

Maatwerk in Midden-Drenthe

Een nieuwe balans

1. Inleiding

Op 30 april 2015 heeft er een werkbijeenkomst plaatsgevonden van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie over het thema 'maatwerk'.

Dit thema raakt niet alleen het re-integratiebeleid, maar ook andere beleidsvelden in en buiten het sociaal domein.

In deze korte notitie staan de uitkomsten en vertaling van de werkbijeenkomst op een rij. De inhoud ervan is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen onze organisatie en de medewerkers van Necker van Naem.

Deze notitie zal zijn vervolg krijgen binnen de verschillende beleidsterreinen van onze gemeente, te beginnen met het door de raad in 2015 te actualiseren re-integratiebeleid.

Tot slot: afspraken over werkwijzen dragen daadwerkelijk bij aan de kwaliteit van onze dienstverlening. We worden daardoor meer navolgbaar. Tegelijk beseffen we dat ook de uitvoering van deze notitie uiteindelijk een kwestie is van houding en gedrag.

2. Doel & resultaat van de maatwerkbijeenkomst

Tijdens de werkbijeenkomst van 30 april 2015 zijn raadsleden, collegeleden en medewerkers een dialoog aangegaan rond het thema 'maatwerk'. Doel was gezamenlijk invulling te geven aan wat het leveren van maatwerk vraagt van de gemeente, door:

- samen principes en proceswaarborgen te benoemen die bijdragen aan transparante en navolgbare besluiten, en;
- het begrip voor eenieders rolbehoeften & positie te vergroten.

Tijdens de bijeenkomst hebben we in groepen aan de hand van concrete praktijkcasussen verkend wat het betekent om maatwerk te leveren. 'Navolgbaarheid' was daarbij het sleutelwoord.

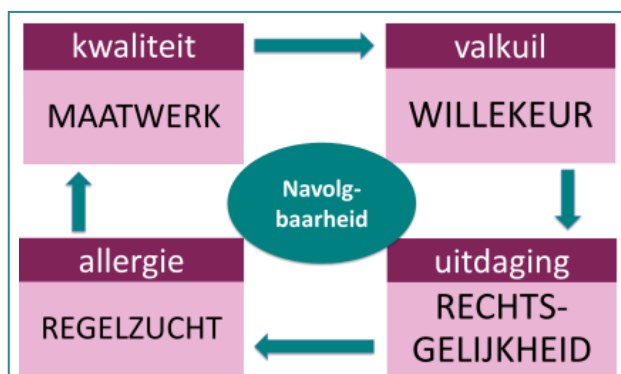
De uitkomsten uit de gesprekken vindt u in deze notitie. Het bevat principes en proceswaarborgen voor een effectieve rolinvulling voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie die bijdraagt aan transparant en navolgbaar maatwerk. Deze notitie kan dienen als basis voor de verdere operationalisering en verankering van maatwerk in specifiek beleid en in de uitvoering.

3. Dilemma's rond maatwerk

De gemeente Midden-Drenthe wil haar inwoners maatwerk leveren. Maatwerk ligt ook aan de basis van de decentralisaties. Taken zijn overgeheveld naar de gemeente, omdat die als 'nabije overheid' oplossingen beter kan afstemmen op de specifieke situatie van inwoners. Maar wat bedoelen we eigenlijk als we het begrip maatwerk in de mond nemen? Waar staat het begrip 'maatwerk' eigenlijk voor?

In de context van de gemeentelijke praktijk laat 'maatwerk' zich misschien nog wel het beste omschrijven als 'een oplossing die past bij de specifieke context van een inwoner'. Een alleenstaande inwoner die slecht ter been is kan bijvoorbeeld op andere ondersteuning rekening dan een inwoner met dezelfde beperking die nog beschikt over een partner en een uitgebreid sociaal netwerk. Beleid en regels moeten hiervoor ruimte bieden.

