



VERBANDEN SMEDEN EN HERSTELLEN

Analyse van het sociaal domein Brunssum en
aanpak van de herijking

April 2025



Aanpakkers van maatschappelijke vraagstukken

Inhoud

1. Vooraf
2. De analyse
3. Overzicht werkwijze
4. De opbrengst: wat opvalt
5. De aanpak van de herijking van het sociaal domein en hoe die te organiseren: aanbevelingen

1. Vooraf

De gemeente Brunssum heeft besloten tot een herijking van het sociaal domein. De reden daarvoor is niet dat met de bestaande werkwijze geen mensen geholpen worden. Het grootste deel van de hulpvragers krijgt op een of andere manier hulp of steun. Dat zijn mensen met overzichtelijke, niet al te complexe vragen. Daar zijn regels, voorzieningen en standaard-oplossingen voor. Maar een kleinere groep valt te vaak buiten de boot of wordt slechts oppervlakkig of zelfs niet geholpen. Dat zijn mensen die onder de spanning leven van allerlei vervlochten en hardnekkige problemen. Zelf kunnen ze die vaak niet meer overzien en bij de gemeente passen ze niet binnen de regels van verordeningen of voorzieningen. Terwijl het juist mensen zijn voor wie goede hulpverlening het meest urgent is. Om ze hun leven te laten leiden en deel uit te laten maken van de samenleving. En al is de groep die niet goed geholpen wordt kleiner dan de mensen die wel geholpen worden, het gaat om veel inwoners en huishoudens.

De problemen waar de gemeente Brunssum mee worstelt in het sociaal domein, zie je in bijna alle gemeenten in Nederland. De omvang van de maatschappelijke opgave in Brunssum zie je echter niet in alle gemeenten. Die is 'bovengemiddeld'. Wat verder opvalt is dat Brunssum met de herijking gekozen heeft voor een integrale en fundamentele aanpak met een meerjarige verander-strategie. Geen project van korte duur met snelle, maar oppervlakkige resultaten. Het risico daarvan is dat resultaten ook weer snel verdampen. De gekozen herijking maakt een grondige, gemeente-brede aanpak mogelijk. Een die de gemeentelijke organisatie en partijen in het publieke domein stap voor stap tot een structureel betere werkwijze brengt. Een aanpak ook die ruimte geeft om te werken vanuit het echte leven van inwoners en aan samenwerking met hen. Ruimte om waar nodig maatwerk te leveren in plaats van alleen regels toepassen. En dat is nodig om niet de fouten te blijven maken die hebben geleid tot de problemen in de huidige werkwijze. Zo'n aanpak kost tijd. Een lange adem en stevige bestuurlijke en ambtelijke aansturing zijn een voorwaarde voor deze herijking. Wel is het mogelijk om al werkende weg op onderdelen verbeteringen aan te brengen.

De gemeente heeft bureau K2 gevraagd tegen deze achtergrond een analyse te maken van de werkwijze van het sociaal domein. En met name van de oorzaken waardoor het niet goed gaat in de hulpverlening aan kwetsbare inwoners en hoe die te verbeteren is. De belangrijkste bevindingen en voorstellen voor de aanpak van de herijking zijn samengevat in dit rapport.

In de interviews die afgenomen zijn voor de analyse, viel op dat veel mensen zien dat het niet goed gaat in de hulpverlening aan kwetsbare inwoners. Dat een integrale aanpak voornamelijk op papier bestaat, niet in de praktijk. Dat iedereen veilig in zijn eigen koker opereert en dat samenwerking over afdelingen heen moeizaam gaat. Ze geven aan dat mensen onvoldoende hulp krijgen als ze niet binnen de regels passen. Dat er te weinig gekeken wordt naar de opeenstapeling van hulpvragen in een huishouden. Dat er te weinig regie is op andere instellingen voor hulpverlening. Het wordt verder toegelicht in dit rapport.

Tegelijk viel op dat de wil er is om het beter te doen en werkwijzen te veranderen. Ambitie is er, men kijkt uit naar de herijking, maar het ontbreekt aan verander-kracht. Nodig zijn een duidelijke bestuurlijke richting, een integrale en consequente aanpak en mensen die het voortouw nemen bij de veranderingen. Onze voorstellen voor de aanpak van de herijking richten zich daar op.

2. De analyse

De analyse is kwalitatief van aard met als belangrijke bron interviews op alle lagen van de gemeentelijke organisatie. De titel van dit rapport – *Verbanden smeden en herstellen* – is de kern van wat uit de analyse gebleken is: het ontbreekt aan samenhang, aan richting en gezamenlijke doelen. Dat wrekt zich in beleid, aansturing, in de gemeentelijke organisatie en uitvoering en in de samenwerking met andere partijen. De beperkte omvang van de gemeente is reden geweest deel te nemen in meerdere intergemeentelijke of regionale structuren en organisaties. De praktijk leert dat er ook een keerzijde is: gebrek aan overzicht en een verminderde grip op en regie van de gemeente op de aanpak van problemen. Goede bedoelingen en geïsoleerde prestaties van personen en afdelingen zijn er, maar door het ontbreken van verbanden en geborgde samenwerking zijn resultaten als geheel niet wat Brunssum nodig heeft.

Het gebrek aan samenhang en gedeelde doelen is in bijna alle gesprekken naar voren gekomen. Om daar verbetering in te brengen moet de herijking en de ontwikkeling van het sociaal domein gestuurd worden door een (te vormen) centraal orgaan: het **Kernteam Innovaties Sociale Strategie (KISS)**. Dat zorgt voor richting en samenhang en brengt daarmee de herijking tot succes. Volgens ons moet KISS gemengd samengesteld worden uit politiek en ambtelijk verantwoordelijken. Daaronder moet een uitvoeringsorganisatie komen, aangestuurd door de directeur die het sociaal domein onder zijn hoede heeft.

Onze bevindingen en voorstellen moeten in samenhang worden gezien. Het is een geïntegreerd pakket, geen staalkaart waaruit sommige onderdelen gekozen kunnen worden en andere genegeerd.

3. Bij de analyse gebruikte invalshoeken

Bij de analyse hebben we een ‘brede interpretatie’ aangehouden van wat onder ‘sociaal domein’ verstaan wordt: namelijk niet alleen de interne, gemeentelijke organisatie, maar het werkingsgebied waar het sociaal domein voor bedoeld is. Er is gekeken hoe er nu gewerkt wordt en er is gezocht naar ingrediënten die een goede ontwikkeling mogelijk maken. Interviews zijn afgenomen met wethouders, management, uitvoerend medewerkers, enkele samenwerkingspartners en inwoners (gebruikmakend van het programma Noord en Oost). Daarnaast zijn verschillende documenten bestudeerd, alsmede een aantal (geanonimiseerde) cliëntendossiers. Die zijn door medewerkers geselecteerd zijn op hun complexiteit en meervoudige problematiek. Dit alles bijeen was voldoende om een beeld te krijgen van waar het wringt in de huidige praktijk en waarmee rekening moet worden gehouden bij de herijking.

Bij de analyse hebben we de volgende (met elkaar samenhangende) invalshoeken gebruikt:



Dynamisch krachtenveld

Uit wat we per invalshoek gevonden hebben, zijn afzonderlijke lessen te trekken. Bijeen gebracht geven die aan hoe de ontwikkeling aangepakt moet worden. Belangrijk daarbij is de moed op te brengen om eerst op onderdelen te experimenteren. Om nieuwe werkwijzen uit te proberen en ervan te leren, voordat zaken opnieuw worden vastgelegd. Anders gezegd: de richting van de ontwikkeling is duidelijk, maar er zijn nog onzekerheden en niet alles is al bekend. Het sociaal domein is een breed gebied en heeft te maken met veel andere domeinen. Het is niet simpel af te bakenen. Het staat onder invloed van complexe krachtenvelden die regelmatig om aanpassingen vragen. Daar moeten bestuur en ambtelijke leiding zich op instellen.

Structurele inzet, commitment en menskracht nodig

Nog anders gezegd: de ontwikkeling vereist inzet en commitment op alle niveaus. Van College, management, beleid en uitvoering tot en met samenwerkingspartners. Het volstaat niet op enkele zere plekken te drukken, of te wijzen naar een paar zaken of spelers. Er moet richting komen voor de lange termijn. Er zijn kernwaarden nodig, die *iedereen kan dromen*. Overzicht, samenhang en houvast, gedeelde doelen en handelingsperspectieven moeten er komen. De ontwikkeling zal gefaseerd gaan en er moeten prioriteiten gesteld worden. Dat kan, mits goed bestuurlijk en ambtelijk geleid. En niet in de laatste plaats: er zijn mensen nodig met voldoende tijd om leiding te geven aan veranderingen. Om personeel op te leiden en te trainen en houvast te geven in hun werk. Om experimenten uit te voeren en ervaringswerkers (als vertegenwoordigers van inwoners) in alle fasen in het centrum van de ontwikkeling in te zetten.

Verander-kracht

Zoals we eerder opmerkten, zien vrijwel alle gesprekspartners de problemen in de huidige gang van zaken. Ze onderstrepen de noodzaak van veranderingen. Ze zien de problemen, maar komen in de huidige situatie niet tot verbeteringen. Het ontbreekt aan **verander-kracht** en daarom richten onze voorstellen zich daar op. De kracht om veranderingen door te voeren is er, maar moet worden losgemaakt.

Grote betrokkenheid

We hebben medewerkers, leidinggevenden en bestuurders gesproken met betrokkenheid bij het sociaal domein. Bij inwoners en hun problemen en met bereidheid tot verandering op alle niveaus van de organisatie.

