



juli 2020

PACT-benadering

Een opgavegerichte aanpak voor
transformatie in het sociaal domein

BUREAU **nhm**
ONDERZOEKT | ADVISEERT | BEWEEGT

BMC
YACHT GROUP

PACT-benadering

een opgavegerichte aanpak voor transformatie in het sociaal domein

In deze publicatie formuleren we een aanpak die bijdraagt aan het realiseren van de beoogde transformatie in het sociaal domein. Dat doen wij vanuit de overtuiging dat de transformatiedoelen nog steeds actueel en uiterst relevant zijn, maar dat - door de aandacht voor financiële tekorten en dreigende onbeheersbaarheid in het sociaal domein - de inhoudelijke focus naar de achtergrond dreigt te verdwijnen.

Daarbij is het voor ons juist de uitdaging om een aanpak te formuleren, die zowel een antwoord geeft op de inhoudelijke doelstellingen van de transformatie, als op de noodzaak de financiële beheersbaarheid in het sociale domein te vergroten.

Bovendien gaat onze aanpak uit van de noodzaak van een actieve bijdrage door aanbieders, die in onze optiek positie en verantwoordelijkheid nodig hebben om tot werkelijke transformatie te komen.

We illustreren onze aanpak met twee actuele casussen die veel aandacht vragen: rond beschermd wonen en in de jeugdhulp.

Plan en werkelijkheid

In vijf jaar decentralisatie is de transitie in het sociaal domein gerealiseerd. De transformatie blijft echter achter bij de ambities. Dat betreft dan met name grote transformatiedoelen als *normalisering*, *integrale ondersteuning* en *aansluiting op de draagkracht van mensen*. Ook het kabinet constateert¹ de achterblijvende transformatie.

Op dit moment spitsen de landelijke discussies zich toe op belangrijke wettelijke en financiële kaders voor het sociaal domein, zoals regionale samenwerking, tekorten in het jeugdbudget, selectief aanbesteden, invoering van nieuwe verdeelmodellen, gefaseerde doordecentralisatie van beschermd wonen, et cetera. Deze discussies lijken het te winnen van het gesprek over de voorwaarden waaronder de beoogde inhoudelijke veranderingen tot stand kunnen komen en hoe de samenwerking met aanbieders daarbij noodzakelijk is.

Urgentie voor nieuwe aanpak

Een nieuwe aanpak is nodig om transformatie in de uitvoeringspraktijk te realiseren, omdat in de huidige praktijk:

- Veel (met name specialistische) zorgproducten nog altijd dezelfde zijn als onder de vroegere AWBZ en de oude Jeugdwet.
- De wijkteams nog onvoldoende effectief zijn gebleken als vliegwiel voor de transformatie.
- De onderlinge verhoudingen tussen gemeenten en aanbieders veelal nog klassiek zijn ingericht; zij staan vaak als opdrachtgever en opdrachtnemer tegenover elkaar.
- In plaats van dialoog over de beste aanpak voor vernieuwing, zijn er eenzijdige onderhandelingen over tarief en volume die onvoldoende bijdragen aan de beheersbaarheid in het sociaal domein.
- Er geen cultuur van samenwerking is ontstaan en we tegelijk op veel plaatsen de uitgaven zien toenemen. Het gemeentelijke sociaal domein lijkt onbeheersbaar geworden.

¹ Zie de Kamerbrief van 27 mei 2019

Samenwerking met aanbieders noodzakelijk voor inhoudelijke veranderingen.



Vanuit gemeenten vindt nog altijd een afzonderlijke aansturing plaats van het voorveld en van verschillende specialistische en maatwerkvoorzieningen. De oude domeinen (welzijn, zorg, werk en inkomen, huisvesting) zijn nog altijd leidend voor de interne organisatie van de gemeente en voor de wijze waarop de relatie met uitvoerende partijen is ingericht. Dat staat een samenhangende aanpak in de weg. Terwijl een samenhangende aanpak in de uitvoering juist tot stand komt als betrokken professionals van verschillende organisaties en de sociale omgeving van een inwoner elkaar kennen en samen een ondersteunend netwerk zijn. Naar ons idee is juist dat de basis voor inhoudelijke vernieuwing en het realiseren van transformatiedoelstellingen, het is dus tijd voor een andere aanpak.

