



# Outreached besturen

in tijden van transitie

Martin Stam  
m.m.v. Dick Jansen, Carolien de Jong & Marc Räckers

# Colofon

Auteur: Martin Stam

Co-auteurs: Dick Jansen, Carolien de Jong en Marc Räkens

Eindredactie: MOVISIE

Omslagfoto: Dick Jansen

Vormgeving: Suggestie & Illusie

Drukwerk: Libertas

ISBN: 9789088690938

Bestellen of downloaden via [www.movisie.nl](http://www.movisie.nl) of [www.wmowerkplaatsen.nl](http://www.wmowerkplaatsen.nl).

© 2012

Alles uit deze uitgave mag, mits bronvermelding, worden vermenigvuldigd en openbaar gemaakt. Een digitale versie van deze uitgave is gratis te downloaden via onder meer [www.wmowerkplaatsen.nl](http://www.wmowerkplaatsen.nl).

November 2012

Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij financiering van het ministerie van VWS. Wmo-werkplaatsen zijn samenwerkingsprojecten tussen het ministerie van VWS en lectoraten van een aantal Nederlandse HBO-instellingen. Ze zijn gericht op beroepsinnovatie in de sociale sector in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dat doen ze via praktijkgericht onderzoek en bijdragen in diverse vorm aan onderwijs en deskundigheidsbevordering. Meer informatie is beschikbaar via [www.wmowerkplaatsen.nl](http://www.wmowerkplaatsen.nl).

De kennisproducten van de Wmo-werkplaatsen worden uitgegeven en beheerd door MOVISIE. Deze publicatie is gecoördineerd door de Utrechtse Wmo-werkplaats van Kenniscentrum Sociale Innovatie Hogeschool Utrecht.

MOVISIE is hét landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, sociale zorg en sociale veiligheid. Onze activiteiten zijn georganiseerd in vijf actuele programma's: effectiviteit en vakmanschap, participatie en actief burgerschap, sociale zorg, huiselijk en seksueel geweld en gebiedsgericht werken. Onze ambitie is het realiseren van een krachtige samenleving waarin burgers zoveel mogelijk zelfredzaam kunnen zijn.



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport



kennis en aanpak van  
sociale vraagstukken



Hogeschool van Amsterdam  
Maatschappij en Recht



# Outreached besturen

in tijden van transitie

Martin Stam

m.m.v. Dick Jansen, Carolien de Jong & Marc Räkens



# Inhoudsopgave

■ Inleiding	6
■ Hoofdstuk 1: Van systeemwereld naar leefwereld	10
■ Hoofdstuk 2: Van top-down naar bottom-up organiseren van het werk	39
■ Hoofdstuk 3: Inductief leren en ontwikkelen van innovaties	59
■ Hoofdstuk 4: Conclusies, aanbevelingen en vragen voor vervolgonderzoek	77
■ Bijlage: korte schets van de vijf onderzochte casussen	84
■ Over de auteurs	88
■ Bibliografie	89

## Voorwoord

In 2008 blijkt uit onderzoek in het beroepsonderwijs dat managers een door docenten gedragen innovatie kunnen maken en breken (Miedema & Stam, 2008). Goede managers nemen zelf aan coöperatieve processen met docenten deel. Samen ontwikkelen zij nieuwe methoden en regels, zonder de eigen kaders voorop te stellen of op te leggen. Zij moedigen reflectieve communicatie aan en profiteren zelf van de uitkomsten. Er ontstaan duurzame innovaties die studenten, docenten, werkveld en management daarna koesteren en uitbouwen. Ook blijkt dat slechte managers hun eigen opvattingen en kaders niet kunnen relativeren. Ze weten geen gebruik te maken van wat docenten tot stand brengen. Ze brengen de transformatie niet verder en benutten de uitkomsten niet voor hun eigen ontwikkeling. Via de (in)formele leiders van de vernieuwing stellen ze vooral hun eigen opvattingen en posities veilig.

Het is verrassend dat de onderzoeken die de Amsterdamse Wmo-werkplaats tussen 2009 en 2012 naar vijf beloftevolle outreachende praktijken verricht iets soortgelijks laten zien (Stam, 2012). De onderzoeken zijn opgezet om te ontdekken wat burgers en sociaal werkers anders moeten doen om de transformatie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving tot een succes te maken. Dit wil in de eerste plaats zeggen: voorkomen dat burgers in de meest kwetsbare situaties daar onder lijden. Hoewel de focus op burgers en sociaal werkers ligt, wordt duidelijk dat ook in de sociale sector managers, bestuurders en beleidsmedewerkers een succesvolle transformatie kunnen maken of breken. Alle reden om daar een boek aan te wijden.

Dit boek is gebaseerd op de uitkomsten van vijf onderzoeken. Aan het theoretische deel hebben Dick Jansen, Marc Hoijsink en Carolien de Jong bijgedragen. Dick heeft goed zicht op de klem waar de verzorgingsstaat in terecht is gekomen. Hij heeft als een ware Houdini ontsnappingswegen voor burgers, ambtenaren, bestuurders en managers geleverd. Marc is goed thuis in de theorievorming over de sociale sector. Hij heeft geholpen de actuele transformatie van de verzorgingsstaat in een historisch kader te plaatsen. Carolien heeft dilemma's aangereikt die bij zo'n transformatie in de praktijk spelen, belicht vanuit verschillende perspectieven (burgers, professionals en bestuurders). Bovendien heeft ze de tekst met kaders en schema's puntiger gemaakt. Marc Räkens heeft voor de sociale sector het principe van zelfbeschikking van burgers in kwetsbare posities geconcretiseerd. Ook heeft hij de tekst vloeiender gemaakt.

Verder droegen aan dit boek bij: burgers in kwetsbare posities, vrijwilligers, ervaringsdeskundigen, outreachende sociaal werkers, teamleiders, managers, bestuurders, ambtenaren, onderzoekers en studenten. Zij participeerden op verschillende manieren: in totaal tachtig respondenten vertelden over de vorderingen van de vijf praktijken; daarnaast namen zo'n veertig mensen deel aan de Raad van Advies en de Deelnemersraad.

Zij dachten mee over opzet, voortgang en uitkomsten van de onderzoeken. Een groep ambtenaren brainstormde met onderzoekers van de Amsterdamse Wmo-werkplaats over ‘ambtenaar nieuwe stijl’ (en omdat dit in Amsterdam gebeurde was het motto *I Ambtenaar*).

Ik bedank apart de leden van het bruisende team onderzoekers dat deel uitmaakt van het lectoraat *Outreaching werken en innoveren* van het kenniscentrum van het domein Maatschappij en Recht van de Hogeschool van Amsterdam en dat het hart vormt van de *Community* van de Wmo-werkplaats: Rosalie Metze, Ellen Bruggeman, Tineke Bouwes, Max Huber, Wim Hellings, Paulina Sedney, Fatima Bichbich, Jimmy van Noorden, Simona Gaarhuis, Sanne Rumping en Lisette Desain. Eerst verzamelden zij in elke praktijk een berg data en losse verhalen, die vervolgens tot een verhaal van een praktijk is omgesmeed. Dat verhaal verdiepten zij met steeds dezelfde analytische modellen. Hun voorwerk maakte het voor ons mogelijk uit deze vijf praktijken de plaats van stuurkracht in de transformatie van de verzorgingsstaat te destilleren.

Martin Stam

## Inleiding

*Tolling for the tongues with no place to bring their thoughts  
All down in taken-for-granted situations*

Chimes of Freedom, Bob Dylan, 1964

Dit boek beschrijft hoe beleidsmedewerkers en bestuurders van gemeenten en non-profit organisaties kunnen bijdragen aan een sociaal domein dat de krachten van mensen beter benut. Dat het op deze 'sturende' professies is toegespitst komt door de ingrijpende veranderingen die de overheid sinds een paar jaar ondergaat. De invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 is een belangrijke mijlpaal in de transitie van de Nederlandse verzorgingsstaat. Onder de noemers kanteling, transitie, transformatie (en bezuinigingen) worden gemeenten verantwoordelijk voor meer participatie, sociale cohesie en zelfredzaamheid van hun ingezetenen.

Kern van de Wmo is dat kwetsbare groepen als ouderen, gehandicapten en psychiatrische patiënten volwaardig meedoen in de samenleving door te wonen, te werken, te recreëren en te leren tussen andere burgers (Tonkens en Kohlmann, 2004). Nieuw is dat niet: ten aanzien van deze groepen is vermaatschappelijking al jarenlang uitgangspunt van overheidsbeleid (Kwekkeboom, 2010). De Wmo is een voortzetting en verdere institutionalisering hiervan (Verplanke & Duyvendak, 2009).

Omdat gemeenten door wetwijzigingen verantwoordelijk worden voor meer mensen in kwetsbare omstandigheden wordt dit een nog belangrijker bestuurslaag. Deze bestuurlijke transitie heeft grote gevolgen voor de sociale sector. Sociaal werkers moeten de eigen kracht, vraagsturing en oplossingsrichting vanuit de leefwereld van burgers meer tot uitgangspunt van hun werk maken. Onder andere in de acht bakens voor Welzijn Nieuwe Stijl heeft het ministerie van VWS deze transformatie proberen te concretiseren. In alle Nederlandse gemeenten klinkt ondertussen het perspectief door dat Hargreaves en Shirley zo mooi formuleren (2009): *'citizens coming out of their clients, customers or consumers cocoons'*. Mensen in kwetsbare omstandigheden zitten te vaak gevangen in een cocon van cliënt- of consumentrollen. Ondersteund door gemeenteambtenaren, politici, bestuurders, managers en (andere) burgers, moeten sociaal werkers hen helpen uit deze cocon te breken zodat ze vlinder (coproducent van welzijn) worden. Sociale professionals moeten minder bevoogden en overnemen en meer empoweren en ondersteunen. De Wmo is het symbool van deze paradigmawisseling (Van Ewijk, 2010, Newman en Tonkens, 2011). De eigen kracht en het oplossend vermogen vanuit de leefwereld van burgers zijn de uitgangspunten van de nieuwe verzorgingsstaat.



Dit boek gaat over outreachend<sup>1</sup> werken: het vergroten van de kansen op preventie, herstel, sociale stijging en zelfredzaamheid van specifieke groepen mensen in zorgwekkende omstandigheden. Zij beschikken vaak over een beperkt sociaal netwerk, weten zelf niet om hulp te vragen, maar hebben die wel nodig. Dat blijkt uit signalen uit hun omgeving over verwaarlozing, huiselijk geweld, dreigende huisuitzetting, eenzaamheid, overlast en dergelijke. Voor mensen in deze zorgwekkende omstandigheden blijkt een beroep op eigen kracht en zelfredzaamheid vaak te hoog gegrepen. En vaak zijn ze ook afgeknapt op hulpverlening. Wil hulp effectief zijn, dan moet die zich uitstrekken over meerdere levensgebieden en is meer nodig dan alleen hulpverlening. Daarom bekijken outreachende werkers problemen en oplossingen in een breed verband. Ze zien mensen in zorgwekkende omstandigheden niet op zichzelf maar als een exponent van een grotere groep. De omstandigheden kunnen tijdelijk of permanent zijn en leiden tot enkelvoudige of meervoudige problemen, de oorzaak kan binnen of buiten het gedrag van deze mensen liggen en de gevolgen kunnen zichtbaar (zoals bij overlast) of juist verborgen zijn (eenzaamheid). Outreachende werkers sluiten aan op de leef- en belevingswereld van mensen in kwetsbare omstandigheden. Zo maken ze contact en zoeken ze naar duurzame oplossingen voor problemen. Hoe dat in de praktijk gaat, staat in het boek *Outreachend werken als ambacht* (Huber, Räkers en Van Doorn, verschijnt in 2013 in de Wmo-werkplaatsenreeks).

In dit boek beschrijven we hoe vertegenwoordigers van stuurkracht aan deze transformatie kunnen bijdragen. Een transformatie naar een aanpak waarin mensen steeds meer zelf bepalen wie of wat er nodig is om hun vraagstukken aan te pakken. Ons onderzoek naar vijf beloftevolle outreachende praktijken met/voor mensen in kwetsbare omstandigheden is het uitgangspunt.<sup>2</sup> In 2009 riep het ministerie van VWS zes Wmo-werkplaatsen in het leven om onderzoek te doen naar sociale praktijken die invulling geven aan de Wmo. Om te waarborgen dat de verschillende aspecten aan bod kwamen, spraken de werkplaatsen onderling een spreiding van doelgroepen en prestatievelden af. De Amsterdamse Wmo-werkplaats, verbonden aan de Hogeschool van Amsterdam, deed de afgelopen drie jaar onderzoek naar de Wmo en outreachend werken. De professionals in de onderzochte praktijken<sup>3</sup> zoeken verbinding met krachten en oplossingen in de leefwereld:

- 1 'Outreachend' is slecht Nederlands, maar raakt toch ingeburgerd. Een Nederlandse term die de lading dekt, is er niet. Verderop bezondigen wij ons aan meer Nederengels, zoals 'bottom-up', 'top-down', 'stakeholders', 'governance' en 'assessments'. De lezer zij gewaarschuwd!
- 2 Zie voor het eindrapport over deze vijf onderzoeken door de Amsterdamse Wmo-werkplaats: M. Stam (2012), *Geef de burger moed*. Zie bijlage 1 voor een korte beschrijving van deze vijf praktijken.
- 3 De namen die hier aan de praktijken gegeven worden, zijn niet de echte namen. Anonimisering is van tevoren aan de respondenten in het onderzoek beloofd. Dat garandeert dat zij vrijuit kunnen spreken en dat werkelijk zicht mogelijk wordt op de spanningen, conflicten en tegenstellingen waarmee een transformatie gepaard gaat.

- a. Een project met tienermoeders, PJM: dat benadert *tienermoeders* met ‘peers’ (empowerment van individuen en groepen) in plaats van individueel.
- b. Een project met ex-daklozen, DIZ: *ex-daklozen* wonen in zelfbeheer in een zelfstandige woonvoorziening en geven door onderlinge samenwerking en ‘samensturing’ met professionals invulling aan hun eigen herstel.
- c. Een project met *ouderen in kwetsbare omstandigheden*, PLV: maatschappelijk dienstverleners en vrijwilligers (mentoren) slaan de handen ineen om de zorgwekkende eenzaamheid van *vaste klanten* van een loket Zorg en Samenleven terug te dringen.
- d. Een project met *geïsoleerd levende mensen*, MSS: nauwe samenwerking tussen overheid, professionele organisaties en zelforganisaties maakt duidelijk wie wat waarom kan en moet bijdragen naar sociaal geïsoleerde huishoudens.
- e. Een project met *hangjongeren*, PVS: samenwerking tussen gemeente, politie en welzijn moet eenduidigheid brengen in de omgang met hangjongeren op straat en ruimte geven aan effectief handelen waarbij ouders betrokken worden.

Onderzoekers volgen een jaar lang (2010) de deelnemers aan een outreachende praktijk. In dat jaar vindt de eerste fase van het onderzoek plaats. Die richt zich op processen van betekenisgeving<sup>4</sup> en vormt de ‘warme’<sup>5</sup> kant van het onderzoek. Daarbij gaan onderzoekers samen met deelnemers op zoek naar verhalen over de transformatie. Na driekwart jaar zijn deze verhalen – aangevuld met informatie uit verslagen en andere documenten over de praktijk – vertaald in een leerbiografie<sup>6</sup>. Deze tekst is gebruikt om de verschillende lagen van de organisatie in hun gesprek over de transformatie met elkaar te verbinden en is voor feedback aan de deelnemers voorgelegd. Zo wordt gestimuleerd dat de deelnemers oordelen over het onderzoek uitspreken. Dit cyclische model van valideren van uitkomsten (eerst individueel over de eigen uitspraken, later collectief over de bundeling van uitspraken en verhalen in de leerbiografie) biedt geïnterviewden de mogelijkheid om uitspraken en interpretaties te bevestigen, te hernemen, aan te vullen en commentaar te geven op uitspraken van anderen. Al doende ontstaat zo *a-jointly-told-tale*, een gemeenschappelijk verhaal.

- 4 Betekenisgeving verwijst niet alleen naar kennisontwikkeling, maar ook naar praktijkontwikkeling. Het gaat om een ‘warm’ en geëngageerd proces dat de wetenschapsfilosoof Bruno Latour onderscheidt van ‘koude’ wetenschap: *Science is supposed to be cold, straight, and detached; research is warm, involving, and risky. Science puts an end to the vagaries of human disputes; research creates controversies. Science produces objectivity by escaping as much as possible from the shackles of ideology, passions, and emotions; research feeds on all of those to render objects of inquiry familiar* (Latour, 1998, p. 208).
- 5 Warm refereert aan dichtbij c.q. in de uitvoeringspraktijk. Een specifiek kenmerk van HBO-onderzoek.
- 6 Leerbiografie als vertaling van ‘Learning History’ ontleen we aan Miedema & Stam. We baseren de beschrijving van de Leerbiografie op het Field Manual for a Learning Historian (Version 4.0, October 28, 1996, door Art Kleiner & George Roth, MIT).

Daarna komt de 'koude' fase van het onderzoek (in 2011). Daarin is op basis van de data uit de 'warme' fase en met behulp van theorie gekeken hoe een overheid 'nieuwe stijl' professionals en mensen in kwetsbare omstandigheden kan ondersteunen. We vinden dat zo'n overheid zich voor drie opgaven geplaatst ziet:

- a. *Van systeem- naar leefwereld*: hoe kan zij aan de groei van de door haar gecreëerde systeemwereld een halt toeroepen ten gunste van de krachten in de leefwereld? Dat lukt haar niet door zich terug te trekken en mensen het maar zelf te laten uitzoeken. Die zullen zeggen: 'Waarom moet ik voor mijn buurvrouw zorgen nu de overheid het niet meer doet?' Zo'n transformatie slaagt alleen als de overheid actief uitgaat van de leefwerelden van mensen en hierbij aansluiting zoekt.
- b. *Van top-down naar bottom-up aansturing van de sociale sector*<sup>7</sup>: hoe kan de overheid top-down stimuleren dat burgers en professionals bottom-up hun vrijheid en verantwoordelijkheid nemen? Politici, ambtenaren en bestuurders moeten daarvoor af van het vertrouwde, maar ook weinig cocreatieve kongsi-model tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en op zoek naar meer interactieve en 'lerende' partnerships met uitvoeringsorganisaties en burgers.
- c. *Van deductief naar inductief leren en ontwikkelen*: hoe kan de overheid deze transformatie van de verzorgingsstaat meer gronden op lokale kennis in plaats van uitsluitend op gegeneraliseerde kennis die 'de' werkelijkheid terugbrengt tot een aantal – liefst meetbare – indicatoren? Hoe kan de overheid de kennis en het innovatief vermogen van burgers en sociaal werkers beter benutten?

Deze drie opgaven worden in dit boek uitgediept en vertaald naar nieuwe rollen voor de vertegenwoordigers van stuurkracht: gemeenteambtenaren en managers van instellingen en hun opdrachtgevers in bestuur en politiek. Hoofdstuk 1 behandelt de vraag hoe de krachten in de leefwereld van mensen in kwetsbare omstandigheden beter benut kunnen worden en waarom daarvoor het terugdringen van de systeemwereld nodig is. In hoofdstuk 2 komt aan bod hoe de transformatie van het primaire proces van het sociaal werk gevolgen heeft voor de secundaire werkprocessen (meer bottom-up, minder top-down). Hoofdstuk 3 gaat over de vraag welke andere vormen van samen leren in de ontwikkeling van praktijken voor zo'n transformatie nodig zijn. Hoofdstuk 4 brengt deze drie opgaven in samenhang in conclusies, aanbevelingen, discussiepunten en vragen voor vervolgonderzoek.

7 De sociale sector is het geheel aan sociale krachten dat – ingebed in wetten, regels en sociale voorzieningen – dagelijks gestalte krijgt in de sectoren welzijn, wonen, zorg, onderwijs en sociale zekerheid.

## Van systeemwereld naar leefwereld

In de onderzochte outreachende praktijken proberen mensen, gesteund door hun netwerk, vrijwilligers en sociaal werkers, tot grotere participatie en zelfredzaamheid te komen. Deze praktijken leveren kennis op over hoe het is om te werken vanuit de leefwereld. En ook kennis over belemmeringen, want het appèl op de eigen kracht van mensen in kwetsbare omstandigheden gaat bij zowel burgers als professionals met onwennigheid en weerstand gepaard. Onderzoek toont aan dat deelnemers aan eigen krachtconferenties tevreden zijn over de resultaten, maar dat zij ook moeite hebben met het loskomen van de ‘klantrol’ (Wesp 2009). Eigen onderzoek (Stam c.s. 2009) wijst uit dat sociale professionals niet altijd vanzelf bereid zijn om samenwerking te zoeken met krachten in de leefwereld of met het web van andere professionele krachten en instellingen rond mensen in kwetsbare omstandigheden. Wat is er nodig om die onzekerheid en aversie te laten kantelen tot vruchtbare samenwerking?

### We beantwoorden in dit hoofdstuk zeven vragen:

1. Hoe komt het dat er veel mensen zijn in kwetsbare omstandigheden?
2. Wat maakt dat zij er niet zelf uitkomen?
3. Waarom is de steun van professionals uit de systeemwereld aan deze mensen onvoldoende?
4. Wat is werken vanuit de krachten van de leefwereld?
5. Waarmee worstelen outreachende werkers in de transformatie van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’?
6. Wat moeten vertegenwoordigers van stuurkracht doen en laten om de aansluiting met krachten in de leefwereld te bevorderen?
7. Wat hebben vertegenwoordigers van stuurkracht nodig?

### 1.1 Hoe komt het dat er veel mensen zijn in kwetsbare omstandigheden?

Kwetsbaarheid is van alle tijden en hangt samen met een combinatie van maatschappelijke positie, gebrekkig eigen sociaal netwerk en persoonlijke factoren zoals beperkingen (bijvoorbeeld ouderdom), stoornissen en riskant gedrag (bijvoorbeeld verslaving). Op het eerste gezicht lijkt het met de toenemende kwetsbaarheid in Nederland wel mee te vallen. Ons land steeg in 2011 naar de derde plaats van de *Human Development Index* van de Verenigde Naties. Alleen Noorwegen en Australië gaan ons voor op de mix van indicatoren als welvarendheid, arbeidsproductiviteit en onderwijspeil. Toch is een grote groep Nederlanders (zie de jaarlijkse armoedemonitors, armoedeberichten en armoedesignalen van CBS, SCP, de G4-gemeenten en verder Engbersen, 1990, Engbersen & Snel,

1997, Jehoel-Gijsbers c.s., 2001 en Vrooman, 2011) steeds minder zeker van deelname aan en opvang en steun door de samenleving. Het Armoedesignalement van december 2011 (SCP, 2011) stelt dat zo'n 6% van de Nederlandse huishoudens arm is. Een deel van deze groep heeft zelfs te weinig besteedbaar inkomen voor noodzakelijke levensbehoeften als voedsel en kleding. Anderen kunnen deze basisbehoeften wel betalen, maar hebben geen geld om lid te worden van een club of er een keer op uit te gaan. Deze mensen lopen het risico op sociale uitsluiting. Er wordt in dit verband wel gesproken van een 'nieuwe' onderklasse en van een tweedeling die de afgelopen decennia in onze samenleving is ontstaan.

