

Sturen met Kwaliteit

Essay opgesteld door Anouk Op het Veld (AEF) in samenwerking met Patrick Tazelaar (Significant) en Monique Peltenburg (NDS)

11 maart 2020

“It ain’t what you do. It’s the way that you do it. And that’s what gets results”

Bananarama

Sturen met Kwaliteit is een van de 16 trajecten in het Programma Sociaal Domein. Hoe stuur je is een belangrijk vraagstuk voor gemeenten, vooral nu het speelveld waarin dit moet gebeuren zo complex is geworden. In het traject Sturen met Kwaliteit hebben we een vorm gevonden – peerreviews – die gemeenten helpt om op een andere wijze zich te verdiepen in het vraagstuk en in elkaar. En dit leverde ook weer verdere inzichten op over het sturen met kwaliteit. Dit essay bevat een korte uiteenzetting van de complexiteit van de vraagstukken in het sociaal domein, wat dat vraagt van gemeenten en andere partners, een aantal inzichten over sturen met kwaliteit, de waarde van de methode peerreview én de conclusie dat het van belang is om altijd met elkaar te blijven zoeken, reflecteren, in elkaar te verdiepen en de dilemma’s aan te scherpen zodat je met elkaar leert leren en veranderen (derde-orde leren).

Inleiding

Met de introductie van de decentralisaties in het sociale domein, is *sturing* een steeds belangrijker verantwoordelijkheid geworden van gemeenten. Een van de belangrijkste redenen daarvoor is dat het speelveld stevig is veranderd. Vooral de toename van het aantal partijen met ieder een eigen verantwoordelijkheid, die in gezamenlijkheid actief (moeten) zijn in het sociaal domein, maakt sturen ingewikkeld. De gemeente neemt in dit veranderende speelveld verschillende posities in en legt daarbij nieuwe en andere relaties: direct met zorgaanbieders, professionals en inwoners, maar ook indirect met partijen als zorgverzekeraars, onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties en andere gemeenten in de regio waarvan gemeenten mede afhankelijk zijn in de sturing.

In dat veranderende speelveld is de gemeente regisseur in het zorglandschap, inkoper van zorg, hulp en ondersteuning en (deels) poortwachter voor de toegang tot hulpverlening. Dit stelt andere eisen aan gemeenten, maar ook aan zorgaanbieders. Zorgaanbieders hebben een stevige veranderopgave in het versnipperde zorglandschap en zijn afhankelijk geworden van de financiering en het beleid van gemeenten.

Daarnaast zijn gemeenten afhankelijk van de kennis, expertise en kwaliteit van zorgaanbieders. Deze wederzijdse afhankelijkheden én de noodzaak tot verandering vragen om een nieuw samenspel tussen de verschillende partijen. En er zijn nog meer partijen in dit speelveld waarmee in nieuwe verhoudingen moet worden gewerkt. Vanuit dat perspectief is het traject *Sturen met Kwaliteit* ontstaan als een belangrijke veranderopgave voor gemeenten, binnen het Programma Sociaal Domein. De gemeente Tilburg was hiervoor, samen met het Ministerie van BZK, trajectregisseur.

“Hoe verhouden we ons tot al die partijen die een rol spelen in het sociaal domein? We hebben als gemeente (en de politiek) de neiging om eerst zelf een visie te formuleren en daarna pas de partners te betrekken. Waarbij we de partijen waarop we niet direct kunnen sturen (scholen, corporaties, etc) gemakshalve vergeten, terwijl zij net zo cruciaal zijn voor de toekomst van onze inwoners en daarmee het realiseren van de visie van onze stad.”

De gemeenten zoeken – vaak onder grote politiek-bestuurlijke druk – naar concrete

“Op papier hebben we mooie woorden voor het veranderproces, maar zodra de financiële tekorten oplopen, heeft dat de hoogste prioriteit. We snijden in interventies en beleid en we nemen onmiddellijk de verantwoordelijkheid terug, die we zorgvuldig elders hadden belegd.”

handvatten om grip te krijgen op de financiën en de relatie met aanbieders. De tekorten die de afgelopen jaren zijn ontstaan in het sociale domein, leiden tot een extra noodzaak om te focussen op het vergroten van de effectiviteit van hun

stuuringskracht. De behoefte van gemeenten is om én zo snel mogelijk weer in control te zijn én te kunnen werken aan de beoogde transformatie. Elke gemeente wil heel graag recht doen aan de bedoeling, wat kwetsbaren nodig hebben. Echter door de stevige druk ontstaat er vaak een reflex om te sturen op plafonds, standaardisatie, routine en korte termijn resultaat. De bedoeling om de inwoner meer te equiperen, participatie voorop te stellen, maatwerk te leveren en hulp effectiever te maken, raakt meer op de achtergrond.

Voor de veranderopgaven in het sociale domein, zijn geen pasklare antwoorden, die “uitgerold” kunnen worden over het land. Elke situatie, elke cliënt, elke context en de daaraan gekoppelde vraagstukken, vragen om maatwerk. In het traject *Sturen met Kwaliteit* hebben we er daarom bewust voor gekozen om een andere werkwijze op te zoeken. We hebben eerst meer traditionele vormen geprobeerd – workshops, lezingen, expertsessies – maar met deze vormen waren we niet in staat de kern van de problematiek te pakken te krijgen. Dat heeft er alles mee te maken dat generieke oplossingen of lessen te weinig gerichte en concrete verandering brengen voor de specifieke context en omstandigheden in een gemeente. We hebben uiteindelijk gekozen voor de methodiek van **peerreviews**: *van en met elkaar leren door kwetsbaar, open en oprecht elkaar een kijkje in de keuken bieden*. Daarbij is het van belang om het oordeel zo lang mogelijk uit te stellen en elkaar te adviseren vanuit de eigen praktijkervaring en kennis. Het levert interessante, nieuwe en toepasbare inzichten op. Niet in de laatste plaats doordat een gemeente *zelf* enige afstand neemt van de dagelijkse gang van zaken.