In de trainingen voor het werken met het concept 'stabiliteit' van het programma Noord en Oost zien we ambassadeurs uit verschillende domeinen met grote belangstelling en energie die innovatieve paden willen inslaan. Ze vragen inmiddels ook wanneer ze eindelijk zo mogen gaan werken. Dat enthousiasme mag niet verloren gaan.

De meeste betrokkenen – binnen de organisatie van het sociaal domein en daarbuiten – zien dat er nu een momentum is om de richting in te gaan die nodig is. Ook als daarbij bestaande gewoontes en werkwijzen moeten veranderen. Het feit dat Brunssum tot deze herijking heeft besloten en heeft gekozen voor een langjarige investering in Noord en Oost sterken ons daarin. Dat programma heeft het besef centraal gesteld dat ieder mens stabiliteit in zichzelf of zijn leefomgeving nodig heeft om te kunnen functioneren en problemen te overwinnen. Daarin zitten ook de ingrediënten om de koers te bepalen voor het sociaal domein.

Wat we hebben gedaan

K2 heeft een brede kwalitatieve analyse van de huidige en gewenste situatie uitgevoerd. Daarvoor hebben we veel mensen gesproken uit alle lagen van de organisatie die zicht hebben hoe het gaat en kunnen aangeven wat er verbeterd moet worden. Verder hebben we documenten en dossiers geanalyseerd. Wat wij hebben gedaan:



Interviews

We hebben in totaal 16 interviews afgenomen met beleidsmakers, uitvoerders, leidinggevenden, wethouders en directeuren. Hieruit hebben we rode draden gehaald. Ook hebben we in kleine sessies intern in kaart gebracht hoe binnen het sociaal domein globaal (samen)gewerkt wordt.



Dossieranalyse

We hebben 20 dossiers met complexe problematiek bestudeerd, verspreid over de drie toegangspaden voor ondersteuning binnen het sociaal domein (jeugd, participatie, WMO). Ook hieruit zijn rode draden opgetekend.



Observaties

- Bestaande documenten (o.a. College programma, programmabegroting 2025, Normenkader Begeleiding, HHM Factum, Toekomstvisie, Toekomstperspectief sociaal domein gemeente Brunssum van november 2023 en de Arrangementen-monitor Sofie verbindt)
 - Onderzoek Noord en Oost
 - Training Stabiliteitsaanpak
-

4. De opbrengst: wat opvalt



Inwoners en werkwijze organisatie

Veel inwoners van Brunssum zijn niet de gemiddelde Nederlander

Brunssum typeert zich niet als een gemiddelde gemeente van Nederland. Niet qua kenmerken van inwoners, noch qua sociaal-economische en daaraan gerelateerde vraagstukken. Die zijn groter dan gemiddeld door een lage sociaal-economische status, armoede en ongezondheid. Dit blijkt ook uit de analysefase van de Toekomstvisie van Brunssum, die ook spreekt van veel inwoners van Brunssum met een relatief laag opleidingsniveau.

Binnen het programma Noord en Oost zijn veel gesprekken gevoerd met inwoners en professionals. Daaruit komt het beeld naar voren dat veel Brunssummers met een combinatie van problemen kampen. Medewerkers maken zich er zorgen over dat de schriftelijke communicatie voor veel inwoners lastig of zelfs niet te begrijpen is. De taal die wordt gebruikt is vooral juridisch en voor mensen vaak niet goed te begrijpen. En als je de gemeente wilt spreken, moet je voor 12 uur bellen. Daarna is de gemeente niet te bereiken.

Verder geven medewerkers aan dat veel zorg is gericht op “We willen jullie helpen, als jullie je aan onze regels houden”. Terwijl die regels te vaak niet passen bij wat die mensen kunnen of willen. Daar speelt ook laaggeschooldheid en laaggeletterdheid een rol. Medewerkers gaan daar verschillend mee om. Breed wordt gesteld dat veel regels niet passen bij kwetsbare inwoners.

Standaarden

Bij het beoordelen van aanvragen voor ondersteuning door de WMO of Zorg wordt veel gewerkt met standaarden. Die zijn niet gebaseerd op specifieke kenmerken van Brunssum, maar op landelijke gemiddelden en normen. Zoals het Normenkader Begeleiding van Bureau HHM Factum. Dit is niet aangepast aan de lokale situatie en kenmerken van inwoners in Brunssum.



Dagbesteding Behoudgericht 2 (DBB2)	
Doel: behouden van vaardigheden, ontlasting mantelzorg	
Cliëntkenmerken	Deze cliëntgroep heeft behoefte aan begeleiding ten aanzien van werk/school/daginvulling, waarbij behoud van vaardigheden en/of de ontlasting van de mantelzorg centraal staan. De verwachting is dat er geen ontwikkeling in de situatie van de cliënt kan worden bereikt. • <i>Zelfinzicht</i>: heeft beperkt zicht op de eigen problematiek en herkent vaak niet wanneer het nodig is hulp te vragen. • <i>Motivatie</i>: cliënt is beperkt of gemiddeld gemotiveerd. • <i>Belastbaarheid</i>: de cliënt is gemiddeld tot goed belastbaar. • <i>Lerend vermogen</i>: cliënt heeft weinig of geen lerend vermogen. • De eventueel onderliggende problematiek bij de cliënt kan stabiel, eventueel fluctuerend of acuut van aard zijn.
Omgevingskenmerken	Er kan sprake zijn van risico voor de veiligheid van de cliënt en/of de omgeving. Het netwerk is beperkend, neutraal of bevorderend, waarbij overbelasting van het netwerk de aanleiding kan zijn voor extra inzet van dagbesteding.
Aard van de ondersteuning	De cliënt heeft behoefte aan structuur biedende begeleiding, gericht op toezien en stimuleren. Er is voor een langdurige periode ondersteuning nodig. Het te verwachten rendement van de begeleiding is gemiddeld.
Beoogde inzet	De indicatie is minimaal vijf en maximaal negen dagdelen per week.

Normenkader Begeleiding (2022) - Bureau HHM Factum

Veel dossiers die we bestudeerd hebben, riepen bij ons vragen op of de gestelde doelen wel realistisch waren. Het onderliggende onderzoek en de beschreven kenmerken van de aanvrager, kwamen niet overeen met die doelen. Bij navraag bleek ons dat vaak wordt overgenomen wat aanvragers over zichzelf aangeven, zonder verder eigen onderzoek. Dat geldt ook voor de meeste doelen. Die worden vervolgens overgenomen van de aanvrager en in standaardtermen in de beschikking opgenomen. Daar vindt dus geen kritische beoordeling op plaats of iets wel of niet haalbaar is. Ook wordt niet gekeken langs welke weg iets haalbaar is.



Reactief en geen samenhang

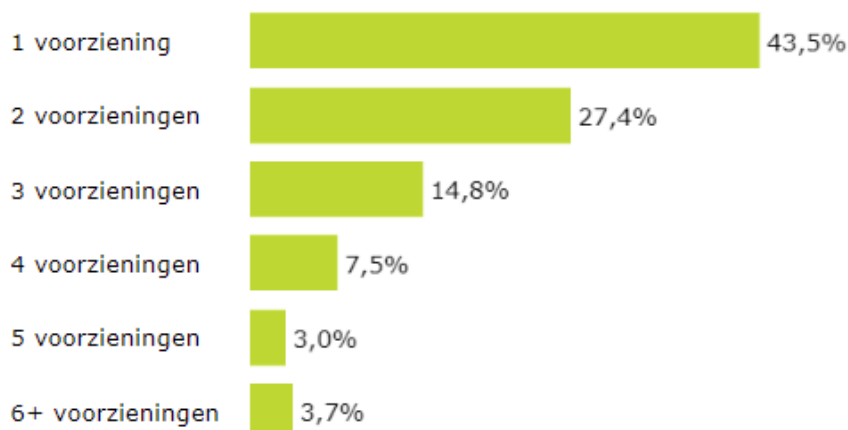
Ook valt op dat het accent voornamelijk ligt op reageren op individuele casuïstiek. Er is weinig pro-actief handelen. Zo wordt elke aanvraag of beschikking afzonderlijk behandeld. Er wordt onvoldoende gekeken of het een tweede of derde aanvraag is en wat dat kan betekenen.

Bovendien kunnen inwoners bij drie verschillende "voordeuren" (WMO, ISD BOL en Jeugd) aankloppen. Dit versnipperde systeem belemmert het zicht op het geheel en op een samenhangende aanpak. Het geeft onvoldoende zicht op bijvoorbeeld het stapelen van voorzieningen binnen één huishouden en wat daarvan de oorzaak kan zijn. Hierdoor kan onvoldoende rekening worden gehouden met de aard en omvang van problemen. En wat die betekenen voor het functioneren, de zelfredzaamheid en het toekomstperspectief van betrokkenen.

Veel wordt gebaseerd op dossiers of zelfs alleen maar een deel daarvan. Er zijn (te) weinig huisbezoeken. Die dossiers weerspiegelen niet het hele leven van de inwoner. Simpel gezegd: door aanvragen telkens als losse nieuwe vragen en problemen te zien en je te baseren op slechts stukjes informatie, worden verschillende interventies ingezet die niet altijd passen, of niet op elkaar aansluiten. Dit is weinig effectief en leidt tot frustratie bij inwoners en medewerkers en onnodige kosten.