Uit welke groepen bestaat die onderklasse? Het Sociaal en Cultureel Planbureau (Schnabel c.s. 2008) maakte voor de regering een overzicht bij wie in Nederland sprake is van een ernstig tekort aan sociale samenhang.

#### **Het SCP onderscheidt:**

1. alleenstaande ouderen met ernstige lichamelijke beperkingen of ernstige psychische stoornissen, die weinig of geen hulp ontvangen;
2. ongeveer 10-15% van de jongeren tot 25 jaar die niet schoolgaan en niet werken en duidelijk kampen met problemen in het persoonlijk en maatschappelijk functioneren;
3. langdurig werklozen en jonge arbeidsongeschikten;
4. maatschappelijk marginalen, zoals verslaafden, dak- en thuislozen, chronisch psychiatrische patiënten en etnische minderheden die van een uitkering afhankelijk zijn.

Volgens het SCP gaat het om ongeveer 10% van de bevolking. Schnabel c.s. (2008) nuanceren hun opsomming door te stellen dat deze groepen onderling sterk verschillen in de aard van het tekort aan sociale samenhang. Bij 'ouderen' gaat het om verlies van contact met hun sociale omgeving en de samenleving, maar hun armoede is geen bedreiging voor de samenleving. Dat is wel zo bij de 'maatschappelijk marginalen'. Die zijn vaak zichtbaar en hinderlijk aanwezig en staan in het gebied waar ze zich ophouden het sociale vertrouwen in de weg, zeker als ze criminelen aantrekken of zelf crimineel actief zijn. Verder vermeldt het SCP-rapport dat langdurig werklozen vaak lijden onder verlies van sociale status en sociale contacten. Als persoon voelen zij zich slachtoffer van 'sociale uitsluiting' en horen zij er steeds minder bij, maar tegelijkertijd is hun positie ook uitdrukking van de solidariteit van de samenleving als geheel en zorgt hun uitkering er vaak nog voor dat zij niet tot de zes procent armen behoren. Ten slotte is het bij jongeren en allochtonen die afhankelijk zijn van een uitkering de vraag of ze voldoende eigen kracht en aansluiting kunnen ontwikkelen om toch gewaardeerde en gerespecteerde leden van de samenleving te worden.

## 1.2 Wat maakt dat zij er niet zelf uitkomen?

Bij zijn bezoek aan Amsterdam op 8 november 2009 (Felix Meritis) kreeg Jürgen Habermas de vraag voorgelegd of hij het begrippenpaar systeem- versus leefwereld nog steeds gebruikte. Toen hij dit begrippenpaar uitwerkte (Habermas, 1981) vond hij het een cruciaal onderscheid. Systeemwereld staat voor de staat en economie, media, macht en geld. Leefwereld is de rest: de privé-sfeer van familie, dorp en wijk met zijn gewoonten, omgangsvormen, opvoeding e.d. Leefwereld betekent de achtergrond die mensen delen, en is daarmee een reservoir aan gedeelde waarden en begrippen waaruit zij putten. Het is de 'plek' waar we ons leren gedragen, dagelijkse routines eigen maken en conflicten oplossen en vermijden. In de leefwereld zijn sinds de jaren tachtig culturele en religieuze gemeenschappen zodanig in belang toegenomen dat Habermas spreekt van een post-seculier tijdperk. De leefwereld is ook de bron voor maatschappijkritiek. Die is volgens Habermas hard nodig omdat de systeemwereld de neiging heeft de leefwereld over te nemen, via de economie en de macht van de staat. Hij bevestigde in Felix Meritis dat het onderscheid tussen leef- en systeemwereld nog steeds nuttig is, enerzijds vanwege de expansie van 'overweldigende mondiale maatschappelijke krachten' (die er voor zorgen dat de staatsbureaucratie door de markt verdrongen dreigt te worden) en de toegenomen en doorgaande lokale differentiatie, individualisering en migratie anderzijds. Die maken van de leefwereld steeds minder een homogene identiteit. De som van beide ontwikkelingen leidt tot desintegratie van gemeenschappen en uitsluiting van groepen aan het maatschappelijke verkeer. Steeds meer worden de eigen kracht en het oplosend vermogen van de omgeving van deze mensen door vier 'overweldigende mondiale maatschappelijke krachten' bedreigd: *globalisering, commercialisering, individualisering en economisering*.

*Globalisering* heeft tot migratie van grote groepen mensen geleid en daarmee tot verarming van de geografische binding van mensen met elkaar (niet alleen door de komst van vluchtelingen en gastarbeiders, maar ook doordat kinderen uit de arbeidersklasse doorleerden en wegtrokken uit de plaatsen waar hun families decennialang in de industrie hun brood verdienden). Het vanzelfsprekende lokale draagvlak van de leefwereld in dorpen, buurten en families raakt zo verstoord.

*Commercialisering* in samenhang met de voortschrijdende technologisering leidt ertoe dat we steeds meer leven in de spektakelmaatschappij die al in de jaren zestig werd voorspeld (Lefebvre, 1965; Debord 1967). Op alle continenten worden mensen met wereldwijde campagnes (marketing, merken en modes) verleid om net zo te leven als alle andere mensen, waarbij rijken en 'BN-ers' rolmodellen zijn. Dat gebeurt met geraffineerde methoden die tot in de huiskamer en het onderbewuste doordringen (zie Klein, 2000; Barber, 1995, 2008). Kinderen, jongeren en volwassenen worden tot consument gemaakt. Hun ambities en voorstellingsvermogen worden gekanaliseerd in koopwaar en omgezet in koopgedrag, waar veel mensen zich diep voor in de schulden steken.

*Individualisering* maakt dat het fysieke contact met familie, vrienden, collega's en buurtgenoten afnam en het aantal echtscheidingen steeg (Giddens, 2006). Verschillen tussen mensen worden steeds meer in termen van persoonlijke verdienste of falen gezien. Wie faalt is een loser en wie succesvol is een winner. De winner-loser ideologie hangt nauw samen met de economisering van het maatschappelijk leven, die de laatste dertig jaar een hoge vlucht nam. 'Eigen schuld, dikke bult' verdringt het oude ethische beginsel: 'Zalig zijn de armen van geest'.

*Economisering* betekent dat het marktdenken overheersend wordt (Sandel, 2012). Economisering heeft de morele bedding van de samenleving sterk veranderd. Judt (2010) stelt voor – tegen de tijdgeest in – om de waarde van zaken niet uitsluitend economisch te bekijken. Die waarde kan 'behalve economisch ook sociaal, milieutechnisch, menselijk, esthetisch en cultureel zijn.' (p. 220). Hij wijst op 'de ondermijnende gevolgen van afgunst en weezin die in duidelijk waarneembare ongelijke gemeenschappen naar boven komen' (p. 185). Een samenleving die ongelijkheid toestaat, creëert zijn eigen sociale moeras. Terugdringen van ongelijkheid werkt volgens hem zelfbevestigend: hoe gelijkjer we worden, des te gelijkjer we denken te kunnen worden. Adam Smith schreef het al in 1759: 'De neiging om rijke en machtige mensen te bewonderen en zelfs welhaast te aanbidden en mensen van arme dan wel gewone komaf zo niet te verachten dan toch wel te negeren (...) is de belangrijkste en meest universele oorzaak van de corruptie van ons morele besef.'

Door deze vier ontwikkelingen is juist bij mensen in kwetsbare omstandigheden de kracht van de traditionele leefwereld flink onderuit gehaald, met de bijbehorende negatieve gevolgen voor sociale samenhang, draagkracht en zelfredzaamheid. Daar komt bij dat vanaf de jaren tachtig, toen deze macro-ontwikkelingen een hoge vlucht namen, de sociale sector het als steun en vangnet voor deze mensen steeds meer liet afweten.

### 1.3 Waarom is de steun van professionals uit de systeemwereld aan deze mensen onvoldoende?

---

De organisatiefilosofie die als New Public Management (NPM) bekend is geworden, heeft de zelfredzaamheid van mensen in kwetsbare omstandigheden geen goed gedaan. NPM zet sterk in op een dual systeem:

- bevordering van vermaatschappelijking en
- bedrijfsmatiger inrichten van de sociale sector. Netto heeft dat echter geleid tot verslechtering van de zelfredzaamheid van mensen in kwetsbare omstandigheden.

### 1.3.1 Vermaatschappelijking

Tegenover de ontwikkelingen die bijdroegen aan meer ongelijkheid en sociale desintegratie staat de vermaatschappelijking. Dat is de ontwikkeling – aarzelend<sup>8</sup> bevorderd en gesteund door politiek en overheid – om de oplossing van problemen bij mensen terug te leggen. Vermaatschappelijking betekent dat zorg en welzijn minder door instituties en professionals worden geleverd en meer door de samenleving zelf. Dat betekent ook een verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar burgers. De vermaatschappelijking komt als eerste op gang in de zorg voor mensen met ernstige en langdurige psychiatrische problemen. Daar betekent vermaatschappelijking dat iemand vanuit een positie buiten het gewone maatschappelijke verkeer en buiten het alledaagse sociale leven weer deelneemt aan dat maatschappelijk leven (Baart, 2001; Kal, 2001). De term is in eerste instantie gebruikt om extramuralisering van een ideologisch jasje te voorzien. Door buiten de instelling te wonen zouden mensen deelnemen aan de samenleving (in een buurt, via werk, onderwijs of dagbesteding, verenigingen, enz.) maar de zorg wordt nog steeds door instellingen/professionals geleverd. Het maatschappelijke isolement van mensen met psychische problematiek wordt doorbroken door daar omheen maatschappelijke steun te organiseren (Van Hoof e.a., 2004). Doel is ‘een zo gewoon mogelijk leven’ of ‘zo weinig mogelijk gedwongen opnamen’. De steun is vooral gericht op het vergroten van stabiliteit en ‘rust’. Dit biedt weinig soelaas voor eenzaamheid, het gebrek aan zinvolle bezigheden en het beperkte sociaal netwerk. Daarom is men de vermaatschappelijking later meer gaan richten op het sociale: doorbreken van isolement<sup>9</sup>.

Pas de laatste jaren is het idee opgekomen, dat de zorg door de samenleving wordt geleverd. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen mantelzorg en zorg door vrijwilligers en (algemene) maatschappelijke organisaties. Dat zijn verschillende categorieën binnen de samenleving.

Duyvendak en Hurenkamp (2004) tonen aan dat solidariteit en sociale betrokkenheid niet zijn verdwenen, maar dat moderne gemeenschapszin vaak via ‘lichte’ gemeenschappen loopt, waar de banden lossen, kortstondiger, opener en informeler zijn. Dat neemt niet weg dat de kans is toegenomen dat mensen die geïsoleerd raken vervolgens marginaliseren of vereenzamen. De ondersteuning vanuit de civil society door vrijwilligers, maatjes, mantelzorgers, ervaringswerkers en andere informele krachten blijkt hier vaak niet tegen opgewassen. Dat heeft niet zozeer te maken met onverschilligheid of een harde opstelling van mensen, maar met de effecten van de vier ‘overweldigende

- 8 Over dat aarzelende meer in §1.3.2 Het heeft trouwens zelden te maken met gebrek aan inzicht en goede wil, maar meer met institutionele belangen van zorg- en welzijnsorganisaties en met een overdaad aan regels. Zo stelt de Amsterdamse wethouder Eric van der Burg (2011) dat de zorg – en de uitvoering van de Wmo – in Amsterdam om drie redenen vastloopt: te weinig gericht op noodzaak, te veel loketten en te veel schotten.
- 9 Deze eerste vermaatschappelijking van mensen die buiten het maatschappelijke leven staan, heeft voor veel sociale problemen gezorgd, omdat burgers en instituties lang niet altijd goed op deze taak voorbereid zijn en de benodigde competenties ervoor bezitten. Die melden dat hun ondersteunende rol belastend is en dat die alleen door meer professionele hulp - ook voor henzelf - vol te houden is.



mondiale maatschappelijke krachten' (globalisering, commercialisering, individualisering en economisering). En met gebrek aan samenwerking, onvoldoende generalistische competenties bij sociaal werkers, overbelasting van informele krachten en vraag- en handelingsverlegenheid van mensen (Linders, 2010). De sociale sector blijkt niet goed in staat verbinding te maken tussen professionele, informele en eigen krachten van mensen. Door NPM zijn veel professionals op afstand van de leefwereld van mensen in kwetsbare omstandigheden gaan werken (ze houden spreekuren in kantoren, zitten achter loketten en voeren gesprekken met cliënten buiten de context van het huishouden en zijn omgeving). Daardoor zijn ze hun werk ook minder op het activeren van eigen kracht en zelfredzaamheid van mensen gaan richten.

### 1.3.2 New Public Management

De opkomst van NPM hangt nauw samen met de grote verwachtingen die aan het eind van de Koude Oorlog ontstaan over de mogelijkheden van marktwerking. Francis Fukuyama (1992) voorspelt met het einde van de Koude Oorlog ook het einde van de vooruitgang van de menselijke geschiedenis. De parlementaire democratie en de markteconomie zegevieren definitief: *the endpoint of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government*. Bestuurders en politici worden overmoedig en dogmatisch. NPM komt voort uit een neoliberale kritiek op de overheid: die moet efficiënter, effectiever en minder log en omvangrijk worden. Veel taken worden afgestoten en aan marktpartijen overgelaten.

NPM wil ook de sociale sector marktgericht maken. Het beeld begin 21e eeuw: de bureaucratische overheid (Tonkens, 2002) hamert op zorgvuldigheid, voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid, maar belemmert maatwerk en snelheid; uitzonderingen zijn niet toegestaan. De ambtenarij leidt zijn eigen leven, waarop mensen eerder gelaten dan woedend reageren met de metafoer van de traag draaiende ambtelijke molens en grappen over luie ambtenaren. Sociaal werkers zijn intermediairs tussen de leefwereld van mensen en de systeemwereld van de bureaucratische overheid. Met de groei van de overheid in de jaren zestig en zeventig groeit ook het urgentiegevoel om beter zicht te krijgen op de relatie tussen kosten en baten van de overheid. De overheid wordt niet langer beschouwd als een natuurverschijnsel waarmee je moet leren leven, maar eerder als een hopeloos verouderd ambtenarenbolwerk dat steeds meer belastinggeld kost en de welvaartsgroei van de 'BV Nederland' belemmert. Waarom zou de overheid niet als een bedrijf met werknemers gerund kunnen worden? Waarom zouden haar taken niet net zo goed - of beter - door de markt uitgevoerd kunnen worden?

De marktlogica van NPM hamert, behalve op transparantie, op snelheid en efficiëntie. Die wordt verkregen door individualisering van problematiek en door lineaire vormen van sociaal-technologische planning en controle. De sociale sector wordt op een nieuwe leest van 'value for money' en efficiëntie geschoeid, geholpen door managers die vaak uit het bedrijfsleven afkomstig zijn. Beleidsdoelen worden zo geformuleerd dat de effec-

ten meetbaar zijn. Diensten worden producten met afgebakende tijdseenheden voor de inzet. Dat alles moet de productiviteit en de kwaliteit van het werk vergroten en de kosten drukken.

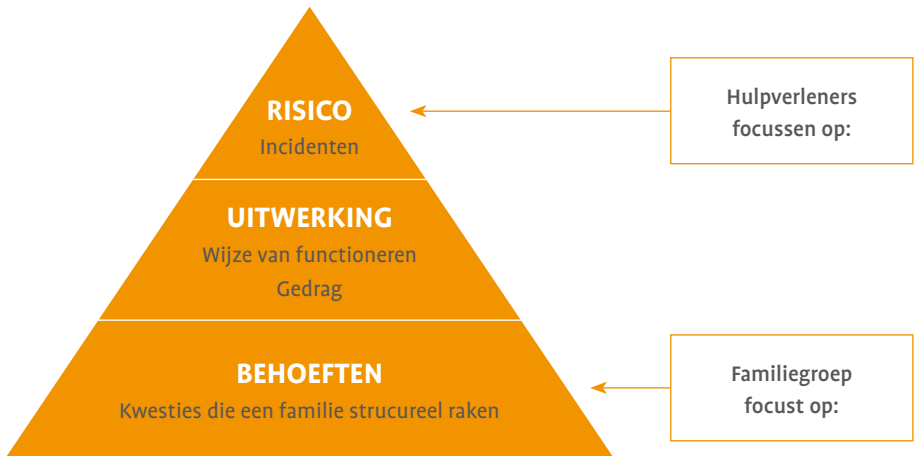
NPM is vanaf de jaren tachtig de dominante ideologie in de organisatie van welzijnswerk, onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid. De managementcultuur die dit met zich meebrengt maakt dat artsen, docenten en sociaal werkers minder baas zijn in ziekenzalen, klaslokalen en wijken<sup>10</sup>. Sociaal werkers verliezen hun intermediaire rol tussen systeem- en leefwereld; ze worden steeds meer onderdeel van de overheid. Aanvankelijk omarmt de sociale sector deze filosofie (Tonkens, Hoijsink en Gulikers, 2012) omdat NPM een antwoord lijkt op drie steeds terugkerende kritieken op de sector, die

1. zijn eigen vraag zou creëren,
2. mensen afhankelijk zou maken,
3. geen verantwoording zou afleggen over werkwijzen en resultaten.

Welzijnsinstellingen worden door NPM-principes gedwongen afstand te nemen van de leefwereld. Ze trekken zich terug in een systeemwereld van loketten, spreekuren, procedures en protocollen. Maar NPM als correctie op een bureaucratische aanpak heeft zelf ook weer correctie nodig. De lineaire logica van NPM (van achter een loket kun je per uur wel vijf à tien klanten helpen) botst met de cyclische vormen van ondersteuning, die gericht zijn op herstel en empowerment (Donkers, 2010; Van Regenmortel, 2010). Uit de problemen komen kost tijd: een sociaal werker moet aansluiten bij waar iemand is en van daaruit werken aan motivatie en zelfredzaamheid. Volgens Van der Lans (2008) zijn sociale professionals steeds minder 'naast' en steeds meer 'boven' kansarmen gaan staan. Daardoor richten zij zich ook minder op het activeren van eigen kracht en zelfredzaamheid. Door het sociale domein top-down bedrijfsmatig in te richten raken de krachten en kansen, maar ook de erosie van de leefwereld van mensen in kwetsbare omstandigheden buiten beeld. De Eigen Kracht Centrale vat dit treffend samen: 'Families en groepen richten zich op behoeften, professionals focussen op risico's.'

<sup>10</sup> Jeroen Hoenderkamp (2008) onderscheidt in navolging van Pollitt & Bouckaert (2004) vijf strategieën waarmee NPM het Weberiaanse bureaucratische model te lijf gaat: a. *distancing and blaming* (politici nemen afstand van de overheid); b. *tighten up traditional controls* (budgetten bevriezen, vacaturestops afkondigen, ambtenaren laten afvloeien en werk in protocollen vastleggen); c. *modernize the administrative system* (concepten uit de marktsector worden vertaald naar de publieke sector: begrotingssystematiek, prestatiebeloning, output-financiering); d. *marketize the administrative system* (waarbij publieke organisaties worden gedwongen om op een quasi-markt met elkaar te concurreren); e. *minimize the administrative system* (de overheid stoot taken af).

## Piramide Risico Behoefte



De overheid zit in een spagaat. Zij wil wel meer een beroep doen op de eigen kracht van burgers, maar heeft ondertussen haar handen vol aan het uitvoeren van de NPM-filosofie. Zij stimuleert de bedrijfsmatige inrichting van het sociaal werk en ziet kansen om de (schaarse) middelen transparanter en rechtvaardiger te verdelen. Ongelijke behandeling is een doodzonde; voor de wet is iedereen gelijk. Gelijke behandeling wordt geborgd met beleidsregels en vastgelegd in verordeningen en uitvoeringsbesluiten. De toegang tot algemene middelen wordt met grote zorgvuldigheid omgeven, zodat besluiten over toekenning of weigering niet leiden tot bezwaar vanwege onzorgvuldig bestuur. Maatwerk voor mensen in kwetsbare omstandigheden lijkt met deze uitgangspunten van zorgvuldig bestuur op gespannen voet te staan. Gelijke monniken, gelijke kappen. Dat geldt zowel voor mensen als voor uitvoerende organisaties die in aanmerking komen voor subsidies, voorzieningen of contracten. De overheid ontwikkelde een stevig instrumentarium om gelijke behandeling vorm te geven. Het verwerven van contracten voor overheidsopdrachten gaat gepaard met open procedures voor offertes. Soms via getrapte systemen waarbij inschrijvers eerst hun kwaliteiten en expertise moeten aantonen. Voor subsidies gelden vergelijkbare procedures: ook hier zien we in toenemende mate aanbesteding van subsidieovereenkomsten. De gedachte is dat marktwerking door concurrentie tot betere dienstverlening leidt. In werkelijkheid wint steeds vaker de aanbieder die zich in de aanbestedingsprocedure ogenschijnlijk het beste aan de eisen van de systeemwereld weet aan te passen. Zo worden middelen doelen en raken onderliggende waarden en principes van de verzorgingsstaat op de achtergrond.

### Het rechtvaardigheidsprincipe

Toen de overheid de charitas overnam, werden zorg en bijstand van een gunst tot een recht. De overheid werd hoeder en financier – op basis van belastingopbrengsten – van omvangrijke zorgarrangementen. Juist vanwege de gelijke behandeling moet bij de toedeling hiervan ongelijke behandeling worden voorkomen. Vanwege de beperkte middelen moeten deze op basis van een *systeem* goed verdeeld worden. Dat systeem is niet: wie het eerst komt, die het eerst maalt. Of: de hardste schreeuwer krijgt het meest. Het systeem van de verzorgingsstaat berust op het principe dat de zwaarste gevallen de meeste aanspraak kunnen maken.

### Het compensatiebeginsel

Gebaseerd op de beperking die men heeft, bestaan er voor degenen die aanspraak maken op overheidsondersteuning verfijnde systemen van categorisering<sup>11</sup>. Een beperking wordt zo gecompenseerd dat men in staat is om zo zelfstandig mogelijk te leven. Dat is een groot goed, maar omdat dit systeem is gebaseerd op belemmeringen als functieverlies, beperking of stoornis treedt ook een gevaarlijk psychologisch mechanisme van labeling in werking. Op het moment van indicatie gaan veel burgers zich met hun beperking identificeren. De burger wordt zijn beperking. Niet langer telt wat hij nog wel kan, maar wat hij niet meer kan. Door dat mechanisme is in de verzorgingssamenleving een slachtoffercultuur ontstaan. De compensatie van de beperking wordt een doel op zichzelf. Dat het gevaarlijk is om mensen te categoriseren op basis van beperkingen wordt duidelijker naarmate het aantal categorieën toeneemt. Binnen het onderwijs heeft het recht op compensatie van beperkingen tot wildgroei geleid: dyslexie, autisme, PPD-NOS, dyscalculie, ADHD, ADD. Als we de vraag tegen het licht houden waarom er tegenwoordig zo extreem veel kinderen zijn met een ontwikkelingsstoornis, wordt de corruptie van het systeem duidelijk. Komt het door werkende ouders, de stress- en prestatie maatschappij, luchtvervuiling, voedseladditieven? Als we alleen deze externe factoren beschouwen, dan zien we over het hoofd dat vijf partijen baat hebben bij een indicatie die *recht* geeft op compensatie:

1. de school krijgt extra geld,
2. de ouder krijgt erkenning voor de zware taak als opvoeder,
3. het kind krijgt vormen van vrijstelling,
4. de expert kan zijn uren declareren en
5. de medische industrie kan omzet draaien.