“We wilden meer weten over aanbesteden, maar toen we die informatie kregen aangereikt, wisten we niet wat we er concreet mee moesten in de onze eigen gemeente”

In dit essay gaan we in op het onderwerp *sturen met kwaliteit in een steeds complexer speelveld*, waarbij de verwachtingen van gemeenten en cliënten hoog gespannen zijn, de politieke en financiële druk groot is, het stakeholdersveld versnipperd en in verandering is en het Rijk de neiging heeft om haar stelselverantwoordelijkheid actief in te vullen met landelijke ingrepen wat de ruimte voor gemeenten verkleint. Wat vraagt dit van gemeenten en wat leert de methodiek van peerreviews ons?

Context

Om iets te kunnen zeggen over sturen, is het van belang om te kijken naar de context waarbinnen deze nieuwe sturingsvraagstukken plaatsvonden én -vinden. Hier volgen enkele noties, waarbij ook gebruik is gemaakt van het essay *De staat van het Sociaal Domein* (VNG, oktober 2019) waarin treffend wordt uitgelegd hoe de context er uit ziet en wat daarvan de gevolgen zijn:

- a. **Aard van de nieuwe wetgeving:** Wmo, Jeugdwet en Participatiewet zijn anders wettelijk ingebed dan de meer traditionele zorgwetten (zoals Wlz en Zvw), die uitgaan van rechten en plichten met een duidelijk geprotocolleerd resultaat. De gemeentewetten zijn proceswetten of doelwetten: er is vrijheid om maatwerk te leveren, maar ook met minder houvast en daarmee minder grip op instroom en uitgaven.
- b. **Nieuwe normen en waarden:** Met de nieuwe wetgeving initieert de overheid twee uitgangspunten (a) focus op participatie en (b) een beroep op betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid. Deze verandering voelt voor sommigen onrechtvaardig: niet iedereen heeft recht op hetzelfde. Het gevolg is niet alleen een beleidsverandering, (vaak feitelijk), maar ook een debat over waarden en normen (vaak emotioneel).

Andersson Elffers Felix

- c. **Politieke dynamiek bij toenemende financiële schaarste:** een andere bestuurslaag – de gemeente – krijgt de regie voor zorg en ondersteuning van kwetsbare groepen en tegelijkertijd wordt er een stevige bezuiniging geïntroduceerd. Dat is een lastige combinatie. Aan politici wordt gevraagd om keuzes te maken in het verdelen van schaarse middelen (niet alles kan) en een heldere eenduidige koers daarop in te richten. Dat alles is uitermate lastig in de dynamiek van verandering, tekorten en beperkte routine en expertise ten aanzien van het onderwerp sociaal domein.
- d. **Verschillende rollen met nieuwe verantwoordelijkheden:** gemeenten zijn vanaf 2015 opdrachtgever, inkoper, financier, regisseur, poortwachter, samenwerkingspartner van zorg, wonen en onderwijs en, in sommige gemeenten, ook werkgever en opdrachtnemer. Op een werkterrein dat inhoudelijk relatief nieuw was en waarover de partij die zij moesten inkopen, de zorgaanbieder, veel meer kennis had.
- e. **Nieuwe verhoudingen:** Tussen alle bestuurslagen en op alle niveaus ontstonden er nieuwe verhoudingen: tussen het Rijk en gemeenten, tussen gemeenten en zorgaanbieders, tussen zorgaanbieders onderling, tussen gemeenten onderling, tussen gemeenten en zorgverzekeraars, tussen professionals en inwoner en tussen inwoner en gemeente. En al deze nieuwe verhoudingen zijn contextafhankelijk én politiekafhankelijk: elke gemeente geeft hieraan een eigen invulling.
- f. **Veel stakeholders, veel belangen.** Er is sprake van permanente verandering: verschillende partijen, verschillende prikkels, verschillende (start)situaties en ook verschillende belangen. Het stakeholdersveld is aan voortdurende verandering onderhevig.

Kortom de introductie en ook het verdere verloop van de decentralisaties leidt tot een dynamiek aan veranderingen, die allemaal tegelijkertijd kwamen: nieuwe normen en waarden, een volledig veranderende verantwoordelijkheidsverdeling tussen stakeholders maar ook met inwoners, en ook een stevige bezuiniging en een andere politieke context.

Binnen deze veranderende dynamiek proberen gemeenten te sturen op kwaliteit: wat vraagt dat van hen?

Sturen met kwaliteit binnen deze (totaal nieuwe) omstandigheden

Binnen deze grote dynamiek aan veranderingen en verwachtingen gingen gemeenten aan de slag met het formuleren, aanscherpen en herdefiniëren van hun sturingsfilosofie en het implementeren van hun sturingswijze. Daarbij formuleerden ze voor zichzelf overwegend de volgende opgave: **invulling geven aan de transformatie, binnen de beschikbare financiële kaders**. In de gemeentelijke uitvoeringspraktijk werd deze opgave op zeer uiteenlopende manieren opgepakt: sommige gemeenten kozen de invalshoek van regie en beheersen en stuurden vooral op protocollering, tarieven, doelgroepdiscussies en (output)verantwoording. Andere gemeenten probeerden nieuwe creatieve vormen door vooral in partnerschap met aanbieders transformatie te realiseren in het zorglandschap, waarbij ze soms ook stevig werden geconfronteerd met oplopende tekorten.

