

Hoe maken we de transformatie van het sociaal domein tot succes? Wat staat ons te doen?

Lezing Dr. Gerard Donkers 27 november 2018

Inleiding

Een kapper scheert mensen die zichzelf niet scheren.

En die mensen geven daarmee de regie over het scheren uit handen aan de kapper. Ze laten toe dat hij of zij dit doet. Niet alleen dat 'scheren' van de kapper, maar ook het 'toelaten' van de klant is een handeling, een vorm van zelfregie, gericht op een bepaalde referentiewaarde van 'goed of mooi' scheren en geschoren worden. En dat proces van dienstverlening wordt uitgevoerd binnen een bepaalde (inter)persoonlijke, natuurlijke en maatschappelijke context.

Wat hier met 'goed of mooi' wordt bedoeld (die expliciete of impliciete referentiewaarden van gedrag) stemmen de beide actoren – als het goed is – intersubjectief, op basis van eigen zin-of betekenisverlening) op elkaar af.

Scheren is dus de combinatie van technisch-instrumenteel en sociaal handelen binnen een bepaalde systemische context op basis van gedeelde waarden (een gedeeld bewustzijn, een gedeelde cultuur). In dit leer- en veranderproces gaat vaak veel goed, maar er kan ook veel mis gaan.

Over dat intentioneel afstemmingsgericht handelen gaat de sociale veranderkunde. Is de kapper dan ook een andragoog?

Dat wil ik hier niet beweren. Ik geef dit voorbeeld, omdat het verwijst naar *het grondpatroon in de logica van al ons sociaal handelen*. De kapper staat model voor de verzorgende die de kousen aantrekt van mensen die dat zelf niet doen (niet kunnen?), voor professionals die werk doen dat hun managers niet doen (kunnen?), voor managers die werk doen dat de professionals niet doen (niet kunnen?). Vanuit dit oogpunt kijken andragologen naar de decentralisatie in het sociaal domein: vanuit de belofte van een goede en liefst betere *afstemming* tussen burger (klant, primaire actor) en dienstverlenend systeem (secundaire actoren).

In deze laatste bijeenkomst van capita selecta van de Kring Andragologie aan de Universiteit van Amsterdam over de decentralisatie van het sociaal domein, wil ik met jullie kijken naar wat ons als 'kappers' (dienstverlenend systeem) te doen

staat als we de transitie in het sociaal domein op die *afstemmingsbelofte* tot een succes willen maken.

Aandacht voor het binnenperspectief van medewerkers

Op die vraag wil ik *niet* ingaan door een breed vergezicht op het transitieproces te schetsen, hoe graag ik dat ook zou willen doen. Als daar wél voor was gekozen, dan zou ik vooral willen wijzen op de uitermate interessante, mondiale, dynamische samenleving die echter ook in sterke mate onvoorspelbaar en onzeker is, een samenleving vol crises, gevaren en risico's op het gebied van technologie, veiligheid, milieu en cultuur. Laten we in ieder geval de relativerende opmerking meenemen, dat de hele transformatie van het sociaal domein slechts een klein onderdeelje is van wat er aan het gebeuren is in de hedendaagse complexe wereld. Het is om velerlei redenen, denk ik, belangrijk om relaties te leggen tussen de transformatie in het sociaal domein met dit macro-perspectief. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de ICT technologie en de mogelijkheden van burgers tot beïnvloeding van het overheidsbeleid en tot het beïnvloed worden door dat beleid.

Nee, ik wil op de transitie van het sociaal domein ingaan vanuit het binnenperspectief van medewerkers van gemeentes en organisaties die participeren in het transitieproces. Wat vinden medewerkers van gemeentes en van andere organisaties dat er moet gebeuren om de transformatie van het sociaal domein tot een succes te maken? Ik heb het dan over *de medewerkers* die als cursisten hebben deelgenomen aan de masterclasses die ik vanuit de Kring Andragologie heb gegeven. Inmiddels gaat het om 9 cohorten met in totaal 112 medewerkers, afkomstig uit allerlei functies en werkvelden in de periode tussen 2015 en 2018.

