

Puzzelen in het sociaal domein

Doelgericht werken, inkopen en managen

Puzzelen in het sociaal domein

Doelgericht werken, inkopen en managen

mr. drs. T.H.G. Robbe

Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

Omslagontwerp: Rosanna Zito, Zedline

Omslagfoto: nhungboon / Shutterstock.com



1e druk, 2018

ISBN: 9789492952066

NUR: 825

© 2018 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission

Voorwoord

Het is januari 2015. Na een intensieve en inspirerende aanloop ga je met een breed gedragen visie en een uitgedacht model aan de slag met je nieuwe taken in het sociaal domein. Je hebt ook een tas vol gereedschap: een stapel contracten, een beleidsplan, een begroting en je zit óók nog vol met energie. Het is nu zomer 2018. Je hebt al veel werk verzet en je constateert dat het beter kan, beter móét.

Dat is ook niet zo verwonderlijk. Want die visie is geschreven vanuit verschillende gezichtspunten. Bestuurder, beleidsmedewerker, inkoper, zorginstelling en – niet in de laatste plaats – de inwoner, lopen een eigen route, hebben een eigen werkelijkheid en kennen een eigen waarheid. De verbinding zit vaak alleen in de visie, pas aan het eind. Het is daarom belangrijk om een visie niet als eindpunt te zien maar om die juist als vertrekpunt te hanteren. Als start van een ontwikkeling die leidt tot verbetering en samenwerking in het sociale domein en het daarmee vergroten van maatschappelijke waarde.

Die ontwikkeling is een continu proces van nieuwe wegen vinden. Het is een zoekproces dat je kunt instigeren en faciliteren door de juiste vragen te stellen, discussies te voeren en elkaar uit te dagen. Als je dit gegeven accepteert kom je uit op een ander leerproces - dat van het zoeken naar een optimale ontwikkeling op basis van goed geformuleerde doelen. Nog steeds in onzekerheid, een behoorlijke mate van onvoorspelbaarheid en omgeven door verschillende, onderling contraire waarheden. Ieders percepties en belangen moeten dan ook in beeld komen zodat er vertrouwen en verbinding aan de voorkant ontstaat, want alleen dan kan sprake zijn van een geslaagde en doelgerichte samenwerking. Een samenwerking die gericht is op het creëren van meerwaarde voor de inwoner.

Tim Robbe neemt je in dit boek stapsgewijs mee in het organiseren van het doelgericht werken in het sociaal domein. Het doelgericht werken wordt ontleed tot in de kern, zoals een ui laag voor laag van zijn schillen wordt ontdaan om zo tot het binnenste ervan te komen. En het mooie

is dat de schillen niet worden weggegooid maar in beeld blijven. De essentie van de ui zit immers in zijn schil. Zo vind je in deze handreiking samenhang in de complexiteit. Het boek is van begin tot eind boeiend en het maakt je nieuwsgierig, het zet je aan tot denken en, nog beter, tot handelen! Ik wil je het lezen hiervan en het werken hiermee van harte aanbevelen.

Paul Grob

Paul werkt als manager van de inkooporganisatie TWO Jeugdhulp van de regio Holland Rijnland in Leiden

Inhoud

Voorwoord		V
Figuren		XI
Inleiding		XIII
1	Context	1
1.1	Je werkt niet voor een bedrijf	1
1.2	Je hebt te maken met onzekerheid	2
1.2.1	Inhoudelijke onzekerheid	2
1.2.2	Sociale onzekerheid	3
1.2.3	Institutionele onzekerheid	4
1.3	Je hebt te maken met complexiteit	4
1.4	En dus heb je te maken met onvoorspelbaarheid	5
1.5	Oefeningen	6
2	Beleidsproblemen	9
2.1	Definitie van een probleem	9
2.2	Verschillende soorten 'beleidsproblemen'	10
2.2.1	Normatieve problemen	10
2.2.2	Kennisproblemen	11
2.2.3	'Wicked problems'	11
2.3	Herken het probleem en bijpassende strategie	12
2.4	Oefening	13
3	Doelstellingen formuleren	15
3.1	Je hebt de wettelijke plicht doelen te stellen	15
3.2	Weet jij het verschil tussen een doel en een resultaat?	15
3.3	Hoe stel je doelen?	16
3.3.1	Prestatiedoelen	17
3.3.2	Preventiedoelen	17
3.3.3	Leerdoelen	18