Wat in elk geval snel duidelijk werd, was dat een lineaire sturing niet mogelijk is. De grote hoeveelheid en diversiteit aan veranderingen, waarmee gemeenten werden geconfronteerd, wordt in de literatuur **complexe problematiek**

(wicked problems) genoemd. De kenmerken van complexiteit zijn dat opgaven veelal een **integraal karakter** hebben, moeilijk (eenduidig) te definiëren zijn, de ene oplossing vaak weer een nieuw probleem creëert, je nooit precies weet hoe en welke activiteit de verandering heeft beïnvloed omdat veranderingen en **activiteiten op elkaar ingrijpen** (interacteren), **waardenconflicten** en persoonlijke situaties rationale feiten ondergeschikt maken en het

“We begrijpen als gemeente dat de problematiek in het sociaal domein complex is. Alleen we hebben zo weinig tijd als ambtenaren om echt op zoek te gaan naar vernieuwing en een ander proces. We verhouden ons tot de wethouder die wordt opgeslokt door incidenten die de wijze van sturing bepalen. We gaan van incident naar incident en worden (door de politiek) vooral gevoed met wantrouwen ten aanzien van zorgaanbieders.”

Andersson Elffers Felix

vaak situaties zijn die **niet oplosbaar** of te stoppen zijn. Je kan bijvoorbeeld grote verbeteringen aanbrengen in de leefwereld van kwetsbare jeugdigen en in de jeugdzorg, maar je zal moeten accepteren dat suicides niet te allen tijde zijn te voorkomen. Je zal het voor een deel moeten **accepteren en mee leven**. Politiek, emotioneel en professioneel bijzonder lastig.

Decentralisaties vragen om een ander sturingsarsenaal dan gemeenten gewend zijn. Hoe dat er precies uit moet zien, is niet een kwestie van ontdekken en daarna voorschrijven. Het is een **voortdurend lerend proces**, dat vaak start met het gezamenlijk formuleren van een gewenste richting, een visie. Daaruit volgen de contouren van een sturingsfilosofie. En daarna is het zaak om elkaar – op alle niveaus en vanuit alle rollen en posities – scherp te houden. Het draait om gezamenlijk invulling geven aan de gewenste richting en sturingswijze. Daarbij is het de kunst om elkaar **vragen** te blijven stellen (in plaats van een gedegen stappenplan te ontwerpen), gezamenlijk de **verantwoordelijkheid** te nemen voor inhoud, financiën en resultaat (in plaats van een hiërarchische opdrachtgever – opdrachtnemer), **kleine stappen** te zetten en daarvan te leren (in plaats van pilot projecten meteen breed uit te rollen), echt zicht te hebben op wat er **in de praktijk** bij inwoners en professionals gebeurt (in plaats van beleid te maken op basis van geabstraheerde data), elkaar te **(onder)steunen** ook tijdens schrijnende incidenten (in plaats van naar elkaar te wijzen en uit te spelen) en consistent en **congruent** te handelen (in plaats van ad hoc te reageren op incidenten).

Doelen die inspireren (Big Hairy Audacious Goals)

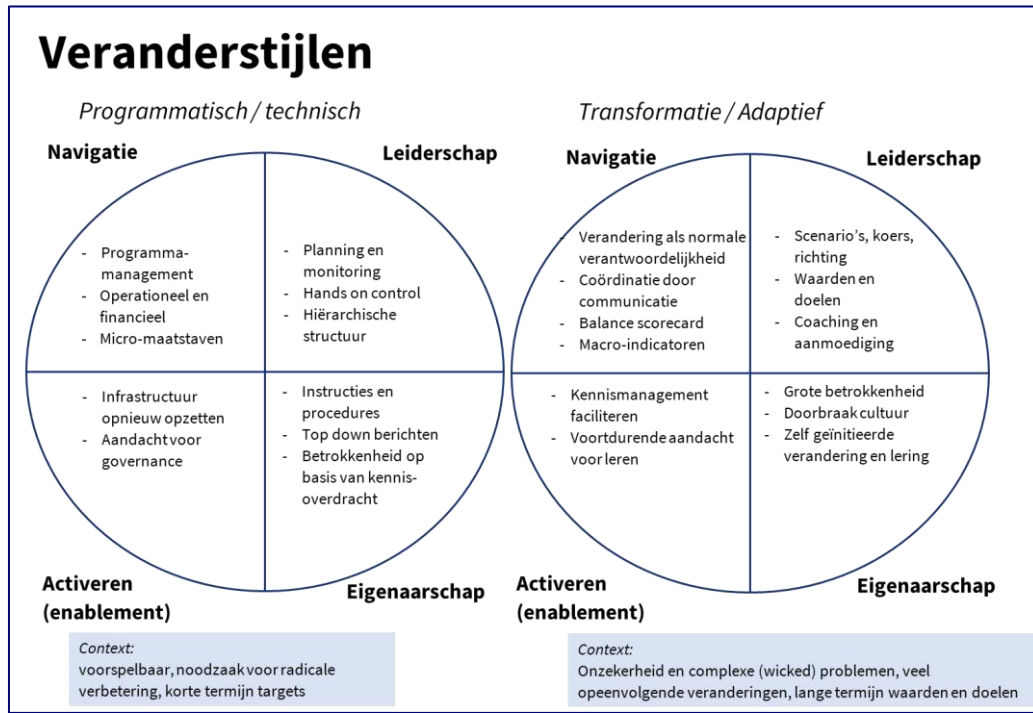
Wat de peerreviews heel duidelijk lieten zien, is dat gemeenten snel opgeslokt worden door de waan van de dag, financiële druk, schrijnende incidenten in de zorg en dingen die toch net iets anders lopen dan gehoopt. Op dat moment verliezen gemeenten, aanbieders en andere enablers elkaar uit oog en ontstaat er een dynamiek waarin elke partij weer naar binnen keert. Met als gevolg inconsequent gedrag en wantrouwen. De doelen die ooit geformuleerd waren en die de bakens vormen voor de decentralisaties, zijn ver weg. De vraag is hoe je weer terugkomt bij datgene wat je bindt, tijd te vinden om te leren en ontwikkelen, *met elkaar!*, zonder voorbij te gaan aan de politieke werkelijkheid die *nu* vraagt om actie? Dit is vaak de kernvraag van bijna elke peerreview: hoe zoeken, leren en reflecteren we met elkaar in een dynamiek die politiek vraagt om ingrijpen?

