

Ambassadeurs voor gemeentelijke samenwerking decentralisaties sociaal domein

SAMEN DECENTRALISEREN



Rijksoverheid



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ervaringen
van gemeentelijke
bestuurders

Lessons learned

REFLECTIE OP SAMENWERKEN

Columns Maurits Hendriks & Kim Putters

“Decentraliseren is
differentiëren”

LIESBETH SPIES

“Financiële risico’s maken
samenwerken noodzakelijk”

MARJANNE SINT

“Leer elkaar
kennen”

RONALD BANDELL

Mooi werk ambassadeurs

Hoe beantwoord je de vragen die bij gemeenten leven over samenwerking bij de aanstaande decentralisaties? En hoe help je 403 gemeenten bij het vormen van deze samenwerking?

Om gemeenten te ondersteunen zijn medio 2013 door de VNG en het Rijk gezamenlijk drie ambassadeurs voor de samenwerking in het sociaal domein aangesteld. Marjanne Sint, Liesbeth Spies en Ronald Bandell bezochten tien maanden lang gemeenten en samenwerkingsverbanden door het land. Zoals zij het zelf omschrijven: 'Wij hebben meegedacht en tegengedacht, adviezen gegeven, spiegels voorgehouden en soms wat smeerolie in raderen gespoten.'

Hun taak zit er nu op. De verhalen in dit blad laten zien dat onze ambassadeurs goed werk hebben verricht. Er bestaat een groot draagvlak in het land om (jeugd) zorg en ondersteuning te decentraliseren naar gemeenten. Deze transitie is geen papieren kwestie. Het sociaal domein in Nederland zal drastisch veranderen door lokale verschillen. Gemeenten gaan zelf zorg en ondersteuning op maat organiseren voor hun inwoners. Een belangrijk advies van de ambassadeurs is dan ook: geef gemeenten voldoende beleidsvrijheid.

De ambassadeurs zijn erin geslaagd een aantal beren op de weg van het vormen van regionale samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van de 3D's weg te nemen en in deze publicatie vindt u hun *lessons learned*. Er zullen nog genoeg hobbels komen, bijvoorbeeld de fouten die in het begin gemaakt gaan worden. Dat is logisch en onvermijdelijk. Wij delen de aanbeveling: schiet bij fouten niet gelijk in de regelreflex maar durf even op je handen te blijven zitten. De lokale uitvoeringspraktijk heeft tijd nodig; onze ambassadeurs stellen dat pas in 2020 geconcludeerd kan worden of de operatie is geslaagd. Wij hebben er nu al, met onze ambassadeurs, alle vertrouwen in dat de taken in het sociaal domein lokaal in goede handen zijn.

We hopen met deze publicatie u extra inspiratie te geven om uw samenwerking in het sociaal domein verder te versterken.

Kees Jan de Vet
Directeur VNG

Gert-Jan Buitendijk
Directeur-Generaal Bestuur en
Koninkrijksrelaties BZK

Decentraliseren en samenwerken zijn onlosmakelijk verbonden

Liesbeth Spies is sinds kort waarnemend burgemeester in de gemeente Stichtse Vecht. Ze volgde Donner op als minister van BZK in het kabinet Rutte 1. Daarna was ze als adviseur betrokken bij verschillende lokale samenwerkingsprojecten. "Ik heb een warm kloppend hart voor het lokale bestuur, dat zit in mijn DNA." De kracht van de ambassadeurs was volgens Spies hun onafhankelijkheid. "We werden niet gestuurd door BZK of de VNG. Wij vertegenwoordigen onszelf. Dat is absoluut noodzakelijk om een vertrouwenwekkende gesprekspartner te zijn. Ik zie een robuuste overtuiging bij ambtenaren, bestuurders en raadsleden dat de gemeente de eerste overheid is in het sociale domein. Dat loopt dwars door politieke kleur heen."

Is dat een terechte overtuiging?

"Het is in ieder geval een goede en noodzakelijke basis. Zonder die overtuiging red je het niet. We staan niet aan het begin van de decentralisatiebeweging. Het is wel spannend. Door de wel zeer beperkte tijd die gemeenten krijgen, en door de financiële randvoorwaarden. Het Rijk heeft zich hier niet van zijn beste kant laten zien. Zowel qua tijd als geld mocht het wel wat royaler. Ik ben blij dat de verleiding is weerstaan om de invoeringsdatum op te schuiven. Dat zou zeer onverstandig zijn geweest. Vooral omdat de onzekerheid bij cliënten dan nog langer voortduurt. Mensen maken zich terechte zorgen omdat ze niet weten waar ze aan toe zijn. Die onzekerheid is erger dan de wetenschap dat je een kleinere bijdrage krijgt."

Het Rijk moet loslaten

"Gemeenten geven aan dat een gelijke kwaliteit mogelijk is door betere preventie en het minder snel toeleiden naar dure zorg. Het Rijk moet dan wel echt ruimte geven aan gemeenten om het op hun manier te doen. Dus niet met allerlei nadere wet- en regelgeving en komen die voorschrijft hoe te handelen. Het Rijk moet de kunst



© Ron Stam



© Ron Stam

van het loslaten leren beheersen, en de Tweede Kamer moet niet bij ieder incident een spoeddebat voeren. Want er blijven nu eenmaal mensen die hun kinderen verschrikkelijke dingen aandoen. Er zullen ook in de toekomst Savannahs zijn. Als het parlement vragen heeft over een incident moet de minister durven zeggen dat ze bij hem aan het verkeerde adres zijn. Dit is een beweging waar we over vijf jaar resultaat van gaan zien. Rijk en Tweede Kamer moeten dus geduld betrachten.”