<sup>11</sup> Compensatie op basis van een gebrek komt al voor in het Oude Testament: oog om oog, tand om tand. De straf voor een dader die bij iemand een lichamelijk gebrek had veroorzaakt, was direct gekoppeld aan het verlies van een vinger, voet of arm. Er was zelfs verschil per vinger. De duim telde uiteraard veel zwaarder dan de wijsvinger. Die weer veel zwaarder telde dan een pink. Vertaald naar het heden leidt dat complexe afwegingskader tot de vaststelling of iemand wel of niet in aanmerking komt voor een vergoeding of voorziening. En vaak wordt de uitvoerende organisatie in het verlengde daarvan afgerekend op het aantal verstrekkingen.

Resultaat: het kind gaat onderpresteren omdat het zich gedraagt naar de gediagnosticeerde beperking. Zo loopt uiteindelijk de Wajong-regeling vol (Hermanns, 2010).

### Dyscalculie-lied

3 maal 3 is .... Ehhhh .... 6? .... 7? .... 33? .... 9? .... 12?  
Ieder zingt zijn eigen lied  
Als ik dit niet tellen kan  
Dan zing ik lekker niet!

### Dyslexie-lied

Dire maal dire si ngeen  
leedr zgnit z'n egein leid  
Deir mala dier is neeng  
Ki sanp dti leidej niet!

### Autisme-lied

Drie maal drie is negen  
Ik zing hier mijn eigen lied  
Zing ik dan door alles heen  
Dan merk ik dat toch niet!

### ADHD-lied

DRIE MAAL DRIE IS NEEEEEE- GEEEEEEEN!!!!  
IEDER SCHREEUWT Z'N EIGEN LIED!!!!  
IK ZING DIT LIED WEL HONDERD KEER!!!!  
WANT STOPPEN KAN IK NIET!!!

### ADD-lied

Drie maal dr .... Hé, een vogel! Zingen? .... Oh ja. Drie maal drie is negen.  
Ieder .... mooi weer buiten zeg! Wat? Oh ja. Ieder zingt zijn eigen lied.  
Drie maal .... ehhhh .... Wat deed ik hier ook al weer?

Grappjes uit de leefwereld over de vergaande categorisering

We zijn ons gaan realiseren dat deze vorm van compensatie de creativiteit van mensen doodt en hen verleidt te gaan denken in termen van 'recht hebben op'. Mensen gaan zich met hun gebrek identificeren in plaats van dat ze hun beperking compenseren met de ontwikkeling van resterende vermogens. De identificatie met het gebrek leidt uiteindelijk tot een gevoel van machteloosheid en willekeur omdat mensen nu eenmaal niet in categorieën zijn in te delen. Categoriseren leidt tot reductie van mensen.

## Proces- of productgericht maatwerk

Als reactie op deze reductie streven we naar maatwerk. Dat kan nu door het faciliteren van mensen met een beperking met een mix van verschillende voorzieningen uit het bestaande vergoedingensysteem. Ontbreekt een ´product´, dan wordt dat opgevangen met een mix van andere vormen van zorg. Niemand is hier blij mee, maar het is wel een uitweg. Er is nu eenmaal geen mandaat om met zorgorganisaties afspraken te maken om voor een uniek geval passende zorg aan te bieden. Terwijl dat juist wel zou moeten. Als antwoord worden nu steeds meer categorieën met bijpassend aanbod bedacht. Beter zou zijn om een uitvoerende organisatie het mandaat te geven om op basis van expertise een passend pakket aan te bieden, gericht op het versterken van eigen kracht, gebruik makend van het netwerk en met compensatie van wat dan nog ontbreekt. Iedere burger met beperkingen een eigen pakket. Hoewel er binnen de overheid steeds meer stemmen opgaan om af te stappen van het doorgesloten categoriseringssysteem, blijkt loslaten en vertrouwen nog lastig. Handvat kan zijn om met een degelijke proces- en casusbeschrijving voldoende waarborg te bieden voor toetsing van de gelijke behandeling. In een verordening kan de werkwijze voor beoordeling, afweging en toekenning vastgelegd worden. Dit geldt ook voor het mandaat van de uitvoerend en beoordelend medewerker.

Hoe komen we af van paternalistische en autoritaire systeemmodellen die de eigen krachten van mensen links laten liggen? Hoe ziet een model eruit dat uitgaat van burgerkracht? De mens is een improviserend wezen. Wij moeten het doen met wat we kunnen. Dat betekent dat mensen die in de knel zitten en hulp vragen beweeglijk zijn en in die beweeglijkheid gevolgd moeten worden. Het inzetten van beroepskrachten begint daar, waar burgers problemen hebben die ze niet zelf kunnen oplossen. Een sociaal werker is een coach die onderzoekt hoe duurzame verbetering gerealiseerd kan worden, met gebruikmaking van de vermogens van de hulpvrager zelf. Dat kan gaan om sociale vermogens, cognitieve vermogens, financiële middelen en eventueel kapitaalgoederen. Kan iemand iets leren, zoals het bijhouden van een huishoudboekje en daardoor grip krijgen op zijn uitgavenpatroon, of ander gedrag aanleren met gedragstherapie om uit de vicieuze cirkel van verslaving, geweld of faalangst te komen? Kan iemand een incidenteel financieel probleem zoals een kleine huurschuld oplossen? Kan iemand zijn sociale netwerk vragen om een handje te helpen bij het opvoeden van de kinderen? Kan iemand zijn sociale netwerk vergroten (maatjes)? Vaak gaat het om een mix van oplossingen. De hulpverlener moet meer ondersteuner en coach zijn dan ´probleem-overnemer´. De hulpverlener zelf moet flexibel met deze situaties kunnen omgaan en moet niet gehinderd worden door protocollen waarin het aantal cliënten per dag of de tijdsduur van een consult of traject is vastgelegd. Hulpverleners beschikken over ´kennisystemen´, cognitieve kennis over probleemaanpak en oplossingen, netwerken van professionals en experts die geraadpleegd en betrokken kunnen worden. Fondsen kunnen eerste noden lenigen. Het professionele netwerk van de hulpverlener moet net als een maatje ingezet kunnen worden. Dat betekent ook dat die collega's flexibel moeten

kunnen zijn. De teamleider moet uiteraard meebewegen met de hulpverleners in zijn team. Strakke afrekenindicatoren staan dat proces in de weg. Zo sterk zelfs dat de effectiviteit van strak geprotocolleerde hulp vaak kortdurend en niet duurzaam is. Dan blijft het brandjes blussen.

Vanzelfsprekend moeten organisaties op hun beurt de teamleiders ruimte geven om met de werkvloer mee te bewegen. De verschillende niveaus passen als een set nestschalen in elkaar. NPM principes belemmeren dit proces door er lineaire planning en controle, fragmentatie en specialisatie voor in de plaats te stellen. Door welzijnsinstellingen afstand te laten nemen van de leefwereld en zich terug te laten trekken in de systeemwereld, wordt gekort op processen in de eerste lijn die maatwerk kunnen leveren (het generieke welzijn). Tegelijkertijd worden door de mix van bureaucratie en marktlogica de kosten van de gespecialiseerde zorg (2<sup>e</sup> lijn) onbeheersbaar<sup>12</sup>. Dat collectieve en informele benaderingen die in de leefwereld geworteld zijn niet alleen goedkoper maar vaak ook duurzamer zijn, raakt door NPM buiten beeld. Professionals in de eerste lijn die problemen en oplossingen wel vanuit de leefwereld benaderden – zoals buurtmaatschappelijk werk, wijkverpleging en opbouwwerk – werden door NPM wegbezuinigd of sterk aan banden gelegd.

Deze organisatiefilosofie zorgt er ook voor dat het faciliteren van mensen om zelf zaken aan te pakken minder vanzelfsprekend wordt. NPM maakte van de overheid geen stimulerend ondersteuner, maar een obstakel voor actief burgerschap.

**De gevolgen van deze belemmerende rol voor het sociaal werk:**

- a. door zich terug te trekken uit de leefwereld en sociale professionals in een *uitdijende systeemwereld* van loketten, indicatiestellingen en protocollen onder te brengen, is het sociaal werk zijn emanciperende en ondersteunende kracht grotendeels kwijtgeraakt;
- b. door haar *top-down ontwikkel- en uitvoeringscultuur* die van mensen consument van diensten maakt, is de aandacht afgenomen voor de krachten in de leefwereld en voor de omstandigheden die leiden tot erosie van zelfredzaamheid;
- c. door de *afrekencultuur* is het innovatief vermogen van sociaal werkers gemarginaliseerd en hun bijdrage aan praktijkvernieuwing sterk beknot. Economiseerbare aspecten zijn gaan prevaleren boven – moeilijk meetbare – kernwaarden als vermindering van ongelijkheid en vermeerdering van cohesie, respect en zelfvertrouwen.

12 Zo is het aantal jongeren dat gespecialiseerde jeugdzorg nodig heeft tussen 2005 en 2010 bijna verdubbeld. In 2005 kregen bijna 44.000 jongeren van nul tot 17 jaar een indicatie voor gespecialiseerde jeugdzorg. In 2010 is dit aantal opgelopen tot bijna 85.000 (Kinderen in Tel Databoek 2012. Verwey-Jonker Instituut, 2012). Ondertussen is het aantal Ondertoezichtstellingen in Nederland het hoogste van Europa.

#### 1.4 Wat is werken vanuit de krachten van de leefwereld?

Door de Wmo en Welzijn Nieuwe Stijl is het weer 'hot' om in termen als participatie, sociale cohesie en zelfredzaamheid te denken. Het zijn de contouren van een nieuwe 'derde' logica die als reactie op de markt- en bureaucratische logica veel meer een beroep doet op de krachten in de leefwereld.

Normaal gesproken is de leefwereld de plek waar mensen creatieve oplossingen voor hun vraagstukken vinden. Het begrip leefwereld houdt ook belevingswereld in (Habermas, 1981). De leefwereld is waar mensen hun identiteit, hun normbesef en smaak ontwikkelen<sup>13</sup>. Er wordt al doende door schade en schande geleerd. De eerste stapjes, de eerste woordjes, later de eerste verliefdheden en weer veel later ouderdomskaaltjes, steeds is de eigen kring de vanzelfsprekende omgeving voor ontwikkeling, gedragsverandering en probleemoplossing.

##### De leefwereld van de meeste mensen omvat drie soorten steunsystemen<sup>1</sup>:

- a. *Verwanten*: ouders, broers, zussen etc.;
- b. *Vriendschappelijke betrekkingen*: vrienden/vriendinnen, schoolgenoten, collega's, leden sportclub (inclusief virtuele contacten via bijvoorbeeld Facebook, Hyves en LinkedIn);
- c. *Maatschappelijke diensten*: huisarts, docenten van school, werkgever, sociaal werkers etc.

<sup>1</sup> Baars, 1990.

<sup>13</sup> Habermas (1981) geeft als voorbeeld: een oudere Duitse bouwvakker stuurt een jonge bouwvakker erop uit om een 'middenochtendbiertje' te halen. Hoe kort en nonchalant de vraag ook is, hij zit vol met veronderstellingen: dat er om elf uur 's morgens een pauze is, dat daarin een biertje gedronken wordt, dat dat een normaal en geaccepteerd gebruik is, en ook dat er bij bouwbedrijven een natuurlijke hiërarchie is die gebaseerd is op leeftijd of dienstdtijd. Een jonge Nederlandse timmerman zou hier heel verbaasd over zijn, want daar kent men dit gebruik niet. Hij moet genoeg van deze specifieke leefwereld weten om de mededeling te begrijpen (dat hij van een andere orde is als: Haal de schop met het voetje!) en er niet tegen te protesteren. Door er naar te handelen zal hij meer integreren in het Duitse leven. De leefwereld is voor Habermas de plaats waar burgers elkaar ontmoeten, ervaringen uitwisselen, gedachten over de wereld vormen en waar ze '*diese Geltungsansprüche kritisieren und bestätigen, ihren Dissens austragen und Einverständnis erzielen können* (Band 2, p. 192)'.



**Iemands leefwereld kan op vier manieren steun geven<sup>2</sup>:**

- a. *Affectief* geeft hij waardering en erkenning, emotionele ondersteuning en steun bij tegenslagen;
- b. *Verbindend* geeft hij iemand het gevoel erbij te horen, bijvoorbeeld door gemeenschappelijke interesses of door het delen van dezelfde achtergrond, of omgeving;
- c. *Materieel* geeft hij huisvesting, eten en dergelijke;
- d. *Sociale zekerheid* geeft hij via afspraken en regelingen, bijvoorbeeld door een arbeidsovereenkomst, school of lidmaatschap van een vereniging.

2. Van Riet en Wouters, 1996.

Hulp van buiten de eigen kring is meestal uitzonderlijk, tijdelijk en aanvullend. Zelfredzaamheid is de regel van een leefwereld en het vermogen hiertoe ligt diep verankerd in culturen die van generatie op generatie zijn overgedragen. Onze samenleving is zeer gelaagd opgebouwd en kent onderlagen die zijn gebaseerd op voor-moderne samenlevingsverbanden. De band tussen familieleden is vaak oersterk. Zeker bij migranten is de rol van familie bij tegenslag vaak fundamenteel. Het succes van de Eigen Kracht Conferenties bevestigt dat in alle kringen familieleden zich sterk verantwoordelijk blijven voelen voor elkaar. Ook vrijwillige hulpverlening tussen mensen die qua leefstijl dicht bij elkaar staan, in zekere zin voortbordurend op de charitas, is nog volop in de samenleving aanwezig.

De meeste mensen redden zich prima. Eerder te laat dan te vroeg doen mensen met problemen een beroep op hulp en zorg. De hoge kosten worden dan ook niet direct door deze groep veroorzaakt, maar door het systeem dat iedereen gelijkberechtigt en hulpmiddelen en zorg levert op basis van indicaties. De autonome groei van de medische industrie is in dit opzicht een veel zwaardere maatschappelijke belasting dan de toeneemende ouderenzorg.

Burgerkracht kent onze samenleving volop. Naast grote vrijwilligersorganisaties als De Zonnebloem, Humanitas en de kerken, wemelt het van de kleine organisaties die veel zorg 'wegzetten'. Wijkgerichte vrijwilligersorganisaties voor klussen aan huis, ritjes naar het ziekenhuis, tuinonderhoud, boodschappen, bezoek en begeleiding bij recreatieve activiteiten. Daarnaast telt ook de zorg tussen werknemers. Mensen zijn sterk geneigd om collega's die kampen met tegenslag of ziekte 'uit de wind te houden'. Collega's nemen spontaan diensten van elkaar over. We kennen al sinds jaar en dag burenhulp: jij leent suiker van mij, ik een ui van jou. We betalen de krant samen, ik betaal mee aan de heggenschaar die wij allebei gebruiken. Sinds een aantal jaren bestaan er verfijnder systemen. Het begon met een simpel puntensysteem zodat meerhoeksruilen mogelijk werden: jij wast mijn auto, ik leer jouw buurmeisje Spaans, jouw buurmeisje

past op jouw kinderen, etc. Soms zo succesvol dat de overheid dat gretig overneemt en inpast in haar eigen bezuinigingsstrategie: als mensen, naast de traditionele zorg in families, op deze moderne manier voor elkaar gaan zorgen, ook als ze elkaar niet (goed) kennen, kunnen wij besparen op thuiszorg.

De overheid die het einde van de verzorgingsstaat verkondigt en mensen oproept op deze nieuwe manier samen voor elkaar te zorgen, schiet in zijn eigen voet. Mensen lopen minder snel als ze voor het karretje van een terugtrekkende overheid worden gespannen. De overheid die dergelijke initiatieven 'kaapt', begrijpt de leefwereld niet goed. Men wil de zieke buurvrouw wel een keer naar het ziekenhuis rijden, maar niet wekelijks bij mevrouw Jansen schoonmaken. Zo hebben ook de voormalige Melkertbanen en later ID-banen het vrijwilligerswerk uitgehold. Vrijwilligers werden ID-ers en andere vrijwilligers stopten ermee, want ze 'werden er niet voor betaald'. Nu mag de burger de draad weer oppakken, met zelfwerkzaamheid en georganiseerd in zogenaamde trusts. Zo simpel werkt dat niet. Wat de samenleving nodig heeft, is niet een overheid die de burger 'ontzorgt', het initiatief overneemt of zelf 'burgertje gaat spelen'. Evenmin een overheid die burgers naar zich toe trekt om deel te nemen in de eindeloze reeks participatietrajecten waarin zij de overheid gratis adviseren over de transitie van verzorgingssamenleving naar activeringssamenleving. Hier past een overheid die de burger vraagt hoe zij belemmeringen voor de eigen initiatieven van mensen kan wegnemen. Zoals voor dienstenruil, een onderlinge zorgcoöperatie en een energiewinningsproject op wijkniveau, waarbij bewoners met zonnepanelen hun eigen energievoorziening regelen. Projecten waar samenwerking, verrassingen over nieuwe (zorg)netwerken die ontstaan en plezier om geboekte besparingen hand in hand gaan. Een ambtenaar betrokken bij de voorbereiding van dit boek zei: 'De overheid is nu een machtig schip dat dwars door de wereld van burgers heen ploegt, in plaats van het buitenboordmotorje dat mensen zo nu en dan even nodig hebben om op koers te komen.'

### 1.5 Waarmee worstelen outreachende werkers in de transformatie van 'zorgen voor naar zorgen dat'?

---

*'Wees ook eens ondoelmatig, doe ook eens iets wat niet absoluut nuttig of volmaakt praktisch is, doe eens iets volkomen overtolligs, breng eens wat poëzie.'* Mevrouw Muller-Lulofs<sup>14</sup> kreeg dit inzicht ruim honderd jaar geleden bij een gezin waarmee zij als armenbezoeker een moeizame relatie had. Zolang ze zich 'als instantie' gedroeg, ontmoette ze stugheid en wantrouwen. Totdat zij impulsief en welgemeend een bosje bloemetjes kocht toen in het gezin een kind was overleden. Die 'poëzie' veranderde de relatie en vormde het begin van hulpverlening op basis van respect en vertrouwen. (M. Kamphuis, 1950)

14 Marie Geertruide Muller-Lulofs was een voorvechter van de sociale kwestie. Zij richtte in 1899 de eerste school voor maatschappelijk werk op.

Wat mevrouw Muller-Lulofs 'iets overtolligs' noemt, de 'poëzie' van mens tot mens, proberen outreachende sociaal werkers in de vijf onderzochte praktijken meer in het centrum van hun werk te plaatsen. Ze maken beter gebruik van krachten in de leefwereld<sup>15</sup> en willen zich losmaken van het 'sociaal-industrieel complex' dat door NPM ontstond. Daarbij stuiten ze zowel 'top-down' als 'bottom-up' op tegenwerking. Mensen hebben zich gevoegd naar een wereld waarin diensten producten zijn en zichzelf consumenten (inclusief het bijpassende claimedgedrag) (zie Kruiter, 2010). '*During the Reagan and Thatcher years, citizens were redefined as clients, customers or consumers*' (Hargreaves & Shirley, 2009, p. 14).

Veel mensen in kwetsbare omstandigheden blijken zelfs niet tot deze consumentenrol in staat of bereid. Ook menig sociaal werker weigert mensen in zo'n consumentenrol te plaatsen, omdat dit voorbijgaat aan hun kwetsbare omstandigheden (zie Duijvendak, Hoijtink & Tonkens, 2009). Deze mensen komen liever niet naar zulke organisaties toe en als zij al komen, werpen zij volgens Donkers (2010) onbedoeld barrières op door hulp te eisen, snel af te haken of door juist heel vaak te komen. Zo lopen sociaal-werkorganisaties vast in hun leverancierrol. Al roepen ze om het hardst dat ze integraal werken, het is een feit dat de organisatie van sociaal werk door NPM gefragmenteerd is geraakt: opsplitsing in sectoren, disciplines en levensgebieden met daaraan gekoppeld gescheiden bevoegdheden en financiering. Gevolg is dat de 'systeemwereld' met zijn werksoorten, specialismen, spreekuren, methodieken, protocollen, codes en roosters helemaal niet integraal kán werken. Zo bereikt zij bepaalde groepen mensen in kwetsbare omstandigheden niet of veel te laat. Ook blijven belangrijke krachten in de leefwereld onbenut. In de vijf door de Amsterdamse Wmo-werkplaats onderzochte outreachende praktijken proberen professionals juist wel verbinding te maken en met deze krachten samen te werken.

Wat is er zo anders? Bij het project met eenzame ouderen (PLV) zien we een aantal ingrediënten die ook bij de vier andere praktijken terugkomen.

- a. Vooraf is er een *directe aanleiding* (urgentiegevoel) en een motief voor innovatie. Bij PLV was dat de druk op het loket Zorg & Samenleven. Die vermindert als de doorstroom van cliënten toeneemt. Dit leidde tot het idee om 'loketverslaafden', mensen die ogenschijnlijk voor elk wissewasje bij het loket aankloppen, apart te benaderen. Onderzoekers vinden de oorzaak: eenzaamheid. In de wachtkamer is het warm, er zijn andere bezoekers en de koffie is gratis. Het is er beter dan thuis.
- b. Outreachende werkers *benaderen* deze mensen, die kennelijk iets anders behoeven dan het reguliere aanbod. De sociaal werkers ontwikkelen een visie. Het wordt duidelijk dat ze via de lokettenstructuur geen goed beeld krijgen: wat houdt hen bezig,

<sup>15</sup> Volgens Donkers is de centrale opdracht van sociaal werk 'de bekwaamheid en bereidheid van individuen, gezinnen en groepen te versterken tot actieve en bewuste omgang met de hun opgelegde levensvoorwaarden. Het gaat om subjectvorming onder maatschappelijke voorwaarden'. (p. 95)

hoe zit hun leven in elkaar, waar lopen ze vast, wat hebben ze nodig en wat willen en kunnen ze? Daarvoor is andere informatie nodig. Die krijgen ze door op een andere manier dan via het loket contact te maken en vertrouwen te winnen. Het loket is wel 'de vindplaats' waar het eerste contact wordt gelegd.

- c. Vanuit deze *visie* wordt een nieuwe aanpak ontwikkeld. De 'loketverslaafden' worden voor een 'niet-probleemgesprek' uitgenodigd bij een competentiemakelaar. Dat is een maatschappelijk werker. In het begin is dit ingewikkeld, want maatschappelijk werkers zijn wel getraind in probleemgesprekken, maar niet in niet-probleemgesprekken waarin ze samen met de 'klant' behalve de hindernissen en beperkingen ook diens talenten, behoeften en mogelijkheden in kaart brengen.
- d. Zo ontstaat een meer *vraag- en oplossingsgerichte* benadering: hoe kan de ondersteuning van deze mensen in gang gezet worden richting uitbreiding van competenties, versterking van zelfredzaamheid en (re)activering van het sociale netwerk? PLV maakt daarbij gebruik van mentoren (vrijwilligers).