De peerreview (en de podcast) van de gemeente Utrecht heeft daarin twee dingen geleerd:

- A. Inspirerende doelen die echt sturen in hoe te handelen – Doelen verdwijnen naar de achtergrond zodra de “nood aan de man” is. Echter in Utrecht blijven ze boven tafel, omdat ze samen met alle partijen zijn geformuleerd, doorleefd zijn, vertaald naar onderliggende waarden én concreet zijn. Partijen spreken elkaar aan op elkaars gedrag, reflecteren of ze nog steeds het goede doen in het licht van de doelen en waarden en kijken naar elkaar om als de ene partij het moeilijker heeft dan de andere. De inspirerende doelen zijn ieders leidraad. Dat vraagt jarenlange investering en consequent gedrag. Zowel ambtelijk als bestuurlijk.
- B. Samen verantwoordelijk voor financiën en incidenten. Gemeente en zorgaanbieder staan schouder aan schouder. De hete aardappel van financiële tekorten en schrijnende incidenten worden niet doorgeschoven, maar gezamenlijk aangepakt. In het licht van de geformuleerde doelen voelt iedereen zich verantwoordelijk. Zowel naar de inwoners als naar de politiek.

Deze wijze van sturen en ontwikkelen is niet vanzelfsprekend in de gemeentelijke context, vooral niet ten tijde van tekorten en politiek dualisme. Het vraagt ook iets anders van het leiderschap binnen een gemeente, namelijk **adaptief leiderschap**. Dat is iets anders dan het zijn van een goede manager. Adaptief leiderschap gaat over enerzijds meedoen in de verandering en vaak zelf ook veranderen (‘on the dancefloor’) en anderzijds over afstand nemen en naar het veranderproces kijken (‘on the balcony’). **Politiek** speelt een belangrijke rol in adaptief leiderschap, omdat er vaak sprake is van waardenconflicten. Het is van belang om de verschillende **waarden en overtuigingen te verduidelijken**: medestanders vinden, samenwerken met tegenstanders, zorgen voor commitment. Het gaat over mensen motiveren en mobiliseren. Daarom is het belangrijk om een **dialoog** te organiseren, om gezamenlijk tot nieuwe ideeën te komen en creatieve energie los te maken.

Onderstaand schema van Keith Ruddle (Hoogleraar Saïd Business School, Oxford University), laat het onderscheid zien tussen de meer pragmatische en management veranderstijl die gemeenten vaak gewend zijn en meer past bij enkelvoudige vraagstukken. En de meer adaptieve en transformatieve veranderstijl die past bij complexe problematiek.



Aan de slag met sturingsvraagstukken

In deze context van sturen in een complex speelveld, ontstond de behoefte van gemeenten en Rijk om samen met elkaar te leren van en reflecteren op concrete sturingsvraagstukken uit de eigen praktijk. Binnen het *Programma Sociaal Domein* is daarom het traject *Sturen met Kwaliteit* gestart. Tijdens de eerste fase van dit traject kwamen circa 12 directeuren sociaal domein, strategische beleidsadviseurs, enkele inkopers en controllers van gemeenten en vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en VNG periodiek bij elkaar op zoek naar concrete handvatten voor hun eigen complexe uitvoeringspraktijk.

We gingen aan de slag met vragen over aanbesteding, inkoopvormen, tariefstelling en governance van wijkteams. Allemaal beheersvraagstukken en bovenal gericht op het terugdringen van grote financiële tekorten in het sociale domein. *Dirigeren en interveniëren* vanuit gemeentelijk perspectief stond centraal. We probeerden deze vragen te beantwoorden via een expertsessie over aanbesteding, een lezing over sturen door de zorgverzekeraar en werkbijeenkomsten over de budgetverantwoordelijkheid van wijkteams. Interessante bespiegelingen, maar we kwamen niet tot de kern van de opgaven. De repliek van de deelnemers was ook dat de aangedragen oplossingen niet eenvoudig toepasbaar waren in de eigen lokale context.

Eigenlijk stond de *eerste fase* van het traject *Sturen met Kwaliteit* symbool voor sturingsopgaven die aansloten bij een “voormalig” paradigma dat alle opgaven enkelvoudige opgaven zijn. Daarbij is de dominante gedachte dat de meeste sturingsopgaven vooral lineair op te lossen zijn, waarbij er sprake lijkt van duidelijke analyse-oorzaak-gevolg redeneringen, mogelijke stapsgewijze

“In het begin hadden we het vooral over vragen als: kiezen we voor een arrangementenmodel of voor open-house. We probeerden elkaar te overtuigen van onze eigen keuzes”

Andersson Elffers Felix

deeloplossingen en concrete interventies. Deze tendens werd niet alleen zichtbaar door de *soort* sturingsvraagstukken en die werden geagendeerd door gemeenten en de verwachtingen van de concrete toepasbaarheid van de aangereikte oplossingen, maar ook door *de manier waarop* de leersessies van het traject Sturen met Kwaliteit werden ingericht. De leermethodiek was te generiek om recht te doen aan de behoefte van maatwerk voor de complexiteit binnen de gemeenten. Met andere woorden: we hielden elkaar gevangen in algemene enkelvoudige sturingsvragen en generieke werkbijeenkomsten, waardoor de complexiteit nooit echt op tafel kwam en de frustratie bij iedereen alleen maar toenam.