In de Arrangementen-monitor is bijvoorbeeld ook zichtbaar dat in veel huishoudens twee of meer voorzieningen actief zijn, wat pleit voor samenhang en samenwerking. Lessen uit deze Arrangementen-monitor worden nu nog nauwelijks getrokken. Medewerkers geven aan op casusniveau elkaar incidenteel te vinden, maar dat het daar bij blijft. Van samenwerking en een integrale aanpak is niet structureel sprake.

Stapeling aantal voorzieningen per huishouden 30/09/2024



Screenshot arrangementen-monitor Sofie verbindt

Samenspraak

Wat verder opvalt is dat er weinig 'countervailing power' in de werkprocessen van de WMO en Zorg zit. Veel aspecten – intake, onderzoek, beoordeling en beslissing – liggen in de handen van één en dezelfde medewerker. Er is geen georganiseerde spraak en tegenspraak. Alle aanvragen worden op eenzelfde manier behandeld en beoordeeld. In de uitvoering ligt veel op hetzelfde paar schouders.

Onderscheidend vermogen en maatwerk

Verder wordt er weinig onderscheid gemaakt in bijvoorbeeld enkelvoudige, standaardaanvragen en kwesties met een diepere betekenis die om breder en dieper onderzoek en handelen vragen. Er wordt voornamelijk geredeneerd vanuit regels en verordeningen, of uit welk budget iets moet komen. De concrete leefsituatie en de invloed daarvan zijn te weinig de kern van de aanpak.

Er wordt gewerkt met een soort menukaart waarin alle onderdelen staan die gebruikt mogen worden om iemand te helpen. Dat domineert ook de wijze waarop gewerkt wordt. Past een aanvraag in de menukaart, dan krijgt iemand hulp. Past die er niet in, dan horen medewerkers vaak *'dit zijn de regels'*, en is er geen oplossing voor de hulpvraag. Of ze moeten ervoor kiezen hogerop te bikkelen om toch wat voor elkaar te krijgen. Regels en de menukaart zijn het uitgangspunt, niet het probleem zelf of de gezinssituatie van de inwoner.

Het bieden van maatwerk is slechts beperkt georganiseerd en hierin wordt niet getraind. De functie van 'maatwerker' suggereert meer operationele ruimte dan in de praktijk blijkt. Waar er in de beleidsregels ruimte is, blijkt het moeilijk daar gebruik van te maken. Het toepassen van maatwerk zit te weinig in het handelingsrepertoire van de werkers.

Aansturing en externe oriëntatie

Geen richtinggevend kader, stapeling van regels

De programma-begroting 2025 rept van 13 kader-stellende nota's voor het sociaal domein. Onduidelijk is hoe deze sturing geven aan het (operationele) functioneren van het sociaal domein. In geen van de gesprekken is aan één van deze nota's gerefereerd. Anders gezegd: zijn ze van sturende betekenis op (de ontwikkeling van) het sociaal domein? En nog anders gezegd: het verband tussen bestuur – beleid – uitvoering – samenwerking met externe partners komt niet helder tot uitdrukking.

Wat wel in de gesprekken naar voren kwam zijn zorgen dat de gemeente steeds weer (nieuwe) dingen erbij haalt. In de zin van: dat is ook mooi of goed om te doen. Waardoor er steeds regels op regels worden gestapeld, zonder goed naar de samenhang te kijken en naar dieperliggende oorzaken van problemen. Die maken het onoverzichtelijk, voor inwoners en uitvoerders. Het maakt de uitvoering gecompliceerd. En elke nieuwe regel brengt apparaatskosten met zich mee, terwijl er ambtelijk maar een bepaalde capaciteit is.

Ook in het dossieronderzoek bleek dat bij de meeste huishoudens meerdere beschikkingen en voorzieningen zijn toegewezen. De leefgebieden zijn in kaart gebracht, maar een integrale beoordeling of een overkoepelend plan ontbreekt.

Er is grote behoefte aan heldere bestuurlijke keuzes. Hoe er in een opeenvolgend proces gebouwd gaat worden aan het sociaal domein. Medewerkers geven aan dat er nu op teveel plekken dingen in de WMO en Jeugd bedacht worden. Het gebeurt los van elkaar, waardoor er geen samenhang komt. Keuzes ook waar de focus moet liggen: lokaal of regionaal? En hoe moet de afstemming tussen die twee zijn? Die samenwerking gaat niet vanzelf.

Geen verbinding maar kokers

De bestuurlijke en ambtelijke organisatie is qua omvang overzichtelijk. Er zou volop zicht op elkaar en andere afdelingen moeten zijn en er zou eenvoudig samengewerkt moeten kunnen worden. Dat blijkt niet de praktijk te zijn. ‘Kokerkijken’ en ‘kokerhandelen’ overheersen tussen beleid en uitvoering en tussen afdelingen onderling. Het ontbreekt aan verbindende opvattingen en principes. Er zijn te weinig gedeelde doelen en handelingsperspectieven en de sturing daarop is onvoldoende.

Het schuurt tussen beleid en uitvoering

Als het om beleid gaat – WMO, Jeugd, Participatie – weten medewerkers elkaar te vinden. Op abstract niveau komen ze tot oplossingen voor beleidsvragen. Als er afgedaald moet worden naar de concrete uitvoering wordt het lastiger en botsten zaken met elkaar. Dan schuurt het tussen beleid en uitvoering, zeker als er meerdere afdelingen bij betrokken zijn. In de huidige situatie gaat onnodig veel tijd op aan extra afstemming. Ook in de dagelijkse gang van zaken is er behoefte aan meer bestuurlijke duidelijkheid.

Samenhangende visie ontbreekt

In de gesprekken bleek breed steun voor de herijking en zijn meer of minder expliciete ideeën en suggesties gedaan. Desondanks moeten we vaststellen dat het nog ontbreekt aan een samenhangende en consistente visie of richting, bestuurlijk en ambtelijk.

Partijen publiek domein en sociale veiligheid

Onvoldoende sturing op samenwerking met en tussen partijen

Brunssum financiert met contracten of subsidies werkzaamheden van een scala aan instellingen voor hulpverlening. Slechts beperkt hebben wij iets kunnen noteren over hoe de gemeente zijn opdrachtgeverschap invult en daarmee de samenwerking met een instelling inhoud geeft. Ook op de samenwerking tussen instellingen onderling zit onvoldoende sturing. De meeste partijen hebben een grote mate van vrijheid om zelf te interpreteren wat ze met de middelen van de gemeente moeten doen. Dat doen ze op basis van wat zij als hun taakstelling zien, hun professionele opvattingen en wat ze wel of niet tot hun verantwoordelijkheden vinden horen. De gemeente heeft zich in contracten of subsidievoorwaarden niet de mogelijkheden verschaft richting te geven aan of prioriteiten te stellen in de werkzaamheden van gefinancierde partijen. Hier wordt dan ook niet op (bij)gestuurd.

Wat ook opvalt is dat medewerkers geen compleet overzicht hebben van alle (mede) door de gemeente gefinancierde instellingen, behoudens de partijen aan wie ze een cliënt overdragen met een beschikking (en die vaak bekend zijn). Terugkoppeling of overleg over voortgang en het wel of niet bereiken van gestelde doelen is geen vast patroon. Er is met andere woorden beperkt zicht op of hulp wordt ingezet, wanneer en hoe. Dat geldt ook voor de effecten van ingezette hulp.

In de beschikkingen zijn over het algemeen standaard doelen opgenomen. Die dienen als uiteindelijk doel, zonder verbijzondering naar de persoon of het huishouden. Er wordt op vertrouwd dat de instelling aan wie de beschikking wordt overgedragen er in kleine stapjes mee aan de slag gaat. Maar daar is dus geen zicht op. Zeker bij beschikkingen voor een lange periode is dit risicovol.

Geen regie op overkoepelende doelen en hulp, geen strategische partners

Oplossingen voor meervoudige problemen van inwoners liggen niet in de handen van één partij, maar in de samenwerking binnen het publieke domein tussen meerdere partijen. Dat vereist een gedeelde kijk op Brunssum, gedeelde opvattingen, doelen en handelingsperspectieven. Het ontbreekt aan regie hierop en de gemeente is de enige die deze rol kan vervullen. In de geanalyseerde dossiers bijvoorbeeld stond vaak niet wie de regie heeft en welke partijen mee moeten doen en wat de taakverdeling is. Ook niet wat het overkoepelende einddoel/perspectief is en wat de route is waarlangs moet worden gehandeld.

Scherp komt dit ook tot uiting bij overlast, onbegrepen gedrag, vervuiling en gevaar. De gemeente zou bij meldingen van woningcorporaties, bij politie of de gemeente zelf (afdeling veiligheid) prioriteiten moeten kunnen stellen. Bijvoorbeeld over de inzet van – de door haar gefinancierde – bemoeizorg. Of welke instellingen als eerste aan de slag met de problemen moeten. Nu kan dat niet.

De gemeente onderhoudt met veel partijen relaties, maar zonder goed doordacht kompas gericht op de maatschappelijke opgave. De gemeente zou er verstandig aan doen periodiek de vraag te stellen welke instellingen essentieel zijn voor het beleid dat de gemeente wil voeren. Zijn dat alleen traditionele partijen in het sociaal domein, of hoort daar ook bijvoorbeeld het onderwijs bij? Of nog andere? Met instellingen van essentieel belang moet er een langdurig samenwerkingsverband zijn op basis van wederzijds respect en gedeelde belangen en doelen. En met welke instellingen kan volstaan worden met afgebakende opdrachten en contracten voor een bepaalde tijd? En mogelijk kan de gemeente ook zonder van oudsher gecontracteerde partijen. Contracten moeten niet vanzelfsprekend zijn. Dat vraagt om een gemeentelijk vergezicht. Een meerjarige strategie die het publiek domein richting geeft. Instellingen kunnen daar houvast aan ontleen voor hun eigen planning. En het geeft de gemeente houvast in haar rol als opdrachtgever.