Gaat dat lukken, met dat geduld?

“Het moet lukken. Daarbij zijn twee dingen van wezenlijk belang. Grijp niet direct in bij incidenten. En accepteer: decentralisatie betekent differentiatie. Er zal een andere cultuur ontstaan. Daarin gaat het er niet om recht te hebben op een hulpmiddel of voorziening. Maar om wat er nodig is om bepaalde doelen te bereiken. Dat kan van gemeente tot gemeente verschillen. Met winkeltijden hebben we allang geaccepteerd dat er lokale verschillen zijn. Stel gemeenten in staat hun eigen oplossingen te vinden. Dat is iets anders dan het als Rijk over de schutting van gemeenten gooien. Bewindspersonen houden ook na 1 januari 2015 een belangrijke verantwoordelijkheid. Wat nodig is, is een oprechte betrokkenheid.”

Wat is uw belangrijkste advies?

“Regionale samenwerking is absoluut noodzakelijk. Geen enkele gemeente in Nederland is in staat om de decentralisaties helemaal alleen op te pakken. Er bestaan

veel vooroordelen over intergemeentelijke samenwerking, deels gevoed door ervaringen uit het verleden. Velen denken dat je als gemeente alle zeggenschap uit handen geeft. Maar dat hoeft niet zo te zijn. De paradox is dat er wordt gedecentraliseerd naar gemeenten, en gemeenten vervolgens in intergemeentelijke verbanden gaan samenwerken. Maar die twee bewegingen horen onlosmakelijk bij elkaar. Het volstaat niet om te zeggen: we lossen de problemen wel gezamenlijk op als ze zich

Lessons learned

LEG AFSPRAKEN OVER DE SAMENWERKING JURIDISCH VAST

Maak duidelijke en heldere samenwerkingsafspraken en leg die vast. Samenwerken begint bij vertrouwen, maar moet ook een deugdelijke juridische basis hebben, zoals bijvoorbeeld de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen die biedt. Hiervoor is door het ministerie van BZK en de VNG een handreiking ontwikkeld. Duidelijk vastgelegde afspraken helpen te voorkomen dat bestuurders en raadsleden het gevoel krijgen dat zij geen invloed hebben op het samenwerkingsverband.

MET GROTE DANK AAN HET INSPIREREND VOORZITTERSCHAP VAN LIESBETH SPIES ZIJN DE REGIONALE BESTUURLIJKE CONFERENTIES IN ZAA NSTREEK-WATERLAND HEEL VOORSPOEDIG GELOPEN. HOEWEL ER VAAK COMPLEXE ZAKEN OP DE AGENDA STONDEN, ZOALS DE JURIDISCHE VORM VOOR HET INTERGEMEENTELIJK SAMENWERKEN EN FINANCIËLE RISICOSPREIDING, HEBBEN DE CONFERENTIES STEEDS GELEID TOT GOEDE RESULTATEN. ZE WIST PRECIËS DE JUISTE SNAAR TE RAKEN BIJ BESTUURDERS. DAARDOOR WERDEN ER ÉN KNOPEN DOORGEHAKT ÉN HIELD IEDEREEN EEN GOED GEVOEL OVER AAN DE CONFERENTIES. MARIEKE SCHEERMEIJER - REGIONAAL PROCESCOÖRDINATOR 3D ZAA NSTREEK-WATERLAND

voordoet. Want als het goed gaat is die bereidheid er misschien wel, maar als het slecht gaat? Het niet regelen van intergemeentelijke samenwerking is dus echt een suboptimale keuze.”

Decentralisatie betekent differentiatie

“Ik heb steeds geprobeerd wethouders en raadsleden vanuit de inhoud en de meerwaarde voor bewoners te laten kijken. En weg te blijven van structuurdiscussies over samenwerkingsvormen. Intergemeentelijke samenwerking is een middel, geen doel. Het stellen van 100.000+ gemeenten als doel door het kabinet was niet handig. Het vooruitzicht van gedwongen fusies zit samenwerking eerder in de weg dan dat het bevorderend werkt, al zijn gemeenten meer gaan samenwerken om herindeling te voorkomen. Gemeentegrootte en schaal is uitermate arbitrair. Naast een opschaling door samenwerking zien we ook doorcentraliseren van de uitvoering in bijvoorbeeld wijkteams. Het gaat bij samenwerking niet om één model, één vorm en een bepaalde minimumschaal. Het gaat erom steeds de juiste coalities te sluiten voor het doel dat je wil bereiken. Het middel volgt het doel. Helaas laten gemeenten nog niet altijd doel boven middel prevaleren.”

Hoe komen gemeenten dan meer op die lijn?

“Door de toenemende tijdsdruk zullen op korte termijn praktische oplossingen gevonden moeten worden. Daarbij gaat het niet alleen om intergemeentelijke samenwerking. Zorgaanbieders en gemeenten zijn vaak nog vreemden voor elkaar, daar is nog veel te winnen. De achterdocht

was altijd groot, over en weer. De realiteit is echter dat er een gemeenschappelijk belang is. Dat komt vooral door de maatschappelijke onderstroom. Die is dat mensen zo veel en lang mogelijk actief en zelfstandig willen blijven. Die ontwikkeling moeten we ondersteunen. De decentralisaties zijn niet het begin daarvan, maar het gevolg.”

