

Standaardiseren, regelgeving en sturen op meetbare gegevens helpen om de rechtmatigheid van subsidies te kunnen controleren. Maar het botst vaak met de individuele behoeften van inwoners en professionals. De vraag is dan ook: zijn controlewens en maatwerk verenigbaar? Het antwoord is ja.

DOOR Rombout Speelman en Esther Sarphatie

Controlewens versus maatwerk

Subsidieverstrekking op basis van ervaringsverhalen

Net als ieder jaar lag ook dit jaar eind april lag de verantwoordingsrapportage van de welzijnsorganisatie die mijn gemeente subsidieert op mijn bureau. 198 pagina's vol prachtige foto's van echte mensen, mooie verhalen en hier en daar een ingekaderd citaat van een kwetsbare inwoner die tevreden gebruik had gemaakt van hun collectieve diensten. De cijfers klopten, het aantal cliënten en drempeloverschrijdingen was indrukwekkend hoog, en dat allemaal binnen budget. Voorbeeldig! De subsidie van ruim vier miljoen euro zou net als ieder jaar weer worden vastgesteld. We handelden rechtmatig en keurig volgens de verordening.

Maar terwijl ik de rapportage doorbladerde, schoten er vele vragen door mijn hoofd. Hoe stond het er werkelijk voor in het dagelijks leven van de inwoners die gebruik maakten van de welzijnsvoorzieningen? Wie haalde de verhalen op en schreef dat in de rapportage? Was het wel het verhaal van alle cliënten? Wie heeft er geen verhaal verteld of heeft een minder rooskleurig verhaal? Waarom was het not done om als gemeenteambtenaar de verhalen van de inwoners zelf te horen?

Verworvenheid

Inderdaad is het not done om je als opdrachtgever teveel te bemoeien met de uitvoering. De bedoeling is immers om rechtmatig en objectief subsidies te verstrekken en precedentwerking te voorkomen. Absoluut een belangrijke verworvenheid in onze democratische samenleving. Vervolgens stuur je op afstand om de organisatorische en financiële risico's zo beperkt mogelijk houden, voor de opdrachtgever. Maar hoe zit het eigenlijk met de risico's voor de inwoners, de cliënten? Het risico dat zij niet zijn geholpen, er geen maatwerk is geleverd en er niet goed naar hen is geluisterd?

De kwestie hier is in hoeverre rechtmatig handelen nog rechtvaardig handelen betekent. En verenigbaar is met het uitgangspunt van de transformatie in het sociaal domein om de ondersteuning vanuit de (individuele) behoeften van cliënten te faciliteren? Hoe weet je als gemeente of de subsidieverstrekkingen maatschappelijk effectief zijn? Zijn de kwetsbare inwoners tevreden en voorzien met de geboden dienstverlening? Ervaringsverhalen een plek geven in bestaande subsidieprocedures kan helpen bij het vinden van antwoorden op al deze vragen.

Perspectieven

Gemeenten willen efficiënt, doelmatig en rechtmatig subsidiemiddelen verstrekken aan derden om beleidsdoelen te realiseren. In de meeste gevallen dienen deze beleidsdoelen een maatschappelijk doel. Deze vorm van financiering brengt risico's met zich mee. De gemeente, ofwel opdrachtgever laat een andere organisatie activiteiten uitvoeren om individuele inwoners te ondersteunen. De opdrachtgever staat in het geval van collectieve voorzieningen bovendien op grote afstand van het individu waarop de activiteit gericht is, waardoor zicht op de uitvoering, het bewaken van de kwaliteit en de impact van de ondersteuning moeilijk is. Daarnaast heeft elke stakeholder binnen de keten (individuele inwoner, uitvoeringsorganisatie en gemeente) eigen belangen en kijkt naar de materie vanuit een ander perspectief. Het gemeentelijk perspectief wijst op een grote behoefte aan controle op verstrekte subsidies om de risico's te beheersen.