ISD BOL

Participatiewet: meer dan uitkeringen

ISD-BOL, die voor de gemeenten Brunssum en Landgraaf de participatiewet uitvoert, is één van de externe partijen in het publiek domein waarmee samengewerkt wordt. We behandelen die hier toch apart vanwege de betekenis voor de werkprocessen bij de behandeling van hulpvragen binnen het gemeentelijk sociaal domein.

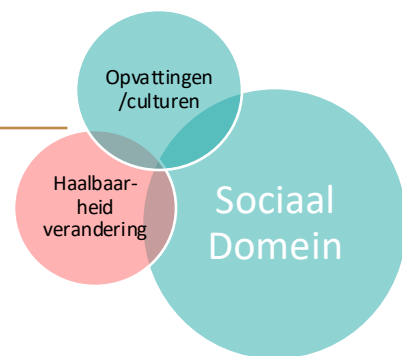
In interviews wordt wisselend over ISD-BOL, de samenwerking of taakafbakening gesproken. Het gaat van “dat is de uitkeringsfabriek” tot “we zouden bij onze werkzaamheden de faciliteiten van ISD-BOL goed kunnen gebruiken, maar de samenwerking ontbreekt of is op zijn best beperkt”. Vast staat dat ISD-BOL naast uitkeringen ook in zorg en begeleiding voorziet. Ze beschikt ook over instrumenten om mensen met financiële problemen te helpen (minima-regelingen). Daar maken ook inwoners zonder uitkering gebruik van (zij zijn zelfs het merendeel). Zo bezien overlapt het deels met het sociaal domein van de gemeente zelf, of is het tenminste complementair daaraan.

De uitbesteding van de participatiewet aan een intergemeentelijke organisatie heeft naast voordelen ook een schaduwkant. De gemeente is in de uitvoering beperkt geraakt in haar zicht op problemen en in haar regie op de aanpak. Beleidsmatig zal er wel zicht zijn. Maar waar problemen in huishoudens zich opstapelen, lukt het onvoldoende te sturen op het gezamenlijk inzetten van instrumenten van de gemeente en ISD-Bol. Formele taakafbakening schieten tekort, informatie-uitwisseling en werkwijzen grijpen niet voldoende op elkaar in. Praktisch kunnen medewerkers van de gemeente niet even met een inwoner bij ISD-Bol langsgaan. Dat moet namelijk online. Van een gezamenlijke aanpak van problemen is geen of (te) weinig sprake, terwijl ISD-BOL zelf aangeeft de opdrachten van de gemeente uit te voeren. Dat er aparte voordeuren zijn helpt daar niet bij.

Onduidelijkheden door onvoldoende overkoepelende werkafspraken

Voor zowel ISD-BOL als de gemeentelijke organisatie van het sociaal domein zijn vaste vormen van samenwerking essentieel om inwoners goed te kunnen helpen. Die zijn er nu op operationeel, uitvoerend niveau niet. Samenwerking hangt af van persoonlijke contacten van medewerkers en toevallige omstandigheden. Ook voor inwoners geeft dit onduidelijkheden waar men moet zijn en waar men wel of niet op kan rekenen. Omdat beide organisaties niet voldoende op de hoogte zijn van elkaars handelen kan er zowel sprake zijn van tekortschietende als van overmatige hulp.

Het debiteurenbestand bij ISD-BOL loopt op. Tegen het eind van 2024 hebben 349 inwoners een nog openstaande schuld van een kleine 1.1 miljoen (oorspronkelijke hoofdsom 1.5 miljoen). Het is ons niet bekend wie van deze inwoners bekend zijn bij de gemeente en waarvoor, maar het is aannemelijk dat er overlap is met de andere domeinen en dat bij deze inwoners ook problemen op andere gebieden spelen.



Haalbaarheid van verandering en opvattingen en culturen

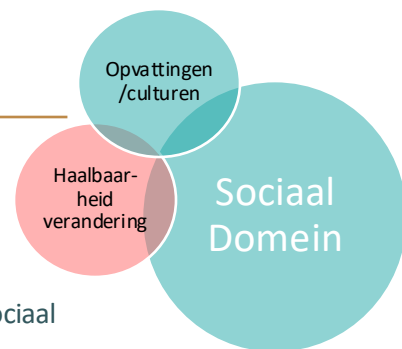
Leiderschap en aansturing medewerkers

Bij veranderingen in een gemeentelijke organisatie kom je opvattingen uit de hele samenleving tegen. Zo zien we ook in Brunssum uiteenlopende opvattingen over inwoners en het werk in het sociaal domein. Op zich prima: pluriformiteit van meningen is een vruchtbare bodem om tot een goed doordachte beleidsvoering en een evenwichtige uitvoeringspraktijk te komen. Dat gaat echter niet vanzelf. Medewerkers zijn geen robots en hun omgang met hulp-vragende inwoners heeft invloed op hen en hun werk. Het ontbreekt in Brunssum aan systematisch overleg en sturing om binnen de gestelde kaders voor het sociaal domein van individuele opvattingen tot collectief gedeelde uitgangspunten en normen te komen. Voor het succes van het lokaal sociaal beleid en de keuzes tussen standaardoplossingen en maatwerk is dat van doorslaggevend belang. Bij gebreke daaraan overheerst een cultuur van louter het toepassen van (landelijke) regels en standaardoplossingen. En is er ruimte voor de vraag *‘zijn we hiervan?’* of de stelling *‘wij zijn hier niet van’*, zoals we meermalen hebben gehoord in de gesprekken.

Toepassing van beleid vraagt aandacht en sturing

Soms worden mooie initiatieven gestart met een helder kader en doel. Maar dat wil niet zeggen dat het toepassen ervan vanzelf gaat en geen verdere vertaling en overleg vergt. Neem bijvoorbeeld het ‘Tussen-wal-en-schip-budget’, bedoeld om problemen die niet in standaardoplossingen passen toch op te lossen. Hier wordt in de uitvoering uiteenlopend over gesproken, van *‘nodig want de regels passen niet altijd’*, tot *‘er is altijd wel een reden waarom iemand tussen wal en schip is gekomen’*, in de zin van *‘eigen schuld’*. Er is bij de opzet van het instrument en de implementatie blijkbaar te weinig geïnvesteerd in overleg over de bedoeling en sturing op de toepassing ervan.

Het ontbreekt aan een goed georganiseerd werkproces en collegiaal overleg daarbinnen. Daardoor (kunnen) persoonlijke opvattingen ruim invloed hebben op de interpretatie van regels, van aanvragen, van de (leef)omstandigheden van inwoners. En van wat haalbaar is aan zelfredzaamheid of daarvan verwacht mag worden. Zonder gedeelde normen valt voor medewerkers geen goed oordeel te vellen over wat als standaard beschouwd moet worden en om toepassing van gestelde regels. En wat om maatwerk vraagt en het afwijken van regels en hoe dat dan kan. Het is begrijpelijk dat zich dan een zekere rigiditeit omtrent regels ontwikkelt en angst voor afwijken. Ook als die handelwijze in tegenspraak is met de bedoelingen van in regels of verordeningen ingebouwde ruimte om te individualiseren. Dit verklaart mede deels het onbegrip tussen medewerkers die beleid en regels maken en de uitvoerders daarvan.



Investeren in cultuur

Als er bij de herijking ook aandacht is voor een gezamenlijke opvatting waar het sociaal domein voor is en hoe er gewerkt moet worden, ontstaat de cultuur die nodig is voor de veranderingen en innovaties. Betrokkenheid is er op alle niveaus van de organisatie. De trainingen van ambassadeurs voor het programma Noord en Oost laten dynamiek en motivatie zien. Ze willen grenzen verleggen. Het zal niet vanzelf gaan en om constante aandacht en inzet vragen van politiek en ambtelijk verantwoordelijken. Als geïnvesteerd wordt in leiding en overleg met medewerkers over taken, opvattingen en gemeenschappelijke doelen, is de ontwikkeling van het sociaal domein haalbaar. Er is volop probleembewustzijn, het ontbreekt aan verander-kracht. Die moet worden losgemaakt en geordend.

5. De aanpak van de herijking en hoe die te organiseren



Van analyse naar toekomst: de aanpak

Een analyse zonder zicht op de toekomst is een gemankeerd product. Daarom hebben we de bevindingen uit de vorige hoofdstukken vertaald naar een aanpak van de herijking. Daarmee geven we input aan de discussie voor de volgende fase van het programma voor herijking: de ambitie en wat nodig is om die te realiseren.

Uit de analyse zijn veel afzonderlijke conclusies te trekken en veranderingen aan te gaan. Als die los van elkaar in gang worden gezet, zal er veel drukte zijn, maar het resultaat teleurstellend. Het succes van de ontwikkeling van het sociaal domein wordt niet bepaald door een strik rondom aparte acties te leggen. Een samenhangende en geïntegreerde aanpak is nodig.

Eén aanpak met 5 onderdelen

Dat kan door in één proces van vernieuwing de volgende onderdelen aan te pakken:

1. **De bepaling van de richting voor het sociaal domein:** het opstellen van een inhoudelijk overkoepelend denk- en doe-kader, de wijze van beleidsbepaling en besturing.
2. De ontwikkeling van de gemeentelijke dienstverlening van het sociaal domein in een **samenhangende en eenduidige manier van werken** (interne organisatie).
3. De organisatie van de **samenwerking met ISD-BOL**.
4. De opzet van een organisatie voor de **samenwerking met instellingen in de publieke sector**.
5. De **samenwerking met inwoners**, die voor de oplossing van hun problemen de gemeente nodig hebben, maar zelf ook onderdeel van de oplossing zijn. Hiervoor kunnen als eerste al snel proeftuinen in Noord en Oost worden ingericht, die na evaluatie kunnen worden doorvertaald naar de gehele gemeente.