We besloten het over een andere boeg te gooien en startten met een andere methode: we gingen rondes van peerreviews organiseren met zo'n 15 gemeenten (per gemeente een team van directeur, strategische beleidsadviseurs en controller). Steeds stond in een peerreview **één gemeente centraal**, de andere gemeenten (de peers) reflecteerden vanuit hun eigen ervaring en expertise op het vraagstuk dat voor lag. Aan de deelnemers werd gevraagd om zich **kwetsbaar** op te stellen, waarbij de belangrijkste activiteit van de peer was om oprecht geïnteresseerd vragen te stellen, oordeel uit te stellen en elkaars situatie zo goed mogelijk te

“Hoewel de peerreviews best confronterend waren, was het voor iedereen ook een feest van (h)erkenning. De echte onderwerpen kwamen op tafel: we zeggen wel partnerschap, maar eigenlijk doen we het tegenovergestelde. Hoe geven we hier nu echt invulling aan?”

begrijpen. Vanuit dat uitgangspunt werden vraagstukken geherformuleerd tot de kern en werden er adviezen aangedragen die de basis gingen vormen voor een nieuwe en andere dialoog. Er kwamen direct **andere sturingsvraagstukken** op tafel. En er ontstond **wederzijds begrip en onderlinge verbondenheid**

(binnen de gemeente en tussen gemeenten): er zijn andere gemeenten die met dezelfde problemen te maken hebben als wij en ook hard op zoek zijn naar een weg voorwaarts!

Bovenal maakte het zichtbaar dat, als het gaat om toenemende complexiteit, het zoeken naar dé oplossing uiteindelijk averechts werkt. Ook hier geldt dat het helpt als **de aanpak congruent** (“een spiegel”) is aan de **aard van het vraagstuk**. Als gemeenten een omslag willen maken van *dirigeren en interveniëren* naar **samen ontwikkelen en leren**, dan is het van belang dat die laatste twee aspecten ook onderdeel zijn van het ontwikkelproces.

De peerreviews deden een geheel ander beroep op de deelnemende gemeenten. In plaats van reageren op de inbreng van een expert, waren zij nu steeds zelf het onderwerp van gesprek. Dat vroeg van zowel de gemeente die centraal stond in de peerreview als van de peergemeenten **kwetsbaarheid, openheid, zorgvuldigheid, oprechte interesse, goede voorbereiding en zelfreflectie**. In ruim een jaar hebben er vele rondes van peerreviews plaatsgevonden. Het enthousiasme voor deelname bleef gedurende dat jaar onverminderd bestaan.

Wat leverden de peerreviews op?

De peerreviews over Sturen met Kwaliteit bleken een groot succes. Als grote waarde wordt de herkenning en erkenning van de eigen problematiek genoemd, net als het samen leren en reflecteren. Het helpt om concrete voorbeelden uit een vergelijkbare praktijk te horen en elk

De reviewgemeenten waarderen de peerreviews:

Vorbereiding: geeft veel zelfinzicht – wat is ons vraagstuk en kijken we daar hetzelfde naar?

Verhaal overbrengen: wat voor ons vanzelfsprekend is, blijkt niet voor iedereen duidelijk. Reflectie helpt om ook zelf meer afstand te nemen.

Blik van buiten, scherp het denk aan: de oorspronkelijke vraag die wordt ingebracht, wordt bijna altijd geherformuleerd. Ook voor gemeente geldt het scherp krijgen van de vraag achter de vraag.

Tijd nemen levert tijd op: echt tijd nemen om samen te reflecteren gebeurt zelden. Je moet het echt organiseren. Dat doen de peerreviews.

advies dat een andere gemeente wordt geven, is eigenlijk ook meteen een advies aan de eigen gemeente. Het gevoel er niet alleen voor te staan, wordt door iedereen erg gedeeld. De peerreviews leveren niet “de heilige graal” op. En het is vooral ook het inzicht dat deze heilige graal er niet is, en het voor iedereen dus

Andersson Elffers Felix

zoeken, uitproberen, reflecteren en leren is. De reviews leiden soms tot een essentiële andere kijk op hoe de problematiek moet worden aangepakt. Ze reiken mogelijkheden aan over hoe om te gaan met de politieke dimensie binnen de gemeenten, leren je kijken vanuit een ander gezichtspunt, geven een aan perspectief op het belang van andere stakeholders, scherpen de eigen gedachten aan, maar geven (vaak) ook vertrouwen in de eigen koers, geven verschillende invullingen van het begrip partnerschap, maar leiden bovenal tot een andere vorm van ontwikkelen van beleid. Met elkaar binnen een gemeente en tussen gemeenten. Er ontstaat een zogenaamde *derde-orde leren*. Hoogleraar Organisatiedynamiek Jaap Boonstra noemt het ook wel *lerend vernieuwen*. De peerreviews – die niet meer zijn dan “ een vorm” – geven hieraan invulling: het gaat om reflecties op het eigen denken, handelen en leren, en op de achterliggende assumpties die hieraan ten grondslag liggen. Deelnemers krijgen een methode aangereikt waardoor ze op een andere wijze gebeurtenissen en vraagstukken observeren, interpreteren en definiëren (zie de fase waarin het vraagstuk wordt geherformuleerd). Samen met hun peers ontwikkelen ze een manier waarop ze samen eigen aannames en handelingspatronen opnieuw doordenken. Soms ontstond een inzicht door een reflectie van een peer, maar ook tijdens de voorbereiding waren er al leermomenten voor de reviewgemeente zelf.