Deze vier stappen zijn het stramien van de 'nieuwe stijl' van werken in alle vijf praktijken: urgenties leiden tot nieuwe motieven voor een nieuwe visie op professioneel handelen. Die leiden tot nieuwe werkvormen. Dat is ook te zien bij de praktijk voor hangjongeren (PVS). Als een jongerenwerker wordt gearresteerd wanneer hij protesteert tegen de arrestatie van een van zijn cliënten, is dat voor politici, bestuurders, managers en uitvoerend professionals het signaal dat de communicatie tussen jongerenwerkers en politie onvoldoende is. Daar is het de ambitie de samenwerking tussen politie en sociaal werk te verbeteren. De urgentie daarvan wordt lang niet door alle betrokkenen gevoeld. Zij handelen in commissie (op gezag van anderen). Dat blijkt fnuikend voor de trits: urgentie-visie-missie. Het project krijgt geen dynamiek.

Om duidelijk te krijgen waardoor dit komt, gaan we eerst dieper in op de voorwaarden waaronder outreachende professionals een halt toeroepen aan de doorgeschoten systeemwereld ten gunste van de beschikbare krachten in de leefwereld.

### 1.5.1 Hoe werkt het bevorderen van eigen kracht en zelfredzaamheid in de praktijk?

De bewoners van ex-daklozenproject DIZ willen een dak boven hun hoofd en op den duur een eigen woning. Dat is het lonkende perspectief. Daarom zijn ze gemotiveerd om de eigen kracht in te zetten voor hun herstel en de strijd tegen verwaarlozing en onverantwoordelijkheid te voeren. Cliëntsturing en zelfbeheer via netwerkvorming spreekt hen aan. Ze hebben in hun leven al zo vaak met tegenslagen te maken gehad, met onverschilligheid en afwijzing, met doorgestuurd worden van het kastje-naar-de-muur en met gebrek aan een luisterend oor en een helpende hand. DIZ is de kans om 'just-in-time' weer op eigen benen te leren staan. In de 'oude' maatschappelijke opvang werd hun potentieel onvoldoende benut. Die overtuiging delen de bewoners met de directie en medewerkers van de maatschappelijke opvang die hen steunen. Samen maken zij het motief: herstel via cliëntsturing en zelfbeheer, tot funderende waarde. Deze visie geeft richting aan het handelen van de deelnemers (bewoners en professionals) en wordt al snel staande praktijk.

Wat doen de professionals? Deze werken outreachend en ondersteunend. Zij stimuleren dat de verantwoordelijkheid maximaal bij de bewoners ligt. Ze ondersteunen de bewoners tot gedeelde verantwoordelijkheid, in woord en daad. Ze zien er op toe dat trekkers, terugtrekkers en afzondaars, nieuw- en oudgedienden met elkaar door een deur kunnen blijven gaan. Dat dwingen ze niet af met regels en sancties, maar al manoeuvrerend tussen confronteren (een appèl doen op de groep als middel, en daarmee op het belang van sociale cohesie) en loslaten (daarbij laten ze het leren door schade en schande zijn werk doen). Ze zetten hoog in op loyaliteit. Loyaliteit als tegenwicht aan de vele mentale ontsnappingsroutes die veel bewoners zich in een leven vol teleurstellingen en conflicten hebben eigen gemaakt. Die neerkomen op: Wat kan me DIZ eigenlijk schelen, ik ben hier over een tijdje toch weer weg? Loyaliteit groeit als bewoners met elkaar regels creëren en naleven die het voortbestaan van (de sociale vrede in) DIZ moeten garanderen. Dat werkt alleen als eerst de professionals zelf een toonbeeld van loyaliteit vormen: altijd behoedzaam en onkreukbaar. En tegelijkertijd vertrouwen gevend (niets op zijn beloop laten maar geduldig en in verbinding blijven zoeken naar kansen en krachten) en waar nodig confronterend (niet met je laten sollen). Natuurlijk ervaren de sociaal werkers (net als de bewoners) legio teleurstellingen. Een groot verschil met de sociaal werkers bij het tienermoederproject PJM: Project Jonge Moeders is dat zij wel blijven zoeken naar manieren om de kloof tussen visie (cliëntsturing in zelfbeheer) en realiteit te dichten.

Ook bij tienermoederproject PJM willen de sociaal werkers, die daar trajectbegeleiders heten, samen met de jonge moeders hun krachten en kansen ontdekken en benutten, maar in de praktijk komt dat niet goed uit de verf. 'Zorgen voor' blijft dominant en 'beslissen over' is nooit ver weg. Dat komt doordat de trits urgentie-motief-visie bij PJM niet van onderop is ingevuld. De kaders zijn van bovenaf door de directie met de sociale dienst afgesproken (via het bestek waarop de aanbesteding is binnengehaald): PJM krijgt 'klanten' van de sociale dienst. De opdracht is: breng deze meisjes in tien maanden van trede twee naar trede drie van de participatieladder. Met andere woorden: bereid ze voor op een plek op de arbeidsmarkt waar ze een inkomen verwerven en zonder uitkering kunnen leven. Dat is een legitiem doel, maar het zorgt er in de loop van het project voor dat het motief wordt verlegd naar probleem- en aanbodgericht werken. Dat staat haaks op het motief dat de trajectbegeleiders in het begin hadden, toen ze vraag- en oplossingsgericht met de meisjes wilden samenwerken. Dat vereist dat de meisjes dat ook willen, maar voor hen is PJM primair een vervelende verplichting. Dat was het in het begin al en dat is het gebleven (je moet, anders loopt je uitkering gevaar). Uit deze paradox vinden de trajectbegeleiders en de jonge moeders geen uitweg. De onderzoekers zien - na zes jaar praktijk - dat het spel van steunen en loslaten ondergeschikt is geworden aan controleren en ingrijpen. De praktijk is haaks blijven staan op het urgentiegevoel van de meisjes. Doordat de trits urgentie-visie-visie wordt opgelegd, kan de relatie tussen de meisjes en de trajectbegeleiders niet goed evolueren van contact maken, via vertrouwen winnen, naar loyaliteit en wederkerigheid. In het hele traject blijft korting op hun uitkering een reële bedreiging.

Het voorbeeld van PJM laat zien dat een gemeentelijke dienst een obstakel kan zijn bij het benutten van eigen kracht en bevorderen van zelfredzaamheid. Dat vertegenwoordigers van stuurkracht een beslissende rol kunnen spelen bij de transformatie naar de leefwereld bewijst de praktijk voor geïsoleerd levende mensen (MSS: Maatschappelijk Steun Systeem). Ook dat is een initiatief van bovenaf. De verantwoordelijkheid voor burgers in kwetsbare en geïsoleerde omstandigheden en de opvang van (ex-)klanten van de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) is door de Wmo gedecentraliseerd naar gemeenten c.q. stadsdelen. Met de MSS-praktijk wil een stadsdeelbestuur breken met de NPM-werkwijze. Het stadsdeel neemt duidelijk de regie. Een beleidsadviseur is een van de initiatiefnemers en houdt zich bezig met de uitwerking en implementatie. Het stadsdeel zelf werft de praktijkmanager. Het stimuleert dat outreachend contact wordt gezocht met mensen in kwetsbare omstandigheden. Dat doet een *wijkteam* bestaande uit medewerkers van verschillende organisaties: een maatschappelijk werker, een schuldhulpverlener, een medewerker voor thuisadministratie en twee sociaalpsychiatrisch verpleegkundigen. Het team gaat op zoek naar geïsoleerde mensen of krijgt deze doorverwezen. Men probeert met een brede blik te kijken: zoveel mogelijk naar de persoon in zijn geheel en niet alleen naar de problematiek. Daarbij schakelen ze de omgeving in. Ook doen ze een beroep op maatjes, vertrouwenspersonen, steunvrouwen/steunmannen of buurvrouwencontact. De professionals zien de informele zorg niet als hulpje maar als partner. Ze geloven in de kracht van de nabijheid van informele zorg en in het nut van de collectieve aanpak. Hun balanceerprobleem zit in het zorgen dat de formele zorg en de informele zorg elkaar leren kennen en vertrouwen: het kennen van elkaars 'gezicht' en van elkaars inzet en kwaliteiten. De *wijktafel* blijkt hiervoor een waardevol middel. Dit is een samenwerkingsverband van formele en informele organisaties dat tweemaandelijks bij elkaar komt. Ze bespreken nieuwe ontwikkelingen, de voortgang van de samenwerking en casuïstiek die telkens door een andere organisatie wordt ingebracht. Dat biedt ruimte en tijd om een gezamenlijke visie en aanpak te ontwikkelen. Zo zijn professionals bij MSS, ondersteund door beleids- en gemeentebestuurders, steeds bezig om de inzet van informele krachten effectiever te maken. Niet alle professionals vinden informele zorg altijd even nuttig. Sommigen missen de overtuiging dat het doorbreken van het sociaal isolement van mensen een gedeelde verantwoordelijkheid is.

Deze praktijken laten zien dat ook functionarissen van stuurkracht een belangrijke rol spelen bij de switch naar de leefwereld. Zij kunnen deze maken of breken. Aan de ex-daklozenpraktijk DIZ draagt de gemeente financieel bij. Ook helpt ze de bewoners (tot nu toe) bij het doorstromen naar zelfstandige huisvesting. Op afstand volgt zij de zich bottom-up ontwikkelende praktijk.

Bij tienermoederproject PJM legt de sociale dienst top-down een werkwijze vast die op twee manieren belemmert. De outreachende professionals krijgen onvoldoende ruimte om op basis van loyaliteit en wederkerigheid met de meisjes samen te werken. Ook wordt coöperatieve samenwerking tussen de klantmanagers van de dienst en de PJM-trajectbegeleiders niet gestimuleerd. Hoewel zij allebei deze meisjes als 'klant' hebben,

vindt er tussen hen alleen maar afstemming plaats. In hoofdstuk 2 gaan we in op de kansen op samenwerking die op deze manier gemist worden.

Bij MSS legt het stadsdeel top-down een werkwijze op die ruimte biedt aan professionals en bewoners om samen de praktijk bottom-up te ontwikkelen en vorm te geven. Daar is de samenwerking tussen professionals en bewoners al veel rijker.

### 1.5.2 Wat zijn de voorwaarden voor een goede samenwerking tussen mensen in kwetsbare omstandigheden en outreachende sociaal werkers?

De ene outreachende praktijk is verder dan de andere. Bij MSS en DIZ zijn ze met hun benadering – en hun uitwerking van de principes samenwerking, herstel en wederkerigheid - het verst: ze doorbreken hun passieve cliënthouding, moedigen aan om zelf met oplossingen te komen en versterken zo de zelfredzaamheid. Outreachende professionals en ‘klanten’ maken samen plannen op basis van eigen kracht en passen deze zo nodig onderweg aan. Uitgangspunt: ik ondersteun, maar jij/jullie doet/doen het wel zelf (samen met mensen in je omgeving). Dat veroorzaakt een kettingreactie die gaat over eerlijkheid, vertrouwen, loyaliteit en wederkerigheid. Het begint met: wat wil je, wat kun je? Waar liggen kansen en mogelijkheden? Hoe ga je dat doen? Het werk van de outreachende professional gaat om relatievorming, motiveren en aanleren, niet om methodiekuitvoering.<sup>16</sup> Zo wordt aanzienlijke toegevoegde waarde gecreëerd.

#### Het principe wederkerigheid heeft grote gevolgen voor outreachende professionals:

- Je moet vol inzetten op het faciliteren van *eigen kracht en zelfredzaamheid*;
- Je moet *integraal werken*, vanuit *vertrouwen en durf* (van twee kanten: ook de professional moet integraal leren denken en handelen);
- Je moet *zorgen dat* verandering kan plaatsvinden en neemt in principe niet over;
- Je moet *ondersteunen* (aanmoedigen en koesteren) laten prevaleren boven controleren (grenzen stellen, werken met voorschriften en sancties);
- Je moet maximaal *samenwerken* met het sociaal netwerk rond mensen in kwetsbare omstandigheden (samenredzaamheid).

<sup>16</sup> Dit zegt ook de theorie van *common factors*, die stelt dat succes van sociale hulpverlening niet bepaald wordt door de interventie, de protocollen, de setting (groep, relatie, individueel), lang of kortdurend, de professionele discipline of de werkervaring en training van de hulpverlener, maar door de interactie tussen hulpvrager en hulpverlener, en de kwaliteit daarvan. Zie De Vries, 2007.

In alle onderzochte praktijken ontwikkelen professionals nieuw handelingsrepertoire als contact maken, ruimte maken voor eigen kracht en eigen hulpbronnen, vertrouwen schenken, stimuleren van eigen initiatief. Zo leren mensen in kwetsbare omstandigheden hun situatie analyseren in het licht van hoe zij die zelf, ondersteund door professionals en informele krachten, kunnen verbeteren. Sociaal werkers moeten loskomen van hun probleem- en aanbodgerichte, specialistische en verkokerde benaderingen. In de ene praktijk lukt dat beter dan in de andere. Waar het goed gaat helpen professionals en burgers elkaar om breder te kijken naar behoeften en oplossingen en verlaten zij het klinische model dat een strikte scheiding aanbrengt tussen professional (subject) en 'klant' (object).

In het klinische model werkt een professional met individuele cliënten. Zijn werk is ingekaderd door een op basis van meetbare productie berekende *case load*. Elk nieuw contact begint met een standaard intakegesprek, ook als dat al vaak gebeurd is, wat bij 'zorgwekkende' mensen zeker zo is. Daarna wordt een plan gemaakt binnen de smalle opdracht van de werker, die immers meer te doen heeft en geen zeggenschap heeft over wat er werkelijk nodig is. Daarover leert hij steeds minder nadenken, dat vraagt zijn baas niet en daarop wordt zijn organisatie niet afgerekend. Binnen vooraf bepaalde termen moet hij het heft in handen nemen, toewerken naar de vooraf gestelde doelen en demonstreren dat hij dit op de voorgeschreven wijze doet. Dit klinische perspectief leidt tot probleemfixatie en tot fragmentatie van het hulpaanbod. In de onderzochte praktijken helpen wijktafels, *peer groups* en families om met dit klinische model te breken. Netwerkvorming blijkt een belangrijke succesfactor voor versterking van zelfregie, juist bij mensen in kwetsbare omstandigheden. We zien ook dat lang niet in iedere praktijk de sociaal werkers tot netwerkvorming op basis van dialoog en samenwerking in staat zijn. Ook blijkt dat een netwerk bij mensen in zorgwekkende omstandigheden soms alleen uit professionals en vrijwilligers bestaat.

In succesvolle praktijken krijgen sociaal werkers een goed beeld van wat mensen kunnen en wat hun sociale omgeving waard is. Het meest radicaal gebeurt dat bij MSS en DIZ. Daar proberen de professionals het initiatief naar de bewoners te verleggen. Aansluiten bij de leef- en belevingswereld blijkt een zoektocht naar manieren om vorm (wederkerig, dialogisch en samen) en inhoud (oplossingen vanuit eigen kracht en zelfredzaamheid) te verenigen. Het terugleggen van verantwoordelijkheid bij de leefwereld vraagt inventiviteit en balanceerkunst. De werker moet op individueel niveau met mensen in kwetsbare omstandigheden contact kunnen maken, een vertrouwensrelatie ontwikkelen en eigen initiatief stimuleren. Op collectief niveau moet hij binnen het netwerk verbinding zoeken met eigen kracht en hulpbronnen: familie, *peers*, burens en vrienden. Dat geldt ook voor andere informele krachten als maatjes, eigen-krachtcoördinatoren, vertrouwenspersonen en steunvrouwen/steunmannen. En voor formele krachten: professionals in andere teams, instellingen en sectoren. Op alle niveaus - individueel en collectief - maakt hij contact, wint hij vertrouwen en legt hij verantwoordelijkheid terug met als perspectief: herstel van zelfredzaamheid en sociale cohesie.



**De praktijken die succesvol aansluiten bij krachten in de leefwereld hebben als gemeenschappelijke kenmerken:**

- Het contact moet (uiteindelijk) van *twee kanten* gewild worden (burgers en professionals);
- Professionals moeten ervoor zorgen dat de *relatie zuiver* blijft en niet beoedeld raakt door handelen in commissie (zoals gebeurt vanuit de sociale dienst bij het tienermoederproject (PJM) of vanuit de politie bij het hangjongerenproject (PVS: Project Veilig & Sociaal);
- Dat betekent dat zij hun *verantwoordelijkheid* kunnen nemen en hun *handelingsruimte* kunnen benutten (die ruimte bevindt zich tussen de systeem- en leefwereld);
- Zo is het mogelijk de machtsverhouding met ‘klanten’ achter zich te laten en dingen *mét hen te doen*. Niet meer over hen beslissen en voor hen handelen;
- Gevolg van deze samenwerking is dat de deelnemers *meer bereid* zijn om positieve veranderingen in hun gedrag aan te brengen.

Het perspectief dat uitwassen van de marktlogica overwonnen kunnen worden komt op deze manier dichterbij. Uitwassen als het negeren van bepaalde problemen en groepen (alles wat niet meetbaar is en ieder die niet hinderlijk of gevaarlijk is en niet de weg naar de loketten van de systeemwereld weet te vinden), de explosieve groei van de tweede-lijns systeemwereld (met zijn autoritaire praten over en beslissen voor) en de stagnatie van de eerstelijns systeemwereld (blijven steken in paternalistisch ‘zorgen voor’). Het sociale disciplineraam van McCold & Wachtel brengt de verschuiving goed in beeld. Verticaal neemt de controle (grenzen stellen, disciplineren) van onder naar boven toe. Horizontaal neemt de ondersteuning (aanmoedigen, verleiden, koesteren) van links naar rechts toe.

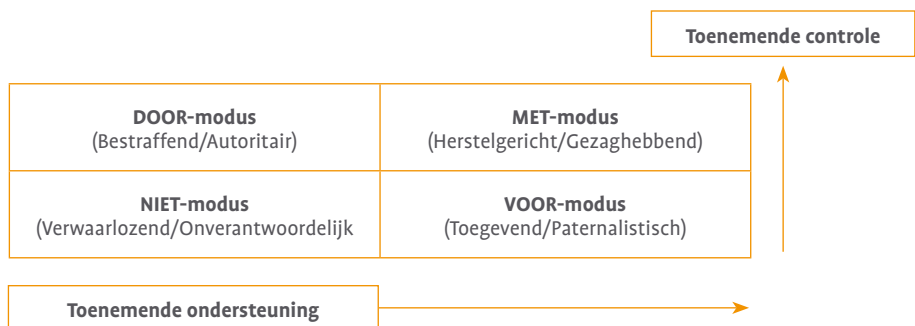


Fig. X (Bron: McCold & Wachtel (2004).

In drie modi herkennen we de NPM-ideologie: de onverantwoordelijke NIET-modus van het negeren van problemen en groepen, de autoritaire DOOR-modus van de specialistische tweedelijns systeemwereld<sup>17</sup>, en de paternalistische (zorgen) VOOR-modus van de eerstelijns systeemwereld. Onze vijf casussen experimenteren met de MET-modus, waarbij professionals hun gezag ontlenen aan het verbinden van krachten en niet aan negeren, overheersen of overnemen. Dat verbinden stoelt op de overtuiging dat pas als mensen elkaar ondersteunen en jegens elkaar grote verwachtingen koesteren, de weg vrij is om een wederkerige<sup>18</sup> relatie (tussen *Subjecten*) te vormen.

De verschillen tussen de praktijken zijn te herleiden tot *signatuurprocessen*<sup>19</sup>, dat wil zeggen tot de mate waarin men erin slaagt waarden als wederkerigheid, coöperatie en herstel in de praktijk te brengen. Dat gebeurt in het ene geval consequenter dan in het andere. Dat is niet verwonderlijk, omdat houdingen gebaseerd op wederkerigheid, coöperatie en herstel in de verdrukking zijn gekomen. Dat zagen de onderzoekers terug bij de praktijken met tienermoeders (PJM), hangjongeren (PVS) en eenzame ouderen (PLV). Daar zitten professionals gevangen in het spanningsveld tussen autonomie (afwachten) en paternalisme (overnemen). Bijdragen aan zelfbeschikking vereist dat sociaal werkers (competentiemakelaars, trajectbegeleiders en jongerenwerkers) nieuwe competenties beheersen die op het eerste gezicht tegenstrijdig lijken: én pro-actief (ondernemend) én actief op je handen kunnen zitten, én verbinden én loslaten. Dat stelt hoge eisen aan hun creatieve en improviserende vermogens. Vaak is er te weinig tijd om deze knoop te ontwarren. Als reactie hebben de onderzoekers allerlei contraproductief gedrag waargenomen, gemeten naar de netwerk- en regieversterkende ambities: moraliseren, uitstellen, afwachten, overnemen. PJM, PVS en PLV zijn ook de praktijken die het meest vasthouden aan een individualiserende benadering.

- 17 Bij de DOOR-modus is de mate van controle door het systeem op het individu groot terwijl de ondersteuning van de eigen kracht minimaal is. Een GGZ-casemanager bijvoorbeeld neemt als behandelaar de beslissingen over het traject van de patiënt. In zijn uiterste vorm heeft dit een zeer dwingend karakter, waarbij de autonomie en vrijheid van de patiënt ernstig beperkt wordt door een IBS (Inbewaringstelling).
- 18 'Wederkerigheid voorkomt afhankelijkheid en brengt meer gelijkwaardigheid in de relatie: er is meer evenwicht tussen geven en ontvangen. Er ontstaat een sterker netwerk, waarin contacten geïntensiveerd kunnen worden. Niet zelden komen daar vriendschappen uit voort.' Scheffers, p. 115.
- 19 Gratton (2007) gebruikt deze term voor de wijze waarop professionals in hun handelen uitdrukking geven aan principes en waarden die ten grondslag liggen aan hun organisatie. De reductie die NPM met zijn technocratische oriëntatie op meetbare effectiviteit en efficiëntie teweegbrengt, belemmert het vermogen van sociale professionals om vanuit hun passies (roeping) tot zulke signatuurprocessen te komen.

## 1.6 Wat moeten vertegenwoordigers van stuurkracht doen en laten om de aansluiting met krachten in de leefwereld te bevorderen?

---

Ambtenaren die zijn opgevoed in het beheren en doorontwikkelen van systemen om de samenleving draaiend te houden, kunnen denken dat de wereld bestaat uit in elkaar grijpende, door de overheid geregisseerde, systemen. Terwijl in het leven van alledag de overheid praktisch afwezig is. De kanteling van verzorgingsstaat naar faciliterende samenleving zal veel mensen dan ook niet aanspreken. Het overgrote deel van de mensen leeft al volgens dat uitgangspunt. De meeste mensen ondersteunen familie en vrienden bij tegenslag. Het is belangrijk dat ambtenaren zich kunnen verplaatsen in de alledaagse leefwereld, en vooral in die van groepen aan de onderkant. Doordat de samenleving na het wegvallen van de zuilen vooral een horizontale gelaagdheid heeft ontwikkeld, heeft de middenklasse, waar ambtenaren toe behoren, amper nog kennis over hoe de onderkant van de samenleving, waar de meeste risico's op maatschappelijke uitval voorkomen, zijn leven inricht. Daardoor kan het innovatieve en creatieve vermogen van de samenleving verkeerd worden ingeschat. De onderzoeksresultaten van de Amsterdamse Wmo-werkplaats kunnen vertaald worden in een devies voor vertegenwoordigers van stuurkracht: overschat het lerend vermogen van mensen niet, maar onderschat ook niet hun kracht.