Een dergelijke aanpak vereist over de volle breedte een gemeenschappelijk kader met doelen en handelingsperspectieven, die van hoog tot laag in organisaties onderschreven worden. **Het vraagt om het genereren van verander-kracht, het verder inhoudelijk invullen van de verander-strategie en strakke sturing daarop. En het vereist het smeden of herstellen van verbanden en het onderling afstemmen van stapsgewijze veranderingen.**

Dit vereist sturing vanuit één centrum. We stellen voor daartoe het **Kernteam Innovaties Sociale Strategie (KISS) in te richten**. Maar alvorens KISS en de aanpak verder toe te lichten staan we eerst stil bij een aantal belangrijke voorwaarden en uitgangspunten voor het vervolg.

Brede aanpak en een dynamisch veranderproces

De aanpak is niet – geheel of in delen – op één plek in de organisatie te leggen. In de aanpak zit voortdurende dynamiek, met in het begin extra inzet, die uiteindelijk tot een normale werkwijze moet komen. Met uiteindelijk meer impact en minder kosten overall. Het sociaal domein moet in staat zijn zich voortdurend aan te passen aan gewijzigde omstandigheden en eisen. De samenleving staat immers niet stil en is voortdurend aan veranderingen onderhevig. Een nieuwe werkwijze, die uit de ontwikkeling van het sociaal domein moet voortvloeien, moet daarmee kunnen omgaan.

De aanpak is ook niet louter in één rechte lijn te programmeren. De richting staat vast, maar de weg waarlangs is bij de start niet helemaal te overzien en het proces wordt beïnvloed door veel interne en externe factoren en dynamieken. Voortdurende sturing en bijsturing zijn nodig, op het geheel en op de onderdelen. Er moet een nieuw systeem van werken opgezet en er moet in randvoorwaarden worden voorzien. Personeel moet getraind, samenwerking met externe partijen opnieuw gevormd. Dat vraagt meerdere jaren, maar op tastbare resultaten voor inwoners hoeft niet gewacht te worden tot het einde van het proces. Tijdens de rit kunnen die al worden gerealiseerd (denk bv. aan de proeftuinen). Het moet aangepakt worden als een veranderproces, waarbij vanuit het huidige functioneren van de gemeente in kleine stappen houdbare vernieuwingen worden gerealiseerd. Uiteindelijk resulteren die resulteren in een gemeente-brede nieuwe werkwijze.

Gezamenlijke aanpak van politiek bestuur en ambtenarij: KISS

De aanpak bevat zowel politiek-bestuurlijke zaken en verantwoordelijkheden, als ambtelijke. Een opdeling van de aanpak langs deze lijnen zal niet de meerwaarde opleveren die nodig is. Beter is het om beide te verenigen in een gezamenlijke aanpak, onverlet latend de specifieke politiek-bestuurlijke en ambtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat kan in een (tijdelijke) opzet onder gezamenlijke politiek-bestuurlijke en ambtelijke leiding over het geheel. Dat kan met het **Kernteam Innovaties Sociale Strategie (KISS)**, waarin enkele leden van het College, de directeur onder wie het sociaal domein valt en een – aan te wijzen – programmamanager zitting nemen. Onder dit kernteam wordt een uitvoeringsorganisatie geplaatst onder leiding van de directeur die de andere onderdelen van de aanpak organiseert. Aan die onderdelen zullen ook wethouders op gezette momenten moeten deelnemen.

Dat het gaat om één geïntegreerde aanpak met verschillende onderdelen, kan niet zwaar genoeg benadrukt worden. De onderdelen hebben hun eigen kenmerken en vraagstukken, maar hebben elkaar ook nodig. Ze moeten in een afgestemde aanpak tot ontwikkeling worden gebracht.

Mensen moeten het doen

Uit de analyse moet geconcludeerd worden dat zonder extra inzet van mensen de herijking niet gerealiseerd kan worden. Omvangrijke veranderingen gaan sowieso met kosten gepaard. Daar komt bij dat de staande organisatie in Brunssum onvoldoende veranderkracht kan opbrengen en er op onderdelen ook inhaalslagen nodig zijn. Wat waar nodig is, is nu nog maar ten dele aan te geven. Voor een breder beeld moet eerst de aanpak in fasen voor meerdere jaren worden uitgewerkt door het Kernteam. Daarbij wordt duidelijk wat kan binnen de huidige organisatie, wat kan door re-allocatie of bundeling van werkzaamheden en waar iets extra's nodig is. Daarnaast zullen er mogelijkheden tot besparingen blijken als de verkokerde manier van werken vervangen is door een geïntegreerde en meer samenwerkende vorm. In het navolgende doen we op basis van de huidige inzichten bij elk onderdeel een voorzet voor wat er nodig is.

Alvorens dat te doen, vatten we twee conceptuele kaders samen. Ze kunnen gebruikt worden voor het gezamenlijke denk- en doe-kader binnen het sociaal domein en voor de samenwerking met partijen in het publiek domein. Het zijn concepten om samenwerking richting, inhoud en vorm te geven. Het eerste gaat over het creëren van stabiliteit voor mensen die dat niet zelf voor elkaar krijgen. Het tweede over samenwerking met mensen die ervaring hebben opgedaan in een hulpbehoevende situatie, ofwel ervaringskennis. Die is van groot belang om een werkwijze te ontwikkelen vanuit de leefsituatie van mensen in plaats vanuit de systeemwereld. Het zijn concepten die ook in het programma Noord en Oost gebruikt worden.

1. Richtinggevend denk- en doe-kader

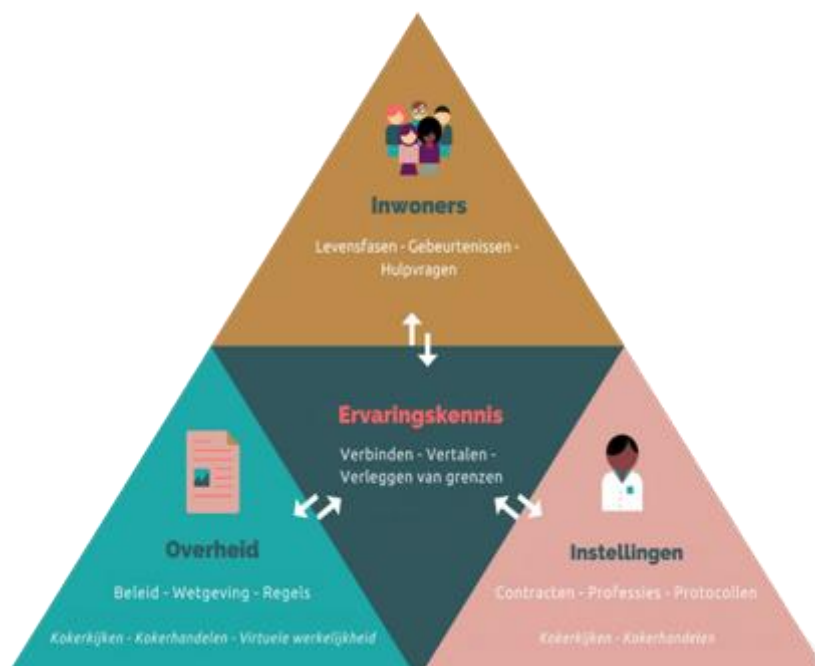
Eén heldere en breed gedragen richtinggevende visie, een kader, helpt om sturing te geven aan het sociaal domein en de maatschappelijke opdracht. Een sterk inhoudelijk kader is nodig om bestuur, beleid en uitvoering te verenigen. Zo wordt in het programma Noord en Oost gewerkt met het **stabiliteitsdenken** als overkoepelende visie en gedachtengoed. Dit gedachtengoed biedt bestuurders, beleidsmakers en hulpverleners een gemeenschappelijk denk- en doe-kader om structureel stress te verminderen en stabiliteit te vergroten voor mensen en gezinnen in kwetsbare posities. Het richt zich op het vergroten van de veiligheid en stabiliteit door in te zetten op bestaanszekerheid, continuïteit van zorg & ondersteuning en meedoen.

In onderstaand plaatje is het stabiliteitsdenken samengevat. Simpel gezegd is het belangrijk te starten met het herkennen en aanpakken van stressoren en factoren die de veiligheid in gevaar brengen. Stressoren zijn van grote (negatieve) invloed op duurzaam herstel. Vervolgens is het belangrijk om te werken aan stabiliteit op de punten in de driehoek: het belang van bestaanszekerheid, meedoen en continuïteit in zorg en ondersteuning is groot voor het bereiken van meer stabiliteit in het leven van mensen. Pas met die stabiliteit kunnen onderliggende problemen succesvol worden aangepakt.



Ga voor meer informatie over het stabiliteitsdenken naar <https://www.k2.nl/stabiliteitsdenken/>

Een ander helpend denk- en doe-kader is nut en noodzaak van **ervaringskennis**, samengevat in onderstaande driehoek. Dit gaat uit van het belang van ervaringskennis, omdat het verbindend, vertalend en verrijkend werkt. Voor de overheid om beleid/wetten te maken (linksonder). Voor instellingen om tot passende en werkende contracten en protocollen te komen (rechtsonder). En voor inwoners om hulpvragen en leefgebieden in kaart te brengen en tot passende lange termijn oplossingen te komen. Dit model gaat dus uit van het principe dat ervaringskennis voor zowel inwoners, overheden als instellingen van absolute meerwaarde is.