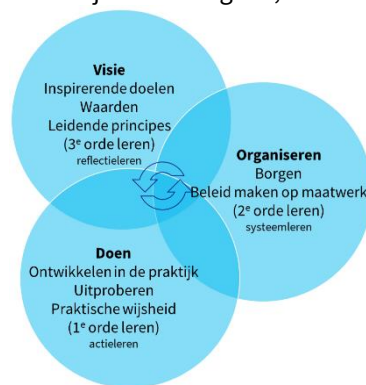
Het is daarmee zaak dat het leren en reflecteren met elkaar een gezamenlijke routine wordt. Een keer een peerreview is niet genoeg. Het vraagt – op alle niveaus, ook bestuurlijk en in de uitvoeringspraktijk – tijd en ruimte om met elkaar lerend te vernieuwen en elkaar uit te dagen om nieuwe gezichtspunten te verkennen. Alleen dan ontwikkelt een gemeente een lerend vermogen dat nodig is in het complexe speelveld.

Oké, leuk al dat reflecteren, maar wat moeten we nu doen?

We lopen in deze paragraaf alvast vooruit op de nieuwe trend die hopelijk gaat ontstaan in gemeenten. Namelijk de trend om elkaar uit te blijven dagen en scherp te houden maar bovenal om kwetsbaar te zijn door fouten en dilemma's met elkaar te delen en te bespreken. In de peerreviewsessies vertelden gemeenten openhartig over hun onzekerheden en struggles ten aanzien van het sturingsvraagstuk in hun gemeente. *Wat werkt? Wat is een volgende stap? Hoe verder? De wethouder wil nu resultaat, maar mag hij/zij dat ook verwachten op zo'n korte termijn? We zitten met grote financiële problemen, hoe lossen we die op en weten we wat de negatieve effecten zijn van deze oplossingen op kwetsbare inwoners?*

Deze dilemma's zijn nog niet opgelost, en gezien de complexiteit zijn ze vaak ook niet vanzelfsprekend oplosbaar. De vraag die dan overblijft is: wat nu? Hoe gaan we daarmee om? De peerreviews hebben daarin wel de volgende tips opgeleverd:

- **Inspirerende doelen** – inspireer elkaar met datgene waarvoor je echt wilt gaan, laat die doelen ook echt leidend zijn in je handelen. Formuleer ze prikkelend, uitdagend, inspirerend, schurend en zet ze gezamenlijk neer als statement. *Voorbeeld: Beweging van 0 is een ultiem streven om de zorg voor kinderen te verbeteren door grote doelen te formuleren (0 uithuisplaatsingen, 0 kindermishandeling, etc.) die inspireren voor professionals en beleidsmakers om er voor te gaan.*
- **Onderliggende waarden en gedrag benoemen** – laat die inspirerende doelen ook echt leidend zijn in je handelen en spreek elkaar (gemeenten, aanbieders en enablers) aan op gedrag dat daar bij hoort en wat er niet bij hoort. Onderliggende waarden en de wijze waarop je daaraan concreet invulling geeft, zorgen voor een blijvende dialoog en gezamenlijk leren. *Voorbeeld: voor de Beweging naar 0 is het van belang om inzicht te hebben in de huidige situatie, en daarna factoren en*



Andersson Elffers Felix

waarden te beschrijven die de beweging richting 0 kunnen maken, de rollen die partijen moeten spelen om daaraan een bijdrage te leveren, risicofactoren en hoe je daar (samen) mee om kan gaan, etc.

- **Leer van de praktijk en borg dat in beleid** – we zijn vaak gefocust op wat geabstraheerde data ons vertellen en gaan daarbij voorbij aan de concrete praktijksituaties tussen professionals en inwoners. Achter de voordeur worden afwegingen gemaakt (maatwerk) die cruciaal zijn en waarvan je hoopt dat professionals niet steeds opnieuw het wiel hoeven uit te vinden. Zorg dat je de patronen herkent uit de praktijk en maak daarop beleid (2^e orde leren). Of zoals Tjeenk Willink in zijn boek “Groter Denken, Kleiner Doen” zegt: “mooi beleid is prachtig, maar als het niet of niet goed uitgevoerd wordt, dan is het zinloos. Richt de focus op de problemen waar de uitvoering dagelijks tegenaan loopt en zorg dat zij in staat is om hier op een goede manier mee om te gaan”. *Voorbeeld: kwetsbare jongeren met schulden komen vaak niet in aanmerking voor een woning. Professionals zoeken hiervoor voortdurend naar (zeer creatieve) oplossingen. Het zou mooi zijn om al die oplossingen eens naast elkaar te leggen en kijken wat het patroon is: wat zou daarvan geborgd kunnen worden in regulier beleid.*
- **Gelijkwaardig partnerschap** – de gemeenten hebben formeel de regie in het gedecentraliseerde stelsel en hebben de middelen om de ondersteuning in te kopen, daarmee lijken zij de bovenliggende partij. Echter in dit complexe veld zijn andere factoren van net zo’n groot belang, namelijk vakmanschap, netwerk in de wijk, expertise over de cliënt en het zijn van de vertrouwde zorgverlener van de cliënt. Elementen die belegd zijn bij andere partijen, zoals zorgaanbieders. Zorg ervoor dat je de waarde van al deze bronnen onderkent en kiest voor gelijkwaardig partnerschap. *Voorbeeld: gemeenten hebben (soms) de neiging om zelf te bepalen wat er nodig is voor de inwoners en hebben de neiging om aanbieders te wantrouwen. Hierdoor gaat heel veel expertise en onderlinge relaties verloren. Terwijl gezamenlijk een veel beter beeld gekregen kan worden over wat er nodig is.*
- **Gezamenlijke verantwoordelijkheid** – bij gelijkwaardig partnerschap hoort gezamenlijke verantwoordelijkheid. Als er financiële nood is en als de incidenten de politiek beheersen, is het van belang dat gemeente en aanbieder schouder aan schouder de verantwoordelijkheid nemen. Dat betekent samen op zoek naar financiële (en daarmee beleids)opties en samen in de politieke arena betreden om het beleid te verdedigen dat is ontwikkeld. *Voorbeeld. In de gemeente Utrecht is sprake van lumpsumfinanciering waarbij er een expliciete afspraak is dat zorgaanbieders met elkaar (en soms met behulp van de gemeente door middel van den “ventielpotje”) er voor zorgen dat de hulp en ondersteuning binnen het beschikbare budget wordt geleverd.*
- **Practice what you preach** – dit geldt voor alle partijen in het speelveld: voor gemeenten, aanbieders, professionals, inwoners, én ook voor het Rijk. Als de verantwoordelijkheid is belegd op het decentrale niveau, dan moet er vanuit het Rijk ook het vertrouwen én de mogelijkheden worden gegeven om gezamenlijk op zoek te gaan naar oplossingen. Gun elkaar iets en verras elkaar niet. *Voorbeeld: de brief van de Minister van VWS over verplichte regiovorming overviel de gemeenten. Het risico is dat de komende periode vanuit het Rijk gestuurd wordt op governancevraagstukken, waardoor de aandacht voor met elkaar leren en reflecteren vanuit de uitvoeringspraktijk naar de achtergrond verdwijnt.*
- **Blijf met elkaar leren en reflecteren** – Door de peerreviews ervaren gemeenten dat ze niet de enige zijn met de problemen waarmee ze geconfronteerd werden. Door je oprecht te verdiepen in de ander en elkaars kritische vriend te zijn, ontstaan er weer