Binnen het systeemdenken wordt deze controle vertaald naar standaardiseren, dichtgespijkerde regelgeving en sturen op zekere, meetbare gegevens. Hiermee wordt invulling gegeven aan de belangen van de gemeente en kan er bestuur-



lijk verantwoord worden afgelegd over uitgegeven middelen via accountantscontroles en rekenkameronderzoeken. Maar dit staat haaks op de individuele behoeftes van inwoners, laat weinig ruimte over voor de uitvoerende organisaties om in te spelen op situaties die niet standaard zijn en voldoet niet aan het uitgangspunt van de decentralisatie om de ondersteuning beter af te stemmen op de (individuele) behoeften. Twee schijnbare tegenstellingen. De vraag is dan ook: zijn deze twee uitersten verenigbaar binnen de bestaande organisatie en regelgeving? Het antwoord is ja! De ruimte hiervoor kan gecreëerd worden wanneer er aan belangrijke randvoorwaarden wordt voldaan (zie figuur). Het gaat om beleidsdoelen en regelingen, organisatie, communicatie en narratief van de individuele gebruiker van de gesubsidieerde dienst. Dit lichten we toe door stap voor de stap de randvoorwaarden verder uit te diepen.

Vertalen

De eerste randvoorwaarde gaat over de beleidsdoelen en regelingen. Een beleidsdoel wordt vertaald naar een regeling om activiteiten te kunnen ontplooiën. Het doel dient duidelijk te zijn geformuleerd. Een regeling bestaat volledig uit keuzes die getoetst zijn aan het wettelijke kader. Elk onderdeel van een regeling is een bewuste afweging van opties, onderbouwd met de redenen om opties wel of niet te kiezen.

Essentieel voor het opstellen van goede beleidsdoelen en regelingen, is de kennis over de omgeving waarin de impact gerealiseerd moet worden. Een

intern gefocuste beleidsmedewerker kent het werkveld, de doelgroep en de organisaties onvoldoende om juiste keuzes te kunnen maken. De beleidsmedewerker dient naar buiten gericht te zijn: daar waar de impact moet plaatsvinden. Door verhalen op te halen bij de doelgroep en in het werkveld opererende organisaties passen beleidsdoelen en regelingen beter bij de praktijk in de samenleving. Elke keuze kan zo afgewogen worden om te komen tot de beste keuzes die afgestemd zijn op de praktijk. Hoe beter een regeling past bij de praktijk, hoe groter de impact. In de paragraaf over Narratieve tussenruimte gaan we verder in op hoe je dat doet. Een regeling wordt voor de toekomst gemaakt. Bij inwerkingtreding of gedurende de looptijd verandert de wereld. Daarnaast is het onmogelijk om alles te weten over de omgeving waar een regeling impact moet hebben. Bouw dus enige flexibiliteit in een regeling, of pas de regeling aan wanneer veranderingen zich voordoen. Dat vraagt een organisatie die flexibel en een informatieknoppunt is en waar alle signalen binnenkomen en gemonitord worden.

Organisatie

De tweede randvoorwaarde heeft te maken met de organisatie. Veel gemeenten automatiseren het subsidieproces door te werken via digitale loketten met gestandaardiseerde procedures. Het brengt structuur aan waardoor de grip op het subsidieproces (cijfermatig) wordt vergroot en het proces transparant wordt gemaakt. Het automatiseren en standaardiseren van het proces is daarnaast een uitstekend instrument om efficiënt te

werken en kan klantvriendelijk zijn. Dit automatiseren brengt ook een risico met zich mee. Het proces en de automatisering zijn instrumenten om de uitvoering van een regeling te ondersteunen. Op het moment dat het proces en/of de automatisering leidend wordt in het denken van het management en medewerkers, mist het de potentiële toegevoegde waarde om doelmatig en kwalitatief goed subsidie te verstrekken. Het proces wordt stug en de impact van bestede middelen verminderd. Hiermee verdwijnt tevens de kans om beter in te spelen op individuele behoeften en uitzonderlijke situaties. Keuzes worden in die situatie namelijk gemaakt op basis van de beperkingen van de interne situatie in plaats van de situatie in het werkveld.