3.4	SMART is niet uit	18
3.5	Voorbeelden van doelen	19
3.6	Het belang van draagvlak	20
3.7	Oefeningen	20
4	De effectketen	21
4.1	Wat is de effectketen?	21
4.2	Hoe werkt de effectketen?	21
4.3	Externe effecten	22
4.4	Dilemma's	23
4.5	Oefeningen	24
5	Afspraken maken	25
5.1	Afspraken maken over resultaten	25
5.2	Essentiële onderdelen van afspraken	26
5.2.1	Kernbeding	27
5.2.2	Niet-kernbedingen	28
5.2.3	Algemene voorwaarden	28
5.3	Oefening	28
6	Samenwerking	31
6.1	Samenwerking	31
6.2	Een definitie van samenwerking	31
6.3	Wat is belangrijk bij samenwerking	33
6.4	Andere randvoorwaarden voor samenwerking	34
6.5	Niet vergeten: meerwaarde voor de inwoner!	35
6.6	Praktijk: onderhandelen	36
6.7	Onderhandelingen voorbereiden	38
6.7.1	Inhoud	38
6.7.2	Macht	39
6.7.3	Sfeer	39
6.7.4	Procedure	40
6.7.5	Achterban	40
6.8	Oefening	41

7	Vertrouwen	43
7.1	Een definitie van vertrouwen	43
7.2	Waarop moet de nadruk liggen?	43
7.3	Wie vertrouw je?	44
7.4	Advies	45
7.5	Oefeningen	45
8	Opdrachtgeverschap	47
8.1	Vier elementen	47
8.1.1	Element 1: Procesmodel	48
8.1.2	Element 2: Transactiemodel	50
8.1.3	Element 3: Bekostigingsmodel	51
8.1.4	Element 4: Keuzemodel	54
8.2	Elementen combineren	56
8.3	Oefening	58
9	Domeinmanagement	61
9.1	Contractmanagement of domeinmanagement?	61
9.2	Wat heb je nodig naast contractmanagement?	62
9.2.1	Risicomangement	62
9.2.2	Crisismanagement	63
9.2.3	Innovatiemanagement	64
9.3	Een model voor domeinmanagement	65
9.3.1	De basis: beheer (Wat doen we?)	66
9.3.2	Professionalisering: integratie van de basis met management (Doen we het goed?)	67
9.3.3	Volwassen: integratie van de basis en professionalisering met beleid en ontwikkeling (Doen we de goede dingen?)	69
9.4	Handvatten	70
9.5	Samenvatting	71
9.6	Oefeningen	71
	Bijlagen	73
	Formulier bij oefening 1: Definities	73
	Formulier bij oefening 2: Sociale netwerk	74

Formulier bij oefening 3: Informele regels	75
Formulier bij oefening 4: Beleidsprobleem formuleren	76
Formulier bij oefeningen 5, 6 en 7: Doelen stellen	77
Formulier bij oefeningen 8 en 9: Effectketen toepassen	78
Formulier bij oefening 11: Bereid een onderhandeling voor	79
Formulieren bij oefeningen 12 en 13: Vertrouwen	80
Formulier bij oefening 14: Opdrachtgeverschap	81
Formulier bij oefening 15: 'Voorspellen'	82
Formulier bij oefening 16: Beoordeling domeinmanagement	83
Formulier bij oefening 17: Verbeteren domeinmanagement	84

Trefwoordenregister	87
----------------------------	-----------

Figuren

Figuur 1: Definitie van een probleem	9
Figuur 2: Beleidsproblemen en oplossingsrichtingen	12
Figuur 3: Doelen stellen	18
Figuur 4: De effectketen	21
Figuur 5: Kernbeding, niet-kernbeding en algemene voorwaarden	27
Figuur 6: Onderhandelen	37
Figuur 7: Voorbereiding voor onderhandelingen	41
Figuur 8: Vertrouwen	45
Figuur 9: Model voor opdrachtgeverschap	58
Figuur 10: Management	65
Figuur 11: Domeinmanagement	66

Inleiding

Mijn eerste werkervaring met het sociaal domein deed ik eind vorige eeuw op bij de gemeente Tilburg. Als geboren en getogen Tilburger studeerde ik rechten in die stad. Het was immers ook de beste rechten-faculteit van het land. Naast mijn studie werkte ik 20 uur in de week bij de gemeente. Ik werkte op Sociale Zaken, meer specifiek op het Bureau Schuldhulpverlening. Mijn functie was kwaliteitsmedewerker.