Ze brachten casussen in in de vormen van verandertrajecten waar ze in hun eigen praktijk mee bezig waren. De veel verschillende casussen zijn onder te verdelen in vier categorieën. Verandertrajecten op het niveau van:

1. De relaties tussen *cliënten, professionals en organisaties in sociale sector.*

Voorbeelden van casussen:

- Hoe de zelfredzaamheid van cliënten aan te spreken en te versterken;
- Hoe maatwerk te leveren, rekening houdend met de privacy van de cliënt;
- Leidinggeven aan wijkteams en implementeren van nieuwe visie op helpen en coaching.

- Hoe de moeilijk bereikbaren en mensen met complexe zorgvragen te bereiken?
- Hoe komen tot een integrale aanpak van problemen?

2. Gemeentelijk functioneren *extern* wat betreft het *sociaal domein*.

Voorbeelden van verandertrajecten:

- Hoe te komen tot een meer duurzaam sociaal stelsel?
- Hoe bij burgerinitiatieven het eigenaarschap bij de burger te laten?
- Hoe te komen tot een nieuwe stijl van samenwerken met partners en inwoners?
- Hoe te komen tot één gemeentelijk loket?
- Hoe het vertrouwen van de burger in de gemeente te herwinnen?
- Casussen over financieringskwesties, registratie-eisen en aanbestedingsprocedures.

3. Functioneren van de *interne* gemeentelijke organisatie

Voorbeelden van casussen:

- Fricities in de samenwerking tussen afdelingen.
- Nieuwe visie op beleid en uitvoering realiseren.
- Nieuwe rol en werkwijze van gemeenteraad en college.
- Noodzakelijke cultuurverandering in de gemeentelijke organisatie.
- Hoe te komen tot een meer flexibele en lerende organisatie?

4. Andere beleidsterreinen en voorzieningen (buiten de geïstitutionaliseerde sociale sector)

Voorbeelden van verandertrajecten:

- Noodzakelijke vernieuwingen in opleidingen.
- Gevoelens van onveiligheid bij inwoners.
- Overlast van grote agrarische bedrijven.
- Problemen op gebied van ruimtelijke ordening en milieu (denk aan nieuwe omgevingswet), casussen over handhaving, verkeer, vrijetijdsvoorzieningen, vastgoed en relatie tot bedrijfsleven.

Het gaat dus om zeer veel verschillende swoorten van verandertrajecten waar we bij hebben stilgestaan. De casussen zijn bereflecteerd en door de betrokkenen uitgewerkt op drie *vragen*:

1. Tegen welke problemen en dilemma's lopen we aan? Wat formuleren we als onze *probleemstelling* en wat zijn de achtergronden hiervan?
2. Wat zien wij als *succesvolle transformatie*? Wanneer vinden we de transitie geslaagd? Wat zijn gewenste condities en competenties?
3. Wat vinden wij dat er moet gebeuren? Welke *adviezen* geven we onszelf *aan de praktijk* na analyse van de casus?

Uitermate waardevolle informatie, uit een professioneel beraad van ter zake deskundigen op het gebied van de transformatie van het sociaal domein, die in een vrije ruimte (op de universiteit Amsterdam) met elkaar reflecteerden op de eigen handelingspraktijken met betrekking tot de transitie in het sociaal domein en de eigen regie daarin. Een typisch andragologische vrijplaats waarin nadruk lag op de confrontatie tussen praktijk en theorie. Die theorie laat ik verder in mijn verhaal achterwege. Ik wil proberen een beeld te schetsen van de antwoorden die mensen zelf zoal in hun eindpapers geven op de drie vragen.

Positief kritisch

Als ik teruglees waar de medewerkers zoal tegenaan lopen, dan valt mij op dat hun verhaal uitdrukkelijk positief is gericht, maar wel stevig kritisch.

Eenzijds melden ze dat er sinds 2015 veel is gebeurd:

- allerlei reorganisaties in de gemeentelijke organisatie;
- ontwikkeling van wijkteams en adviesraden;
- zoeken naar de juiste structuur voor WMO, participatie en jeugdzorg;
- trajecten waarin burgers meespreken over de koers van de gemeente en
- ondersteuning van talrijke projecten waarin burgers zelf op allerlei gebieden maatschappelijke initiatieven ontplooiën.