Weten wat er in het werkveld afspeelt, is een rode draad in elke randvoorwaarde om structuur en controle samen te brengen met het inspelen op individuele behoeften. Goede doelstellingen en regelingen komen tot stand als beleidsmedewerkers naar buiten zijn georiënteerd. Er moet tijd en ruimte zijn om contacten te leggen met de diverse belanghebbenden in het werkveld en relaties op te bouwen.

Beleidsmedewerkers dienen voldoende ondersteuning te krijgen bij administratieve en structurele werkzaamheden (beoordelen van subsidies, voorbereiden besluitvorming etc.). Deze ondersteuning biedt meteen een kans om structurele informatieknoppunten te creëren. Het soort informatieknoppunt (subsidieteam, meldpunt, vertrouwenspunt etc.) hangt af van de hoeveelheid subsidies die verstrekt worden en de aard van de subsidies. In de gemeente Amsterdam ontstond bijvoorbeeld een informatieknoppunt door een uitvoeringsloket neer te zetten. Dit uitvoeringsloket ondersteunde de beleidsmedewerkers volledig bij het (inhoudelijk) beoordelen van subsidies, vragen en financiële afhandeling. Eén telefoonnummer, goede communicatie en vijf dagen per week bereikbaar. Door goede service te verlenen ontstond er een informatiestroom vanuit het werkveld waar de impact gerealiseerd diende te worden. Trends, uitzonderlijke situaties en individuele behoeften werden gesignaleerd. Hiermee kon de beleidsmedewerker gevoed worden en was

er een continue check of de subsidieregelingen nog de juiste impact hadden.

Narratief

De laatste randvoorwaarde is het doen ontstaan van een narratieve tussenruimte. Als gemeenten daadwerkelijk subsidies voor voorzieningen beter af willen stemmen op de behoeften van inwoners en hun sociale omgeving dan is een transformatie van de huidige werkwijze noodzakelijk. Zoals eerder al gezegd is het nodig dat beleidsmedewerkers luisteren en naar buiten zijn gericht. Ervaringsverhalen, narratieven, kunnen daarbij als interactief instrument dienen. Er is dan in de wereld van systeem en rechtmatigheid een ruimte nodig om het tijt te keren en de transformatie in het sociaal domein ruim baan te geven. Dan

aanvraag werd een beschikking opgesteld en deze werd op basis van een schriftelijke rapportage na een jaar vastgesteld. Zonder dat de beoordelaar ooit in gesprek was geweest en dus zonder de ervaringsverhalen van de gebruikers van de voorziening te kennen.

In de systeemwereld van de lokale overheid is narratieve tussenruimte mogelijk, mits er bestuurlijk draagvlak en beleidsbereidheid voor is. Vooral als het gaat om verantwoordingsmechanismen. Dit kan bereikt worden door naast de bestaande en vaak cijfermatige wijze van verantwoorden ook systematisch en consequent verhalen een positie te geven in het subsidieproces. Op basis van verhalen worden ervaringen van betrokken deelnemers rondom sociale

lange termijn, minstens vier jaar, wordt ingepland. Om een gelijkwaardig gesprek te voeren zijn vaardigheden op het gebied van dialoogvoeren en groepsdynamica nodig.

De uitdaging bij dit proces is de informatie die vrijkomt zo te convergeren naar de ambtelijke organisatie dat het mogelijk wordt om beleid en bestuurlijke besluitvorming hierop te baseren. Daarvoor zijn narratieve experimenten nodig, waarin al doende geleerd wordt narratief te verantwoorden.