Dat de samenleving niet meer gebaseerd is op 'compensatie op eigen kracht' (hoe mensen hun beperkingen leren overwinnen), maar op compensatie met een externe interventie (iemand neemt het probleem over), zagen we al eerder. De reflex bij tegenslag is niet meer: 'hoe werk ik mij hier uit?', maar 'wie helpt mij hier uit?' Natuurlijk is een handje helpen ook nodig: bij ernstige schulden is een schuldsanering mogelijk verstandig. Maar als er verder niets gebeurt, gaat het heel snel weer mis. De terugval na schuldsanering is enorm. Mensen gedragen zich als slachtoffer en wachten lijdzaam af wie hun probleem oplost. Mensen moeten dus gecoacht worden in het verbeteren van hun situatie. Wie dat doet is de vraag. Hier is een rol weggelegd voor maatschappelijke organisaties en niet voor de overheid zelf. Een ambtenaar zit immers in het keurslijf van gelijkberechtiging en zal veel sneller de neiging hebben om indicatie- en categoriseringssystemen in te richten.

Hoe kunnen vertegenwoordigers van stuurkracht toch bijdragen aan het beter benutten van de krachten in de leefwereld?

**Het onderzoek levert de volgende aanwijzingen op:**

- a. Dat doet de overheid door van *onderaf* te werken, bijvoorbeeld met een wijkregisseur die zowel contact heeft met de systeemwereld van de gemeente als met de bewoners. De overheid moet weer op straat lopen en outreachend worden.
- b. Dat doet zij door de *verhouding tussen doelen en middelen* te herstellen. Het doel (macro: waartoe hebben we een verzorgingsstaat?, micro: hoe kan deze burger ondersteund worden bij het bevorderen van zijn kwaliteit van leven?) moet zij niet vervangen door middel-vragen als: hoe verstrekken we compensaties en hoe doen we dat zo effectief en efficiënt mogelijk? Doelen en middelen staan vaak los van elkaar. De middelenvraag overheerst.
- c. Dat doet zij door *regie op de doelen* terug te krijgen.
- d. Dat doet zij door *respect* te verdienen.

Wil de overheid aansluiten bij de krachten in de leefwereld, dan moet zij vanuit de basis - vanaf het niveau van een buurtnetwerk - opgezet worden. Niet door overnemen maar door faciliteren. Dat vraagt van vertegenwoordigers van stuurkracht dat ze als marktmeesters initiatieven en verantwoordelijkheden van en met bewoners kunnen beoordelen, dat ze kunnen onderscheiden wanneer er kansen zijn om de 'MET-modus' mogelijk te maken en wanneer de 'VOOR-', 'DOOR-' en 'NIET-modus' echt nodig zijn.

De MET-modus kan zelfs betekenen dat vertegenwoordigers van stuurkracht samen met bewoners dingen doen: je verzorgt *met* bewoners de binnentuin/maakt de straat schoon. Dat stelt speciale eisen aan deze 'stuurders': ze moeten kunnen luisteren, doorzettingsmacht hebben en ook 's avonds beschikbaar zijn. Outreachende vertegenwoordigers van stuurkracht verlaten de systeemwerkelijkheid van kantooruren, nota's en vergaderingen en nemen deel aan praktijken waarin mensen in kwetsbare omstandigheden werken aan sociale cohesie en zelfredzaamheid. Ze ontmoeten daar ook de outreachende sociaal werkers, en zien hun systeemoverstijgende (niet in kwantificeerbare indicatoren uit te drukken) activiteiten.

De VOOR-modus betekent dat de overheid dingen voor bewoners en hun leefwereld doet. De straat maak je schoon *voor* de bewoners. Ons onderzoek laat zien dat deze modus door NPM een hoge vlucht heeft genomen en dat dit diep in de verwachtingen en het gedrag van alle betrokkenen is genesteld. 'Stuurders' kunnen helpen bij het terugdringen van de patriarchale VOOR-modus door te kijken wat er nodig is om bewoners los te weken uit de consument- en klantrol. Zij kunnen helpen de transitie van consument naar coproducent in procestermen te gieten (tijd, geld, ruimte voor ontwikkelen, leren). Dat is altijd maatwerk.

De DOOR-modus betekent dat de overheid ingrijpt in de zelfbeschikking van burgers en hun leefwereld. Specialisten in de tweede lijn nemen de verantwoordelijkheid over via ondertoezichtstelling, behandeling en bewaring. Door te stimuleren dat bewoners dingen zelf gaan doen en dat professionals hen hierbij ondersteunen, kunnen ‘stuurders’ preventie en signalering bevorderen en helpen voorkomen dat lokale problemen naar te tweede lijn worden doorgeschoven. Zij moeten daarvoor alert zijn op de krachten in de leefwereld en in de eerste lijn (buurtgerelateerde informele en formele krachten), oog hebben voor bewoners die uit zichzelf dingen doen en begrijpen wat nodig is, willen burgers in kwetsbare posities zelf weer hun zaken (leren) gaan regelen. Loskomen van de DOOR-modus betekent ook dat ‘stuurders’ voorkomen dat autoriteiten problemen overnemen.

Loskomen van de NIET-modus betekent dat vertegenwoordigers van stuurkracht oog krijgen voor groepen mensen in kwetsbare omstandigheden die aan hun lot worden overgelaten en die juist hulp en steun nodig hebben. Daarvoor moeten ze regelmatig contact hebben met outreachende sociaal werkers en informele krachten die in de leefwerelden van kwetsbare burgers actief zijn en vertrouwen op hun oren, ogen en inzichten.

In alle vier de modi leert de ‘stuurder’ kijken naar wat nodig is voor het structureel oplossen van problemen op basis van herstel van sociale samenhang en zelfredzaamheid. Dat is anders dan tot nu toe. Om dit voor elkaar te krijgen zijn er condities nodig. Hoe kan de overheid die ondersteunen?

Vertegenwoordigers van stuurkracht die werk maken van de MET-modus zullen vertellen over de spanningen en conflicten die ze meemaken. Over de spanning tussen loyaliteit aan geactiveerde mensen enerzijds en het ideaaltypische neutrale, waarde-vrije overheidsapparaat anderzijds. Dat vraagt om een nieuwe invulling van het integriteitsbeginsel van de overheid, waarbij vanuit algemene principes als gelijke behandeling, redelijkheid en billijkheid naar praktische oplossingen van lokale vraagstukken en individuele problemen wordt gezocht. Als ruimte en vertrouwen geven het consigne wordt voor alle stakeholders - van managers, ambtenaren en professionals tot burgers - wie controleert dan nog of dit volgens de wetten en regels gebeurt? Wat zijn de marges van de wet? Outreachende professionals en ‘stuurders’ moeten fraude bestrijden, maar ook bespreekbaar maken. Hun managers moeten beseffen dat zij met dilemma’s worstelen en dat handelingsruimte nodig is. Zo’n outreachende ‘stuurder’ moet zich verbinden (betrokken zijn) en tegelijk neutraal zijn (mensen voor de wet gelijk behandelen). Deze spanning kan deels opgelost worden door vooraf helder te formuleren welke initiatieven prioriteit krijgen. Een checklist kan helpen: initiatieven moeten gericht zijn op het bevorderen van ‘inclusie’, zonder risico op smal eigenbelang en met voldoende en aantoonbare draagkracht en draagvlak. Een onafhankelijke check door een derde is een optie.

Wat als vertrouwen beschaamd wordt? Als een ambtenaar participeert in (betrokken is bij) een wijk, hoeft hij minder vanuit wantrouwen en controle te handelen dan wanneer hij 'op afstand' neutraal blijft. Als je in de leefwereld zaken op gang krijgt, gaat dat op vertrouwen. Je ziet wat mensen doen en weet wat er gebeurt. De faciliterende overheid moet zich afvragen: hoe behandel je gelijk terwijl je in de uitvoering niet meer objectief/afstandelijk kan zijn? Hoe verenig je handhavende en ondersteunende rollen? Met het VOOR-, MET-, DOOR- en NIET-moduskader kunnen vertegenwoordigers van stuurkracht normatieve dimensies onderscheiden: rechtmatigheid staat voorop bij VOOR, betrouwbaarheid bij MET, noodzakelijkheid bij DOOR en rechtvaardigheid bij NIET. Voor een overheid die terugtreedt en met minder middelen meer moet doen, vormt het vier modi-model een kompas voor hoe zij - buiten de bureaucratistische en marktlogica om - spanningen, conflicten en dilemma's kan benaderen, doorgeschoten DOOR- en VOOR-modi kan terugdringen en zo het perspectief van zelfredzaamheid van burgers in kwetsbare posities kan bevorderen.

### 1.7 Wat hebben vertegenwoordigers van stuurkracht nodig?

'Stuurders' werken altijd binnen de context van een politiek gestuurde omgeving. Dat impliceert dat er een bestuurlijk vastgesteld kader is voor deze outreachende vorm van werken. Het is belangrijk om in de dialoog tussen politiek, burgers en maatschappelijke organisaties een vorm van contract te ontwikkelen waarin alle partijen deze manier van werken als basis voor de transformatie onderschrijven. Dat hoeft niet ingewikkeld te zijn, want vrijwel elke politieke partij en elke politicus hanteert 'dicht bij de burger' als mantra. Zowel gemeenteraad als College van B&W moeten zich er goed van bewust zijn dat vervolgens werkprocessen starten waartoe zij zich terughoudend dienen te verhouden. Doorslaggevend is de rol van de verantwoordelijk wethouder die de transformatieprocessen moet bewaken, zodat zij niet door politieke interventies verstoord worden. Een collegiaal opererend College is een voordeel, omdat in deze processen tegenslagen onvermijdelijk zijn. Voor experimenten is ruimte nodig. Bij een gepolariseerde politieke situatie vergt deze aanpak een stevige bestuurder.

## 1.8 Conclusie

De vier monsters van NPM	
Paternalisme	'wij weten wat goed voor u is'
Utilitarisme	'alles van waarde moet een prijskaartje hebben'
Consumentisme	'geef het me, ik heb er recht op'
Fragmentisme	'hak de weerbarstige werkelijkheid in mootjes en ga hem met specialismen te lijf'

Outreachend werken bestrijdt deze monsters met een andere manier van denken en handelen, die voortkomt uit een andere manier van kijken naar sociale vraagstukken: wat kunnen mensen zelf? Outreachend werken komt voort uit (urgentie)gevoelens, visieontwikkeling en praktische gedrevenheid. Onder deze verschuiving van de systeemwereld naar de leefwereld schuilen transformaties die we hebben aangestipt. Deze transformaties hebben te maken met het secundaire werkproces: hoe arbeidsdeling, regelgeving, samenwerking en kennisontwikkeling plaatsvindt. Als burgers en professionals meer de *lead* krijgen, moeten deze secundaire processen meer bottom-up georganiseerd worden. Wie beslist waarover? Hoe worden belemmerende gewoonten opgeruimd? Hoe borgen we resultaten in nieuwe regels, competenties en 'gereedschappen'? Hoe krijgen nieuwe samenwerkingsverbanden gestalte? Hoe leren sociaal werkers en hun managers de nieuwe competenties die nodig zijn?

Met al deze aspecten zijn outreachende sociaal werkers volop bezig. Ze kunnen niet tegen teamleiders of managers zeggen: Regel dat voor ons, want wij hebben onze handen vol aan die transformatie naar de leefwereld. Al doende zoeken zij een uitweg uit de knellingen van top-down-sturing die het ontwikkelvermogen bottom-up in de weg staan. Zo zoeken ze ook een weg uit de fragmentatie van vraagstukken en specialisatie van vakgebieden, die de integrale benadering in de weg staan. Onze vijf praktijken laten zien dat dit moeizame processen zijn. De meest overtuigende praktijken (MSS en DIZ) bewijzen dat voor de transformatie van secundaire werkprocessen een lange adem nodig is, waarbij de ideeën, energie, talenten en expertise van vele mensen nodig zijn. Wat ons onderzoek heeft opgeleverd aan kennis over deze ondersteunende processen beschrijven we in de volgende twee hoofdstukken. Daar gaan we nader in op de condities waaronder outreachende werkers en vertegenwoordigers van stuurkracht hun rollen opnieuw kunnen uitvinden.

<b>PUBLIEK - Systeemwereld</b>	<b>Leefwereld - PRIVAAT</b>
Overheid, politici, ambtenaren	Burgers, professionals
Stadhuis, gemeente	Buurt, wijk, straat
Beleid	Activiteit
Grootschalig	Kleinschalig
Probleemgericht	Oplossingsgericht
Specialistisch	Generalistisch
Rechtmatig	Willekeurig
Procedureel	Emotioneel
Formeel	Informeel
Risicomijdend	Passie/plezier
Controleerbaar	Praktisch
Hiërarchisch georganiseerd	Horizontaal - netwerkachtig
Instanties	Personen
Voorlichting/PR/marketing	Sociale media
Gestuurde uitvoering	Dienstbare ondersteuning
Bureaucratisch	Activistisch

Verschillen tussen systeem- en leefwereld, ontleend aan Van der Lans, 2011



## Van top-down naar bottom-up organiseren van het werk

Hoe kan de overheid top-down stimuleren dat burgers en sociale professionals bottom-up hun vrijheid en verantwoordelijkheid nemen? In deze vraag zit een paradox. We stellen vast dat de top-down ontwikkel- en uitvoeringscultuur van burgers consumenten van producten heeft gemaakt, de belangstelling voor de krachten in de leefwereld heeft doen afnemen en voor omstandigheden heeft gezorgd die bij mensen in zorgwekkende omstandigheden leiden tot erosie van zelfredzaamheid. Door NPM is de overheid sociaal werk gaan zien als kostenpost die top-down aan banden gelegd moet worden (door standaardisering, tijdsbudgettering, gedetailleerde productbeschrijvingen, etc.). Middelen zijn doel geworden.

We zagen ook dat de meest succesvolle outreachende praktijken met steun van de overheid tot stand kwamen. Vertegenwoordigers van stuurkracht blijken door hun ruimtescheppende, verbindende en aanjagende vermogens cruciaal voor het slagen van de transformatie van systeem- naar leefwereld. Ze moeten daarvoor af van het vertrouwde opdrachtgever/opdrachtnemer-model en zoeken naar meer interactieve en 'lerende' partnerships met uitvoeringsorganisaties en actieve burgers. Dat geldt voor ambtenaren evenzeer als voor managers van welzijnsinstellingen en voor gemeentelijke bestuurders. Iedereen moet zich een nieuw repertoire eigen maken, want bottom-up innovatie door professionals – laat staan door burgers – speelt bij de tot nu toe dominante NPM-cultuur nauwelijks een rol.

Het verleggen van veel stuurkracht naar gemeenten is vragen om moeilijkheden als niet tegelijkertijd de vraag wordt gesteld hoe managers, ambtenaren en bestuurders – die van NPM hun tweede natuur maakten – hun rol op een andere manier gaan vervullen. Hun hokjesgeest leidde tot verkeerde denkbeelden en blinde vlekken over (de leefwerelden van) mensen die het minst in het profiel van een geslaagde klant passen. Juist over het werken met deze mensen gaat dit boek. Hoe kunnen sociaal werkers, managers, bestuurders en gemeenteambtenaren die vlekken en denkbeelden wegwerken?

In dit hoofdstuk behandelen we zes vragen:

- a. Wat zijn de gevolgen van de *top-down organisatiefilosofie* van NPM voor de secundaire werkprocessen?
- b. Wat is *bottom-up organiseren* van werkprocessen?
- c. Waarmee *worstelen* outreachende werkers die bezig zijn met de transformatie van top-down naar bottom-up?
- d. Wat zijn de *condities* voor een geslaagde bottom-up ontwikkeling?
- e. Hoe kunnen vertegenwoordigers van *stuurkracht* bottom-up werkprocessen bevorderen?
- f. Wat hebben vertegenwoordigers van stuurkracht daar voor *nodig*?

## 2.1 Wat zijn de gevolgen van de top-down organisatiefilosofie van NPM voor de secundaire werkprocessen?

---

NPM organiseert de verhouding tussen professionals en klanten via geprotocolleerde en gestandaardiseerde producten. Over die producten kunnen mensen beschikken, mits dat door een intake of indicatiestelling wordt bevestigd en hun persoonsgebonden budget (PGB) of zorgverzekering toereikend is.<sup>20</sup> De normen die vanuit NPM worden gesteld zijn een eigen leven gaan leiden. Ze komen (Van den Burg in Jansen et al., 2009) in de plaats van kwalitatieve doelstellingen. Dat gaat gepaard met vermindering van beroepstrots en zelfrespect van professionals (Jansen et al., 2009) en met terugtrekking in een systeemwereld waar ze (Donkers, 2010) het spoor bijster raken: *'Velen menen niet veel anders te kunnen doen dan zich maar aan te passen aan de toenemende roep om meer zekerheid, vastigheid, regels, structuur, standaardoplossingen en vaste procedures'* (p.30). Vaak gaat hun energie en creativiteit zitten in het vermijden van risico's en het bedenken van mitsen en maren (Kruiter c.s., 2008). Voor sociaal werkers blijven de productienormen van NPM wezensvreemd, omdat ze niet voortvloeien uit de problemen en spanningen die ze in de praktijk ondervinden en omdat ze sterk afwijken van hoe ze gewend waren hun werk betekenisvol te maken. 'Scoren' op meetbare normen staat los van waarden als sociale rechtvaardigheid, respect en mensenrechten, die het fundament ('roeping') zijn van sociale beroepen (Freidson, 2001, Tonkens, 2003, 2008). Voor zover sociaal werkers nog tot kritische reflectie op hun werk in staat zijn, kreeg hun kritiek op NPM bij bestuurders en beleidsmakers lange tijd weinig weerklank. Dat verandert als duidelijk wordt dat de resultaten van NPM niet aan de verwachtingen beantwoorden en als wordt aangetoond dat gebruikmaken van informele netwerken kostenefficiënt is (zie De Winter, 2008, Steyaert 2010, Van der Lans 2008)<sup>21</sup>.

Het is de primaire drijfveer van de outreachend werkenden van het eerste uur: ze keren terug naar de fundamenteën van hun beroep, nemen afstand van de marktwerking met zijn loketten, protocollen en productboeken en van de doorgesloten specialisaties.<sup>22</sup> Ze zoeken 'bottom-up' aansluiting bij de 'holistische' leefwereld van mensen in kwets-

20 Diensten en producten van welzijnswerk zijn niet geïndiceerd. De groep die eerder voor dagbegeleiding AWBZ geïndiceerd was, 'verhuist' door de Wmo naar de gemeente. Het risico bestaat dat gemeenten zich gedwongen voelen om opnieuw te gaan indiceren. De politieke druk om te komen tot een verdergaande indicering of categorisering is daarmee groot.

21 Een berekening van onderzoeksbureau Stade Advies in opdracht van de gemeente Woerden wijst uit dat hulp aan een probleemgezin gemiddeld zeker 40.000 euro per jaar kost. Dit bedrag is een optelsom van een bijstandsuitkering plus de kosten van maatschappelijk werk, jeugdzorg, schuldhulpverlening, geestelijke gezondheidszorg, of aanbieders van opvoedingsondersteuning. I. Horstik & A. Veuger (2012), *Kwaliteit van samenleven*.

22 'De veelheid aan informatie, mogelijkheden en keuzes en de afname van herkenbare patronen en sociale inbedding maken het feitelijk onmogelijk om sociale problemen en sociaal gedrag tot een eendimensionale oplossing terug te brengen. Ons innerlijk en onze uiterlijke omgeving zijn zeer complex. Om niet ten onder te gaan aan complexiteit zijn begeleiding, coachen, steun bieden, in de gaten houden, er op af gaan eerder aangewezen hulp dan gespecialiseerde behandeling.' Van Ewijk (2010, p. 37).

bare omstandigheden (Räkers & Huber, 2009). Als outreachende sociaal werkers daarvan hun 'core business' maken, moeten ze ook de ondersteunende secundaire werkprocessen daarop inrichten. Je houdt vraaggestuurd werken niet vol als je aanbodgestuurd wordt afgerekend.

## 2.2 Wat is bottom-up organiseren van werkprocessen?

We hebben gezien hoe in het sociale domein een transitie van bestuursmacht naar gemeenten plaatsvindt. Die gaat gepaard met bezuinigingen: er moet meer met minder. Een brede coalitie van liberale, christen-democratische en sociaal-democratische partijen verwacht veel van het ontwikkel- en oplossingspotentieel dat kan worden benut in de leefwereld van mensen. We zagen dat zo'n transformatie een creatieve mix vergt van gevoelens (bijvoorbeeld van de sense of urgency), gedachten (bijvoorbeeld bij visieontwikkeling), wil (bijvoorbeeld bij missievorming) en activiteiten (bijvoorbeeld bij praktijkontwikkeling). Zo'n mix laat zich niet van bovenaf voorschrijven. Geen partij krijgt dat in zijn eentje voor elkaar. Hoe kunnen uitvoeringsorganisaties en ambtelijke diensten die gewend zijn via managementslagen en planning & control-cycli werk- en samenwerkingsprocessen te stroomlijnen deze meer bottom-up inrichten? Hoe vindt gedeelde urgentie-, visie- en missievorming plaats? Welke krachten hebben de lead? Met welke verschuiving van machtsrelaties naar zelfbeschikking gaat dat samen? Welke spanningen ontmoeten de betrokkenen? In welke nieuwe rollen wordt zo'n transformatie van top-down naar bottom-up geborgd? Outreachende sociaal werkers en de krachten die hen ondersteunen vanuit bestuur en management en vanuit onderzoek en onderwijs worden gekenmerkt door de volgende vier rollen:

### **1. Rollen die nodig zijn voor de organisatie en positionering van outreachende praktijken:**

- a. *Leiders* staan niet boven de praktijk, maar er middenin, en zorgen dat ieder zijn verantwoordelijkheid neemt en zijn vermogens inzet, ongeacht positie en belang;
- b. *Ambassadeurs* vieren successen onder het motto: goede bedoelingen zijn niet genoeg, je moet je bestaansrecht breed aannemelijk maken.

## 2. Rollen die nodig zijn om werkkaders voor creatieve processen geschikt te maken:

- a. *Bewakers* van de onderliggende waarden weten met een scherp oog voor details en voor constructieve fricties alle krachten, ook tegenkrachten, te benutten;
- b. *Ontwikkelaars* werken niet vanuit pasklare modellen (methodieken), maar zorgen voor integratie van voelen, denken, willen en doen bij de deelnemers.

### 2.2.1 Rollen voor de organisatie en positionering van outreachende praktijken

In alle onderzochte praktijken zijn teams - binnen bepaalde resultaatafspraken (het *Object* van handelen) - voor een groep cliënten verantwoordelijk. Dat team werkt binnen en tussen instellingen met burgers en andere teams samen. Hierbij gaat het niet alleen om teams van sociaal werkers, maar ook om ondersteunende diensten (financiën, P&O, logistieke diensten, etc.), om het management van een instelling en om ambtelijke diensten en bestuurders. Zij geven leiding aan de transformatie, maken beleid en zorgen voor financiering. De switch van top-down naar bottom-up aansturing van deze samenwerking vraagt nieuw leiderschap.