Wij geloven in een opgavegerichte aanpak, waarbij een beperkt aantal partners door intensieve, inhoudelijke samenwerking nieuwe resultaten bereikt voor inwoners, vanuit een eigen verantwoordelijkheid, maar met wederzijdse afhankelijkheden.

Vanwege het belang van de samenwerking, noemen we dit de **PACT-aanpak**.



Opgavegerichte aanpak

De kern is dat die opgave concreet is en in scherpe resultaten wordt beschreven, bijvoorbeeld voor bepaalde cliënten met meervoudige complexe problematiek of de inwoners van een bepaalde wijk. Dit creëert een focus bij alle betrokkenen en helderheid over de te bereiken resultaten. De opgave is dusdanig concreet dat deze richting geeft aan de beoogde nieuwe werkwijze en tegelijkertijd zodanig dat het maatschappelijk impact heeft.

De partners zijn die partijen rond de opgave die elkaar bij het realiseren van die resultaten nodig hebben. In de aanpak worden de beoogde resultaten (vertaald naar eenduidige indicatoren, KPI's) door alle partners onderkend en gedeeld. De partners hebben de vrijheid en ruimte om op basis van de eigen professionaliteit te bepalen welke innovatieve aanpak hiervoor het meest geëigend is.

Heldere voorwaarden (condities) vormen het kader waarbinnen elke partner zijn bijdrage aan die resultaten kan leveren. De partners werken samen vanuit respect voor ieders afzonderlijke bijdrage en vanuit de wetenschap dat alle bijdragen samen noodzakelijk zijn om tot het afgesproken resultaat te komen. Dat creëert wederzijdse afhankelijkheid. Als dit wordt vertaald naar afspraken (contracten) en bekostiging, kunnen risico's gedeeld worden zodat ook in dat opzicht sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Partners zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor onzekerheden die de innovatie met zich meebrengt. Dat zijn ze vanuit de gedeelde noodzaak dat het, zowel voor de inwoners van een (regio van samenwerkende) gemeente(n) als voor professionals die de ondersteuning leveren, essentieel is dat de afgesproken resultaten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit kan natuurlijk alleen met partners die bereid (intenties) en in staat (competenties) zijn deze gewenste cultuur te omarmen en die echt vanuit samenwerking stappen willen en kunnen zetten richting transformatie! Gemeenten en partners committeren zich aan deze transformatie door het sluiten van een PACT voor de transformatie.

De casus Beschermd Wonen laat zien dat transformatie-doelstellingen gerealiseerd kunnen worden binnen de bestaande beschikbare budgetten.

Gevolgen voor relatie opdrachtgever/opdrachtnemer

Wij zijn ervan overtuigd dat dit veel betekent voor de sturing, controle en de verantwoordingsbehoefte van gemeenten; en (dus) ook voor de bedrijfsvoering van de gemeente. Deze aanpak vraagt om nieuwe invulling van contractering, bekostiging en monitoring van uitgaven in relatie tot de opgaven. Daarbij horen gecombineerde (ontschot) en flexibel inzetbare budgetten in de vorm van lumpsum en intensieve gesprekken over voortgang en verantwoordelijkheden. Dit vraagt om nieuw, integraal opdrachtgeverschap door gemeenten. Dit vraagt ook partners die het aandurven om de verantwoordelijkheid voor de opgaven te omarmen en te vertalen naar eigenaarschap, naar intensieve samenwerking met onderlinge (horizontale) verantwoording en naar een nieuwe (onderling afgestemde) bedrijfsvoering met risicodeling! Minder materiele controle en productie-verantwoording; meer gesprek over condities voor innovatie en voortgang van resultaten.