Anderzijds schrijven en vertellen de medewerkers over:

- niet goed op burgers en cliënten afgestemde dienstverlening;
- technische en sociale incompetenties van medewerkers;
- onwerkbaar regelgeving;
- ineffectieve systeemwijzingen en
- herhaalde bezuinigingen die het succes van deze complexe operatie tegenwerken en er strijdig mee zijn.

Ik meen te mogen concluderen dat de medewerkers vinden dat de transitie op zichzelf waardevol is voor de ontwikkeling van een toekomstbestendig sociaal stelsel en dat ze daar ook hun bijdrage aan willen leveren, ook al zien ze dat er anno 2018 nog veel moet gebeuren.

Ik zou de bevindingen van de mensen op dit punt willen samenvatten in de *stelling*:

Als we werkelijk de zelfregie¹ van de burger tot vertrekpunt willen laten zijn van dienstverlening en beleid, dan vraagt dit om een grote omslag in ons denken en doen, een kanteling die *alle geleidingen* van de gemeentelijke organisatie en van participerende organisaties raakt.

Ik wil deze stelling onderbouwen vanuit de beschreven casuïstiek.

Na mijn verhaal zal een van de cursisten, Calijn den Nieuwenboer-Kurvers, transitieleider bij de gemeente Amsterdam, een en ander illustreren aan de hand van een leerzaam en interessant verandertraject waar zij bij de afdeling Activering mee bezig zijn.

Een gigantische operatie: de transformatie van het sociaal domein

Uit de casuïstiek maak ik op, dat het bij de transitie van het sociaal domein gaat om een gigantische operatie. In eerste instanties legden de decentralisaties vooral een zware druk op de gemeentelijke organisatie. Naast het gewone runnen van de tent (de eigen organisatie zelf), moest het hele transitieproces worden opgetuigd en uitgevoerd en kreeg de gemeentelijke organisatie heel direct te maken met allerlei groepen van actoren: burgers, adviesraden, ondersteuningsteams, jeugd- en gezinsteam, zorg- en welzijnsaanbieders, bedrijven, vrijwilligers(organisaties) en verzekeraars.

Je zou zeggen: Achter een dergelijke gigantische operatie in Nederland moet toch wel een zeer belangrijke gedachte schuilgaan! Maar welke achterliggende gedachte is dat dan? Een programmamanager sociaal domein van de gemeente brengt die achtergrondgedachte als volgt onder woorden:

De verzorgingsstaat die na de Tweede Wereldoorlog tot stand werd gebracht, ontwikkelde zich tot een duur, onoverzichtelijk en onvoldoende effectief systeem, waarin burgers steeds minder verantwoordelijk werden voor het zelf oplossen van hun problemen. Specialistisch en duur aanbod kwam in de plaats van huis-tuin-en-keukenoplossingen die mensen ook zelf in hun leefomgeving tot stand konden brengen. Soms is dat gespecialiseerde aanbod nodig, maar lang niet altijd. Bovendien vond men dat de verzorgingsstaat ineffectief en onbetaalbaar was geworden en het besef groeide sinds het begin van deze eeuw dat het anders moest. De regie moest terug naar de burger. Niet de landelijke overheid, maar de

¹ Zelfregie is niet hetzelfde als 'zelfredzaamheid' (niet afhankelijk zijn van anderen), maar is een (intern en extern) afstemmingsgerichte vorm van zelf sturen op basis van eigen waarden en doeleinden van gedrag.

gemeentelijke overheid die dichter bij de burger staat (de belofte van nabijheid), die moet burgers gaan helpen om meer zelfredzaam te worden.