Andersson Elffers Felix

nieuwe mogelijkheden en kleine stappen die de ervaren impasse open breken. Dat geldt niet alleen voor de relatie tussen gemeenten, maar ook tussen gemeenten en aanbieders én tussen gemeenten en het Rijk. Voor al deze actoren is het van belang om in elkaar te verdiepen, te (proberen) begrijpen wat er aan de hand is en met elkaar te verkennen welke mogelijke kleine stappen nodig zijn om weer verder te komen.

Waarom ook een podcastserie?

Eind 2019 zijn we samen met de deelnemers aan de peerreviews een [podcastserie](#) gestart, [Zaigoed](#) (zie: [podcast zaigoed](#)). Het doel van de podcast is om op een andere wijze de uitkomsten en reflecties die aan de orde kwamen tijdens de peerreviews, te delen. Ook hier geldt dat we gekozen hebben voor een andere werkwijze en medium dan een reguliere powerpoint of notitie. De methodiek van duiding en ontsluiten is daarmee ook [congruent](#) met de aard van het vraagstuk en de werkwijze in de peerreviews. Er komen verschillende perspectieven aan het woord en er is ruimte voor ook reflecties, dialoog en verschillende overwegingen. We hopen op deze manier het lerend vernieuwen te blijven stimuleren en gemeenten te prikkelen om elkaar op te zoeken met dilemma's, vraagstukken en onzekerheden uit de dagelijkse praktijk.

Tot slot: It ain't what you do, it's the way that you do it

Een van de belangrijkste conclusies om te kunnen *Sturen met kwaliteit in een complex speelveld* is [de manier waarop je samen aan de slag](#) gaat. Tot aan de start van de peerreviews zochten we voortdurend naar de heilige graal: [wat](#) moet ik doen om de tekorten terug te dringen en de kwetsbare inwoners in mijn gemeenten op de juiste manier te helpen? Voor welk sturingsinstrumentarium moet ik kiezen en welk inkoopmethodiek? De peerreviews wijzen uit dat het proces (de manier waarop) belangrijker is dan de feitelijke inhoud. Tijdens de Sturingsspecial, die op 21 januari 2020 georganiseerd werd door het Programma Sociaal Domein, werd dit ook duidelijk. Daar stond de vraag centraal *Wat zijn waardevolle elementen om tot goede sturing te komen?* De kernelementen die daar genoemd werden, waren onder andere: focus op een gezamenlijk perspectief en heldere doelen, in dialoog zoeken naar gezamenlijkheid, verdiepen in de ander, elkaar iets gunnen en elkaar niet verrassen, blijven reflecteren en leren, ben elkaars kritische vriend, zet samen concrete kleine stappen en leer ervan, erken dat je verschillende rollen te spelen hebt en dat dat tot spanning kan leiden, blijf samen aan tafel. Allemaal proceselementen, die veel meer iets zeggen over het [hoe](#) dan het [wat](#).

Bijlage 1: dilemma's die nog niet zijn opgelost

Hieronder een aantal voorbeelden van dilemma's waarmee gemeenten werden geconfronteerd en geagendeerd werden in de peerreviews. Deze dilemma's zijn (nog) niet opgelost en vragen een blijvend proces van lerend vernieuwen:

Ontwikkelen en leren kost tijd versus de noodzaak om *nu* in te grijpen

Gemeenten worden geconfronteerd met grote financiële tekorten en schrijnende incidenten. De eerste reflex (zowel politiek als ambtelijk) is snijden en daadkrachtig interveniëren. Het resultaat hiervan is dat op korte termijn de financiële problemen opgelost *lijken*, maar dat dit ten koste is gegaan van het zorgvuldige opgebouwde veranderproces. Vaak ontstaat er een dubbel (negatief) effect in de uitvoeringspraktijk. Op de eerste plaats wordt gesnoeid in voorzieningen maar wat daarvan precies het effect is wordt pas veel later zichtbaar. Kwetsbare inwoners die daarvan gebruik maakten, komen (weer) in onzekerheid omdat zij niet weten wat zij kunnen verwachten van de overheid. Op de tweede plaats verschuift per definitie de aandacht van samenwerken tussen partners naar interveniëren door de gemeente. Het transformatieproces en het opgebouwde vertrouwen verdwijnt naar de achtergrond. Tegelijkertijd: dit is de werkelijkheid. Er zijn grote tekorten en de incidenten blijven ("we zullen ermee moeten leren leven"). Het is zaak om uit deze kramp te komen en vanuit gezamenlijke principes duurzaam te blijven werken aan de beoogde verandering, te leren van de stappen die gezet worden én gezamenlijk (gemeenten en aanbieders) verantwoordelijkheid te dragen voor de beperkte financiële middelen.