Een aanpak die vraagt om nieuwe invulling van contractering, bekostiging en monitoring van uitgaven in relatie tot de opgaven.

Casus | Beschermd Wonen

Bij de doordecentralisatie van beschermd wonen is het realiseren van ambulante oplossingen een voorwaarde voor duurzame inclusie. De concrete opgave voor een gemeente van 50.000 inwoners is het realiseren van ambulante ondersteuning voor 30 inwoners die nu beschermd wonen. Partners bij deze opgave zijn de woningcorporatie voor de benodigde huisvesting, de aanbieder die reguliere Wmo-ondersteuning en dagbesteding biedt, de instelling voor Beschermd Wonen voor de specifieke expertise en specialistische ondersteuning, de welzijnsorganisatie voor de leefbaarheid van de woonomgeving en de gemeente met meerdere afdelingen (zorg, welzijn, schuldhulp, werk en inkomen, participatie). Concretisering van de benodigde inzet van deze partners naar euro's, laat zien dat met het beschikbare budget voor beschermd wonen voldoende middelen beschikbaar zijn om deze gecoördineerde inzet gericht op de transformatie naar ambulante ondersteuning te kunnen bekostigen.

Casus | Crisisinterventies jeugdhulp

In het Noorden van het land is een nieuwe wijze van crisisinterventie in de jeugdhulp ingevoerd op basis van de beschreven aanpak. De aanleiding daarvoor waren stijgende kosten van opvolghulp en onvoldoende onderlinge samenwerking tussen aanbieders. De concrete opgave betrof de triage bij crisissituaties en het 'stroomopwaarts' analyseren van de casuïstiek met het oog op verbetervoorstellen in de hele keten. Door intensieve samenwerking tussen gemeenten en vier kernpartners (jeugdzorgaanbieders) is een set van concrete KPI's uitgewerkt in een nieuwe werkwijze. Voor het realiseren van de KPI's zijn condities benoemd, zowel te realiseren door de gemeenten (bijvoorbeeld de relatie naar gebiedsteams) als door de aanbieders (bijvoorbeeld de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de schaarse capaciteit van de kinder- en jeugdpsychiaters). In de gezamenlijke risicoparagraaf is de wederzijdse afhankelijkheid vertaald in concrete afspraken over de reactie op het optreden van risico's. De businesscase vraagt een investering van gemeenten, die in drie jaar tijd ruimschoots wordt terugverdiend.



PACT-benadering

Een opgavegerichte aanpak voor transformatie sociaal domein vanuit vijf perspectieven:

1. **Werk vanuit een concrete opgave** waarover overeenstemming is, die kan worden geconcretiseerd naar gedeelde ambities en vertaald naar scherpe KPI's en een bijbehorende aanpak. Redeneer daarbij steeds vanuit die opgave en bijvoorbeeld niet vanuit de invalshoek van afzonderlijke wettelijke kaders waarin deze opgave zich afspeelt.
2. Maak maatschappelijke partners die bij het realiseren van de opgave nodig zijn verantwoordelijk voor de resultaten en **verbind die maatschappelijke partijen aan de opgave en een gemeenschappelijke aanpak**, op basis van wederzijdse afhankelijkheid. Werk aan partnerschap; geen enkele partij, kan de opgave alleen klaren!
3. **Beschrijf en creëer heldere voorwaarden (condities)** waaronder de partners de opgave kunnen realiseren en maak afspraken wie daarbij welke verantwoordelijkheid neemt. Hierbij gaat het tenminste om de kwaliteit van de beoogde dienstverlening en de budgetten die voor het leveren daarvan noodzakelijk zijn.
4. **Passende contractering**. Vertaal de beoogde dienstverlening vanuit de opgaven naar passende (nieuwe?) vormen van afspraken met de dienstverleners (contractering) en naar bijbehorende bekostiging op basis van integrale en ontschotte budgetten (lumpsum, populatiebudget). Vanuit het partnerschap geredeneerd, vraagt dat om nieuwe inzichten rond het omgaan met risico's. Ook is het belangrijk dat professionals de ruimte krijgen om resultaten bij inwoners te bereiken, zonder dat zij strakke controle ervaren.
5. **Integraal opdrachtgeverschap**. Realiseer binnen de gemeente een **geïntegreerd en samenhangend opdrachtgeverschap**. De verbinding tussen de verschillende klassieke domeinen zoals wonen, werk en inkomen, welzijn en zorg is hierbij voorwaardelijk.