*Om die eigen kracht aan te spreken, is de term **transformatie** bedacht die een 'kanteling in het denken en handelen' in het sociaal domein en daarbuiten tot stand moet brengen. Gesproken wordt van een overgang naar een participatiesamenleving.*

Opdracht aan burgers en professionals

Die kanteling in ons denken en doen waar deze manager over spreekt, vraagt allereerst om een nieuw type van *burger/cliënt*: de actieve burger die bereid en in staat is om zelf de regie te nemen in het realiseren van de nodige hulp en ondersteuning samen met zijn eigen netwerk, alvorens aan te kloppen voor hulp bij instanties. Een burger die zich actief inzet voor en betrokken is op de samenleving en ook nog – liefst op democratische wijze - participeert aan de beleidsvorming van de overheid.

Verschillende medewerkers wijzen erop dat deze poging tot betere afstemming tussen burger en overheid op zichzelf een goed uitgangspunt is, maar dat cliënten, mantelzorgers en burgers hiermee nogal eens worden overvraagd (niet iedereen kan zichzelf scheren). Ze willen vooral máátwerk leveren en maatwerkvoorzieningen creëren.

De transformatie vraagt echter niet alleen om een nieuw type van burger, maar ook om een andere rol en werkwijze van de *professional* dan traditioneel het geval is. Ik wil de antwoorden van de medewerkers samenvatten in twee basale competenties van professionals en vrijwilligers:

1. In de eerste plaats: *ondersteun en versterk het eigen verandervermogen van mensen*. Een positieve insteek. Dus: in eerste instantie niet het eigen aanbod als professional (ook niet jouw aanbod als kapper of jouw activeringsaanbod) centraal zetten (en dat blijkt veel vaker te gebeuren dan men denkt, zo brengt men naar voren), maar *vraaggericht* werken, beter gezegd: vertrekkend vanuit de *zelfregie van de inwoners* met hun referentiewaarden van gedrag (hun doelen, intenties, behoeften, belangenopvattingen en morele waarden waar naar ze in hun gedrag verwijzen), deze eigen motivatiekracht van mensen aanspreken en versterken. De inwoner dus benaderen als actieve en gelijkwaardige *mede-veranderaar*.

Maar waar ligt die grens tussen de zelfregie van de cliënt en die van de professional: *wanneer moet ik bijvoorbeeld 'doorpakken' in plaats van het laten bij de cliënt*, zo vraagt een medewerker zich af.

2. En die vraag brengt ons op een tweede basale competentie. De professional moet de *complexiteit van de cliëntsituatie* gerecht doen. Hij moet meer leren denken in termen van verhoudingen en contexten: kijken *vanuit een brede, integrale visie* op de cliëntsituatie. Dus: systemische ontkoppelingen zoveel mogelijk vermijden, bijvoorbeeld de ontkoppeling tussen feitelijke en gewenste waarden van iemands gedrag, tussen zijn verstandelijke oriëntatie en zijn emotionele oriëntatie, tussen de verschillende sociale rollen die mensen vervullen, maar ook tussen financiële en sociale problemen en wat mij betreft: voeg daar ook ecologische aspecten van duurzaamheid aan toe. Aandacht dus voor de complexiteit van de cliëntsituatie!

De grens tussen de zelfregie van de cliënt en de zelfregie van de professional ligt hiermee in de *afstemming*, in de dialoog tussen cliënt en professional, zo benadrukken de medewerkers.

Maar wat houdt dat in? Aan het begrip 'dialoog' worden veel verschillende kenmerken toegeschreven, vaak eenzijdig verwoord in termen van verbondenheid, gevoel van nabijheid en empathie. In de cursus kwam de *dialoog* (denk bijvoorbeeld aan het keukentafelgesprek) naar voren als een spanningsvolle en grenzen stellende betrekking tussen mensen waarin de fundamentele behoefte van mensen aan autonomie (waarde van afstand, scheiding, grens aanbrengen) *samengaat* met de fundamentele menselijke behoefte aan verbondenheid (empathie, nabijheid, ruimte geven, loslaten). Een dialoog vraagt om afstand in de nabijheid en om nabijheid in de afstand. Een dialoog is niet hetzelfde als een discussie of onderhandeling.

Professionals moeten dus leren om twee tegenpolen met elkaar te combineren: zelfregieversterking (het binnenperspectief van de leefwereld) en dialogische afstemming op de complexiteit van de situatie (het buitenperspectief van de systeemwereld). Dit kunnen combineren van deze twee tegenpolen kunnen we doortrekken naar hetgeen medewerkers zeggen over de rol en werkwijze van de organisaties waarin zij werken.