Werk als college en raad zoveel mogelijk samen

“De decentralisaties lukken alleen als er een collectieve verantwoordelijkheid voor wordt gevoeld. In het college moet er een collegiale verantwoordelijkheid zijn, en niet één wethouder die ermee bezig is. Het is zonder meer verstandig om niet te politiseren, binnen het college en in de relatie met de gemeenteraad. Werk als college en raad zoveel mogelijk samen. Verhef het dualisme niet tot hoogste doel. De decentralisaties zijn een collectieve verantwoordelijkheid waarin de diverse onderdelen van de gemeente ieder een eigen rol en taak in hebben.”

Hoe kunnen raadsleden actiever worden bij intergemeentelijke samenwerking?

“Er kunnen op regionaal niveau bijeenkomsten worden georganiseerd voor raadsleden uit diverse gemeenten, al dan niet met externe deskundigen, zodat men elkaar leert kennen en over thema's kan spreken. Ik heb gemerkt dat de behoefte van raadsleden om elkaar over de gemeentegrenzen heen te leren kennen en kennis en ervaringen te delen, groot is. Raadsleden zijn hongerig

“WE HEBBEN IN DE REGIO NOORD-LIMBURG EEN TIJDJE GEWORSTELD MET DE JURIDISCHE VORM VAN DE SAMENWERKING. OP EEN AANTAL MOMENTEN TIJDENS DIT PROCES WAS HET ADVIES VAN HET AMBASSADEURSTEAM UITEINDELIJK VAN DOORSLAGGEVEND BELANG VOOR EEN DERGELIJKE KEUZE. DESKUNDIG, SNEL EN PRECIËS OP MAAT.” RAMON TESTROOTE - WETHOUDER ZORG, WELZIJN EN PARTICIPATIE VENLO

naar informatie. De raadsgriffier kan hierin een goede rol spelen. Heb als raadslid het lef om ook aan de voorkant te acteren. Geef kaders en richting. Door meer energie te steken in de agendavormende, activerende en initiërende rol kun je wat gas terugnemen in de controlerende rol. Wees zelfbewust als raadslid. Je bent de volksvertegenwoordiger. Raadsleden kunnen ook deel uitmaken van het bestuur van een WGR.”

Geef als raadslid meer richting

“Betrek als college de raad tijdig en actief. Niet pas als op het stadhuis alle dingen zijn uitgedacht. Voor je het weet dendert iedereen door, er ligt ook een berg werk. Maar je moet als bestuurder de omgeving meenemen. Als dat niet gebeurt, is de kans groot dat je straks duur op de koffie komt.”

Lessons learned

CREËER ACTIEF DRAAGVLAK EN LAAT GEMEENTERADEN KADERS STELLEN VOOR EN CONTROLE UIT-OEFENEN OP SAMENWERKINGSVERBANDEN

Decentraliseren en regionaal samenwerken zijn niet het feestje van één of twee wethouders. Met name de gemeenteraden moeten hun stem in een vroeg stadium laten horen. Zij mogen en moeten de kaders stellen en de uitvoering controleren. Raadsgriffiers kunnen hen daarbij helpen, zoals nu al vaak gebeurt. Zo hebben raadsleden hebben bijvoorbeeld de mogelijkheid de conceptbegroting van het samenwerkingsverband kritisch te beoordelen en kunnen zij de eigen vertegenwoordiger in het algemeen bestuur ter verantwoording roepen en instructies meegeven.

Benut als gemeente de creatieve en organisatorische kracht van bewoners. Raadsleden vormen, als volksvertegenwoordigers, bij uitstek de verbinding met de burger en kunnen signalen uit de samenleving opvangen. Welke effecten hebben maatregelen in de gemeenschap? Wat gebeurt er met de inwoners? Doe tegelijkertijd wel aan verwachtingsmanagement. Het is niet de rol van raadsleden om in individuele gevallen te bemiddelen bij de aanvraag van voorzieningen.

Column Kim Putters

De participatiesamenleving vraagt om sterkere lokale ambtenarij

Het debat over de participatiesamenleving is bijna een jaar verder na de Troonrede van 2013. Waar staan we? Eigenlijk nog maar aan het begin. Het accent lag tot nu toe vooral op wat mensen zelf aan eigen verantwoordelijkheid moeten en kunnen nemen, ook als ze een hulpbehoefte hebben. Pas daarna is er eventueel hulp van professionals of de overheid. Via de zogenaamde keukentafelgesprekken moeten ambtenaren in de huid van inwoners zien te kruipen om te achterhalen welke hulp er professioneel nodig is of wat via de mantelzorg zelf gedaan kan worden. Nog daar gelaten dat hierdoor meer hulpbehoeften dan voorheen boven water komen, is een ander onderbelicht aspect dat hier kundige en professionele inzet in de publieke dienst bij nodig is. Een gebroken heup is gemakkelijk te herkennen, maar een psychische aandoening niet. Laat staan naar welke hulp verwezen moet worden. Investeren in je ambtelijk apparaat dus! Bij elkaar opgeteld leidt dat voorlopig vooral tot meer kosten. Een participatiesamenleving waarin de

lokale politiek de normen voor bestaanszekerheid vaststelt vraagt om meer en andere ambtelijke inzet. Aan de keukentafels, maar ook aan tafel met wethouders en raadsleden waar kritisch en deskundig tegenwicht geboden moet worden aan de waan van de dag. De enorme bezuinigingen die met de decentralisaties gepaard gaan lijken echter weinig ruimte te bieden voor investeringen in de ambtenarij. Populair word je er politiek ook niet van. Meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers en meer verwaarlozing van het ambtelijk apparaat kunnen ertoe leiden dat de tevredenheid die nu met keukentafelgesprekken bestaat verdwijnt en dat kwetsbare mensen tussen wal en schip vallen. Ik zie het als de valkuil voor de participatiesamenleving als (samenwerkende) gemeenten niet gaan investeren in een kundige en betrouwbare bureaucratie. Goedkoop is hier duidelijk duurkoop. Voorlopig zou het Rijk de krimp van de departementen moeten compenseren met versterking van de lokale ambtenarij.

