die aansluit op wat bestaat: geen nieuwe bureaucratie;
- één toegang tot ondersteuning en/of voorzieningen die vanzelfsprekend en natuurlijk is;
- centrale administratieve ondersteuning;
- één toegang op wijk, buurt- of dorpsgerichte schaal waar mogelijk, regionaal waar noodzakelijk;
- indicatiestelling voor alle vormen van intensieve ondersteuning;
- specifieke dienstverlening ook specifiek aanbieden ( verstrekkingen, uitkeringen).

In de kern van onze aanpak ziet Stade Advies een model ontstaan dat we het T3 model noemen: drie transities, maar één beweging. Eén beweging van zowel de gemeentelijke aansturing, uitvoering en regie, van de wijze waarop in de uitvoering in het publieke domein instellingen en organisaties hun rol in de maatschappelijke ondersteuning invullen én burgers die op vermogen worden aangesproken. Die beweging moet leiden tot een geïntegreerde aanpak van de decentralisaties binnen de beschikbare budgetten (want er komt minder geld mee ten behoeve van de uitvoering van deze transities).

## Het model T3

Stade Advies onderscheidt in het model vier stappen:

1. Allereerst is een deugdelijke startfoto nodig: wat is aanwezig op de terreinen van de drie transities (waarbij het goed denkbaar is dat ook de ontwikkelingen rond passend onderwijs hierbij betrokken worden. Sommigen spreken dan ook van vier transities).
2. Het ontwikkelen van een uitvoeringsstructuur die uitgaat van een gelijktijdige aanpak op alle drie de terreinen.
3. Het ontwikkelen van proces en procedure van een gezamenlijke intake en besluitvorming ten behoeve van alle vragen op deze drie terreinen.
4. Het leveren van een geïntegreerde ondersteuning in de praktijk.

Daarbij is het van groot belang dat er één plek is waar burgers als vanzelfsprekend binnenkomen met hun vragen op terreinen als opvoeding, werk en uitkering en maatschappelijke participatie. Dichtbij, voor de hand liggend en onomstreden. Zoals de huisarts altijd de eerste is waar je naar toe gaat als je een probleem hebt op het terrein van je eigen gezondheid, zo is er een plek waar je vanzelfsprekend naar toegaat als je vragen op het terrein van je eigen (sociale) leven hebt.

## Integrale intake

De werkwijze is geënt op een geïntegreerde intake. Daartoe is een sociaal team beschikbaar. Een team van professionals met kennis van zaken op de drie terreinen, maar vooral ook met gezag. We gaan daarbij uit van overheveling van belangrijke taken van de gemeente naar de uitvoering. De intake verloopt langs een drietal lijnen:

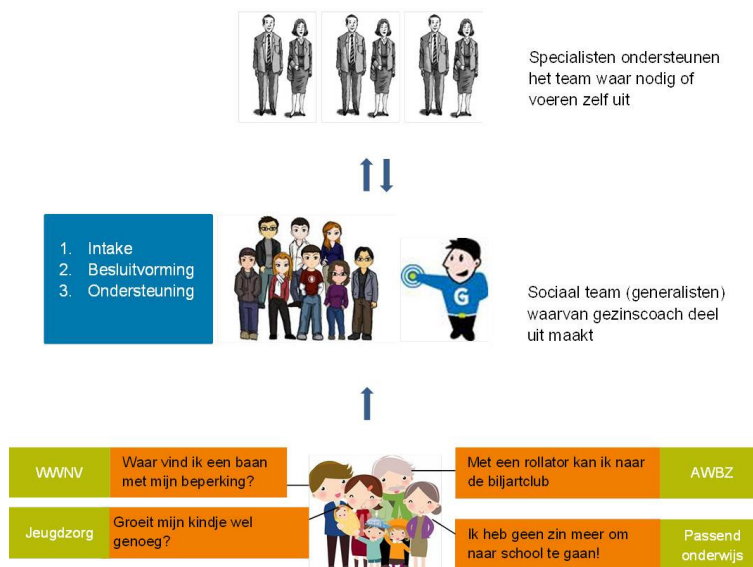
- de nulde lijn: eigen kracht van burgers, informele netwerken en collectieve wijkarrangementen, maar ook rechtstreekse verwijzing naar eenduidige voorzieningen (uitkeringen of WMO-verstrekkingen);
- de eerste lijn: het sociaal gebiedsteam in buurt, wijk, dorp of gemeente. Toeleiding naar zinvol werk en antwoorden op sociaal-maatschappelijke problemen, schuldenproblematiek en opvoedingsvraagstukken;
- de tweede lijn: doorverwijzing naar specialistische hulpverlening en diagnostiek bij gedragsproblemen (jeugdzorg), langdurige arbeidsintegratie, gezinscoaching en dagbesteding.