#### a: **Leiders staan niet boven de praktijk, maar er middenin en dragen er zorg voor dat ieder zijn verantwoordelijkheid neemt en zijn vermogens inzet, ongeacht positie en belang**

Hoe paradoxaal het ook lijkt, juist bij de transformatie naar een meer bottom-up organisatie van het werk blijkt de rol van ambtenaren, bestuur en management cruciaal. In alle onderzochte praktijken stapte het management af van de top-down machtsrelatie, maar verschilt de wijze waarop het de samenwerking tussen professionals en bewoners stimuleert. Bij Daklozen In Zelfbeheer (DIZ) en Maatschappelijk Steun Systeem (MSS) zien de bestuurders de transformatie niet als het zoveelste project, maar als kans om van het klemmende organisatie-model dat NPM veroorzaakte af te komen. Van harte en uit volle overtuiging faciliteren ze de samenwerking van de mensen die de transformatie bottom-up ontwikkelen en uitvoeren. Soms treedt het management naar voren door de aanstelling van gemotiveerde projectleiders die goed zijn in het stimuleren van samenwerking en teamvorming. Die kunnen helpen bij het scherp krijgen van de sturende missie en de dragende visie en bij het operationaliseren van de onderliggende waarden met behulp van signatuurprocessen. Maar meestal speelt stuurkracht die rol op de achtergrond, als faciliteerder, ondersteuner, luisterend oor en klankbord.

Bij Project Veilig & Sociaal (PVS), Project Loket Verslaafden (PLV) en Project Jonge Moeders (PJM) neemt het management geen van die rollen op zich. Het geeft geen leiding aan de transformatie van top-down naar bottom-up, waardoor de ontwikkeling bottom-

up al snel geen weerklank meer vindt bij de uitvoerders. Die blijven zitten met dilemma's en conflicten waar ze niet uitkomen, waardoor ze terugvallen in oude routines. Het ontbreekt hen aan een duidelijk, gemeenschappelijk gedragen urgentiegevoel, missie en visie. Daardoor verwatert de samenwerking tussen deelnemers. Bij deze praktijken houden de professionals veel moeite om samen met burgers een doel te bepalen en van daaruit naar zelfredzaamheid toe te werken. De aansturing van sociaal werkers blijft sterk hiërarchisch. Het ontbreekt de sociaal werkers aan handvatten om de Wmo-visie binnen het eigen team, laat staan binnen de rest van de instelling en tussen instellingen, verder uit te diepen en te operationaliseren. Er is wel enige vrijheid (ruimte) om de vernieuwing vorm te geven, maar hun managers bieden te weinig of juist te veel kaders.

Bij PLV (loketverslaafden) verwatert de aanpak als deze in de reguliere fase belandt. Bij de professionals neemt de druk toe om de aanpak in het gewone werk in te passen, en wat er strijdig mee is af te stoten of te laten lopen. Onder druk van het vele werk en een verloren aanbesteding grijpen ze terug op het bekende stramien van aanbod- en probleemgericht werken. Zo'n reactie zien we ook bij PJM (tienermoeders). Daar maakt de directie het bestek van de Sociale Dienst zo leidend, dat het de creativiteit en het ondernemerschap van de trajectbegeleiders uiteindelijk smoort. Dezelfde terugval naar werken 'oude stijl' is te zien bij PVS (hangjongeren). Daar is de ambitie om de samenwerking tussen politie en sociaal werk te verbeteren, nadat er onderling conflicten optraden bij het benaderen en aanpakken van hangjongeren. Betere samenwerking kan niet slagen als die alleen op coördinerend niveau gebeurt (afstemmen wat de politie doet en wat de jongerenwerkers doen). De urgentie van het conflict tussen politie en jongerenwerkers noopte tot een meer coöperatieve samenwerking, ook met de betrokken jongeren en hun ouders. Deze ambitie leeft wel bij managers en bestuurders, maar nauwelijks bij de uitvoerend professionals. Hier drukken de managers juist te weinig hun stempel op de transformatie, waardoor een 'losse eilandjes' cultuur ontstaat. Uitvoerend professionals vinden dat ze het druk genoeg hebben en zitten niet te wachten op nieuwe experimentele klussen. Ze vinden het project een modieus speeltje van bestuurders dat ze onder op de stapel van andere modieuze grillen van hun bazen leggen. Rond de hangjongeren komt zodoende contact maken met, vertrouwen schenken aan en respectvol bejegenen van de betrokken mensen nauwelijks van de grond. De jongeren waar het om gaat blijven op afstand. In plaats van praten met, wordt er gepraat over hen, tot in de media toe. Gevolg is dat hun krachten en behoeften niet goed in beeld komen.

Onvoldoende stuurkracht en leiderschap werken belemmerend op het innovatieproces. Bij de praktijken voor hangjongeren, loketverslaafden en tienermoeders zien we uitvoerend professionals die - met een te smalle of te ruime opdracht - aan hun lot worden overgelaten en die daar bokkig of gelaten op reageren, omdat ze zelf niet in staat zijn de praktijk gaande te houden of vlot te trekken. Zo wordt duidelijk dat de kwaliteit van het management belangrijk is voor het slagen van een transformatie, maar de kwaliteit van de sociaal werkers ook. Die moeten niet bang zijn voor onverwachtheden, maar zich

juist uitgedaagd voelen en ondernemend zijn. Er is een sterke overtuiging, een onderzoekende houding en een flexibele instelling nodig naast de vermogens om contact te maken, vertrouwen te winnen en verbindingen tot stand te brengen. Goed management stimuleert dit leiderschap bij professionals en laat ze leiderschapscompetenties ontwikkelen. Bij MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ is dat goed te zien. Daar wachten de deelnemers niet op aansturing, ondersteuning en kaderstelling maar gaan ze gemotiveerd zelf aan de slag.

Bij PJM (tienermoeders) zijn de professionals op die manier begonnen, maar van uitdagend, cocreatief en open is hun leiderschap naar binnen geslagen. Ze werden steeds beter in het bedenken van mitsen en maren en in het zich afsluiten van de buitenwereld (er is nauwelijks contact met een ander PJM in de stad) en in op eigen houtje in plaats van coöperatief handelen. Bij PVS en regulier PLV (loketverslaafden) zien we professionals die afwachten, sterk afhankelijk zijn van het management en ook niet op eigen houtje vastgelopen zaken vlot kunnen trekken. Vanaf het begin zit in deze praktijken exclusiviteit ingebakken omdat het management slechts met een beperkt aantal professionals over de transformatie overlegt. Het eigenaarschap van en de motivatie voor deze transformatie blijft daardoor broos. Het management stimuleert de bottom-up informatiestroom niet. De rest van de organisatie wordt niet geïnformeerd over de klus van deze professionals. Het is een van de vele pilotprojecten, terwijl het 'gewone' werk doorgaat. De professionals slagen er zelfs niet in om regelmatig een integraal werkoverleg te organiseren.

In faciliterend leiderschap zijn MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ (ex-daklozen) juist goed. Daar groeit overeenstemming over een nieuwe visie, een nieuwe aanpak en een nieuwe manier van omgaan met verantwoordelijkheid. Daar slagen de sociaal werkers er in hun ideeën over de transformatie op een praktische manier te delen met burgers, met andere teams binnen en buiten de eigen instelling en met het management. Daar zijn de managers niet exclusief verantwoordelijk voor de externe communicatie over de transformatie, noch voor de public relations naar andere gremia. Alle deelnemers moeten wennen aan nieuwe rollen: hoe benut je de beschikbare expertise zo goed mogelijk? Hoe hou je iedereen goed geïnformeerd? Hoe zorg je dat ieders stem (perspectief) telt? Hoe kom je tot een werkbare taaklast en een logische taakverdeling? In het samen leiding geven aan die zoektocht vinden en versterken bestuur, management, professionals en deelnemers elkaar bij DIZ en MSS.

**b: Ambassadeurs vieren successen onder het motto: goede bedoelingen zijn niet genoeg, je moet je bestaansrecht in brede kring aannemelijk maken**

Een andere rol die tot bloei moet komen wil de transformatie naar een meer bottom-up organisatie slagen is die van ambassadeur van de eigen praktijk. Dat is duidelijk te zien bij MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ (ex-daklozen). Dat zijn open praktijken waar het gesprek over wat nuttig, nodig en effectief is, volop wordt gevoerd, van hoog (stadsdeelbestuur en directie) tot laag (andere medewerkers dan sociaal werkers en ook informele krachten en bewoners) en van klein (de microwereld van de een-op-een relatie tussen bewoner en ondersteuner) tot groot (de macrowereld van een andere benadering van dak- en thuislozen in het licht van de Wmo). Zo wordt de kring die reflecteert en tot conclusies komt over de inzet van mensen en middelen groter en groeit ook de diepgang van de gevonden oplossingen. In beide praktijken krijgen de onderzoekers makkelijk toegang en is de bereidheid om van de uitkomsten van het onderzoek te leren groot. In zowel DIZ als MSS maken informele krachten en 'cliënten' (deelnemers) deel uit van de Community of Practice. Daardoor worden verschillende perspectieven in de reflectie meegenomen.

We ontwikkelden een model van vier krachten die kantelen van top-down naar bottom-up: burgerkracht, beroepskracht, stuurkracht en leerkracht (zie §2.4.). In een coöperatieve bottom-up praktijk geven de deelnemers (afkomstig uit deze vier krachten) samen invulling aan de rol van ambassadeur. De visie over outreachend werk wordt steeds meer een gemeenschappelijk gedeeld verhaal. Een geslaagde transformatie kent een toenemende actieradius. Die komt tot uiting in nieuwe verbintenissen met krachten buiten de oorspronkelijke praktijk. Maar ook in profilerende activiteiten via lezingen, workshops, congressen, websites en artikelen. MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ (ex-daklozen) kennen deelnemers die als ambassadeurs van het project optreden. Ze bezoeken organisaties en bijeenkomsten, treden buiten de eigen kring en zoeken contact met stakeholders op verschillende niveaus: van informeel tot ambtelijk. Daarvoor moeten ze op verschillende manieren leren communiceren en samenwerken: met en zonder vakjargon, sturend en volgend, activistisch en pragmatisch, mondeling en schriftelijk. Allen spreiden trots ten toon, de sociaal werkers hervinden beroepstrots. Bij de andere drie praktijken zien we nauwelijks beroepstrots. Daar zijn sociaal werkers naar binnen gekeerd, op zichzelf aangewezen, gefrustreerd door de vele twijfels en onduidelijkheden, minder bereid aan het onderzoek deel te nemen en minder scheutig met twijfels, dilemma's, spanningen en successen.

### **Conclusie**

Wat opvalt aan de nieuwe bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden die bottom-up organisatie van het werk met zich meebrengt is dat sociaal werkers de omslag maken van uitvoerders van door anderen georganiseerd werk naar eigenaars ervan. Die omslag manifesteert zich het sterkst in de groei van hun leiderschap en ambassadeurschap. Dat zelfde geldt voor de andere deelnemers uit de overige drie 'krachten'.

### 2.3 Waarmee worstelen outreachende werkers die bezig zijn met de transformatie van top-down naar bottom-up?

---

Wat ook verschil maakt tussen een geslaagde en een mislukte transformatie is de overtuigingskracht naar externe partijen die gaan over geld en beleid. Respectvol bejegenen in het licht van de versterking van de eigen regie van mensen vraagt van professionals dat ze aansluiten bij wat een burger kan en wil en daarmee bij zijn tempo. Dit staat haaks op de formele prestatie-eisen en verantwoordingssystemen die in gedetailleerde manieren van tijdschrijven zijn verankerd. Er is alle reden om successen te vieren en resultaten te showen, want innovaties zijn kwetsbaar. Voortbestaan van de praktijk is niet zeker, hoe geslaagd de invulling van de principes van de Wmo en WNS ook is. Dat ontdekt MSS (sociaal geïsoleerden) na een fusie van stadsdelen. Geen van de vijf praktijken slaagt erin zijn resultaten zo overtuigend aantoonbaar te maken dat het een staande praktijk wordt. Wel lukt het de deelnemers aan PLV (loketverslaafden), MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ (ex-daklozen) om naar directies en andere 'stuurders' het belang van de praktijk aannemelijk te maken, ook al zijn de successen waarop men boogt niet eenduidig. Een succes voor de professional en de 'klant' hoeft voor de opdrachtgever nog geen succes te zijn. Een dag hard werken levert niet altijd concreet resultaat op. De tijd en moeite die ondersteunen kost, is moeilijk inzichtelijk te maken vanuit outputcriteria. Legitimatie van praktijken via kwalitatieve criteria vraagt gedeeld begrip en erkenning. Dat gedeelde begrip moet in gedeeld inzicht verankerd worden. Door dat inzicht in standaarden te munten kan het dienst doen bij de legitimering van een innovatieve praktijk. Daar is het onderzoek van de Amsterdamse Wmo-werkplaats (Stam 2012) een voorbeeld van. Het vastleggen van praktijken die werken in handboeken staat nog in de kinderschoenen en heeft beperkte waarde.

Bij bottom-up ontwikkeling hoort dat de deelnemers samen verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van hun praktijk. Een belangrijke graadmeter is hoe men invulling geeft aan effectiviteit, plezier en uitdagendheid van het werk. Een transformatie van top-down naar bottom-up aansturing vereist reflectie over de spanning tussen de individuele handelingsruimte (je eigen ding doen op de manier die bij je past) en inbedding van dat handelen in gemeenschappelijke regels en standaarden. Bij PJM (tienermoeders) zien we dat als de beschrijving van de nieuwe werkwijze is uitgewerkt, de trajectbegeleiders hun automatische piloot in werking stellen: als ze hun targets (in tien maanden van trede 2 naar 3) maar halen. De extern bepaalde outputkaders die direct de financiering bepalen, werken belemmerend voor de doorontwikkeling van de transformatie bottom-up. De professionals komen niet tot een verdere verfijning van regels en standaarden.



### 2.3.1 Rollen die nodig zijn om werkkaders voor creatieve processen geschikt te maken

Bottom-up werkprocessen draaien om het benutten van de spanning tussen eigen kwaliteiten (met als uiterste pool op eigen houtje handelen) en collectieve standaarden en regels (met als uiterste pool hermetische kaders). We zagen wat te veel dichtgetimmerde werkkaders doen met het bottom-up proces bij PJM (tienermoeders). En als de eigen kwaliteiten de overhand krijgen, valt een praktijk in eilandjes uiteen (zoals bij PLV (loketverslaafden) en PVS (hangjongeren)). Welke rollen zijn er in een team nodig om daarin een balans te vinden?

#### a: Bewakers van de onderliggende waarden weten met een scherp oog voor details en voor constructieve fricties alle krachten, ook tegenkrachten, te benutten

In het top-down organisatie-model lukt het niet om beschikbare krachten goed te benutten. Als de werkkaders van bovenaf tot op detailniveau worden vastgelegd, smooft dat veel creativiteit en intelligentie. Een bottom-up organisatie moet ervoor zorgen dat de deelnemers kwesties en dilemma's waarop ze stuiten zelf oplossen. Dat vraagt armslag. Alleen zo kunnen deelnemers aan een transformatie de oude routines van aanbod-, probleem- en systeemwereldgericht handelen achter zich laten. We zagen hoe het management bij PLV (loketverslaafden) in de pilotfase en bij DIZ (ex-daklozen) en MSS (sociaal geïsoleerden) bewust experimenteerterruimte faciliteert. Zij laten hun professionals vrij in de ontwikkeling en uitvoering. Bij PLV (loketverslaafden) is dat zolang het project de pilotstatus heeft. Bij MSS en DIZ is het bottom-up principe vertrekpunt bij het samen maken van standaarden en richtlijnen. Het laat de sociaal werkers experimenteren met nieuwe werkwijzen, out-of-the-box denken en buiten de geijkte paden werken. Niet tijdelijk maar permanent, want zo krijgen ze er een verantwoordelijkheid bij: met elkaar de kaders van handelen invullen en vormgeven. In beide praktijken kiezen de deelnemers ervoor om dat op inductieve wijze te doen: door ervaringen te delen en zo tot regels te komen. Zo bewaken ze dat de individuele handelingsruimte niet doorslaat naar op eigen houtje opereren en in je eentje oplossingen zoeken. Ze zorgen daarmee ook dat er vorderingen zijn in de signatuurprocessen, waardoor de visie op en uitvoering van het werk gemeenschappelijk draagvlak houdt.

Werken op eigen houtje – zonder goede interactie - zien we bij de competentiemakelaar van PLV (noodgedwongen omdat de manager niet afkomt met instructies en kaders), bij de sociaal werkers van PVS (hangjongeren) en aanvankelijk ook bij externe professionals bij DIZ (ex-daklozen). Zij wachten af en dragen niet bij aan de ontwikkeling van de nieuwe praktijk. Bij DIZ leidt dat tot zo'n groot conflict dat deze externe professionals door de bewoners de wacht wordt aangezegd. Dat geldt ook voor de onderzoekers. Hun plan van aanpak met onderzoeksvragen en onderzoeksdoelen wordt in eerste instantie door de bewoners afgewezen met als commentaar: gebruik gewoon Nederlands en kom dan terug. Na die terechtwijzing of beter gezegd: door die terechtwijzing, is het nog

goed gekomen met de 'samensturing' tussen onderzoekers en bewoners.<sup>23</sup> Tegenkracht en debat zijn nodig om met elkaar (het belang van) regels duidelijk te krijgen. Dat is een belangrijke succesfactor bij MSS en DIZ: de deelnemers ontwikkelen hun kennis en competenties niet op een abstracte manier, maar aan de hand van specifieke vragen en problemen, die worden gemeten en benaderd vanuit onderliggende centrale waarden. Dat vraagt dialoog en betrokkenheid van alle betrokkenen. Die vertaalt zich in gemeenschappelijke visieontwikkeling en loyaliteit aan de 'zaak'. Door de funderende waarden steeds weer in het centrum van debat en reflectie te plaatsen, krijgen de deelnemers duidelijkheid over wat prioriteit heeft en waar moeite voor moet worden gedaan.

Bij DIZ zijn cliëntsturing en zelfbeheer de centrale waarden. Die zijn het ijkpunt voor wat goed is en wat niet. Bij MSS zijn de centrale waarden coöperatie (doorbreken van isolement) en wederkerigheid. Dat gezamenlijk vasthouden aan centrale waarden heeft als consequentie dat professionals zich niet op een aparte status kunnen beroepen die hen het recht geeft naar eigen goedgevoelen op eigen houtje te handelen. Zelfs niet het recht om de relatie met bewoners te beëindigen als zij geconfronteerd worden met bedreiging of verzaking van de kant van een bewoner. Uitgangspunt is dat de professionals van MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ (ex-daklozen) nooit eenzijdig het contact met bewoners verbreken. De praktijken groeien omdat ze weerbarstigheden die ze onderweg tegenkomen niet ontlopen maar benutten. Dat lukt omdat ze de onderliggende waarden en het object van de praktijk als kompas gebruiken. Het object (doel en missie) gaat boven de betrekkingen die individuele deelnemers met elkaar hebben. Dat maakt het mogelijk om van spanningen en conflicten – die zich dagelijks voordoen – te leren. Dat maakt dat deelnemers op ongewenst gedrag ingaan, in het belang van de 'zaak'. De principes die in het geding zijn – met als eerste principe (h)erkenning van het perspectief van de verschillende betrokkenen – werken als stabilisatoren. Ruzies kunnen hoog oplopen, zeker bij DIZ, maar door ze als uitingen van structurele spanningen te zien, leiden ze tot dieper inzicht in het object van de praktijk en in de betekenis van onderliggende waarden. Meestal leidt het teruggrijpen op onderliggende waarden en het doel dat wordt nagestreefd ertoe dat de rode draad weer op een constructieve manier wordt opgepakt. Outreachende sociaal werkers weten dat juist geïsoleerd levende mensen vaak bang zijn om vertrouwen te geven, omdat ze daarin te pas en te onpas teleurgesteld zijn. Beiden – professional en bewoner – moeten ervaren dat het kan, elkaar de tijd gunnen om vertrouwen te winnen, daarvoor momenten en ingangen zoeken. Ze besluiten uiteindelijk met elkaar welke regels, richtlijnen en standaarden als handelingskader gelden. Te midden van alle onzekerheid en onverwachtheid die de bottom-up transformatie met zich meebrengt geeft dat het broodnodige houvast.

23 Zie Huber & Bouwes, 2011.

**b: Ontwikkelaars werken niet vanuit pasklare modellen (methodieken), maar zorgen voor integratie van voelen, denken, willen en doen**

Hoe wordt voorkomen dat de regels en werkkaders zo dichtgetimmerd raken dat ze de mix van experiment, reflectie en debat smoren die voor bottom-up ontwikkeling nodig is? Dat is bij MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ (ex-daklozen) goed te zien. De nieuwe werkwijze wordt niet als halffabricaat beschouwd die binnen een bepaalde tijd 'af' moet: een gestandaardiseerde methodiek met een vaste set richtlijnen en handelingsvoorschriften. Men werkt er vanuit het besef dat een methodiek die vandaag werkt morgen of bij een andere groep geen soelaas biedt. De maatschappelijke werkelijkheid van mensen in kwetsbare omstandigheden is te grillig om in een pasklare methodiek of vaste set handelingsregels of protocollen te vangen. Bij DIZ en MSS is het uitgangspunt bij de inrichting van het werk dat taaie problemen de regel en niet de uitzondering zijn. Aanscherpen en aanpassen van regels blijft daarmee een voortdurende zorg van de deelnemers.

In de reguliere fase van PLV (loketverslaafden) en bij de eerste fase van PVS (hangjongeren) leidt een gebrekkige coöperatieve opstelling tot halfslachtig gedrag: de sociaal werkers zeggen de innovatie te willen, maar wachten tot anderen iets doen. De *Community of Practice* is zwak, er is geen som der delen die de individuele leden boven zichzelf doet uitstijgen. Feedback vindt geen weerklank. We zien professionals terugvallen op oude routines (PVS), afhaken (PLV) of particulier een eigen draai aan de transformatie geven (PJM). De trajectbegeleiders nemen elkaar niet goed in de vernieuwing mee. Eerder zagen we (hoofdstuk 1) dat bij deze drie praktijken het urgentiegevoel en de dragende visie niet krachtig zijn. Dat werkt hapsnap vernieuwen in de hand, waarbij enthousiast aan nieuwe plannen begonnen wordt zonder dat vorige zijn afgerond. Gevolg is ook dat nieuwe werkwijzen na de introductie door reguliere besognes ondersnemen en in de vergetelheid raken.

MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ (ex-daklozen) onderscheiden zich doordat er niet incidenteel maar permanent wordt vastgehouden aan een werkwijze waarbij men met elkaar stress en onzekerheid te boven komt. Deze leerprocessen vragen naast moed en vasthoudendheid om afstand nemen van risicomijding, van ja-maar-gedrag (Kruiter c.s., 2008) en van meegaan met '*de toenemende roep om meer zekerheid, vastigheid, regels, structuur, standaardoplossingen en vaste procedures*' (Donkers, 2010, p. 30). Juist het samen aan de ontwikkeling van standaarden en regels blijven werken maakt het mogelijk om onzekerheid te benutten in plaats van te vermijden. Hoofdstuk 3 gaat over hoe dat leren en ontwikkelen in zijn werk gaat.