A portrait of Marjanne Sint, a woman with short brown hair, wearing glasses and a white blazer over a dark top. She is looking directly at the camera with a slight smile.

Doe wat moet worden gedaan

Marjanne Sint was ambassadeur tot 1 april 2014, toen zij werd benoemd tot voorzitter van de Transitieautoriteit Jeugdzorg. Daarnaast is zij voorzitter van de vereniging Samenwerkende Topklinische opleidings Ziekenhuizen waarin achtentwintig grote opleidingsziekenhuizen samenwerken. In het verleden was Sint onder meer 5 jaar gemeentesecretaris van Amsterdam. Een meerwaarde van de ambassadeurs is volgens haar dat ze van buiten komen en daardoor andere vragen stelden. "Er moet de komende maanden erg veel worden gedaan, en daar moet je zo praktisch mogelijk in zijn. Zowel in de onderlinge samenwerking van gemeenten als in die met zorgaanbieders."

© Ron Stamm

Er bestaat nu al een veelheid aan samenwerkingsverbanden. Hoe houden we dat begrijpelijk voor de burgers?

"Het idee is dat de decentralisaties tegelijk en in samenhang worden ingevoerd. Met name in zogenaamde incongruente regio's kan dat botsen. Belangrijk is dan om te weten waardoor die incongruenties zijn ontstaan. Komt dat door keuzes van de gemeenten zelf? Soms heeft het Rijk de incongruentie veroorzaakt. Of loopt een provinciegrens dwars door een regio. Meppel ligt in Drenthe, maar de bewoners zijn veel meer op Zwolle georiënteerd dan op Assen. Voor de transitie van de jeugdzorg zit Meppel echter in de regio Drenthe. Zo iets los je niet even snel op. Dan is het zaak te zoeken naar pragmatische en praktische oplossingen. Mijn pleidooi is: kies voor de korte termijn voor congruentie, ook al strookt dat misschien niet helemaal met de oriëntatie van je inwoners. Er moet enorm veel worden geregeld tot 1 januari 2015, dat is echt veel makkelijker in congruente samenwerkingsverbanden. Op de langere termijn is het goed te streven naar regio's die ook door de burgers worden beschouwd als samenhangend. Overigens is dat vaak nog niet zo eenduidig. Zeker in plattelandsgemeenten met veel kernen kunnen de burgers op meerdere centrumgemeenten zijn gericht."

Blijf zo congruent mogelijk

Zijn gemeenten voldoende doordrongen van de noodzaak tot samenwerken?

"Ja. Je zal met omliggende gemeenten afspraken moeten maken. Bovenlokaal, en eventueel zelfs bovenregionaal. De financiële risico's nopen daartoe. Instellingen voor jeugdzorg zitten vaak 'in de bossen' in kleinere gemeenten. Een intramurale plek voor een kind kan zo maar € 130.000 per jaar kosten. Als je pech hebt en er komen een paar extra kinderen bij, is dat voor een kleine gemeente niet op te brengen, zeker niet als een oorspronkelijke woonplaats niet meer is te achterhalen omdat ouders spoorloos zijn of kinderen van instelling naar instelling zijn gegaan. Intergemeentelijke solidariteit organiseren is vaak moeizaam. Maar ik heb gemerkt dat gemeenten zich erg bewust zijn dat met name het veld van zorg te ingewikkeld is en teveel financiële risico's heeft om het puur lokaal te regelen."

"MARJANNE SINT WAS VOOR ONS DE AMBASSADEUR DIE WE EVEN NODIG HADDEN OM EEN WEG TE BANEN IN DE DOOR ONS GEWENSTE RICHTING. ZIJ STELDE ZICH OP ALS DE "VERBINDELAAR" NAAR HET MINISTERIE EN HEEFT ONS VOORZIEN VAN EEN PRAKTISCH ROUTE-ADVIES." JAN WESTMAAS – BURGEMEESTER MEPPEL

Is het Rijk voldoende bereid om los te laten en lokale verschillen te accepteren?