Opdracht aan organisaties van professionals

Ook van hun leidinggevenden verwachten uitvoerende professionals de twee genoemde basale competenties in hun manier van sturen en managen:

- In de eerste plaats leren om niet het eigen aanbod als manager voorop te stellen en aan te komen met weer nieuwe regels en uitgewerkte plannen, maar in het sturing geven aan de organisatie vertrekken vanuit *de zelfregie van professionals* met hun referentiewaarden van gedrag wat betreft de manier waarop ze hulp geven aan hun cliënten. Geef *steun in betrokkenheid op hun werk*, benader de professional als actieve mede-vormgever en veranderaar van de organisatie en onteigen niet zijn zelfregie door bijvoorbeeld beleidsvorming los te koppelen van hun uitvoeringspraktijk.
- In de tweede plaats: bevorder de interdisciplinaire *afstemming tussen professionals onderling*, bijvoorbeeld tussen de verschillende aanbieders in de wijkteams, zodat ze co-creatief en al lerend met elkaar samenwerken, waarbij het plan van de inwoner met zijn netwerk het uitgangspunt is. Vaak is dat helaas nog niet het geval.

Opdracht aan gemeentelijke organisatie

De twee genoemde, in elkaar verstrengelde basale clusters van competenties en condities, kunnen we ook doortrekken naar de gewenste rol, werkwijze en cultuur van de gemeentelijke organisatie.

De eerste kernopdracht van de gemeente is dan versterking van de zelfregie (contact maken met het binnenperspectief): in de eerste plaats de zelfregie van de burger, vervolgens die van de professional die met die burger werkt en dan de zelfregie van de medewerkers van de gemeente zelf.

Laat het eigenaarschap van het coachingsproces bij burger en professional en biedt en laat ruimte, zo schrijven mensen.

Laat het eigenaarschap van het burgerinitiatief bij de burger en trek het initiatief in je ijver niet naar binnen in het eigen systeem/eigen institutionele logica en week het niet los uit de leefwereld van de burgers.

Richt je aandacht niet zozeer op formele regels, wetten en procedures, maar richt je aandacht *positief op datgene wat je bij de burger wilt bereiken*, dus op de inhoudelijke *kwaliteit* van het dienstverleningsproces. In dit verband adviseert een manager welzijnsorganisatie bijvoorbeeld om *registratie-eisen niet zozeer te richten op de vraag of een klant een handtekening heeft gezet op het plan van aanpak, maar op de kwalitatieve inhoud van het plan*.

Heb aandacht voor allerlei vormen van onteigening van zelfregie.

De meest basale vorm van onteigening van zelfregie berust in de uitspraak: *Jij moet het zelf doen (zelf steun zoeken)*. In deze uitspraak wordt geappelleerd aan een veronderstelde autonomie die aanwezig is en tegelijkertijd wordt die autonomie onteigend doordat het als een (zelfs in de wet opgenomen) *verplichting* mensen door de overheid wordt opgelegd (en dus NIET aanwezig wordt verondersteld). De verplichting tot zelfredzaamheid is juist een vorm van onteigening van zelfregie, een *liberale vorm van disciplineren*. Zelfregie vraagt niet om toestemming van de overheid of van wie dan ook: het is het *empirisch* verschijnsel dat mensen intentioneel handelende wezens zijn die bewust en onbewust zichzelf sturen in een door hen zelf gewenste leer- en veranderrichting (en dat doen ze in afstemming op zichzelf en de omgeving) (denk aan het voorbeeld van de kapper met zijn klant).

Een ander voorbeeld van onteigening van zelfregie is het monologisch ontwerpen van nieuwe systemen (bijv. ICT-systemen), los van degenen die ermee moeten werken.

Tenslotte wordt opgemerkt dat onteigening van zelfregie ook alom verscholen zit in onze *taal*. Denk aan het objectivistisch taalgebruik in beleidsrapporten en verslagen, taal waaruit het verantwoordelijk handelingssubject is verdwenen.