## 2.4 Wat zijn de condities voor een geslaagde bottom-up ontwikkeling?

We ontwikkelden een model dat recht doet aan de complexiteit van bottom-up transformatie van primaire en secundaire werkprocessen. Het beschrijft de verschillende expertises, belangen en perspectieven van deelnemers aan vernieuwende, outreachende praktijken: burgerkracht, beroepskracht, stuurkracht en leerkracht.<sup>24</sup>

<b>Burgerkracht:</b>	<b>Beroepskracht:</b>
Zelfbeschikkingsrecht in de praktijk brengen	Integraal en grensoverschrijdend
Eigen kracht inzetten	Lef en liefde
Regie ontwikkelen	Van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'
Netwerk benutten	Dichtbij burgers
<b>Leerkracht:</b>	<b>Stuurkracht:</b>
Onderwijs gericht op integrale werkers	Vertrouwen als vliegwiel
Warm onderzoek ondersteunt vernieuwing van praktijken	Samen nieuwe governancestijlen ontwikkelen
	Anders afrekenen

Vierkrachtenmodel gepresenteerd op Eropaf Lustrumcongres 2011

*Burgerkracht:* De Boer en Van der Lans (2011) gebruiken het begrip 'burger' in één adem met bewoner, cliënt en klant. Voor hen betekent méér burger *'minder bureaucratie, minder regels, minder aanbod, minder vooropgelegde bedoelingen'* (p.11). Mensen in een kwetsbare positie en met meervoudige problematiek, en hun directe leefomgeving, moeten veel meer gezien worden als coproducten dan als consumenten en veel meer als ervaringsdeskundigen dan als onwetende klanten. Burgers (*citizens coming out of their cocoons*) zijn mensen met rechten, allereerst het recht op zelfbeschikking (bescherming tegen systeemdwang). Goed samenwerken met de leef- en belevingswereld van deze burgers vraagt van sociaal werkers dat zij verbinding maken met drie krachten in de leefwereld van mensen in kwetsbare omstandigheden: de eigen kracht (zelfredzaamheid), het sociale netwerk ('samenredzaamheid' volgens Pieter Hilhorst) en informele krachten (zelforganisaties, vrijwilligers, ervaringsdeskundigen, etc.).

<sup>24</sup> Eigenlijk gaat het om vijf krachten: in een eerder onderzoek bekeken we de cocreatie tussen sociaal werkers en medewerkers van woningcorporaties (Stam c.s., 2009). Corporaties en verzekeraars zijn de eerste van een reeks maatschappelijk verantwoord ondernemende bedrijven (bedrijfskracht) die we bij ons onderzoek naar het effectueren van de Wmo willen betrekken. Omdat dergelijk bedrijfsleven in de nu onderzochte cases ontbreekt, beperken we ons hier tot vier krachten.

Onder NPM is burgerkracht versmald tot consument van diensten, vrijwilliger of gesprekspartner in overleg- en inspraakprocedures. In deze rollen ontbreekt de dimensie van drager van de ontwikkeling. Bij MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ (ex-daklozen) zien we hoe consequent de verantwoordelijkheid – ook voor de transformatie – wel wordt teruggelegd. Mensen in kwetsbare omstandigheden en hun sociale netwerk worden er door outreachende sociaal werkers benaderd. Deze mensen willen gerespecteerd en fatsoenlijk bejegend worden. Ze willen hun verhaal doen en niet met onnodig ingewikkelde procedures geconfronteerd worden. Outreachende sociaal werkers benaderen hen als coproducten, begiftigd met krachten en kansen. Er wordt afstand genomen van een klinische invulling van de relatie tussen ‘klant’ en professional. Uitgangspunt is het ondersteunen van individuele en sociale krachten.

Deze praktijken laten zien hoe mensen als *deelnemer* in een cocreatief proces bijdragen aan een balans tussen welbegrepen eigenbelang en algemeen belang. Dit herstel van de intermediaire rol van burgers tussen eigen en algemeen belang is de uitweg uit de tegenstelling die door NPM op scherp is gezet: de samenleving moet -om hem tevreden te houde n- steeds meer appelleren aan het eigenbelang van de burger als klant (Van der Lans, 2008). En de overheid dringt steeds verder het privé domein van de burger binnen voor toezicht, handhaving en controle (Kruiter, 2010).

*Beroepskracht*: professionals moeten minder zorgen vóór mensen in kwetsbare omstandigheden en meer zorgen dát hun zelfredzaamheid wordt vergroot. Daarbij moeten professionals een brede kijk hebben op krachten en kansen in de leefwereld en bovendien een grote actieradius. Dat vraagt vermogens waar ze nu niet (goed) in worden opgeleid:

- grensoverschrijdend werken en daarbij de krachten in de systeemwereld met elkaar en met die in de leefwereld verbinden, over de grenzen van beroepen, instellingen en sectoren heen;
- een multi-level analyse maken door de micro-, meso- en macro-aspecten van een vraagstuk met elkaar te verbinden;
- leren kijken met een multi-focusblik, dat wil zeggen met de meervoudigheid van belangen en talenten leren omgaan, recht doen aan de legitieme aanspraken van verschillende stakeholders, om zo te komen tot gezamenlijk gedragen oplossingen;
- een onderzoekende houding hebben van waaruit ze zo lang en zo vaak als nodig experimenteren met benaderingen en samenwerkingsvormen tot de doelen zijn bereikt.

Zo'n benadering vraagt van outreachende sociaal werkers dat ze meer bijdragen aan de samenwerking tussen collega's binnen en tussen teams, waar ze in *Community's of Practice* werken aan kennis-, methodiek-, regel- en leerontwikkeling. Daarover in hoofdstuk 3 meer.

*Stuurkracht*: outreachende sociaal werkers zijn geen autonome krachten binnen de sociale sector. Zij beseffen dat zij opereren binnen wettelijke en financiële kaders. Dat daagt hen uit - omdat zij deze kaders vaak te knellend vinden en op een nieuwe wijze willen invullen - om zich tot stuurkracht te verhouden. Maar stuurkracht zit gevangen in markt- en bureaucratische logica's. Deskundigheidsbevordering van sociale professionals gebeurt eerder via bijscholingen (waarvan het geringe effect evidence based is aangetoond (Bolhuis, 2000; Ruijters, 2006) dan via ondersteuning van lerende Community's of Practice<sup>25</sup>. Hoe kunnen politici, bestuurders, bestuursambtenaren en managers (zichzelf) helpen bij het loskomen van deze 'leervijandige' benadering (Vermaak, 2008)? *'Wat met leren, ontwikkeling, personeel, samenwerking, cultuur te maken heeft, is aanvullend en sneuvelt makkelijk in barre tijden'* (p. 67). Managers van instellingen voor welzijn en zorg moeten hun streven dat 'het huis -op -orde' is combineren met het faciliteren van bottom-up leren samenwerken.

Dit is een belangrijke succesfactor in de onderzochte praktijken. Financiers en managers van succesvolle praktijken als MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ (ex-daklozen) willen naast rendement en een sluitende begroting ook een transformatie richting krachten in de leefwereld. De financier van de praktijken, de overheid, wil dat wetten en regels gerespecteerd worden die gaan over rechtszekerheid, rechtmatigheid, gelijke kansen, democratische besluitvorming, sociale rechtvaardigheid en menselijke waardigheid. Deze mensenrechten zijn onder invloed van NPM op de achtergrond geraakt, ten gunste van technocratische waarden als effectiviteit en efficiëntie. Mensenrechten zijn de basis van samenwerking tussen beroeps- en stuurkracht. Resultaat hiervan is waardevermeerdering in termen van wederkerigheid, zelfbeschikking, zelfbewustzijn en zelfbeheer.

In drie van de vijf praktijken - niet toevallig de praktijken die vanuit het oogpunt van transformatie het meest succesvol zijn - speelt stuurkracht een beslissende rol. Bij MSS hebben (bestuurs)ambtenaren van meet af aan een regisserende rol bij het stimuleren van cocreatie tussen de vier krachten. Bij DIZ (ex-daklozen) speelt stuurkracht juist op de achtergrond en geeft zij van daaruit ruimte aan het experiment en de keuzes van de deelnemers. Bij PVS (hangjongeren) doorbreekt de gemeentelijke stuurkracht de impasse die ontstaat als de beroepskracht het voortouw krijgt en daar niet goed raad mee weet. In de twee cases waarin het minst sprake is van samenwerking bottom-up werkt stuurkracht belemmerend. Bij PJM (tiernermoeders) geeft stuurkracht (de sociale dienst en de directie) beroepskracht en burgerkracht te weinig ruimte om de transformatie verder te brengen. Bij PLV (loketverslaafden) is stuurkracht (in casu management en directie) te besluiteloos en te weinig consequent om de kansen op samenwerking bottom-up te verzilveren.

25 Community's of Practice zijn groepen die een Object van handelen delen en die hun deskundigheid verdiepen door op regelmatige basis kennis en ervaring met elkaar uit te wisselen. Wenger E., et al (2002).

Leerkracht: opleidingen moeten de professional van morgen en niet die van eergisteren opleiden. Daarom moeten ze de startbekwaamheid van sociaal werkers meer uitwerken vanuit het profiel van op samenwerking en experimenteren gerichte outreachend werkenden. Daarvoor is nodig dat zij uit hun ivoren toren klimmen en mee zoeken naar wat werkt en meedenken over de dilemma's die in innovatieve praktijken zichtbaar worden. Praktijkgericht onderzoek naar outreachend werken met mensen in kwetsbare posities helpt de verschillende deelnemers aan sociale praktijken oog te krijgen voor deze dilemma's. Daarbij werken onderzoekers inductief omdat er binnen de sociale sector beperkte consensus is over de methoden waarmee valide resultaten en solide kennisontwikkeling kunnen worden bereikt.<sup>26</sup>

Samenwerking met leerkracht (opleiders en onderzoekers) blijkt ook een belangrijke factor voor het slagen van outreachend werk. Onderzoekers van de Amsterdamse Wmo-werkplaats hebben bijgedragen aan het opsporen van de succesfactoren. De onderzoeksmethode, Learning History, zorgde ervoor dat deelnemers hun expertise en belangen konden verwoorden. Deze methode bevordert ook het samenwerkend vermogen van de onderzoekers. Door mee te doen, betrokken te zijn bij de doelgroep en het stellen van reflectieve vragen leren zij nieuwe perspectieven zien. De afwisseling van afstand en nabijheid ten opzichte van de deelnemers aan het primaire proces hielp hen bruggen slaan tussen theorie en praktijk. Hoe meer present en nabij, hoe beter hun zicht op de weerbarstige werkelijkheid van de deelnemers. Hoe meer recht wordt gedaan aan die weerbarstigheid, hoe groter de verbindende rol van de onderzoekers. Dat lukt vooral bij DIZ (ex-daklozen) en MSS (sociaal geïsoleerden). Daar komen onderzoekers zo nabij dat zij op den duur door de professionals en bewoners als deelnemers geaccepteerd worden. In de andere praktijken is de relatie afstandelijker en gereserveerder.

Het warme deel van het onderzoek (met de narratieve Learning History-methode) heeft er in alle gevallen voor gezorgd dat de respondenten op verhaal konden komen. De onderzoekers brachten de geïnterviewden op verhaal met doorvragen, door verbindingen te leggen met eerdere uitspraken en door hen aan te moedigen over kritische incidenten te praten. Ook in het koude deel van het onderzoek, waarin de onderzoekers afstand namen, is de interpretatie en analyse door de onderzoekers niet van de verhalen losgemaakt. De onderzoekers interpreteerden de spanningen die naar voren kwamen met behulp van het model van expansief leren van Engeström (1987). Zo legden ze de onderliggende tegenstellingen bloot en kwamen ze tot betekenisvorming over de losse casussen heen. Dat leidde tot de contextoverstijgende eindconclusies die we hier presenteren.

26 Zie Kirk & Reid (2002), *Science and social work*. En: Jan Steyaert c.s (2010), *De bijziendheid van evidence based practice*.

Leerkracht speelt ook een belangrijke rol bij het borgen van de onderzoeksresultaten in competenties en leerprogramma's. In masterclasses en in de master Social Work leggen docenten de uitkomsten voor aan sociaal werkers, waarbij die worden uitgenodigd te tegen het licht van hun eigen praktijken te houden. In de minor Outreachend werken worden ze in een programma van een half jaar (dertig studiepunten) aan vierdejaars bachelorstudenten gepresenteerd. Ook daar zijn ze vertrekpunt voor verdere discussie en onderzoek. Zo dringen de principes van bottom-up verbinden en coöperatie tussen de vier krachten door in andere (en toekomstige) praktijken.

## 2.5 Hoe kunnen vertegenwoordigers van stuurkracht bottom-up werkprocessen bevorderen?

---

Hoe dragen 'stuurders' bij aan de samenwerking tussen de vijf krachten (inclusief bedrijfskracht)? Daarvoor moeten ze routines doorbreken die samenhangen met top-down werkprocessen. Een kenmerk hiervan is de strikte scheiding tussen de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer. Op deze basis worden overheidsmiddelen verdeeld. De opdrachtnemer – welzijnsinstelling, school of ziekenhuis - levert diensten die door klanten worden afgenomen. De leverancier doet moeite om dit zo succesvol mogelijk te doen. Voor hem is de klant iemand die van zijn diensten gebruik maakt. Voor de klant levert een school of een welzijnsinstelling diensten zoals een winkel of het openbaar vervoer. Die mag ervan uit gaan dat zijn wensen worden ingewilligd. Als resultaat uitblijft, is dat de schuld van de instelling. Zo krijgen niet sociaal werkers maar hun klanten het voor het zeggen. Al beperkt de zeggenschap zich tot die van een consument, die mag klagen en protesteren over een geleverde dienst. Als er veel ontevreden klanten zijn, kan de opdrachtgever de opdrachtnemer straffen.

Argwaan over de geheime agenda's van calculerende uitvoeringsorganisaties speelt de overheid vaak parten. Die argwaan wordt gevoeld en creëert spanning die de innovatie belemmert. Dat patroon kunnen 'stuurders' doorbreken door niet op afstand te blijven staan, maar aan transformaties deel te nemen. Hoe? Deelnemen betekent samenwerken met het uitvoerende veld. Als 'stuurders' dat niet doen, komt een praktijk niet van de grond. Het project voor hangjongeren (PVS) is daarvan een duidelijk voorbeeld. Het moet ervoor zorgen dat onderlinge conflicten tot het verleden gaan behoren en dat fricties in de aanpak van jongerenoverlast worden omgezet in een coöperatieve relatie tussen politie, gemeente en de maatschappelijke dienstverleningsinstelling Polire, maar wat het vooral laat zien is dat de gemeente rond 2009 niet gewend is om op basis van de MET-modus te regisseren. Ook al bepaalt zij het beleid, stelt zij de (ruime) kaders vast, biedt zij ruimte om te opereren en betaalt zij bovendien, ze controleert niet of nauwelijks. Hoe kan dat? Sociaal werkers, respondenten in het onderzoek, zeggen dat hun managers gewend zijn om projecten die de gemeente aanbiedt aan te nemen (ook als de inzet niet gerealiseerd kan worden). Terwijl de gemeente de opdracht aan Polire gunt omdat zij denkt dat deze het voor elkaar krijgt. En dat denkt zij omdat de managers beloven dat ze de opdracht gaan vervullen. Het management pakt de opdracht inder-



daad op maar zet deze ‘weg’ binnen de organisatie, dat wil zeggen dat zij mensen aanzoeken om de praktijk te leiden. Ook voor hen is het een ad hoc klus die ze bovenop het vele werk moeten uitvoeren, zonder dat ze er veel tijd en ruimte voor krijgen. In deze dubbele overdracht van gemeente naar Polire en van management naar uitvoerders is geen ruimte om samen op verhaal te komen en van daaruit de vraag te preciseren, de voortgang te monitoren en om condities vast te stellen die het project doen slagen. Als de projectleider binnen Polire na een paar maanden een andere baan krijgt, wordt in zijn plaats geen ander aangesteld. Al gauw merken de onderzoekers dat de beroepskrachten de ontwikkeling van PVS bottom-up niet kunnen dragen. Zij wachten op de nieuwe projectleider. Maar die komt niet. Dan vraagt het team met zijn verschillende disciplines om meer aansturing. Als die niet komt berusten zij. De onderzoekers ontmoeten gelatenheid. De respondenten zijn er niet rouwig om dat ze zich zo weinig voor PVS inzetten. Ze hebben het al druk genoeg. Ze spreken in de verleden tijd over het project. PVS heeft voor hen geen prioriteit meer. Ze ondernemen geen actie om zelf verbetering in de situatie aan te brengen. Dat zien ze niet als hun verantwoordelijkheid. Hieruit blijkt dat er bij de professionals weinig draagvlak is voor de transformatie. Hoe kan dat? Het incident met de arrestatie van de jongerenwerker betrof toch een van hen? Ook de uitvoerend professionals (jongerenwerkers en maatschappelijk werkers) van Polire zijn gewend om op te pakken wat binnenkomt. Voor hen betekent dat: doen wat wordt opgedragen. Het management denkt dat professionals vanzelfsprekend willen participeren aan projecten en ideeën die zij aandragen. Deze vinden dat het management te veel beroep op hen doet. Ze kunnen wel weigeren, maar voelen een druk om loyaal te zijn, waardoor ze dat in de praktijk niet doen. Gevolg hiervan is dat ze steeds meer taken krijgen die ze in hetzelfde aantal uren moeten doen. Dat gaat ten koste van hun eigen initiatief en van participatie aan projecten van hun eigen voorkeur. Hoe meer taken ad hoc worden opgelegd en uitgevoerd, hoe meer er structuur en eigenaarschap aan hun werk gaat ontbreken. Niemand voelt zich echt verantwoordelijk of neemt de verantwoordelijkheid op zich. Hierdoor blijven taken en projecten liggen en komen niet tot wasdom. Niet alleen voor de managers, maar ook voor de professionals blijkt de top-down-mentaliteit fnuikend voor het resultaat.

PVS laat veel zaken aan professionals over, maar die laten zij vervolgens op hun beloop. Bij de invulling en verdeling van rollen en taken nemen de uitvoerenden geen initiatief. Interdisciplinaire samenwerkingsrelaties blijven ver van hun bed. Als de projectleiding wegvalt ontstaat grote onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Besluitvorming over werkwijzen, regels en arbeidsdeling blijft uit. Het commitment van professionals voor PVS zakt naar het nulpunt. Feitelijk houdt PVS op te bestaan als de uitvoerende professionals het project loslaten en hun tijd in ander werk gaan steken.

Zo moet het dus niet. De trits: *sense of urgency, visievorming en missie met draagvlak*, is bij PVS niet coöperatief ingevuld. Iedereen denkt dat het hiermee wel snor zit. Het incident met de jongerenwerker spreekt toch boekdelen? Maar gezamenlijke lessen worden er niet uit getrokken en ieder houdt zijn eigen versie van het verhaal. Bottom-

op ontwikkeling van werkprocessen vereist verbindend leiderschap. Dat is goed te zien bij DIZ (ex-daklozen) en MSS (sociaal geïsoleerden). Die ontwikkeling is daar een continu proces met een grote, diverse groep betrokkenen. Daarbij verschuift het doel van de praktijk. Dat wordt dieper, breder en rijker. Elke dag dienen zich nieuwe problemen, kansen en oplossingen aan. Planning en uitvoering van bottom-up transformaties lukt niet als de leiding afstand neemt, want onderweg doen zich steeds nieuwe moeilijkheden en mogelijkheden voor die niet te voorzien zijn. Al werkende wordt duidelijk wat er ontwikkeld en geleerd moet worden. Daarom zijn er bij DIZ en MSS maar weinig vooraf bepaalde kaders. In het faciliteren en stimuleren van samenwerking speelt stuurkracht een belangrijke rol.

## 2.6 Wat hebben vertegenwoordigers van stuurkracht daar voor nodig?

Belangrijk is een goed samenspel tussen ambtenaren en bestuurders, in casu hun wethouders. Op basis van het in §1.6 geformuleerde contract tussen gemeente, burgers en uitvoerders moet de rolverdeling tussen ambtenaren en wethouders goed geborgd zijn. De wethouder is de coach van de spelers in het veld. Hij/zij houdt zich goed op de hoogte van de ontwikkelingen en is direct aanspreekbaar voor alle geledingen. Ook voor hem/haar geldt betrokkenheid als uitgangspunt. Vanuit een hoger standpunt dan de direct betrokkenen zelf is de wethouder juist in staat om de ontwikkelingen te volgen en op hun waarde te schatten. Goed en geregeld informeren van de gemeenteraad kan bevorderen dat de neiging tot afrekencultuur of cliëntelisme wordt doorbroken.

## 2.7 Conclusie

Het is duidelijk dat de transformatie van het primaire en secundaire werkproces complex is. Hoe kunnen de vier krachten: burgerkracht, beroepskracht, stuurkracht en leerkracht gelijktijdig én leren samenwerken én leren oude rollen los te laten én leren zich nieuwe rollen eigen te maken? In het volgende hoofdstuk gaan we nader op deze leer- en ontwikkelprocessen in. Deze spelen op drie niveaus: bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken (macro-niveau), bij het leren deze oplossingen efficiënt en doelmatig in praktijken van sociaal werk te realiseren (meso-niveau) en bij het inbedden van oplossingsgerichte benaderingen in de leefwereld van individuen en gezinnen in kwetsbaar makende omstandigheden (micro-niveau).

Aspecten van innoveren	Cocreatieve interventies	Conventionele interventies
Interactie	Iedere waarheid is waar. In dialoog leren van elkaars visie en perspectief. Verschillen in beelden zijn positief en dragen bij tot collectief leren.	Er wordt vooral gediscussieerd en gedebatteerd. De één heeft meer gelijk dan de ander en verschillen worden als problemen gezien
Beschikbaarheid informatie	De betrokkenheid van een grote en (zeer) diverse groep stakeholders zorgt voor een brede blik op de werkelijkheid, als basis voor informatie en strategische beslissingen.	De beperkte blik op de werkelijkheid van een kleine groep vormt de basis voor informatie en strategische beslissingen. Andere belanghebbenden hebben 'technische strategisch bij te dragen'.
Commitment en verantwoordelijkheid	Mensen voelen zich medeverantwoordelijk voor het resultaat van de praktijk en sturen en dragen mede het veranderproces.	Mensen voelen zich alleen verantwoordelijk voor hun eigen taken.
Communicatie	Plannen worden in real time ontwikkeld en gecommuniceerd.	De veranderstrategie wordt gecommuniceerd met informatieberichten.
Flexibiliteit	Reflectieve communicatie zorgt voor een cyclisch proces van ontwikkelstappen en herziening van doelen. Het bewustzijn van de actuele werkelijkheid is uitgebreid.	Lineair denken zorgt voor een programma met vooraf bepaalde stappen naar vastgestelde doelen. Er is zelden gelegenheid om doelen opnieuw te bezien en eventueel bij te stellen.
Reikwijdte in denken	Reflectieve communicatie brengt inzicht in het complexe web van oorzaken /gevolgen. Een kwestie wordt bezien in een brede context, inclusief trends in ontwikkeling.	Vaak wordt een kwestie in een te smalle context bezien en worden mogelijk uitgestelde reacties niet meegewogen.
Perspectief op veranderen	Verandering wordt gezien als een integraal onderdeel van het werk.	Verandering wordt gezien als een tijdelijke verstoring van het 'echte' werk
Tempo	Verandering in hoog tempo en in real time, binnen en tussen teams, organisaties, sectoren en leefgebieden.	Verandering in laag tempo en in bepaalde haarden van een organisatie. Men praat over veranderingen.