Tegelijkertijd geldt dat een gemeente niet altijd aan alle omstandigheden van inwoners tegemoet kan komen. Iedere gemeente is ook gebonden aan wet- en regelgeving. Er gelden regels en wetten die duidelijk maken onder welke omstandigheden burgers bijvoorbeeld aanspraak kunnen maken op bepaalde voorzieningen. Hiervan gaat een sterk disciplinerende werking uit. Tegelijkertijd geldt dat veel omstandigheden niet of moeilijk zijn te overzien. Naast ruimte die onderdeel is van beleid en van regels, vraagt maatwerk ook dat een gemeente soms afwijkt van een regel om in een schrijnende situatie een oplossing te kunnen bieden. Hierbij speelt ook mee dat het onmogelijk is voor alle omstandigheden een regel te bedenken (dat zou overigens ook tot een wildgroei aan regels leiden). Een al te rigide toepassing van regels is niet wenselijk. Mag een alleenstaande inwoner die slecht ter been is haar buurvrouw bijvoorbeeld niet met korting meenemen in de taxi naar een slecht nieuws gesprek in het ziekenhuis, waar iemand die getrouwd is wel zijn/haar partner met korting kan laten meereizen?



De gemeentelijke praktijk kent vele voorbeelden van situaties waar de gemeente voor de lastige opgave staat oplossingen te bedenken voor specifieke situaties. In dit soort gevallen liggen twee gevaren op loer: regelzucht (je wilt voor elk geval strikte regels hebben) en willekeur (je kijkt op een heel eigen manier af van de regels zonder oog voor de consequenties voor vergelijkbare gevallen). Beide situatie zijn vanuit het oogpunt van maatwerk en rechtsgelijkheid zeer onwenselijk.

Willekeur is namelijk direct strijdig met het principe van rechtsgelijkheid en regelzucht staat op gespannen voet met de gedachte van maatwerk. Invulling geven aan het begrip maatwerk betekent dus dat een gemeente waarborgen moet 'verzinnen' die haar bewaren voor het gevaar van willekeur of regelzucht.

Maatwerk in de praktijk

Om bovenstaande dilemma's rond het begrip 'maatwerk' wat concreter te maken geven we hier eerst een voorbeeld van een casus waarin de spanning rond het begrip goed zichtbaar wordt.

Casus Huishoudelijke hulp

Een inwoner van Midden-Drenthe ontvangt al enkele jaren 4 uur per week huishoudelijke zorg. Tijdens het zogenoemde 'keukentafelgesprek' stelt de consulent van de gemeente vast dat deze ondersteuning nog steeds noodzakelijk en gewenst is (mevrouw is beperkt mobiel). Voor het toekennen van (de volledige) huishoudelijke zorg is het ook belangrijk dat betrokkene geen netwerk heeft waarop ze kan terugvallen.

Het keukentafelgesprek maakt ook duidelijk dat de cliënt beschikt over een aardig netwerk van familieleden en bekenden. In het keukentafelgesprek geeft de cliënt aan voor huishoudelijke zorg niet op haar netwerk te willen terugvallen. Haar kinderen verzorgen haar tuin en administratie en hebben bovendien een druk gezinsleven. De keren dat familieleden of bekenden langskomen wil ze met hen vooral een gezellig gesprek voeren en een kop koffie drinken.

Wanneer de betrokken consulent van de gemeente Midden-Drenthe besluit in bovenstaande casus de huishoudelijke zorg voor deze inwoner te handhaven kan je dat **maatwerk** noemen. Geredeneerd kan worden dat het netwerk van deze inwoner al voldoende taken verricht en het begrijpelijk is dat kinderen ook niet alles kunnen doen voor deze alleenstaande moeder.

Een buurvrouw van deze alleenstaande vrouw (die eveneens beperkt mobiel is en van wie de kinderen wel huishoudelijke taken verrichten) zou de gemeente in dit geval echter ook **willekeur** kunnen verwijten. Het verwijt kan zijn dat de gemeente gelijke gevallen ongelijk behandelt. Beiden hebben een beperking en een sociaal netwerk: de een krijgt wel de hulp toegewezen de ander niet: beiden hebben recht op zorg of niet.

Vanuit het perspectief van **rechtsgelijkheid** is handhaving van regels geboden omdat iedereen wel kan zeggen dat zijn of haar kinderen al genoeg doen.

Weer iemand anders zegt misschien het kan best voorkomen dat iemand als reden opvoert dat zijn of haar netwerk al voldoende doet, maar dat moeten we dan eerst wel toetsen. Met andere woorden voordat een gemeente besluit de huishoudelijke hulp toe te kennen moet de gemeente eerst in contact met bijvoorbeeld de kinderen vaststellen dat zij al voldoende doen en geen tijd hebben om ook nog wat huishoudelijke taken op te vangen. Hierbij ligt het gevaar van **regelzucht** echter wel op de loer.