Voorbeelden van onteigening van zelfregie in onze taal:

- Veevuldig gebruik van zelfstandige naamwoorden zoals *Verandering, Presentie of Methode* in plaats van werkwoorden zoals *Veranderen, Zich present stellen* of *Methodisch handelen*.
- Veevuldig gebruik van passieve werkwoordsvormen, zoals: *Deze methode wordt vaak gehanteerd* of *Zo ben ik hier terechtgekomen*.
- Een ander of het andere als actor benoemen: *Vluchteling zet coalitie onder druk. Het verslag geef vertrouwen en energie voor samenwerken in de toekomst* (Een verslag dat vertrouwen geeft?) *Beleid legt het focus op wat anders kan* (Wie doet dat?)

- Denk bijvoorbeeld ook de zin: *De veranderingen bij het jonge kind zijn het gevolg van de veranderende omgeving waarin het kind opgroeit (alsof dat een wetmatig verband is?).*

Maar zelfregie versterking geldt ook voor de *medewerkers van de gemeente zelf* in hun relatie tot de gemeentelijke organisatie. Een dergelijke manier van werken vraagt om *vertrouwen van raad en college in de medewerkers*.

Zo kwam als casus naar voren, dat een beleidsmedewerker samen met *alle relevante actoren een visie op de binnenstad ontwierpen – een visie die door iedereen werd gedragen - en de wethouder wuift vervolgens het hele plan van tafel, omdat het niet past in zijn eigen programma*.

Belangrijk is, zo wordt geschreven, dat de gemeenteraad, bestuurders en managers niet zozeer denken vanuit een tevoren zo exact mogelijk geformuleerd resultaat, maar meer open, in vertrouwen, procesgericht denken in de richting van een gewenst doel of gewenste waarde. Interessant is wat een wethouder schrijft over de rol van de gemeenteraad:

De gemeenteraad wil de kwaliteit van dienstverlening beheersen en vastleggen in SMART geformuleerde doelstellingen. Daarmee verslechtert de kwaliteit en wint de getalsmatige meetscore van de zorg voor de burger. Het risico bestaat bovendien dat het college zich steeds meer conform gedraagt en daarmee de handelingsvrijheid van zichzelf, de ambtenaren en de werkers in het veld onnodig beperkt. De rol en werkwijze van de raad is aldus niet goed afgestemd op de complexiteit van de beleidsvorming in relatie tot de burger/cliënt.

Een tweede belangrijk cluster van competenties en condities richt zich op de opdracht van de gemeente om meer *in dialoog* met de betrokken actoren te werken aan verandering en verbetering van het samenleven in de gemeente.

Dat klinkt eenvoudig, maar vraagt om een geweldige omslag in de organisatiestructuur en de organisatiecultuur van de gemeente. Een paar punten die de medewerkers benadrukken.

Wat de organisatiestructuur betreft, schrijft een transitie manager van de gemeente:

We moeten van een hiërarchisch en bureaucratische bestuursmodel (beleid maken en sturen op afstand vanuit ivoren toren) naar een horizontale afstemmingsgerichte wijze van regievoering (een participatief model van sturen) met een dynamische en flexibele beleidsagenda, waarin inwoners en maatschappelijk partners niet meer

tegenover de gemeente staan, maar zelf samen met de gemeente sturing geven aan verandering. Dit niet enkel uit edele ethische motieven, maar ook omdat dat in een complexe, netwerkachtige gemeentelijke context effectiever is. Dan maak je gebruik van de in de gemeente aanwezige krachten, talenten, ambities en energie van burgers, professionals en organisaties in het vormgeven van beleid.