In mijn tijd daar zag ik voor het eerst hoe een gemeente werkt. Ik leerde de invloed van politiek en ik maakte mee dat werken in een gemeente wat anders is dan in een bedrijf. Vóór mijn tijd bij de gemeente werkte ik namelijk bij Interpolis. Tegelijkertijd had ik ook een eigen ICT-bedrijfje. Hét grote verschil tussen de gemeente en deze bedrijven? De wijze waarop je doelen stelt en probeert te bereiken.

Dit verschil tussen bedrijven en gemeenten heb ik de bijna 20 jaar daarna in mijn werk steeds teruggezien. Als consultant, zowel werkend voor een bureau als zelfstandig, en daarna ook als advocaat. Mijn opdrachtgevers waren de afgelopen jaren vooral gemeenten. Ik keek bij zo'n 250 gemeenten in de keuken, maar ook bedrijven heb ik mogen adviseren. De verschillen in de manier van werken zijn steeds duidelijk herkenbaar. Steeds komt het neer op doelen stellen en doelen bereiken. Dat is in de publieke sector veel complexer dan in de private sector.

In 2009 besloot ik om bestuurskunde te studeren, versneld en in deeltijd, in Rotterdam. Ik wilde toch echt beter begrijpen waar die verschillen vandaan kwamen. Die studie heeft mij veel opgeleverd. Als jurist snapte ik daarna veel beter hoe de publieke sector 'tikt'. Het was ook die studie die bijvoorbeeld leidde tot het ontwikkelen van het inkoopmodel 'bestuurlijk aanbesteden'. Meer dan de helft van de gemeenten gebruikten dat model in 2014/2015 bij de decentralisaties in het sociaal domein.¹

1 Met het 'sociaal domein' bedoel ik in dit boek diensten en producten die vallen onder de Wmo 2015, de Jeugdwet, de Participatiewet, Bijzonder Onderwijs, Schuldhulpverlening, *et cetera*.

Die decentralisaties hebben hun beloftes nog niet ingelost. De tijd is daarvoor ook nog te kort. Aan de manier waarop gemeenten werken is nog niet veel veranderd. Dat is mijn observatie althans. Ik denk dat bestuurders, beleidsmedewerkers en inkopers in het sociaal domein nog te weinig doelgericht werken. Dat proberen zij wel, maar ik zie de methodes en technieken die zij gebruiken nog te weinig aansluiten bij de context van het sociaal domein. Met alleen LEAN, een MBA, KPI's, et cetera kom je er namelijk niet.

Het boekwerkje dat nu voorligt is een mix van jarenlange praktijkervaring én theorie. Zie het als denkgereedschap. Ik vertel je in dit boekje niet wat je moet doen. Ik ga het ook niet voorzien van allerlei 'good practices', 'bad practices' en andere levendige voorbeelden. Daar zijn allemaal andere boeken en handreikingen voor beschikbaar. In dit boekje moet je zelf aan de slag met de materie.

Wat ik schrijf is een samenspel van wat ik in de praktijk voor gemeenten (en aanbieders van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp) doe en literatuur over bestuurskunde, sociale psychologie en recht. Het is ook een workshop die ik regelmatig voor bestuurders, beleidsmedewerkers en inkopers in het sociaal domein (en daarbuiten) geef. Zonder uitzondering krijg ik daar positieve reacties op. Juist omdat het gaat om denkgereedschap afgestemd op de context waarbinnen de bestuurder, de beleidsmedewerker en de inkoper werken.

De opzet van het boek is hetzelfde als de opzet van mijn workshop. Ik ga van heel abstract naar zo concreet mogelijk, waarbij ik bij abstracte onderwerpen soms ook concreet zal zijn en bij concrete onderwerpen soms abstract.