De ervaring is dat deze denkkaders ook veel mogelijkheden geven in het dagelijks werk, voor zowel beleid als uitvoering. Daarmee is het ook een helpend doe-kader voor de gemeente Brunssum om het sociaal domein te herijken.

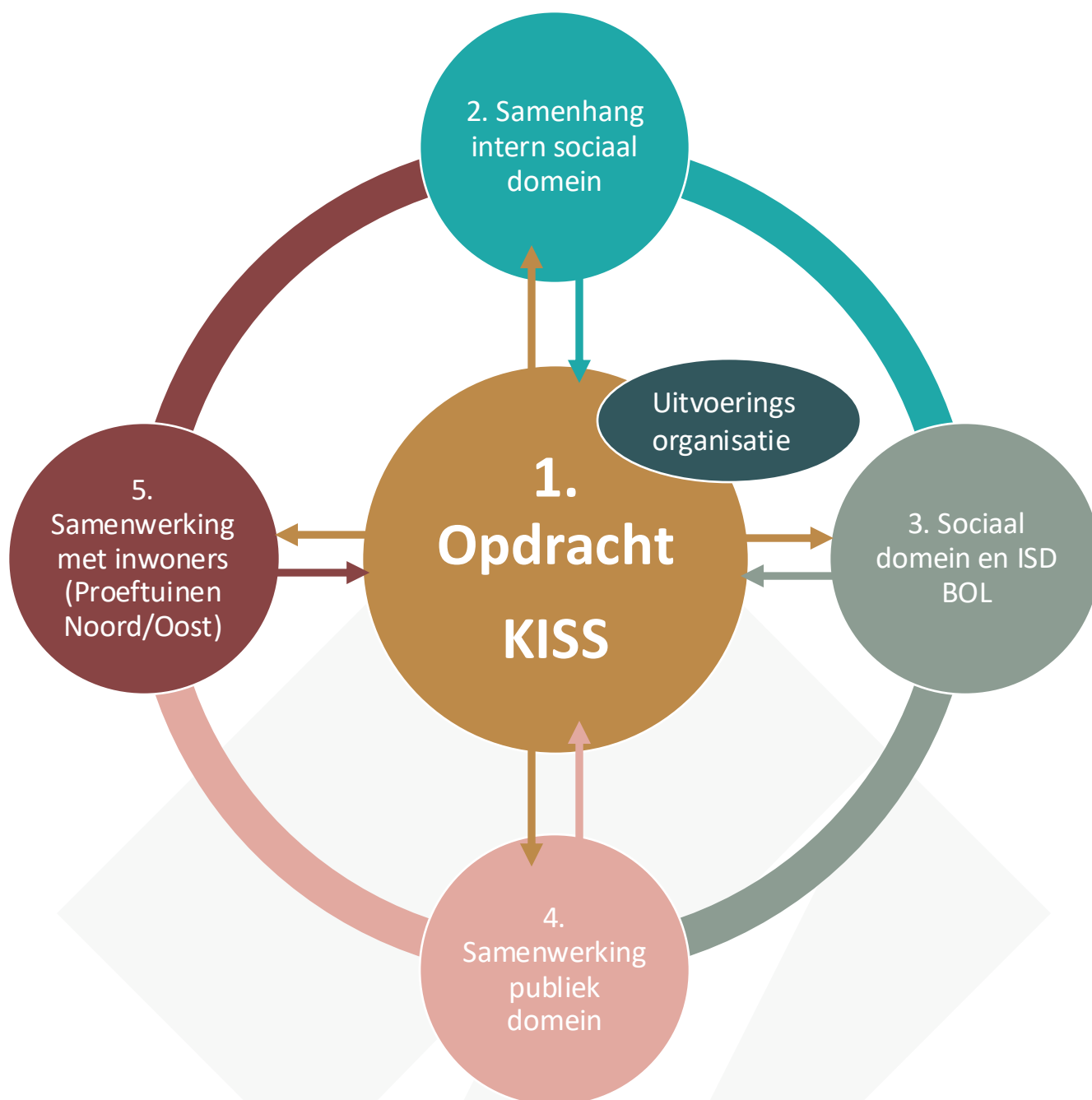
Kernteam Innovaties Sociale Strategie (KISS)

Een samenhangende en geïntegreerde aanpak begint bij het bepalen van een inhoudelijk werkkader, dat voor alles en iedereen gaat gelden: visie en missie. Voor de beleidsontwikkeling, de uitvoering en voor de samenwerking met derden. Het vraagt aanvankelijk om een diepte-investering en daarna om periodiek onderhoud en bijstelling. Het zal de vertaling bevatten van signalen van knelpunten onder inwoners in beleid en hoe dat uitgevoerd moet worden. En ook de omzetting van landelijke kaders in lokaal gespecificeerd beleid. Het zal richting en prioriteiten aangeven, hoe de gemeente de eigen organisatie en middelen inzet en hoe ze wil samenwerken met andere partijen. Het zal mogelijkheden en grenzen aangeven en medewerkers helpen echt maatwerk te leveren waar dat nodig is. Het zal doelen en handelingsperspectieven expliciteren voor samenwerking met externe partijen en hoe die in contracten en subsidies worden vervat. En het zal – niet in de laatste plaats – aangeven hoe in samenwerking met inwoners knelpunten worden geanalyseerd, van duiding worden voorzien en hoe naar oplossingen wordt gezocht en die worden uitgevoerd.

De organisatie

KISS zal dit werkkader in fasen ontwikkelen. Het staat centraal in de aanpak en is verantwoordelijk voor het geheel en zorgt ervoor dat de onderscheiden delen zich zowel richten op de specifieke, eigen deel-opdrachten, als op de samenhang met de andere delen. Rondom het Kernteam zijn vier onderdelen geplaatst voor specifieke deel-opdrachten. Die worden georganiseerd door de ambtelijke uitvoeringsorganisatie. Voor elk is aparte leiding nodig, die tevens tot taak heeft het kernteam te voeden met gegevens en vragen uit het eigen onderdeel. Dat kost tijd, maar betekent niet dat de vier onderdelen rondom het Kernteam moeten wachten tot het gehele werkkader klaar is. Ze kunnen met een eerste opdracht van het Kernteam snel aan de slag. Hierna stippen we de taken aan als voorzet voor het Kernteam.

1. Richtinggevend denk- en doe-kader



Kiss heeft als eerste prioriteiten het volgende (volgorde nog te bepalen):

- Opzet integrale visie en missie, richting en ambitie (denk- en doe-kader).
- Doelen bepalen.
- Fasering, tussendoelen en prioriteiten, verdere proces van herijking uitlijnen.
- Middelen genereren, toewijzen, bewaken en evalueren.
- Opdrachten per deelgebied uitlijnen en vaststellen (in samenspraak met leiding deelgebied), inclusief fasering en prioriteiten en waar aan de orde opleiding en training personeel.
- Afstemming met de uitvoeringsorganisatie.
- Samenhang in de ontwikkeling van de deelgebieden organiseren en het overleg daarover met de leiding van de deelgebieden.
- Input ophalen uit de deelgebieden en andere relevante gebieden / organen.
- Externe oriëntatie systematiseren en institutionaliseren.
- In- en externe communicatie.

Gelet op alles wat er moet gebeuren, is het verstandig het Kernteam voor een nader te bepalen periode aan een vast, periodiek overleg te binden, te voorzien van duidelijke bevoegdheden en vast te leggen hoe een en ander ingekaderd wordt in de gemeentelijke besluitvorming.

Benodigd voor zover nu te overzien:

- programmamanager
- mensen en middelen voor ondersteuning, uitzoeken, opstellen van stukken, etc.

2. Samenhang intern sociaal domein

In de interne gemeentelijke organisatie van het sociaal domein, in de werkprocessen en de uitvoering door het personeel moeten verbeteringen worden aangebracht. Die vragen om een systematische aanpak over de breedte van het hele organisatie-onderdeel. Dat kan door hiervoor twee of drie projectleiders aan te stellen met verantwoordelijkheden en bevoegdheden over het gehele sociaal domein onder eindverantwoordelijkheid van de directeur voor de uitvoeringsorganisatie. Zij hebben tot taak een ontwikkelplan op te stellen waarin in ieder geval aan de orde komen:

1. Een gemeenschappelijke zienswijze op het werk binnen het sociaal domein, zodat voor alle medewerkers een gedeeld werkkader beschikbaar komt. Onderdeel hiervan zal het streven naar stabiliteit in het leven van inwoners zijn, zoals dat ook in Noord en Oost het leidende principe is. Het werkkader is geen eenmalige activiteit en moet onderhouden worden.
2. Het samenvoegen van de twee voordeuren (WMO en Jeugd) binnen het sociale domein – en mogelijk ook met de voordeur participatie (zie verder bij ISD-BOL) –, zodat waar nodig eerst een beeld gevormd kan worden van het gehele huishouden.
3. Het onderscheiden van aanvragen naar ‘standaard’ ofwel geschikt voor een ‘standaardoplossing’ en naar ‘niet-standaard’ ofwel vraagt om nader onderzoek en een bredere aanpak en ‘maatwerk’.
4. Het herontwerpen van werkprocessen voor ‘standaard’ en ‘maatwerk’ en het voorzien in het hierbij benodigde werkoverleg (voor analyse, voor samenspraak en tegenspraak en besluitvorming), zodat samenhang en samenwerken echt vorm en inhoud krijgt.
5. Het opstellen van werkafspraken met externe partners voor overdracht van cliënten en terugkoppeling van voortgang.
6. Opleiding en training van het personeel, alsmede werkbegeleiding.