Dat dialogisch samenwerken vraagt om een *nieuw concept van democratie*. Van een representatieve en beheersmatige democratie naar een meer participatieve wijze van samenwerken met burgers en organisaties op basis van gedeelde waarden met betrekking tot de kwaliteit van het sociale domein in de gemeente. Van een topdown manier van sturen naar ondersteunen en faciliteren van eigen initiatieven van burgers, professionals en organisaties en die vervolgens afstemmen op de eigen *autonome taakstelling* en publieke verantwoordelijkheid als gemeentelijke organisatie en daarin je eigen verantwoordelijkheid nemen (denk aan de genoemde verbinding tussen autonomie in verbondenheid). Overheid heeft ook een eigen verantwoordelijkheid. Zij moet het *algemeen belang* bij burgerinitiatieven bewaken en bijvoorbeeld niet enkel het belang van mondige, hoogopgeleide burgers, maar gericht zijn op bevordering van sociale samenhang en inclusie van alle burgers in algemene voorziening, zoals het buurthuis.

Dat participatief concept van democratie vraagt ook om een flexibele gemeentelijke organisatie in woord en daad, een organisatie die vooral extern is gericht en soepel leert reageren op de omgeving. *Creativiteit, verplating van de organisatie, afleggen van het klassieke functiedenken (dat zit niet in mijn takenpakket), ondernemerschap en improvisatie zijn hier centrale begrippen*, aldus schrijft een wethouder.

In een complexe wereld moet je niet vanuit één punt willen sturen (dan word je in zo'n context als politiek stuurloos), maar vanuit een meervoudig perspectief sturing geven aan een verandering. In de gemeentelijke organisatie betekent dit onder meer dat je de positieve waarden die kleven aan de representatieve democratie moet *combineren* met de positieve waarden van een partnerschapscultuur die kenmerkend is voor een participatieve democratie. Een afdelingsmanager schrijft: *Oppositie in de gemeenteraad is goed, maar er moet óók sprake zijn van partnerschap ten opzichte van elkaar. De kunst is om in die spanning tussen verbindend en oppositioneel denken goed te laveren en empatisch te blijven naar*

elkaar. Een wethouder adviseert: Ontwikkel trainingsprogramma's om deze cultuuromslag te kunnen realiseren.

Dit alles – het 'Nieuwe Werken' - vraagt tenslotte ook om een *andere vorm van financiering en verantwoording*. Enkele adviezen die naar voren komen:

- Haal de perverse prikkel zoals het produceren van zoveel mogelijk zorguren uit het financieringssysteem en hanteer het realiseren van een *positief* resultaat voor de inwoners als belangrijkste prikkel.
- Reken niet af op basis van protocollen en gestandaardiseerde oplossingen vanuit het politieke idee van gelijke behandeling van iedereen, maar ontwikkel subsidie- en verantwoordingssystemen op basis van maatwerkvoorzieningen waarin de kwaliteit van de dienstverlening aan de cliënt centraal staat.
- Stuur minder op concurrentie en meer op samenwerking en dialoog tussen cliënten en aanbieders.
- Geen afrekencultuur, maar een aanspreekcultuur: geef vertrouwen, maar stap wel op mensen af als ze geen goed werk leveren. Stel je grenzen.

Een manager van een welzijnsorganisatie schrijft:

Het financiële verantwoordingssysteem is niet afgestemd op een integrale manier van werken bijv. met moeilijk bereikbare mensen. Het systeem vereist een ontrafeling van de integrale benadering hetgeen zich doorvertaalt in verstoringen van het uitvoerend werk met cliënten.

Ik wil jullie tot slot hiervan een voorbeeld voorhouden dat een medewerker van Stichting De Linde (ambulante zorgaanbieder voor zelfstandig wonende mensen met een verstandelijke beperking en/of psychiatrische problematiek) geeft.

Erik woont alleen, is 45 jaar, gescheiden, vader van dochter van 6 jaar, verstandelijk beperkt, heeft forse psychische (zware jeugdtrauma's, ADHD, agressieproblematiek en psychose) en lichamelijke problematiek (hartproblemen, obesitas en rugklachten) en uitermate beperkt sociaal netwerk.

Door de Wmo consulent is één uur per week woonbegeleidig van Stichting De Linde toegewezen op basis van een opgevraagd begeleidingsplan met 7 doelen.

Argumentatie van Wmo consulent voor toewijzing woonbegeleiding

Doel 1. Erik heeft inzicht in en is bewust van zijn uitgavenpatroon.