BMC en bureau HHM lanceren de PACT-benadering

BMC en bureau HHM hebben de verbinding gezocht om vanuit ieders unieke rol, expertise en ervaring een bijdrage te leveren aan een optimaal resultaat voor maatschappelijke opgaven binnen het sociaal domein. Beide bureaus hebben een unieke propositie in zowel de markt van het openbaar bestuur als de zorg en zijn complementair in hun aanpak en werkwijze om maatschappelijke waarde in het belang van de inwoner en de cliënt te creëren.

Over bureau HHM

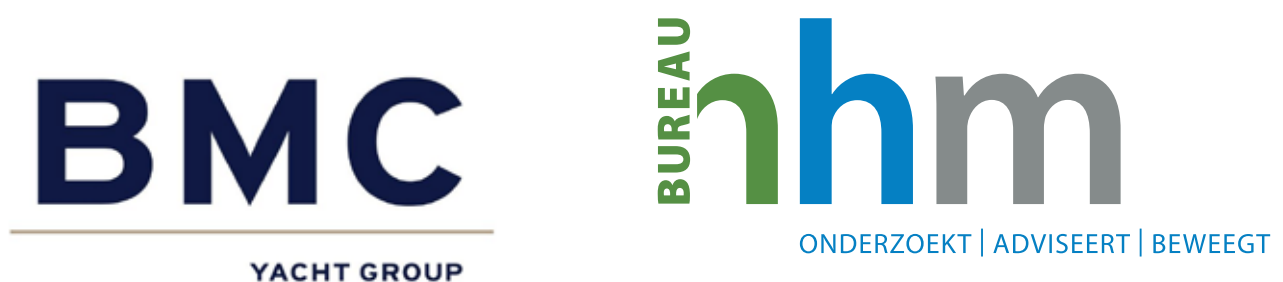
Bureau HHM **onderzoekt en adviseert**, met passie en met visie. Vanuit de overtuiging dat de langdurige en maatschappelijke **zorg in Nederland** altijd beter kan, brengt zij mensen en organisaties in beweging.

Het combineren van bedrijfskundige kennis met creativiteit kenmerkt bureau HHM. Zo worden grote maatschappelijke problemen helder en overzichtelijk. Waarna **vernieuwend oplossingen** worden ontwikkeld om de zorg en ondersteuning in Nederland **beter te organiseren**. Voor nu en straks.

Over BMC

BMC draagt bij aan het realiseren van effectieve, krachtige oplossingen voor uitdagingen in de publieke sector. BMC kenmerkt zich **expertisebureau**. Het is haar ambitie om waarde toe te voegen in het belang van de leerling, de cliënt en de inwoner. Vanuit expertise in het sociaal domein, de zorg en het onderwijs, maar ook ten aanzien van lokale bestuurskracht en democratie sluit BMC nauw aan op ontwikkelingen die in het **openbaar bestuur** spelen.

Het kenmerkende van BMC en de aanpak van haar adviseurs is dat zij werken op het snijvlak van **advies en implementatie**. Dit houdt in dat BMC garant staat dat de voorgestelde adviezen toepasbaar zijn; immers, alleen dan heeft inzet daadwerkelijk effect.



Colofon

Deze tekst is opgesteld door

Frans Vos (zelfstandig adviseur)

Nico Dam, Annelies Hartmans, Albertus Laan en Sylvia Schutte (bureau HHM)

Machteld Koelewijn, Heleen Rijnkels, Wiebrand Top en Jeroen Jonker (BMC)

Enschede, juli 2020