Benodigd voor zover nu te overzien:

- projectleiders (incl. ondersteuning / begeleiding)
- middelen voor herontwerp werkprocessen
- middelen voor scholing en training medewerkers
- middelen voor samenvoegen voordeuren.

3. Sociaal Domein en ISD-BOL

Het gemeentelijk sociaal domein en ISD-Bol moeten voor inwoners niet twee aparte werelden zijn. Ze dienen immers vanuit verschillende vertrekpunten dezelfde doelen: inwoners helpen die het niet zelf redden, of ze nu van een uitkering afhankelijk zijn of anderszins hulp of ondersteuning nodig hebben. Ze hebben weliswaar onderscheiden instrumenten, maar de doelgroepen waar ze voor werken overlappen deels of raken elkaar. Het negatieve effect van financiële stress door geen of te weinig inkomen op bijvoorbeeld de opvoeding van kinderen, gezondheid en sociale participatie is bekend. Met een samenhangende aanpak op het totaal aan problematiek bereik je veel meer en een langduriger effect voor inwoners.

In de systeemwereld mogen het twee aparte eenheden zijn met verschillende kaders en besturingssystemen, in de praktijk van alledag en door de ogen van inwoners gezien zijn het sociaal domein en ISD-BOL delen van hetzelfde. Voor inwoners zouden ze vanuit dezelfde opvattingen moeten werken, zouden er geen kloven tussen moeten zitten en zouden ze tenminste complementair aan elkaar moeten zijn. Dat vraagt om een visie en zienswijze over de beide organisaties heen, die voor de uitvoering van beide dezelfde normen en opvattingen levert. En als er toch op onderdelen verschillen nodig zijn, moeten die dan ook voor inwoners te begrijpen zijn.

En welke taakverdeling of ordening ook mag gelden, die mag niet tot gevolg hebben dat de gemeente onvoldoende zicht heeft op problemen onder haar inwoners en beperkt wordt in haar regisserende mogelijkheden en bevoegdheden om die aan te pakken. Dat hebben we in de analyse moeten optekenen, waarbij we benadrukken dat dit door niemand gewild wordt. Het blijkt helaas wel het effect in de praktijk.

Onderdeel van de herijking van het sociaal domein zal moeten zijn het (opnieuw) formuleren van het verband dat het sociaal domein en ISD-BOL moeten vormen voor de inwoners van Brunssum. Dat vraagt aan beide kanten om een open opstelling en het niet verschuilen achter 'heilige huisjes'. Het gaat niet om wat correcties van werkwijzen binnen de huidige ordening. Die blijkt tekort te schieten en laat problemen hangen. Er is een nieuw, overkoepelend verband nodig, waaruit een betere uitvoering wordt afgeleid. Onderdeel van dat nieuwe verband moet ons inziens de inrichting van één voordeur zijn voor Participatie, WMO en Jeugd (zie ook hiervoor bij Intern Sociaal Domein).

Dit onderdeel vraagt om de benoeming van een (externe) projectleider, die beide organisaties overstijgt en naar beide opereert onder aansturing en verantwoordelijkheid van KISS. Tot de taken behoort in ieder geval:

1. Het opstellen van het overkoepelend verband over het sociaal domein en ISD-BOL heen. Centraal uitgangspunt daarbij is de invalshoek van inwoners en hoe zij het beste worden geholpen.
2. Het opstellen van een daarvan af te leiden ordening van taken, samenwerking en werkwijzen.
3. Het mede inrichten van één centrale voordeur.
4. Het uitwerken van alles wat er bij deze herordening komt kijken en het doen van implementatievoorstellen.

Wil je tot inzichten komen die er echt toe doen vanuit de invalshoek van bewoners, dan zijn daarbij simulaties van grote waarde. Die moeten worden opgezet vanuit de vragen en behoeften van inwoners (in modern jargon: de cliënt-reis). Die kunnen deel uitmaken van dit project.

Benodigd voor zover nu te overzien:

- middelen voor de benoeming van een (externe) projectleider
- middelen voor ondersteuning en overleg tussen partijen
- middelen voor simulaties met inwoners.

4. Samenwerking publiek domein

Publiek belang herstellen

Gemeenten en instellingen voor hulpverlening kunnen niet zonder elkaar. Toch blijkt een goede praktijk van samenwerking niet vanzelfsprekend en vaak moeilijk vorm te geven. Dat ligt niet aan intenties of (een gebrek aan) betrokkenheid bij de noden van inwoners. Het is voor het grootste deel het gevolg van de institutionele en professionele opdelingen van het publiek domein en de introductie van veel verschillende financiers en regisseurs, die allemaal hun eigen belangen en prioriteiten hebben. Samenhang en verbanden zijn verloren gegaan of nogal dun geworden. Het ontbreekt aan overkoepelende kaders, gemeenschappelijke inzichten, gedeelde doelen en belangen. Die zijn onontbeerlijk voor samenwerking. Te vaak komt samenwerking niet verder dan een optelsom van afzonderlijke bijdragen op afgebakende delen. Dat is niet wat mensen bij complexe problemen duurzaam helpt. Hun problemen zijn verweven, lopen in elkaar over, infecteren andere aspecten van het leven of hun gezondheid, gedrag en zelfredzaamheid. De ordening van de hulpverlening – ook die in gemeenten – lijkt er vanuit te gaan dat mensen uit losse onderdelen bestaan en hun problemen verdeeld kunnen worden over verschillende loketten of organisaties. Het vraagt het hoogste niveau aan coördinerend vermogen van deze mensen om alles weer bijeen te brengen, terwijl het gaat om de zwakste schouders. Hiervoor hebben we twee conceptuele kaders gegeven over het belang van stabiliteit in het leven van mensen en ervaringskennis die van waarde zijn bij het weer smeden van verbanden in het publiek domein.

De gemeente: aanjager en verbinder

Al is het niet eenvoudig, het kan wel anders. En dat moet ook in het belang van inwoners! Het gaat niet vanzelf of door formele uitspraken of besluiten, wel door systematisch te investeren in overleg tussen gemeente en partijen in het publiek domein om gezamenlijke doelen en belangen af te wegen. Geen enkele partij of professional heeft bij complexe problemen het antwoord in zijn eentje. Alleen in verbanden, in samenwerking worden houdbare oplossingen gerealiseerd. Partijen moeten weer het belang van hun onderlinge samenhang en samenwerking gaan ervaren, in plaats van de focus op hun eigen professie of instelling.

De gemeente kan als enige het initiatief voor deze ontwikkeling nemen. Op basis van haar kennis over de inwoners kan zij duidelijk maken wat nodig is om behoeften te vervullen en mensen perspectief te bieden. De gemeente moet daarvoor aangeven welke instellingen van essentieel belang zijn voor een langdurige samenwerking. Ze moet richting geven en prioriteiten stellen. Verbindende motto's helpen daarbij zeer.

Een niet te negeren aanbod

De gemeente moet essentiële instellingen en professionals verlokken en verleiden; ook zij hebben de gemeente en andere partijen nodig om resultaten te boeken. En ze kan een zekere 'onvermijdelijkheid' creëren door in haar contractering en subsidiëring voorwaarden op te nemen, die duidelijk maken dat een contract of subsidie alleen verkregen wordt als de betreffende instelling met haar kennis en middelen participeert in de door de gemeente opgezette programma's voor samenwerking (overleg over én uitvoering van die programma's).

Om zo'n samenwerking tot stand te brengen is een diepte-investering nodig, die in stappen verbanden in het publieke domein realiseert. Beperk die niet tot 'traditionele' partijen voor hulpverlening, maar betrek ook het onderwijs en aanpalende organisaties. Een simpele oplossing is er niet, er moeten onderlinge belangen en verbanden worden opgebouwd en dat vraagt tijd. De gemeente steekt met de mogelijkheden en middelen van haar sociaal domein haar hand uit naar partijen in het publiek domein, die voor eigen resultaten met hun cliënten dat sociaal domein ook nodig hebben. Dat gaat gepaard met de in contracten en subsidies in te bouwen vereiste tot samenwerking met de door de gemeente aangegeven richting en prioriteiten.

Het zal niet eenvoudig zijn om die samenwerking op te bouwen, maar ervaringen elders leren dat het kan. Het moet niet als een eenmalig iets worden gezien, maar als een vast proces van overleg en ontwikkeling, waar mogelijk aan de hand van echte casuïstiek en experimenten daar omheen. De samenwerking moet een gemeente-brede werking hebben. Begonnen kan worden in het programma Noord en Oost en op het gebied van sociale veiligheid. De gemeente moet in het belang daarvan bijvoorbeeld richting kunnen geven aan de inzet van bemoeizorg en daarin prioriteiten kunnen stellen.

Voor deze samenwerking zijn enkele vaste overlegtafels van gemeente met instellingen nodig. In ieder geval een overlegtafel voor een brede, gemeentelijke aanpak voor de samenwerking in het publieke domein, tafels voor de programma's Noord en Oost en een voor sociale veiligheid. Er liggen al een aantal mooie initiatieven die benut kunnen worden.

De gemeente moet haar noden en prioriteiten kunnen uiten, maar ook ontvankelijk zijn voor waar instellingen tegenaan lopen binnen hun contracten en (professionele) mogelijkheden.