4. Principes en proceswaarborgen voor maatwerk

Hieronder benoemen we principes en proceswaarborgen voor oplossingen die passen bij de specifieke context van inwoners in Midden-Drenthe. Want aansluiten bij die context staat bij maatwerk centraal. Nota bene: met de principes en proceswaarborgen is geen pasklare definitie van maatwerk gegeven. Wel willen deze principes en proceswaarborgen bijdragen aan de navolgbaarheid van die oplossingen, zodat de drie verschillende spelers, raad college en professionals in de organisatie steeds opnieuw het juiste evenwicht bewaken (tussen regelzucht en willekeur) dat bij goed maatwerk past.

Wat merkt de inwoner van maatwerk?

Uiteindelijk is maatwerk niet op de spelers in het gemeentehuis gericht, maar op de inwoners van de gemeente. Wat merken inwoners van Midden-Drenthe van maatwerk? Inwoners ervaren de gemeente als een betrouwbare, effectieve en transparante partner omdat:

- de gemeente oog heeft voor de specifieke context van inwoners, reële eisen stelt en handelingen voor haar inwoners navolgbaar maakt (motivering), waardoor ze hiervoor ook begrip kunnen opbrengen;
- de gemeentelijke uitvoerders (college en professionals in de organisatie) aan inwoners dezelfde boodschap uitdragen en laten zien dat ze goed met elkaar verbonden zijn. De manier van handelen van gemeentelijke uitvoerders is onderling afgestemd.
- de gemeenteraad neemt maatwerk en navolgbaarheid op als wezenlijke onderdelen van zijn beleidsbeslissingen en geeft de uitvoerders de daarvoor benodigde ruimte.

De hieronder geformuleerde principes en proceswaarborgen zijn ontleend aan uitspraken van de drie spelers zelf (raad, college en organisatie) in de sessies van 30 april. Ze zijn door de adviseurs samen gebracht tot een samenhangend geheel.

Wat vraagt maatwerk van de ambtelijke organisatie?

1. Professionals staan aan de lat om voor de samenleving (en binnen de kaders van raad en college) effectieve en efficiënte oplossingen te faciliteren. Het op de juiste manier benutten van de ruimte die kaders en regels bieden, is allereerst een afweging van de professional zelf.
2. Professionals werken binnen een team volgens een expliciet en collectief werkproces om tot een professionele afweging van te faciliteren oplossingen te komen. Samen met de gestelde kaders biedt dit werkproces houvast bij het vaststellen van maatwerk.
3. Bij het invulling geven aan de gestelde kaders en het werkproces is collegiale toetsing van essentieel belang in het toepassen van maatwerk. Onderdeel van elk werkproces is dat de professional bij onzekerheid omtrent maatwerk een collega vraagt de situatie mede te beoordelen ('4 ogen').

4. Om als team grip te krijgen op maatwerk, voert het team periodiek de dialoog over situaties/afwegingen waarin maatwerk van toepassing was, en gevallen waarin men twijfelde of maatwerk van toepassing was en/of waarin willekeur en rechtmatigheid/gelijkheid een dilemma vormden. Juist situaties waarin verschillende medewerkers tot een andere afweging komen zijn interessant. Deze dialoog vindt plaats in intervisie of in gesprekken met het werkveld en draagt bij aan gedeelde waarden in het omgaan met maatwerk. Eventueel wordt hiervoor een taak belegd bij een senior of teamleider (bijvoorbeeld voor enkele uren in de week).
5. Bij twijfel in collegiale toetsing schakelen de professionals op naar hun leidinggevende. Situaties/afwegingen die ook na overleg met de leidinggevende tot dilemma's leiden worden gedeeld met de portefeuillehouder, die spiegelt (vgl. punt 18).
6. Relevante ervaringen en conclusies uit de gevoerde collectieve dialoog worden gebundeld en gedeeld met leidinggevend en indien nodig met het college. Minstens jaarlijks worden hieruit rode draden geduid die worden opgenomen in een conceptverantwoording van het college aan de gemeenteraad en/of beleidsontwikkeling op een bepaald beleidsterrein. Deze rode draden vormen een herkenbaar onderdeel van de reguliere verantwoording over het bereiken van doelen (wat en met welke inzet van middelen).
7. Met deze gebundelde relevante ervaringen en conclusies (punt 6) geeft de organisatie aan het college en het college aan de raad feedback over de toepasbaarheid van de kaders en regels, over evt. gewenste verbeteringen en over het consequent handelen van bestuur en politiek.
8. Aan de ontwikkeling van de benodigde kennis en vaardigheden van professionals wordt regelmatig aandacht geschonken door het MT. Ook het college heeft hiervoor periodiek aandacht.