Gezamenlijke principes helpen om richting te geven, maar alleen het hebben van leidende principes is onvoldoende

Heel veel gemeenten hebben geïnvesteerd in het bepalen van leidende principes. Ze zijn zorgvuldig opgeschreven in beleidsnota's. Echter voor een groot aantal gemeenten geldt dat ze deze principes wel hebben, maar er uiteindelijk te weinig mee doen. Een goed recept leidt nog niet per definitie tot een lekkere taart. Het gaat erom of deze principes – in alle aspecten van sturing, beleid, verantwoording, etc – betekenis krijgen en deze principes ook samen met de aanbieders zijn geconcretiseerd. De dialoog tussen partners is hiervoor cruciaal: wat betekenen deze principes in de praktijk, hebben we daar dezelfde beelden bij, als een van de partijen zich hier niet aan houdt hoe spreken we elkaar daarop aan, etc. De waan van de dag en de druk van buiten leiden er heel vaak toe dat de principes er op papier zijn, maar de dagelijkse praktijk heel anders vorm krijgt. Ook omdat het soms "makkelijker en sneller" is om te interveniëren dan om gezamenlijk te ontwikkelen en te leren.

Wij (gemeenten) hebben de regie en sturen op het proces versus Zij (aanbieders) zijn een noodzakelijke partner in het veranderproces

Gemeenten voelen zich heel verantwoordelijk. Daarbij willen de politieke bestuurders vaak grip en regie houden op het veranderproces. Het resultaat is dat gemeenten hard aan de slag gaan, de lijnen uitzetten, nieuwe relaties definiëren, plannen maken en budgetten verdelen. Na verloop van tijd, als het voor de gemeente (schijnbaar) helder is wat ze willen, wordt contact gezocht met de aanbieders. De richtlijnen, sturingsfilosofie en het inkoopvoorstel wordt met hen besproken, maar dat is iets anders dan dat aanbieders ook echt onderdeel te laten zijn van het veranderproces. Ook hiervoor geldt dat de maakbaarheid zeer beperkt is. Het samen definiëren en doorleven van wat er nodig is en waar je (samen) naartoe wilt is cruciaal om een gezamenlijk beeld te hebben van de resultaten, de verantwoordelijkheden en de (financiële) beperkingen. De gemeenten hebben het budget en de regie, maar de aanbieders de noodzakelijke kennis en de dagelijkse verantwoordelijkheid voor de uitvoering. In een complex vraagstuk is het van belang dat deze *verschillende kapitaalgoederen* samengebracht worden.

Grote behoefte om uniform vanuit stadsbrede data te sturen, maar wat betekent dat voor de verschillende wijken?

Gemeenten zijn intensief aan de slag met het verzamelen van data om van daaruit meer datagestuurd te kunnen opereren en grip te krijgen op de uitvoeringspraktijk. Vaak wordt geprobeerd om op geaggregeerd niveau patronen te herkennen, die dan weer leidend zijn voor keuzes in sturing en financiële prikkelwerking. Deze nieuwe inzichten zijn bijzonder waardevol, maar niet de enige bron van informatie. De uniforme sturing vanuit de centrale gemeente gaat vaak ten koste van de wijkgerelateerde problematiek. In de dagelijkse uitvoeringspraktijk gebeurt van alles. De data ijlen na en laten niet de diversiteit en contextgebondenheid van vraagstukken zien. Ook hier geldt dat de complexiteit vraagt om een gevarieerde set aan informatie - van cijfers tot verhalen - en dat elke specifieke omgeving vraagt om maatwerk.

Bijlage 2: Meer over peerreviews

De peerreviews is een methode om het **samen leren en daarin elkaars kritische vriend zijn** vorm te geven. Het is een werkwijze waarin gemeenten (peers) op een methodische en gestructureerde wijze reflecteren op een door een andere gemeente (reviewgemeente) aangedragen dilemma. In een peerreview zijn de gemeenten zelf in de lead. Uitgangspunt is dat gemeenten elkaar helpen en inzichten op doen voor verbetering. De peerreviews planten

Peerreviews: De reviewgemeente brengt een eigen vraagstuk in, in een gezelschap van peers uit andere gemeenten. Het is een “besloten” sessie van 3 uur, ongeveer 15 deelnemers van circa 4 gemeenten (directie, management, strategisch beleid, financiën). Een beperkte groep om de interactie zo groot mogelijk te houden. Een reviewsessie vraagt om een gedegen voorbereiding door de reviewgemeente. De reviewgemeente denkt intern, met alle betrokkenen, na over welk dilemma of vraagstuk ze wilt agenderen en verstrekt aan de peers voorafgaand de nodige achtergrondinformatie. In de reviewsessie ligt eerst de focus op het echt begrijpen van de situatie van de reviewgemeente (heeft iedereen hetzelfde beeld). In de vervolgfase wordt de kernvraag gedefinieerd (door peers en reviewgemeente): als dit de achtergrond is, waar moet de reviewgemeente zich echt op richten? Daarna verschuift de focus naar het advies van de peers, die met compassie én scherpte de reviewgemeente adviseren over de te nemen vervolgstappen in de eigen gemeente.

een zaadje. De start van een nieuwe oogst. Een andere blik, die uitdaagt. Vertrouwd maar toch anders.