"Er is een angst bij veel gemeenten dat het Rijk met de ene hand decentraliseert maar met de andere hand de lokale verschillen die daardoor ontstaan wegneemt door uitvoeringsvoorschriften en toezicht. Ik vind dat de Rijksoverheid zeer terughoudend moet zijn bij het ingrijpen in een andere bestuurslaag. Daar moet je heel goede argumenten voor hebben. Met de Wmo werd

Lessons learned

BETREK WETHOUDERS FINANCIËN VOOR EEN GOEDE FINANCIËLE INBEDDING VAN DE DRIE DECENTRALISATIES EN DENK AAN FINANCIËLE RISICOVEREVENING IN DE REGIO

De decentralisatie van zorgtaken betekent een forse omslag: van een subsidierelatie tussen zorgaanbieders en het Rijk naar een inkooprelatie tussen gemeenten en zorginstellingen. Dat zal in goed partnerschap moeten worden ingeregeld. Gemeenten dienen bovendien te beseffen dat de financiële risico's die de verantwoordelijkheid voor zorg met zich meebrengen vaak te groot zijn om individueel te dragen. Overweeg om als samenwerkende gemeenten een gezamenlijke risicoreserve te kweken. Alleen daarom al is het van wezenlijk belang dat de wethouders financiën nauw betrokken zijn bij het vormgeven van de decentralisaties en de daaruit voortvloeiende intergemeentelijke samenwerking. De gemeentelijke planning & controlcyclus dient aan de nieuwe situatie aangepast te worden.



© Ron Stam

vooraf gezegd dat gemeenten het niet aankonden, maar dat is prima gegaan. De Wwb idem. De financiële prikkel die daarin zit heeft goed gewerkt. In Amsterdam gingen we van 75.000 mensen in de bijstand naar 40.000. Als je de dingen dicht bij de burgers organiseert, is er dus zeker winst te halen, ook financieel. Sturen op resultaat is een gezonde ontwikkeling. Het is het doel van de decentralisaties.”

Financiële risico's maken samenwerking noodzakelijk

Hoe neem je als gemeentebestuur iedereen mee in de veranderingen die eraan komen?

“Hoe verorber je een olifant? Stukje voor stukje. Probeer dus niet vanaf het begin het complete eindplaatje rond te hebben. Dat kan niet met zo'n ingewikkeld proces. Het gaat erom ergens naartoe te groeien. Ga niet als bestuur en ambtenaren alles helemaal zitten uitdenken op het stadhuis alvorens naar buiten te treden. Neem een open houding aan. Doe ook aan verwachtingsmanagement. Wees expliciet over doelen en aanpak. Neem de gemeenteraad mee in de ingewikkelde keuzes. Stel ze niet voor voldongen feiten, maar laat ze kiezen. Probeer met de gemeenteraad te formuleren waar je met andere gemeenten wil samenwerken. Maak als gemeente eveneens aan de burgers duidelijk wat ze kunnen

verwachten, wat er gaat veranderen. Maak expliciet dat tijd nodig is om aan het nieuwe te wennen, om de nieuwe manier van werken ingesleten te krijgen.”

Doe aan verwachtingsmanagement

Decentraliseren betekent ook een nieuwe relatie met zorginstellingen. Staat die samenwerking voldoende op de lokale agenda?

“Er komt een overgang van een subsidierelatie tussen Rijk en zorginstelling naar een inkooprelatie met de gemeente. Subsidie komt vooraf, betaling voor geleverde diensten achteraf. Zorginstellingen moeten dus voorfinancieren. Dat kan ze in problemen brengen. Mijn advies is daarom om als gemeenten een bedrag te reserveren voor het bevoorschotten van instellingen. Gemeenten kennen het systeem van bevoorschotting niet, verzekeraars wel. Het bevoorschotten is een kwestie van inregelen. Het nieuwe systeem vereist een nieuwe manier van begroten. Daarom is het belangrijk de wethouder financiën goed te betrekken. Bevoorschotten betekent bijvoorbeeld dat geld mogelijk moet worden teruggehaald.”

“Als je zorg gaat inkopen, dien je als gemeente plaats te weten welke zorg je burgers nu krijgen. Dat is nog niet zo eenvoudig. Onlangs is Amsterdam actief op zoek gegaan welke instellingen zorg verlenen aan Amsterdammers. Die kunnen ver buiten de gemeentegrens liggen, je hebt

MARJANNE SINT HEEFT ONS IN GROTEGAST, ZUIDHORN, LEEK, NOORDENVELD EN MARUM EEN SPIEGEL VOORGEHOUDEN. DIT HEEFT ONS ECHT VERDER GEHOLPEN. WIJ HEBBEN ALS GEMEENTEN BETER ELKAARS TAAL LEREN SPREKEN EN ACCEPTEREN EN RESPECTEREN NU ELKAARS BESTAANDE SAMENWERKINGSVERBANDEN. MARJANNE SINT HEEFT ONS HELPEN INZIEN DAT HET BIJ DE KEUZE VAN SAMENWERKINGSPARTNERS IN HET SOCIAAL DOMEIN BELANGRIJKER IS OM AAN TE SLUITEN BIJ HET GEBIED WAARIN DE INWONERS WERKEN, WINKELN EN WAAR DE JONGEREN NAAR SCHOOL GAAN DAN OM DE BESTUURLIJKE GRENZEN TE VOLGEN.

HENK KOSMEIJER – BURGEMEESTER MARUM

dat als gemeente niet automatisch in beeld. Verzamel dus concrete gegevens als onderbouwing van de inkoop.”

“Voor een goed inkoopproces van zorg is specifieke inhoudelijke deskundigheid nodig. Die deskundigheid zit bij de zorginstellingen. Gemeenten moeten dat op een of andere manier in hun eigen organisatie incorporeren. Zorg inkopen is iets anders dan pennen of papier aanschaffen. Dat kan niet gebeuren door het facilitair bedrijf van de gemeente. De nieuwe relatie vereist in mijn ogen dus een zekere mate van partnerschap van opdrachtgever en opdrachtnemer. Gemeenten stellen zich bij inkoop soms erg zakelijk op en halen de aanbieders het vel over de neus. Je kunt wel scherp inkopen, maar om de zorg daadwerkelijk aan de burgers te verlenen heb je de echte professionals nodig. Daar ligt ook een verantwoordelijkheid bij de zorgaanbieders. Zij moeten duidelijk maken dat ze niet 100% kunnen blijven leveren als er maar 80% wordt betaald.”