Haalbaar

We kunnen stellen dat voor gemeenten, naast de gebruikelijke manier van verantwoorden op basis van cijfers en afstand, het verantwoorden op basis van ervaringsverhalen van grote toegevoegde waarde is. Zo creëert de gemeente meer impact met haar subsidieverstrekking, vertrekt zij vanuit vertrouwen en betrokkenheid en ontstaat er eigenaarschap bij betrokken partijen. Narratieve tussenruimte is een ruimte voor continue verbetering. Zonder afbreuk te doen aan de rechtmatigheidsdoelstellingen. Daarbij is het belangrijk om aandacht te hebben voor de gestelde randvoorwaarden: beleidsdoelstellingen en regelingen zijn flexibel, de organisatie is naar buiten gericht, de communicatie oplossingsgericht en vanuit multiperspectief. Dan is subsidie verlenen vanuit menselijke maat en gebaseerd op ervaringsverhalen een haalbare zaak. ■

Rombout Spielman en Esther Sarphatie zijn adviseur bij Haute Equipe Partners in Public.

Er ontstaat binding, eigenaarschap en betrokkenheid die met cijfers alleen niet bereikt kan worden.

wordt narratief verantwoorden ofwel subsidies verstrekken op basis van ervaringsverhalen een haalbare zaak. Daar is ruimte voor nodig, tussen de rechtmatige stappen in, ruimte voor verhaal. Vandaar onze introductie van de term narratieve tussenruimte. Een ruimte tussen alle procedures en regels. Mensen zijn van nature narratief ingesteld. Zij vertellen elkaar verhalen en bouwen zo aan nieuwe betekenis. Zo kunnen zij betekenis aan hun veranderende omgeving geven en de wereld om hen heen begrijpen. Het keukentafelgesprek is indertijd zo bedoeld: een narratieve tussenruimte om op verhaal te komen. De Wmo-consulent en de cliënt nemen tijd en ruimte om in gesprek te gaan. Het lijkt er alleen op dat de procedures bezit hebben genomen van dit gesprek aan de keukentafel. De 'vinkenlijsten' en protocollen zijn bepalend geworden.

Binding

Zo werd de subsidieverstrekking voor de voorziening mantelzorgondersteuning, onderdeel van het welzijnsdienstverlening uit het voorbeeld waar we dit artikel mee zijn begonnen, al jaren op dezelfde wijze verstrekt. Op basis van de

voorzieningen gedeeld. Betrokken partijen zoals cliënten, uitvoerende professionals, bestuurders als raadsleden en wethouder, beleidsadviseurs worden uitgenodigd deel te nemen. De centrale vraag is: wat vinden de deelnemers belangrijk en waarom? Een belangrijke voorwaarde is dat de betrokken partijen voldoende zijn geïnformeerd en deskundig genoeg zijn om deel te nemen aan deze stap. En zijn de betrokken partijen een goede vertegenwoordiging van hun achterban? Bij deze stap is de juiste voorbereiding en deskundige begeleiding van doorslaggevend belang. Er ontstaat binding, eigenaarschap en betrokkenheid die met cijfers alleen niet bereikt kan worden.

Door op methodische wijze te vragen naar de ervaringen en de beleving van de deelnemers ontstaat een waardevol beeld dat naast de cijfers de deelnemers kan zeggen of een voorziening geslaagd is of niet en waar bijgestuurd moet worden. Bovendien creëert dit eigenaarschap van de betrokken deelnemers en een lerende omgeving voor de ontstane groep van deelnemers.

Dit is geen eenmalige activiteit maar een reeks van bijeenkomsten die voor de

Het Kennisnetwerk Narratief Verantwoorden gaat de komende tijd manieren van narratief verantwoorden verder beproeven en methodisch doorontwikkelen, samen met het landelijk programma sociaal domein, ministerie van BZK, de Hogeschool Utrecht, plus diverse gemeenten en maatschappelijke organisaties. Begin november is er een startbijeenkomst in Utrecht.

lees ook het artikel op p. 52