Wat vraagt maatwerk van de gemeenteraad?

9. De raad erkent dat professionals worden geconfronteerd met een spanning tussen de complexiteit van de praktijk en de toe te passen kaders en spreekt het vertrouwen uit in het vermogen van de organisatie om deze spanning door maatwerk te overbruggen.
10. Om professionals houvast te bieden voor het toepassen van maatwerk heeft de raad bij het stellen van kaders expliciet aandacht voor het aangeven van duidelijke grenzen en dus de ruimte waarbinnen de professional zijn werk kan doen.
11. De raad is actief betrokken bij de vraag hoe de werkelijkheid zich verhoudt tot toe te passen beleidsregels. Dat kan onder andere met behulp van de rapportages van het college (vgl. punt 6).

12. Dit vraagt dat de reflectie op maatwerk herkenbaar onderdeel wordt van beleidsevaluatie en -ontwikkeling en dat maatwerk ook een herkenbare plek krijgt in relevante beleidsnota's van de gemeente Midden-Drenthe.
13. Los van de beleidsinhoud, dus procesmatig krijgt de kwaliteitsborging rond maatwerk een plek in p&c-cyclus. Dit kan bijvoorbeeld in één van de begrotingsparagrafen door in te gaan op:
 - a. De (voortgang van implementatie van) procedures om zicht te houden op maatwerk
 - b. Een mechanisme dat leidt tot rapportage van afwijkingen
 - c. Klanttevredenheid, voor zover het te maken heeft met maatwerk
 - d. Klachten en bezwaren, voor zover ze te maken hebben met maatwerk

Wat vraagt maatwerk van het college?

14. Het college is het scharnier tussen raad en organisatie en speelt een leidende rol in het op scherp te brengen van de behoeften van raad en organisatie bij spanning tussen een complexe praktijk en toe te passen beleidsregels. Het college communiceert hierover actief.
15. Het college erkent dat professionals worden geconfronteerd met een spanning tussen de complexiteit van de praktijk en de toe te passen kaders en spreekt het vertrouwen uit in het vermogen van de organisatie om deze spanning door maatwerk te overbruggen.
16. Om professionals houvast te bieden voor het toepassen van maatwerk zorgt het college er voor dat bij het opstellen van kaders expliciet aandacht is voor het aangeven van duidelijke grenzen en dus de ruimte waarbinnen de professional zijn werk kan doen.
17. Portefeuillehouders hebben op strategisch niveau een visie op de uitvoering van een bepaald beleidsterrein en weten deze zowel aan de raad als aan de organisatie over te brengen. De portefeuillehouder bevordert dat relevante ervaringen in maatwerk een plek hebben in beleidsevaluatie en -ontwikkeling (vgl. punt 13).
18. Los van de beleidsinhoud, dus procesmatig wordt de ontwikkeling van kwaliteitsborging op maatwerk bestuurlijk bij de burgemeester belegd, dus onderdeel van een portefeuille, onderscheiden van inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheid.
19. Het college als geheel ziet toe op de uitvoering van het kwaliteitssysteem. Ook geeft het college als geheel 'politieke dekking' in gevallen van maatwerk die daarom vragen. Individuele portefeuillehouders vervullen in afzonderlijke gevallen wel de functie van sparringpartner, bijvoorbeeld met afdelingshoofden (vgl. punt 5). Zij spiegelen dan (stellen procesvragen) of bepalen in hoeverre maatwerk een zaak van het college wordt.

Aan het eind van deze notitie herhalen we wat aan het begin staat verwoord: het leveren van maatwerk aan de inwoners en het als raad, college en organisatie daarvoor scheppen van de goede voorwaarden is en blijft allereerst een zaak van houding en gedrag.