Het boekje heeft een logische opbouw. Eerst verken je de context waarbinnen je werkt. Daarna laat ik je zien wat beleidsproblemen zijn die uit die context voortkomen. Voor die beleidsproblemen moet je oplossingen bedenken die je vervolgens vertaalt naar doelstellingen. Die doelstellingen behoren tot gewenste effecten te leiden. Bij het bereiken van doelen

heb je altijd andere organisaties nodig. Ik laat zien hoe je daarmee effectief afspraken vastlegt. Samenwerking en vertrouwen zijn hierbij twee belangrijke onderwerpen die ik ook zal behandelen. Je moet ook keuzes maken over keuzevrijheid voor inwoners, transactiemodellen, bekostigingsmodellen en procesmodellen. Om te beoordelen of je zakenpartners afspraken nakomen en of deze ook werkelijk tot doelstellingen leiden moet je domeinmanagement organiseren. Tot slot zal je risico's, crises en innovatie moeten kunnen managen binnen de bijzondere context van het sociaal domein.

Na het lezen van dit boekje kun je in ieder geval de volgende vragen voor jezelf beantwoorden:

- Context: Wat is het verschil tussen een gemeente en een bedrijf? Wat maakt dat werken in een gemeente anders is dan werken in een bedrijf? Wat is onzekerheid? Waarom moet je woordenlijsten maken? Wat is complexiteit? Waarom is werken bij een gemeente onvoorspelbaar? Waarom geldt voorgaande nog sterker in het sociaal domein?
- Beleidsproblemen: Wat is de definitie van 'probleem'? Wat zijn normatieve maatstaven? Wat is zekerheid van kennis? Welke beleidsproblemen bestaan er? Welke oplossingsrichtingen horen daarbij?
- Doelen en resultaten: Wat is een doel? Wat is een resultaat? Wat is het verschil tussen een prestatie-, preventie- en leerdoel? Wanneer gebruik je welk doel? Waarom moet je doelen stellen mét stakeholders en niet vóór stakeholders?
- Effectketen: Wat is de effectketen? Wat is input, throughput, output, outcome en impact in het sociaal domein? Hoe koppel je doelen aan de onderdelen van de effectketen?
- Afspraken vastleggen: Wat is een kernbeding? Waaruit bestaat een kernbeding? Wat zijn randvoorwaarden? Waarom moet je meer tijd besteden aan kernbedingen en minder aan randvoorwaarden? Wat zijn algemene voorwaarden?
- Samenwerking: Wat is samenwerking? Waarom kun je in het sociaal domein eigenlijk niet samenwerken? Waarom noemen wij 'samenwer-

ken' niet gewoon onderhandelen? Hoe krijg je 'samenwerking' tussen aanbieders voor elkaar? Hoe bereid je een onderhandeling voor?

- Vertrouwen: Wat is vertrouwen? Welke vormen van vertrouwen zijn er? Hoe beïnvloedt vertrouwen je handelen (en dat van aanbieders)? Waarom moet je vertrouwen inzichtelijk maken? Hoe doe je dat?
- Opdrachtgeverschap: Wat is opdrachtgeverschap? Wat is keuzevrijheid voor inwoners? Hoe speelt dat een rol bij opdrachtgeverschap? Welke transactiemodellen zijn er (wat 'koop je in')? Welke bekostigingsmodellen zijn er (hoe bekostig je dat)? Welke procesmodellen zijn er (hoe 'koop je in')?
- Domeinmanagement: Wat is domeinmanagement? Waarom is dat meer dan contractmanagement? Wat is een risico? Wat is risicomanagement? Wat is een crisis? Wat is crisismanagement? Wat is innovatie? Wat is innovatiemanagement? Hoe verhoudt zich dit tot domeinmanagement? Hoe organiseer je dat? Waarom is domeinmanagement nodig? Welke functies en rollen moet je organiseren? Hoe doe je dat?

Bij de behandeling van een onderwerp geef ik leestips voor mensen die nog wat meer verdieping zoeken. En dan heb ik het ook over verdieping: over het algemeen zware kost die je niet in een weekend wegleeft. Maar dan heb je ook wat. Je ziet deze afbeelding gevolgd door leestips:



Ook vind je na elk hoofdstuk een of meer oefeningen. Daarmee kun je de stof nog meer eigen maken, alleen of met collegae.

Het boekje geeft dus veel denkgereedschap. Nogmaals, nergens zal ik je vertellen wat je precies moet doen of welke keuzes je moet maken. Wel vertel ik je hoe je tegen je huidige praktijk kunt aankijken en hoe je die beter kunt begrijpen en verbeteren.

Uiteraard hoor ik graag je reacties en praktijkvoorbeelden! Veel succes!