De intake heeft als kenmerk wat we het ongelijkheidsbeginsel zouden willen noemen. De burger krijgt datgene, voor zo ver mogelijk in samenspraak bepaald, dat nodig is. De vraag en de eigen mogelijkheden zijn leidend. Het is daarnaast de burger helder waarvoor hij wel en niet terecht kan bij de intake (niet voor bezwaar en beroep, wel voor hulp, advies, re-integratie en ondersteuning). Er wordt bij de intake gebruik gemaakt van de principes en het gespreksmodel van de Kanteling.

## Lokale inbedding

Samenhang ontstaat door logische en vanzelfsprekende verbindingen met al bestaande voorzieningen en samenwerkingsverbanden. Een voorzichtige variant bestaat uit het combineren van maatschappelijk werkers en casemanagers, bijstand maatschappelijk werkers en zorgondersteuners in een netwerk (vergelijk het Veiligheidshuis). Daar zou een meer intensieve samenwerking tussen begeleiders van mensen met een beperking in arbeidsparticipatie aan toegevoegd kunnen worden. Dat strookt echter niet met het principe van ontbureaucratisering. Stade Advies bepleit een variant met meer ambitie: dichtbij en herkenbaar een sociaal team waar intake plaatsvindt. Integrale afwegingen op de diverse leefgebieden. Een ondersteuning gericht op eigen kracht en informele netwerken en gebaseerd op zichtbare maatschappelijke baat. Deze variant impliceert verregaande samsmelting van CJG, bestaande loketten (WMO, arbeid en integratie, Veiligheidshuis, Jeugdgezondheidszorg (bijvoorbeeld 0-4 jarigen zuigelingen zorg) en bestaande verstrekkingenprocedures (uitkeringen en voorzieningen). In het intake team is ook plaats voor een sociaal makelaar die verbindingen legt tussen de intake en de uitvoering.

### Tegelijkertijd en geïntegreerd



## Sociale gebiedsteams en regievoering

Veel van wat op basis van een intake moet worden gedaan (in elk geval in de eerste en de tweede lijn) wordt uitgevoerd door aangehaakte instellingen en professionals. De sociaal werker in de intake is hier overigens altijd nauw bij betrokken. Bij de uitvoering horen vanzelfsprekend mechanismes als normeren (al dan niet via een benchmark) en afrekenen op basis van resultaten. De uitvoerders zijn georganiseerd in sociale gebiedsteams van wie dezelfde geïntegreerde werkwijze wordt verwacht als van het sociaal team in de intake. De gemeente heeft daarbij een regierol. Die rol vervult de gemeente al in belangrijke mate in het veld van welzijn en zorg. In het veld van de uitvoering van de WWB (straks WWnV) zal dat deels opnieuw moeten worden uitgevonden. Daarbij ziet Stade Advies de volgende varianten:

- de gemeente als beleidsregisseur (uitvoeringsregie WWnV als semipublieke taak);
- de gemeente als ketenregisseur (uitvoeringsregie WWnV als publieke taak);
- de gemeente als netwerkmanager (realiseren van werken naar vermogen zoveel mogelijk via reguliere werkgevers samen met de gemeente);
- de gemeente als contractmanager (realiseren van WWnV primair bij reguliere werkgevers op basis van prestatiecontract en faciliteiten).

Welke regierol ook gekozen wordt, in ons model gaan we uit van externe uitvoering. Veel gemeenten kijken nu in dat verband naar de WSW-bedrijven. Wij denken dat de WSW-bedrijven daar goed voor zijn geëquipeerd, maar in de geïntegreerde benadering past het aanhaken aan het sociaal team. Op een aantal plekken in het land zien we al experimenten met een meer geïntegreerde werkwijze inzake arbeidsparticipatie tot stand komen. Twee voorbeelden:

De 'Aan het werk' aanpak:

- een methode waarbij optimaal gebruik gemaakt wordt van het probleemoplossend vermogen van de (lokale) samenleving door het verhogen van maatschappelijke betrokkenheid via vrijwillige inzet in een pool van werkambassadeurs en werkmakelaars;
- verhogen Eigen Kracht van mensen die gebruik van WWnV via instrumentarium van de WMO;
- gericht inzetten van loonwaarde instrumenten: wat zijn de mogelijkheden van mensen!

'Jobcarving':

- Jobcarving is de Engelse term voor werk passend maken. Vanuit de wens om mensen en werk dichter bij elkaar te brengen zijn meerdere keuzes mogelijk. Binnen traditionele kaders gaat men uit van bestaande banen en wordt aanpassing gezocht voor de specifieke handicap van de medewerker zoals bijvoorbeeld het geschikt maken van de werkplek voor rolstoelgebruikers. De andere gebruikelijke werkwijze is de omscholing van mensen of het toepassen van speciale hulpmiddelen. Het zijn nooit de persoonlijke beperkingen, maar de gevraagde prestaties, die het creëren van passend werk en een duurzame arbeidsdeelname bepalen.