Meerjarige opbouw en snelle experimenten

Om dit voor elkaar te krijgen is de benoeming van een projectleider nodig, die voor het volgende zorgt:

1. De gemeente expliciteert, met input van partijen, haar richting, doelen en prioriteiten.
2. De gemeente bepaalt welke partijen zij nodig heeft, waarvoor en in welke mate. Met welke instellingen moet langjarige samenwerking worden vormgegeven en met welke contracten voor bepaalde tijd.
3. Collegeleden maken een ronde langs de bestuurders van de betreffende instellingen om duidelijk te maken wat de aanpak van de gemeente wordt, dat de gemeente wil horen met welke problemen de instelling kampt in de hulpverlening aan haar cliënten in Brunssum, dat er condities in contracten en subsidieregelingen opgenomen gaan worden, welke overleggen er komen en dat daarin vertegenwoordigers van de instelling verwacht worden met mandaat om deel te nemen aan de besluitvorming.
4. De gemeente stelt voorwaarden vast voor contracten en subsidies die in de samenwerking moeten voorzien, implementeert die bij de eerstvolgende ronde en stelt een procedure op voor bewaking.
5. Voor het programma Noord en Oost en sociale veiligheid worden z.s.m. (experimentele) overleg- en besluitvormingstafels ingericht.
6. Aan de verschillende overlegtafels worden cycli verbonden voor meerjarenplanning en bepaling van doelen per jaar.
7. Etc.

Benodigd voor zover nu te overzien:

- projectleider
- herziening voorwaarden contracten en subsidies.

Intergemeentelijke en regionale samenwerking

Onder samenwerking in het publiek domein nemen intergemeentelijke en regionale regelingen en verbanden een aparte plaats in. Het gaat daarbij immers niet om samenwerking met of opdrachtgeverschap aan instellingen voor hulpverlening e.d. Het betreft structureren en verbanden waarbinnen gemeenten gezamenlijk trachten een beleidsgebied te besturen of taken uit te voeren. De redenen voor Brunssum om hierin te participeren behoeven geen toelichting, er zitten voordelen aan en deels zijn ze onvermijdelijk.

In de interviews zijn we ook de keerzijde tegengekomen. Die zit niet zozeer op beleidsniveau waar partijen elkaar doorgaans wel weten te vinden, maar wel degelijk in de uitvoeringspraktijk van alledag, zoals we eerder in dit rapport hebben opgetekend. Bij de herijking van het sociaal domein kan er niet aan ontkomen worden ook voor die problemen een oplossing te vinden in overleg met andere gemeenten, de regio of centrumgemeente. Het is in een samenwerkingsverband onvermijdelijk de eigen autonomie deels te nuanceren, maar het mag de uitvoering niet onnodig compliceren of hinderen. Daar is wel sprake van. In onze analyse hebben we dit niet verder kunnen uitwerken. Reden waarom we daarbij geen concrete aanbevelingen doen en volstaan met het dringende advies hier een apart traject voor te ontwerpen.

5. Samenwerking met inwoners

Proeftuinen Noord en Oost

Het al lopende meerjarige programma Noord en Oost biedt de gemeente de mogelijkheid om op kleine schaal innovaties voor de sociale strategie uit te proberen. Dus voordat afspraken, regels of voorschriften met gemeente-brede werking worden vastgelegd. Dat biedt ruimte om uit te proberen wat oplossingen kunnen zijn voor complexe sociale problemen en ervan te leren. Dat is nodig omdat die complexiteit niet te pakken is in enkele simpele regels. Er moeten werkwijzen worden ontwikkeld om maatwerk echt mogelijk te maken.

Inwoners zijn het fundament

Voor innovaties in het sociale domein is een betere samenwerking met inwoners vereist. Hun kennis en ervaring zijn onontbeerlijk om niet opnieuw de plank mis te slaan. Er zijn al veelbelovende eerste stappen gezet met een **Bewonersraad** in Noord en Oost. En er kan meer door **ervaringswerkers** onder de inwoners te rekruteren. Die moeten van begin tot einde ingezet worden om problemen te doorgronden, nieuwe oplossingen te vinden en de werkwijze van de gemeente aan te passen.

Dat zal met vallen en opstaan gaan. Het wordt een proces van uitproberen, leren en bijstellen. Omtrent de inzet van ervaringswerkers kan er soms koudwatervrees zijn. Angst dat inwoners via hen (teveel) invloed krijgen en de financiële sluisdeuren open gaan. Wat we nu al uit ervaringen elders kunnen zeggen is, dat voor die angst in de praktijk geen grond blijkt te bestaan. De inzet van ervaringswerkers is goud waard. Zowel in het begrijpen van problemen en waarom veel beleid geen oplossing blijkt te leveren, als wat betere oplossingen kunnen zijn en hoe middelen meer doelmatig ingezet kunnen worden.

Op grond van de analyse en in overleg met de programmamanager Noord en Oost zijn we op de volgende mogelijke experimenten gekomen. Het is geen volledige lijst en bedoeld om de discussie te openen:

1. Bestaanszekerheid en preventie
2. Jeugd en context
3. Bouwfonds: jongeren en toekomst
4. Impact leefomgeving
5. Zorgzame wijk Noord, w.o. ouderen en voorzorgcirkels (vgl. het door VGZ gefinancierde programma in Almere).

De verdere uitwerking en opbouw van experimenten ligt in handen van de programmamanager Noord en Oost in overleg met het Kernteam. Wel adviseren wij dringend als eerste te beginnen met 'bestaanszekerheid en preventie'. Hierna geven we als voorbeeld een mogelijke opzet voor zo'n experiment.

Voorbeeld experiment Noord en Oost: Bestaanszekerheid en preventie

Met dit experiment wordt gezocht naar mogelijkheden om het grote maatschappelijke probleem van bestaanszekerheid als gemeente beter te kunnen bestrijden. Het is een veelkoppig monster met financiële en ook andersoortige aspecten die het leven van mensen bedreigen. Het rijksbeleid met betrekking tot het sociaal minimum is van groot belang bij bestaanszekerheid, maar het gemeentelijk instrumentarium evenzeer. Nodig is een gemeentelijke werkwijze die het 'kokerkijken' en 'kokerhandelen' doorbreekt.

Dat moet in dit experiment het doel zijn, door:

- 1) Inwoners in te zetten als spiegel voor de systeemwereld. De eenzijdige denk- en werkwijze uit de systeemwereld moet doorbroken worden. Het leven van alledag, de ervaring van mensen moet centraal staan.
- 2) Niet af te wachten totdat iemand zich bij de gemeente meldt, maar actief (dreigende) problemen op te zoeken.
- 3) Vertrouwen op te bouwen onder inwoners door het aanstellen van 2 ervaringswerkers in Noord en 2 in Oost en hun kennis en inzichten te benutten.
- 4) Niet te focussen op een geïsoleerd probleem, maar op de leefsituatie van het huishouden als geheel.
- 5) Acute problemen aan te pakken én maatregelen te nemen voor herstel van stabiliteit.
- 6) Ook zaken op te pakken die nu nog geen groot probleem zijn, maar dat in de toekomst wel zullen worden.

De werkwijze het experiment zelf kan op hoofdlijnen zijn:

- 1) Ervaringswerkers brengen problemen in kaart, analyseren oorzaken e.d., wat stress in het huishouden aanjaagt en gaan na hoe weer stabiliteit verkregen kan worden.
- 2) GBD-ers (= Gemeentelijke-Breed-Denkers) overleggen met de ervaringswerkers over oplossingen, wat kan regulier, wat vereist maatwerk, welke middelen moeten worden aangewend, welke partijen ingezet, etc.
- 3) KISS fungeert waar nodig als vraagbaak en begeleidingscommissie.
- 4) GBD-ers zetten opdrachten uit in de ambtelijke organisatie en bij externe partijen.
- 5) Na verloop van tijd evalueren, lessen trekken, werkwijze waar nodig uitwerken of bijstellen en uiteindelijk vastleggen.

Benodigd voor zover nu te overzien:

- middelen voor aanstelling van twee ervaringswerkers in Noord en twee in Oost.

Fasering

De opdracht is omvangrijk en zal in fasen gerealiseerd moeten worden. Er zijn mensen nodig om leiding te geven aan de herijking, maar niet allemaal tegelijk, en personeel moet de gelegenheid krijgen zich een nieuwe manier van werken eigen te maken. Wat nodig is kan per fase bepaald worden, mede op basis van tot dan bereikte resultaten.

Het Kernteam is het orgaan om de integrale aanpak en de opdrachten voor de vier delen uit werken, in fasen te structureren en te bepalen wat per fase nodig is. Dat wil niet zeggen dat alles moet wachten op een groot, overal masterplan, voordat concrete stappen op onderdelen kunnen worden gezet. Die kunnen wel zeker gezet, mits strak bestuurd en gemanaged.

Dit brengt ons tot slot ertoe te adviseren om in één besluit de volgende zaken te prioriteren:

1. De vorming van KISS en de aanstelling van een programmamanager.
2. De benoeming van twee of drie projectleiders voor het sociaal domein.
3. De uitwerking van het eerste experiment 'bestaanszekerheid en preventie' en de aanstelling van vier ervaringswerkers.

Deel het breed in de organisatie

Een medewerker vertelt:

“Ik wil daden en niet
alleen woorden.”

Colofon

Opdrachtschrijving
Analyse Sociaal Domein

Datum
3 februari 2025

Sjef Czyżewski
Geanne Engberts
Jolet Swagers
Julia Rodenhuis

Gemeente Brunssum

Contact
K2
Kanaalweg 22b, 3526KM
Utrecht
06-43 46 81 24
info@k2.nl
www.k2.nl
KvK 55302270