Inkoop van zorg vereist partnerschap met de zorgaanbieder

Hebt u er vertrouwen in dat dit voor elkaar komt?

“Ja. Nu worden er kortere contracten gesloten, maar ik denk dat het in de toekomst zal gaan om meerjarige contracten, die meer partnerschap mogelijk maken. Ik heb vertrouwen in de kracht van de gemeentelijke bestuurslaag. Het is begrijpelijk dat gemeenten zich nu concentreren op de inkoop van de bulk en het maatwerk daaromheen misschien minder aandacht geven. Maar het

is helemaal niet gezegd dat dit zo blijft. Ziekenhuizen en zorgverzekeraars zijn ook op elkaar ingespeeld geraakt. Dat is gegroeid. De essentie is om ieders belangen en doelen te expliciteren. Ook waar ze uiteen lopen. Uiteindelijk is er een groot gedeeld belang in het verlenen van goede zorg tegen zo laag mogelijke kosten. De zorgprofessional is inhoudelijk gedreven om zo goed mogelijk te helpen. Dat verandert niet door decentraliseren. Wat verandert is dat er meer preventief gewerkt wordt. Dat zal tijd kosten. Maar misschien minder dan we nu wel eens vrezen. Gemeenten zitten een stuk dichterbij burgers dan het Rijk.”

Lessons learned

MAAK NU KEUZES EN HANDEL ZO PRAKTISCH MOGELIJK

De decentralisaties zijn bedoeld om de hulp en begeleiding van kwetsbare inwoners geïntegreerd vorm te geven onder gemeentelijke regie. Een integrale aanpak mag niet gaan knellen door bestuurlijke grenzen die niet in alle gevallen gelijk lopen. Incongruenties in samenwerkingsregio's zijn vaak niet op korte termijn op te lossen. Uiteraard is het makkelijker en prettiger als er congruentie is en de samenwerkingsverbanden op diverse terreinen samenvallen. Maar op de korte termijn is het devies: doe wat gedaan moet worden. Handel zo praktisch mogelijk. Er dient nog enorm veel te worden geregeld vóór 1 januari 2015. Daarom dienen nu keuzes te worden gemaakt, uitstellen en vooruitschuiven kan niet meer.

Samenwerken is topsport

Als ik alle berichten moet geloven staan de Nederlandse gemeenten voor een ongekend grote uitdaging. Ze hebben een aantal nieuwe taken met bijbehorende verantwoordelijkheden toegeschoven gekregen. Redenen voor de verschuiving van deze taken zijn de noodzaak om te bezuinigen en de verwachting dat door deze decentralisaties de kwaliteit van de uitvoering flink omhoog zal gaan. Ik kan natuurlijk niet beoordelen of die verwachtingen juist zijn, maar ik zou dat als gemeente direct als een flink compliment incasseren. Bovendien, het lijkt me prachtig om aan iets nieuws te mogen beginnen en dan ook nog aan een project waarmee je veel voor je eigen inwoners kan betekenen.

Toen ik bij NOC*NSF begon voelde ik eenzelfde type uitdaging. Verander de praktijk van de topsport, was mijn opdracht, zodat er betere resultaten komen en reken vooral niet op meer geld. Vergelijkbaar, ook bij topsporters gaat het er net als bij cliënten van de

jeugdzorg of de Wmo omdat ze maximaal worden ondersteund vooral om hen zelf beter te laten presteren. En dan gaat het uiteindelijk altijd juist om de praktijk van alle dag.

Als het me lukt, dacht ik, een team te vormen waarin iedereen zijn rol weet en die rol ook voluit durft te spelen, dan is dat een prachtige basis voor goede resultaten. Eén team, één gedachte. Diversiteit en pluriformiteit en zelfs rivaliteit zijn daarbij wel een voorwaarde. Haal mensen van buiten, voeg nieuwe kennis en ervaring toe. Maak ruimte voor individualiteit en creativiteit.

Bij mijn team werkt iedereen voor de topsporters en hun medaillekansen, in een gemeente is iedereen uit het team aan het werk voor de cliënt. In Sochi hebben we gezien waar goede samenwerking in de topsport toe kan leiden. Ik wens alle gemeenten in Nederland een vergelijkbaar resultaat van alle nieuwe samenwerking toe en wens hen daarbij veel succes!

Meedenken en tegendenken

Na 33 jaar burgemeester te zijn geweest is het ambassadeurschap Ronald Bandell op het lijf geschreven. "Het inzetten van de ambassadeurs is een echt partnerschap tussen VNG en BZK. Ons werk bestond uit spiegelen, praten, gewoon uitleggen en soms adviseren. Dat hielp gemeenten vaak verder. Er is veel onzekerheid bij gemeenten. Hoeveel geld krijg ik? Wanneer beslist de Kamer? Het zijn simpele, maar logische en terechte zorgen."

Kunnen gemeenten de decentralisaties aan?