Toekenning: Een bewindvoerder regelt alles rondom financiën voor de cliënt. Een brief naar de zorgverzekeraar of een second opinion komt niet wekelijks voor en daarom is besloten om hier tien minuten per week voor te indiceren.

Doel 2: Erik heeft structuur in huis en huishouding en overzicht in de woning.

Toekenning: Begeleiding neemt geen taken over, maar benoemt alleen wat dhr op kan pakken. Hij heeft de vaardigheden om zelfstandig zijn woning schoon te maken en te houden. De tijdsbesteding zal vijftien minuten per week in beslag nemen.

Doel 3: Erik wordt ondersteund in het bewaken van zijn psyche.

Toekenning: De GGZ is verantwoordelijk voor de psychische klachten van dhr. Begeleiding kan een observerende rol hebben. Dit gebeurt tijdens de huisbezoeken en gesprekken over de bovenstaande doelen. Wij zijn van mening dat hier geen aparte uren voor geïndiceerd moeten worden.

Doel 4. Erik kookt een gezonde maaltijd voor zichzelf en voor zijn dochter.

Toekenning: Wekelijks kan er besproken worden wat gezonde voeding is. Dhr is op de hoogte wat gezonde voeding is, maar moet gestimuleerd worden om deze te kopen en klaar te maken. Er is besloten om hier vijftien minuten per week voor te indiceren.

....

Conclusie: Alle doelen bij elkaar komt dit op zestig minuten begeleiding per week.

Ik hoop jullie wellicht niet uit te leggen waarom deze argumentatie van uren-toekenning niet is afgestemd op de weerbarstige, onvoorspelbare en complexe praktijk noch op de zelfregie van de cliënt zelf (die is niets gevraagd). Er is hier zowel sprake van onteigening van zelfregie als van onterechte reductie van complexiteit door fragmentering van de psychosociale werkelijkheid.

Dienstverlening wordt opgeknipt in verhandelbare onderdelen of 'producten' (zoals ook bij zorgzwaartepakketten en DBC's).

Voor die twee centrale problemen – onteigening van zelfregie en onterechte reductie van complexiteit - vroeg ik jullie aandacht.

Tot slot

Ik wil mijn verhaal eindigen met de volgende stelling:

Willen we dit complex leer- en praktijkontwikkeltraject van de transformatie van het sociaal domein tot een succes maken, dan zijn andragogische condities en competenties (kennis, houding en vaardigheden) van doorslaggevend belang. Hoewel zij per definitie geen pasklaar recept zijn voor succes.

De medewerkers benoemen (dikwijls impliciet) de volgende centrale kenmerken van een andragogische benadering:

- een interdisciplinaire (meerspectivistische) analyse van probleemsituaties;
- een integrale aanpak van de problemen;
- nadruk op combineren conditieverbetering en competentieontwikkeling;
- pleidooi voor een grenzenstellende dialoog als grondvorm van leren en praktijkontwikkelen;
- een strategie van gedeelde waarden
- nadruk op ondersteunen en faciliteren van het zelfreflectief, zelflerend en zelforganiserend vermogen van de actoren in het verandertraject;
- aandacht voor de persoonlijke factor; en
- een pleidooi voor participatief handelingsonderzoek.

Inhoudelijk gezien is er dus alle reden om het kennisgebied van de andragologie als sociale veranderkunde hoog op de agenda te zetten van praktijkinstellingen en kenniscentra die zich bezighouden met de transformatie van het sociaal domein.

Samenvatting van het verhaal in drie stellingen:

- 1. De transformatie van het sociaal domein impliceert een grote omslag in ons denken en doen, een kanteling die alle geledingen van gemeente, participerende organisaties en burgers raakt.**
- 2. Voor een succesvolle transitie is het belangrijk dat we 'zelfregie' opvatten als een afhankelijke – afstemmingsgerichte (systemische, dialogische) – vorm van zelfsturing op basis van eigen waarden en doeleinden van gedrag.**
- 3. Andragogische condities en competenties (kennis, houding en vaardigheden) zijn van doorslaggevend belang voor een succesvolle transitie**

Dr. Gerard Donkers 2018