## Herinrichting lokaal systeem

Er vindt in dit model een belangrijke herverdeling van het lokaal systeem plaats:

- het oude 'sociale dienst model' wordt verlaten. Er vindt deels omvorming tot een specialistische unit plaats (voor uitkeringen) en het wordt deels onderdeel van het sociaal team en de intake (voor arbeidstoeleiding en re-integratie);
- het WMO-loket wordt deels omgevormd tot specialistische unit (voor verstrekkingen) en het wordt deels onderdeel van het sociaal team c.q. de intake;
- gemeentelijke beleidsmedewerkers (op terreinen als jeugdbeleid, welzijnsbeleid en zorg) vormen onderdeel van het sociaal team;
- ook professionals uit het welzijnswerk kunnen als onderdeel van het sociaal team worden ingeschakeld;
- andere uitvoeringsorganisaties kunnen worden ingezet als aanbieder van individuele en collectieve arrangementen en als uitvoerder van re-integratie en activering.

Sturingsprincipes kunnen worden gebaseerd op een zogenaamd concessiemodel (bijvoorbeeld voor een periode van vier of acht jaar). Dat leidt tot een uitgebalanceerd aanbod waarbij samenwerkingsgaranties zijn ingebouwd. De financiering kan worden gebaseerd op het voorzieningengebruik en op resultaat – en effectmetingen bij burgers. Naast dit type concessies (die tot stand komen via vormen van maatschappelijk aanbesteden) zou er ruimte moeten zijn voor zelfstandigen (zzp'ers) in de uitvoering van dienstverlening.

## Routes

Het werkproces laat zich niet in een paar woorden vangen. Per saldo stellen we ons voor dat een burger met zijn vraag als vanzelfsprekend bij het sociaal team terecht komt waar zijn of haar vraagstuk wordt beoordeeld en waar in samenspraak naar een aanpak wordt gezocht. Het sociaal team heeft formele doorzettingsmacht en kan een verplichtende aanpak vaststellen afhankelijk van de aard van de vraag. Voor specialistische ondersteuning of afhandeling zijn er specialistische units beschikbaar (ten behoeve van vaststelling uitkering en/of verstrekkingen) dan wel is specifieke ondersteuning van buiten beschikbaar (bijvoorbeeld diagnostiek of specifieke vormen van begeleiding van een MEE-organisatie). Naarmate de complexiteit van een vraag toeneemt, vindt een verschuiving plaats van het stimuleren van informele netwerken naar collectieve arrangementen en tenslotte zwaardere professionele ondersteuning.



## Kernvragen

Er zijn natuurlijk vraagstukken waar in dit model nog oplossingen voor gevonden moeten worden. Denk aan de formele mandatering van een sociaal team, denk aan de opleidingen voor de nieuwe sociaal werker, denk aan de financiering van complexe ondersteuningstrajecten (waar nu nog verschillende financieringsstromen aan ten grondslag liggen). Ook andere invoeringsvragen zijn nog volop aan de orde. Op het terrein van jeugdzorg en jeugdbeleid functioneert momenteel het CJG. In het kader van de transitie jeugdzorg zal een verschuiving gaan plaatsvinden. Stade Advies pleit ook hierbij voor één beweging. Ondanks de vele vragen die nog te stellen en te beantwoorden zijn, ziet Stade Advies deze transitie als een geweldige kans voor gemeenten en lokale uitvoeringsorganisaties. Het biedt de mogelijkheid weg te geraken van de eigen bestaansvragen en bezig te zijn met de kernvragen. Samenvattend zouden we die als volgt kunnen weergeven:

Voor de burger:	Hoe ga ik naar vermogen bijdragen?
Voor het sociaal team:	Wat is daarvoor nodig?
Voor uitvoerders:	Wat heeft u nodig, hoe lang, wie gaat dat leveren?
Voor een gemeente:	Hoe regisseren en faciliteren we dit?

## Reageren?

De integrale benadering van Stade Advies van de 3 transities evolueert dagelijks. Wij stellen alle vragen en elk commentaar op prijs. Daarmee helpen we elkaar bij de gedachtenvorming over dit uitdagende vraagstuk. Uiteraard zijn wij ook graag bereid om met u mee te denken over oplossingen op maat. Bel of mail ons:

<i>Johan Kruithof, partner en senior adviseur</i>	e: <a href="mailto:j.kruithof@stade.nl">j.kruithof@stade.nl</a>	t. 06 - 53215138
<i>Johan Vermeulen, senior adviseur</i>	e: <a href="mailto:j.vermeulen@stade.nl">j.vermeulen@stade.nl</a>	t. 06 - 22404910
<i>Nico Kersten, partner en senior adviseur</i>	e: <a href="mailto:n.kersten@stade.nl">n.kersten@stade.nl</a>	t. 06 - 46070761
<i>Erik Vermathen, partner en directeur</i>	e: <a href="mailto:e.vermathen@stade.nl">e.vermathen@stade.nl</a>	t. 06 - 10939404

© Stade Advies  
22 november 2011