"Ik denk het wel. Het is ook gebleken. De bezuinigingen zijn pittig, maar toen in de jaren negentig via de WVG de verstrekking van voorzieningen aan gehandicapten werden gedecentraliseerd, kregen gemeenten ook een bezuiniging te verwerken. En wat bleek: ze hielden geld over. Bij de invoering van de Wmo was er weinig vertrouwen in het vermogen van gemeenten om alles goed te regelen. Nu hoor je daar niemand meer over. Dat is het beste compliment dat je kunt krijgen. Deze decentralisaties zijn wel veel groter, en de bezuinigingen fors. Maar gemeenten kunnen wel iets aan. Ze moeten ook fouten mogen maken, als je het maar als fout erkent en ervan leert."

Regionale verschillen zijn nu juist de bedoeling

"De decentralisaties krijgen verschillend handen en voeten in de diverse delen van het land. Dat is de bedoeling. Nederland is geen eenheidsworst en gemeenten zijn geen Rijksloket. Ik hoop dat het Rijk de neiging bedwingt zich ermee te bemoeien en allerlei regels rond de uitvoering gaat opstellen. Ik steek daar mijn hand niet voor in het vuur. Ik merk dat de betrokken departementen echt afstand willen houden. Maar als er straks incidenten optreden, wat zal dan de reactie zijn? Want incidenten zijn onvermijdelijk."

Niet alle regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten op verschillende beleidsterreinen vallen samen. Hoe erg zijn die incongruenties?

"Gemeentegrenzen zijn niet heilig. In het dagelijks leven van inwoners spelen ze geen enkele rol. Mensen komen in vele gemeenten, de mobiliteit is groot. In het lokale bestuur is men teveel gericht op de eigen gemeente en de



BIJ DE GROTE OPGAVE VAN DE DRIE DECENTRALISATIES, HEEFT VOORSCHOTEN ERVOOR GEKOZEN OM RECHT TE DOEN AAN DE KERN VAN HET DECENTRALISEREN: ZORG EN ONDERSTEUNING DICHTBIJ MENSEN BRENGEN EN DE TAKEN IN ZO GOED MOGELIJKE SAMENHANG OP TE PAKKEN. BELANGRIJK UITGANGSPUNT DAT WE DAARBIJ HANTEREN IS DAT INWONERS GEEN LAST MOGEN HEBBEN VAN "BESTUURLIJKE GRENZEN". VOORSCHOTEN LIGT IMMERS OP DE GRENS VAN TWEE REGIO'S: HOLLAND RIJNLAND EN HAAGLANDEN.

DE HEER BANDELL, HEEFT ALS AMBASSADEUR, BUITENGEWOON GOED GEADVISEERD VANUIT ZIJN EXPERTISE HOE WE MET DIT GEGEVEN TOT EEN ZO GOED MOGELIJKE OPLOSSING KUNNEN KOMEN OM AAN DE KERN VAN DE DECENTRALISATIES TEGEMOET TE KOMEN. DAARBIJ TOONDE HIJ ALTIJD RESPECT VOOR DE POSITIE VAN VOORSCHOTEN. HIJ ADVISEERDE VOORSCHOTEN OP EEN DESKUNDIGE EN MENSELIJKE WIJZE, NAMELIJK DOOR STEEDS DOOR DE BRIL TE KIJKEN VAN DE INWONERS EN DE ZORGVERLENERS. WIJ ZIJN HEM ZEER ERKENNELIJK VOOR DE TIJD EN DE DESKUNDIGHEID DIE HIJ HEEFT GENOMEN OM VOORSCHOTEN EEN STAP VERDER TE HELPEN.

INGE NIEUWENHUIZEN – WETHOUDER ECONOMIE, DIENSTVERLENING, ZORG EN CULTUUR VOORSCHOTEN

gemeentegrenzen. Mijn advies is: als het kan, zorg dan voor congruentie. Dat is eenvoudig, en daarom prettig. Maar als het niet mogelijk is, dan niet. Gemeenten liggen nu eenmaal waar ze liggen. En de oriëntatie van burgers is zoals hij is. Daar kun je heel moeilijk over doen, maar dat is een fact of life. Als je incongruent bent, kom je dan niet in de hemel? Het gaat erom verstandige afspraken te maken, gegeven de omstandigheden. Onder het motto: laat de inwoners niet de dupe worden van bestuurlijke constructies. De gemeente Landsingerland ligt in allerlei verschillende samenwerkingsverbanden en is dus sterk incongruent. Voor politie zit men in de stadsregio Rotterdam, maar vrouwenopvang valt onder Delft. Dus als de politie ergens ingreep, werd de vrouw in een Rotterdamse opvang ondergebracht. Delft had daar alle begrip voor, maar had natuurlijk ook voorzieningen die betaald dienen te worden. Daar is door alle partijen een heel pragmatische oplossing gevonden. VWS moest over de eigen schaduw heen springen, maar heeft dat geaccepteerd."

Gemeenten zijn geen Rijksloket

"Samenwerkingsconstructies zijn er niet voor de eeuwigheid. Het zijn hulpconstructies, een middel en geen doel. Ze moeten worden aangepast als de omstandigheden daarom vragen. Het gaat om het hier en nu, liefst wel met

Lessons learned

ACCEPTTEER REGIONALE VERSCHILLEN IN BELEID EN UITVOERING

Decentraliseren betekent dat er lokale verschillen in aanpak gaan ontstaan. De decentralisaties scheppen ruimte om zorg, participatie en ondersteuning bij het verkrijgen van betaald werk anders te organiseren. Er moet lokaal maatwerk geboden worden, waarbij het uitgangspunt is wat de inwoner van een gemeente in zijn of haar specifieke situatie nodig heeft, en niet waar een wettelijk recht op is. Gemeenten en hun inwoners verschillen op allerlei manieren van elkaar. Het is dus essentieel dat gemeenten genoeg beleidsvrijheid hebben om dit maatwerk te kunnen leveren.



© Ron Stam

Leer elkaar kennen!

een beetje toekomstbestendigheid. Dat betekent in de eerste plaats dat er een juridische constructie onder het samenwerkingsverband moet zijn. We hebben daar de WGR voor. Samenwerking alleen op elkaars blauwe ogen baseren is echt te mager. In de tweede plaats moeten de financiële risico's goed in beeld zijn en worden afgedekt. Daarom is het zo belangrijk om de wethouder financiën te betrekken en de decentralisaties tijdig te verankeren in de P&C cyclus. Probeer met de burens een risicoreserve te kweken. Met name als kleine gemeente ben je zeer kwetsbaar. Een paar multi-problem gezinnen en je gaat financieel de bietenbrug op."

Wordt intergemeentelijke samenwerking voldoende gedragen in de betrokken gemeenten?

"Het is momenteel teveel een feestje van burgemeesters en wethouders, en dan vaak maar één of twee wethouders, terwijl de decentralisaties een zaak zijn van het gehele college. Er zijn helemaal weinig raadsleden betrokken. Probeer echter de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk te leggen. Ook de raden moeten hun stem laten horen in de samenwerkingsverbanden. Van niet te onderschatten belang is om elkaar goed te leren kennen, in de eerste plaats binnen de gemeente. Organiseer daarom bijvoorbeeld een kennismakingsprogramma voor bestuurders en raadsleden. Doe eens wat leuke dingen. Organiseer daar een partnerprogramma bij. Of kinderopvang zodat je ook op zaterdag iets kan doen. Zo kun je ook tussen gemeenten betere relaties kweken. Praat met elkaar zonder de druk van besluitvorming. Begin met kennen en gekend worden. Als het klikt, ga dan samenwerken. Spreek open tegen elkaar. Bij kleinere gemeenten leeft snel het gevoel dat ze worden opgeslokt. Haal de druk van het opschalen eraf!



“BANDELL WEET EEN PRETTIGE SFEER TE CREËREN, HIJ PUT UIT RIJKE BESTUURLIJK ERVARING ZONDER BELEREND TE ZIJN. PRAKTISCH UITVOERBARE ADVIEZEN” RAIMOND DE PREZ - WETHOUDER WONEN, STEDELIJKE VERNIEUWING EN ZORG DELFT

Mensen moeten het gevoel hebben serieus te worden genomen. Zowel zij in een kleinere als in een grotere gemeente. Ga niet uit van één verhaal, van één perspectief voor alle gemeenten. 100.000 plus is iets heel anders in de Randstad als op het platteland. Daar hebben grotere gemeenten vaak nu al enorm veel kernen.”

Samenwerkingsverbanden zijn een hulpmiddel, geen doel

Waar ligt u wakker van?

“De bezuinigingen zijn wel fors. Dat mogen we niet bagatelliseren, ook het Rijk niet. Maar ik lag meer wakker voor ik aan deze klus begon dan daarna. In de gesprekken merk ik dat er veel kracht zit in de Nederlandse gemeenten en regio's. Er is ook de kracht van de zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Er wordt wel geklaagd over de zorg, bijvoorbeeld over hoge salarissen (en terecht), maar de kwaliteit van de zorg is nooit een punt van kritiek. Die is in Nederland uitstekend, daar lopen we mee voorop. Wat me wel zorgen baart zijn de enorm ingewikkelde constructies om alle onderdelen van een behandeling gefinancierd te krijgen. Verschillende verzekeraars hebben verschillende regelingen. Behandelaars zijn een soort halve accountants geworden. In het sociale domein wordt nu een brede doeluitkering ingevoerd. Het zou goed zijn als ook de zorgverzekeraars tot een brede doeluitkering komen. Dat is een wens voor de toekomst.”

Lessons learned

VOORKOM EEN REGELREFLEX, GEEF RUIMTE EN GA PROPORTIONEEL OM MET RISICO'S EN INCIDENTEN

Hoezeer iedereen ook van goede wil is en zijn best doet, natuurlijk zullen er na 1 januari 2015 dingen fout gaan en zullen incidenten voorkomen. Gemeenteraden, Rijk en Tweede Kamer moeten dan oppassen om niet in de regelreflex te schieten. Het goed laten landen van de nieuwe taken bij gemeenten kost tijd en is niet op 1 januari 2015 klaar. Geef gemeenten en samenwerkingsverbanden tijd en ruimte. Blijf als Rijk betrokken, maar toon ook terughoudendheid. Dat geldt bijvoorbeeld bij het verzamelen van verantwoordingsinformatie en het monitoren en evalueren van de decentralisaties. Trek niet meteen conclusies. Pas in 2020 kunnen we echt zeggen of de operatie geslaagd is, niet al in 2016. Anderzijds dienen gemeenten zich te realiseren dat decentraliseren niet inhoudt dat het Rijk geen enkele verantwoordelijkheid meer heeft, en dat een houding van ‘bemoei je er niet mee’ onterecht is. De decentralisaties zijn en blijven een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Decentraliseren doe je samen.