Aspecten van innoveren	Cocreatieve interventies	Conventionele interventies
Planning en implementatie	Planning en implementatie verlopen simultaan, in de hele praktijkomgeving tegelijk.	Implementatie komt na de planningsfase. De wereld wordt geacht stil te staan terwijl de planners aan het werk zijn.
Begeleiding	Een facilitator (ondersteuner) zorgt ervoor dat de deelnemers aan een praktijk doen waar ze toe in staat zijn.	Het proces wordt geleid door een krachtige voorzitter of consultant, die meetings kan beheersen, een inhoudelijk deskundige is en de touwtjes goed in handen houdt.
Motivatie	Leren van elkaar, de ontwikkeling van een gemeenschappelijk kennisstelsel, is leuk op zichzelf en geeft energie.	Incentives, trucs, energizers en allerlei toeters en bellen moeten ervoor zorgen dat deelnemers aan het traject het leuk vinden.

Bewerkt naar Jacobs, 1994.

Dit hoofdstuk gaat over de transformatie van een deductief naar inductief leren: hoe kan de overheid lokale kennis en het innovatief vermogen van burgers en sociaal werkers beter benutten?

In dit hoofdstuk beantwoorden we zes vragen:

1. Waarin verschilt deductief van inductief leren en ontwikkelen?
2. Hoe schaadt NPM het leer- en ontwikkelvermogen van de sociale sector?
3. Hoe maak je condities voor integrale samenwerking?
4. Hoe zorg je voor kennisontwikkeling die innovaties sterker, effectiever en rijker maakt?
5. Hoe dragen 'stuurders' bij aan het vergroten van het productief vermogen van de sociale sector?
6. Wat hebben vertegenwoordigers van stuurkracht daar voor nodig?

### 3.1 Waarin verschilt deductief van inductief leren en ontwikkelen?

Boutellier (2010) signaleert bij bestuurders een houding die hij typeert als 'pragmacratie': *'als niemand het weet, kiezen we maar wat "het beste" lijkt: good practices, effectieve interventies, evidence-based policy.'* 25. Mintzberg (1993) ziet dit als voorbeeld van deductief denken. NPM heeft deze denkwijze in de sociale sector dominant gemaakt. Deductie brengt specifieke gevallen onder bij algemene, al bekende categorieën, waarbij elke categorie vervolgens binnen een aanbodmodel wordt geplaatst. Of het nu gaat om loketten of om specifieke interventies, deze zijn allemaal vanuit het aanbodmodel ontworpen. Dit model kent nauwe protocollaire omschrijvingen, ook in termen van tijd en geld, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en te verwachten oplossingen. Om een opdracht te kunnen verstrekken en aannemen moeten opdrachtgevers en opdrachtnemers vooraf overeenstemming hebben over het probleem dat wordt aangepakt, de oplossingsrichting en over de aanpak zelf.<sup>27</sup> Dat leidt tot kennisontwikkeling gericht op wat standaard is en die afroemt wat snel succes oplevert en meetbaar is. Voor enkel-

27 Categorisering van doelgroepen is een onlosmakelijk onderdeel van de rationalisatie van de processen in de sociale sector. Je kunt eenvoudigweg niet sturen op het verdelen van schaarse middelen over groepen mensen zonder te categoriseren. Dit uitvloeisel van het rechtvaardigheidsbeginsel werkt echter belemmerend voor inductief leren, dat juist uitgaat van het unieke, wisselende en onvoorspelbare.

voudige problemen werkt dat goed, maar voor de ‘taaie problemen’<sup>28</sup> in het sociale domein is het veel te beperkt. Het oplossen van sociale vraagstukken (taaie problemen met verwevenheden op micro-, meso- en macroniveau) vraagt volgens Mintzberg (1993) inductief denken, waarbij juist het unieke, nog niet geclassificeerde moet worden gekoesterd.<sup>29</sup> Daarom geven outreachende sociaal werkers prioriteit aan werken vanuit integraal perspectief in de leefwereld in plaats van aan het specialistisch perspectief vanuit kantoor. Daarom zoeken ze ook naar het verbinden van krachten in de systeemwereld van overheid en instituties met de leefwereld van mensen.

Door het van bovenaf voorschrijven en inrichten van het werk, heeft NPM het innovatieve vermogen van de sociale sector gemarginaliseerd. Het fenomeen ‘lerende organisatie’ (met kennismanagement en leren van innoveren) maakte sinds de jaren tachtig in het bedrijfsleven een stormachtige ontwikkeling door (Argyris, 1985, Senge, 1992). Dat gebeurde vanuit het inzicht dat kennis - naast arbeid en kapitaal - de derde beslissende factor voor succesvol ondernemen is. Deze ontwikkeling is grotendeels aan de sociale sector en de overheid voorbijgegaan. De voorzitter van de Algemene Rekenkamer zegt ‘dat het voor de overheid moeilijk blijkt om van ervaringen te leren. We hebben de afgelopen jaren in ons onderzoek gezien dat beleid op beleid wordt gestapeld, terwijl de effecten van (bestaand) beleid nog niet helder zijn’ (Algemene Rekenkamer, 2006, p. 5). Dat de overheid wel de organisatiefilosofie NPM van het bedrijfsleven overnam, maar niet de nieuwe leerfilosofie, heeft de ontwikkeling van de sociale sector geen goed gedaan. Het leidde tot de waan dat iets pas werkt als het bewezen is en dat kennisontwikkeling loopt langs bewezen evidenties via losse specialismen en deductie. Deze benadering werkt bij taaie vraagstukken contraproductief en leidt volgens Hargreaves & Shirley (2009, p. 28) tot ‘an enervating “mindlessness” that promotes habit, ritual and compliance, rather than learning, creativity and change’.

Een deductief model creëert allerlei systeemverfijningen die tot veel werk op de verkeerde plaats leiden (in de systeemwereld en niet in de leefwereld).

28 ‘Problems are tough because they are complex in three ways. They are dynamically complex, which means that cause and effect are far apart in space and time, and so are hard to grasp from firsthand experience. They are generatively complex, which means that they are unfolding in unfamiliar and unpredictable ways. And they are socially complex, which means that the people involved see things very differently, and so the problems become polarized and stuck.’ Kahane, 2004, p. 2.

29 Noordegraaf (2006) over het belang van inductief lerende praktijken: ‘Frontlinies in politiezorg, zorg, welzijn en onderwijs vragen om ‘lerende praktijken’, zeker als daar ‘multiproblemen’ spelen die niet in ‘eenduidige representaties’ te vangen zijn. Ambigue cases, lastige gevallen, diffuse tendensen en onhandelbare cliënten gaan echter gepaard met een politieke en maatschappelijke roep om discipline, scherpte en snelle oplossing, terwijl dat aan die frontlinies niet goed mogelijk is. Lerende praktijken zijn dan geen praktijken die eenduidig doen wat burgers of politici opdragen, maar ‘gedempte’ praktijken, waarin politieke spierballentiaal en burgerverlangens worden afdempt. Daarmee wordt tijd gewonnen, kan kennisvermeerdering plaatsvinden en worden gevallen en middelen met elkaar in verband gebracht.’ p. 209.

**Dat leidt volgens Baart (2000) tot zes paradoxen:**

- a. Meer kennisdifferentiatie leidt tot meer precisie, professionalisme, specialisatie en verantwoording. Maar ook tot meer fragmentatie, verlies aan samenhang, verantwoording die tot meer bureaucratie leidt en managers die de dagelijkse werkervaringen en taken niet snappen.
- b. Meer methoden en procedures leiden tot meer technisch-instrumentele competenties en een hoge graad aan voorspelbaarheid. Maar ook tot depolitisering van problemen, standaardisering en onderdrukking van normatieve discussies.
- c. Bureaucratische rechtvaardigheid leidt tot meer gelijke behandeling bij overeenkomstige gevallen. Maar ook tot grotere emotionele afstand, onverschillige behandeling en formalistisch gedrag.
- d. Marktmechanismen en bedrijfsmatig denken leiden bij schaalvergroting tot meer economische efficiëntie en kostenbeheersing. Maar hoog opgeleide professionals worden gedegradeerd tot fabrieksarbeiders en moeilijke gevallen worden doorgeschoven naar anderen of angstvallig vermeden.
- e. Instrumentele berekeningen leiden tot strakke aansturing van het werk door managers, wat weer leidt tot betere planning en groter gemak. Maar ook tot minder plaats voor narratieve kennis (verhalen van betrokkenen), minder morele betekenisvorming en minder aandacht voor cliënten met wat Baart 'trage levensvragen' noemt. Problemen worden geherdefinieerd in hanteerbare institutionele termen (zie ook punt b).
- f. Status van het beroep. Volgens Baart krijgen professionals in welzijn en zorg meer status en respect in de maatschappij, ondanks de degradatie intern. Maar dit gaat ten koste van het directe contact met mensen in kwetsbare omstandigheden. Op zulk contact wordt neergekeken.

Dit maakt deductieve kennis in de sociale sector zeker niet onbruikbaar. Deductieve kennis biedt een referentiekader op basis waarvan praktijkkennis gericht kan worden ontwikkeld en toegepast. Hoofdstuk 1 is daarvan een illustratie, bijvoorbeeld waar het fenomeen en de achtergronden van armoede worden beschreven op basis van (deductief) SCP-onderzoek. In de PLV-casus (loketverslaafden) zien we hoe, door het afbreken van onderzoek naar een specifieke groep mensen, de kracht van deductie onderbenut blijft. Maar het deductieve model is ongeschikt voor het soort kenniscreatie, en de bijbehorende leer- en ontwikkelprocessen, die nodig zijn voor de vraagstukken die we hier behandelen: verbinding met leefwereld en met verschillende krachten van onderaf. Het belemmert wederkerige samenwerking tussen de aanwezige (en benodigde) krachten. Het maakt innoveren en experimenteren eerder sluitpost dan uitgangspunt van de begroting. Dat zien we terug bij drie van de vijf onderzochte praktijken: het tienermoe-

derproject (PJM), het hangjongerenproject (PVS) en het project voor loketverslaafden (PLV). Daar maken de managers, de uitvoerend sociaal werkers en de betrokken burgers zich niet los van het deductieve model dat de wereld in mootjes hakt, het werk verkort en het leren versmalt. Aan de hand van het project voor loketverslaafden (PLV) laten we dit zien.

### 3.2 Hoe schaadt NPM het leer- en ontwikkelvermogen in de sociale sector?

In de instelling waar PLV wordt ontwikkeld en uitgevoerd is veel aan de hand. Ze is het resultaat van een opeenvolging van fusies waarbij de instelling voortdurend groeit en reorganiseert. Tegelijkertijd moet ze zich verhouden tot veranderende vragen vanuit overheid en samenleving én opboksen tegen toenemende concurrentie. Tussen de vele activiteiten en verantwoordelijkheden is PLV een nietig praktijkje, al noemt de directie het – juist als de onderzoekers denken dat het al ter ziele is – een pareltje van ‘welzijn nieuwe stijl’. Het begint in 2006 met een vooronderzoek naar ‘loketverslaafden’, mensen die zich erg vaak bij het loket Zorg en Samenleven melden. Dat leidt tot een ontwerp-fase. In 2008 start de pilot, waarna een fase van afwachten en uitstellen volgt. In 2010 gaat PLV als reguliere voorziening draaien en komt in 2011 weer tot stilstand. Al bij het vooronderzoek gaat het mis. Als de termijn bereikt is tot waar het stadsdeel het onderzoek financiert, besluit het management het te staken. Dit gebeurt voordat er succesindicatoren geformuleerd zijn, zodat evaluatiecriteria ontbreken en ook geen effectregistratie mogelijk is. Deductieve kaders die het ontwikkelproces richting en scherpere kunnen geven, worden niet geformuleerd. NPM wordt niet goed uitgevoerd.

Dan gaat een groep gedreven professionals inductief aan de slag. Ze voeren levendige discussies. Ze bundelen expertise uit de vier productgroepen: sociaal raadslieden, maatschappelijke dienstverlening, preventie en voorlichting en sociaal cultureel werk. Een team uit deze productgroepen maakt een ontwerp voor de nieuwe PLV-praktijk. Op drie manieren wil men breken met werken ‘oude stijl’: a. ‘integraal’ kijken: over grenzen van disciplines heen om mensen vanuit een compleet beeld effectiever te kunnen benaderen; b. outreachend werken: geïsoleerde bewoners die zich niet aan een loket melden tellen ook mee (als instellingen alleen doen wat meetbaar is, komen problemen als deze nooit aan het licht); c. vraaggericht werken: mensen zonder hulpvraag die wel hulp nodig hebben, zelfs als die niet past in het bestaande aanbod (in dit geval de loketten), worden op passende wijze geholpen. Ook in de pilotfase, die daarna start, wordt intensief, interdisciplinair en inductief samengewerkt. Het ontwerp wordt getest. In de evaluatie blijken de medewerkers en bewoners zeer tevreden. Het project lijkt geslaagd: op inductieve wijze is een integrale, outreachende en vraaggestuurde benadering van ‘loketverslaafden’ ontwikkeld.

Toch gaat het mis. Na de pilot breekt het management met het adagium: ‘Never change a winning team’ en met de inductieve aanpak. Het multidisciplinaire team dat de eigen werkwijze helemaal vrij heeft kunnen ontwerpen wordt ontbonden. Het management maakt een van de vier productgroepen, de maatschappelijke dienstver-



lening, verder verantwoordelijk voor PLV. Onder leiding van een manager is elke productgroep een autonome resultaatverantwoordelijke eenheid. De manager maatschappelijke dienstverlening vindt PLV uitontwikkeld en geeft twee medewerkers een dag in de week om volgens het beproefde model te werken. Hij hanteert het model deductief: als standaard waarop uitvoerders blind kunnen varen, zonder ingewikkelde (normatieve) afwegingen. Dat blijkt een ernstige misrekening. Door het onder te brengen bij een productgroep verdwijnen een paar smaakmakers van het eerste uur uit het project: zij zitten in een andere productgroep. Als het onderliggende proces van ontwikkeling, leiderschap en eigenaarschap niet wordt meegenomen, blijkt 'leren door doen' van beperkte waarde.

We zien hoe bij PLV leren en ontwikkelen in een impasse raakt. Zo lang een beroep wordt gedaan op het leer- en ontwikkelvermogen van 'procesgroepen' gaat het goed. Zodra er vanuit deductieve modellen (productgroepen, de naam zegt het al) top-down wordt leidinggegeven gaat het mis. De productlogica van NPM schat de resultaten van de proceslogica niet naar waarde. De manager ziet successen op het gebied van leren en ontwikkelen niet en wil PLV geprotocolleerd voortzetten. Hierdoor worden de benodigde methoden, competenties, regels, taakverdelingen en overlegvormen niet verder uitgewerkt. De implementatie van PLV (benadering van loketverslaafden) stagneert, doelen worden niet behaald en de frustratie bij de medewerkers groeit. Die blijken net als bij PVS (hangjongeren) en PJM (tienermoeders) niet in staat de impasse bottom-up te doorbreken.

**Deze drie zaken blijken voorwaardelijk om een praktijk door te ontwikkelen:**

- Hoe schep je condities voor integrale samenwerking?
- Hoe zorg je dat inductieve ontwikkeling een praktijk sterker, effectiever en rijker maakt?
- Hoe zorg je dat vernieuwen een continu proces blijft?

Voor een antwoord op deze vragen bieden de praktijken voor geïsoleerd levenden (MSS) en voor daklozen (DIZ) het meest houvast. Daarom beschrijven we de inductieve processen die daar vorm krijgen. Wat eerder al opviel is de collectief gedragen wens tot praktijkvernieuwing. De deelnemers zijn gedreven met leren bezig. Bij de andere praktijken is die gedrevenheid zwak of slechts periodiek aanwezig. Bij DIZ en MSS maken de deelnemers zich overtuigd los van de geprotocolleerde 'NPM' aanpakken. Ze proberen maatwerk te bieden bij de ondersteuning van mensen die uit hun isolement komen. Beide praktijken starten vanuit een sterke overtuiging die leefwereld- en bottom-up gericht is. Ook de daarmee corresponderende leerhouding zien de onderzoekers er terug: deelnemers kijken op een ondernemende manier naar wat nodig is en handelen naar bevind van zaken. Denken en doen, reflectie en actie, liggen nooit ver uit elkaar. Geen getheore-

tiseer om de theorie maar ook niet op eigen houtje je 'ding' doen. Niet wachten op verlossende inzichten van elders, of raadgevingen van 'boven' (managers en bestuurders). De geboekte resultaten zijn collectieve prestaties.

Bij de andere praktijken blijft de druk om verticaal en deductief te leren (meestal top-down aangestuurd) groot. Deelnemers ontlene zekerheid aan oude verhoudingen waarin je weet waar je aan toe bent: producent of consument, uitvoerder of eindverantwoordelijke. In de transformatie stuiten ze op gebrek aan routines en op een te veel aan onvoorspelbaarheden, wat – naast de (werk)druk die zo'n transformatie teweegbrengt – extra onzeker maakt. Hoe lukt het de deelnemers aan DIZ (ex-daklozen) en MSS (sociaal geïsoleerden) hun onzekerheden te benutten in plaats van te vermijden?

### 3.3 Hoe maak je condities voor integrale samenwerking?

De succesvolle ontwikkeling bij DIZ en MSS is het resultaat van 'horizontaal leren' (Engeström, 2001) via samenwerking van onderaf. Dit betekent dat de praktijkdeelnemers leren door samen problemen op te lossen en samen conflicten en spanningen te overwinnen. Dit zijn in eerste instantie leerprocessen op micro- en meso-niveau, waarbij individueel en collectief leren onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Er is verband tussen de persoonlijke ontwikkeling van de deelnemers en de ontwikkeling van het team en de gedeelde praktijk. Dit is goed te zien bij DIZ. Afwachtende professionals hebben moeite met aansluiten bij het collectieve leerproces. Sommigen worden geweerd: ongeschikt bevonden door de bewoners. De professionals (en onderzoekers) die wel aansluiten, gaan vanzelfsprekend deel uitmaken van de leerprocessen die plaatsvinden en groeien in hun rollen. Zo worden ze steunpilaar van de transformatie.

Horizontaal leren verloopt anders dan verticaal leren.<sup>30</sup> Horizontaal leren is meer dan een correctie op deductief leren door bottom-up-impulsen. Dat is de correctie waar veranderkundigen (b.v. Boonstra (2000), Vermaak (2010)) voor pleiten. Bottom-up leren vernieuwen zien zij als succesfactor om los te komen van planmatige top-down-verandering. We moeten vraagtekens stellen bij verticale benaderingen van expertise. Die zien competentie als individueel en lineair. Die zeggen: beginnende professionals zijn mensen met een beperkte en slecht georganiseerde kennisbasis, die gebeurtenissen en processen eenzijdig beschouwen, wat hun probleemoplossende vermogen begrenst. Experts daarentegen hebben goed ontwikkelde kennisbases, waardoor ze beschikken over een veelheid aan externe en interne oplossingen.

Bij DIZ (ex-daklozen) zien we iets anders. Daar weet de ondersteuner, net afgestudeerd als bachelor maatschappelijk werker, even goed raad met de principes van bottom-up ontwikkelen en inductief leren als twee oudgediende professionals. Hij groeit

30 'The acknowledgment of the horizontal dimension calls attention to dialogue as discursive search for shared meanings in Object-oriented activities (Engeström, 1999, p. 17).

net zo hard in zijn rol als onderzoeker en ambassadeur als zij. Ook als ontwikkelaar en 'reflector in action' draait hij gelijkwaardig mee. 'Experts' presteren lang niet altijd uitmuntend en 'nieuwelingen' kunnen experts overtreffen bij het tackelen van nieuwe of ongebruikelijke situaties. Deze bevindingen bevestigen het beeld van onderzoek (Miedema & Stam) en zetten het oude, verticale en lineaire expertbegrip (van leerling (junior), naar gezel (senior), naar meester (expert)) op losse schroeven. Het gaat niet om tijd en ervaring, maar om wat je met die tijd en ervaring doet. Dat het de jonge ondersteuner zo snel lukt om een belangrijke steunpilaar te worden, komt ook omdat hij zelf goed wordt ondersteund. Vertrouwen winnen en krijgen blijken voor bewoners en medewerkers parallelle processen.

Horizontaal leren zorgt ervoor dat de actieradius van een praktijk wordt uitgebreid, omdat niet de *case load* leidend is maar het Object (doel en motief). Zo kan door grensoverschrijding (*boundary crossing*)<sup>31</sup> uitbreiding gezocht worden naar omringende teams binnen en buiten de instelling, het management en de opdrachtgever. Bij DIZ (ex-daklozen) gebeurt dit bijvoorbeeld door de Kenniskring van cliëntgestuurde projecten en bij MSS (sociaal geïsoleerden) door het Grote Overleg en het Kopteam. Zo vindt leren niet alleen plaats binnen de afgebakende context van een team en zijn 'cliënten' (micro/meso-niveau), maar ook op meso/macro-niveau van samenwerking binnen en tussen organisaties<sup>32</sup>. Deze horizontale leerprocessen leiden tot nieuwe concepten, manieren van denken, vormen van communiceren en samenwerken. Hoe verloopt zulk leren?

Bij DIZ leiden crises, zoals spanningen met externe professionals, met onderzoekers, met initiatiefrijke en met initiatiefarme medebewoners, tot horizontaal leren. Het conflict wordt niet geschuwd, maar als hevel gebruikt om frustraties met elkaar te delen en al worstelend tot nieuwe betekenisgeving te komen. Dat brengt de praktijk verder. Zo worden individuele grenservaringen (het gevolg van onmogelijke situaties die dwingen tot

31 'Criteria of expert knowledge and skill are different in the various contexts. Experts face the challenge of negotiating and combining ingredients from different contexts to achieve hybrid solutions' (Engeström, Engeström & Kärkkäinen, 1995, p. 320). De deelnemers aan een grensoverschrijding (*boundary crossing*) moeten de kennis en vaardigheden die van verschillende kanten worden ingebracht, actief interpreteren, omvormen en herscheppen.

32 'Veel bestuurders bekommeren zich primair over het reilen en zeilen van de eigen organisatie en zien niet zo de noodzaak om een overstijgend belang te dienen.' Van Delden, p. 53.

reparatie van geestelijk evenwicht en herstel van zingeving<sup>33</sup>) benut voor collectieve leerprocessen. Deze leerprocessen ontbreken bij PLV (loketverslaafden) in de reguliere fase, bij PVS (hangjongeren) in de eerste fase en bij PJM (tiernermoeders) op het eind van zijn bestaan. De heftige emoties waarmee grenservaringen daar gepaard gaan, ontnemen het zicht op diepere oorzaken. De emoties worden omgezet in gevoelens van boosheid en teleurstelling naar anderen of in negatieve gevoelens naar de eigen persoon: schuld, falen, onmacht, tekortschieten, onzekerheid en angst (zie ook Miedema & Stam).

Bij DIZ (ex-daklozen) en MSS (sociaal geïsoleerden) benutten deelnemers grenservaringen voor zowel individuele leerprocessen als voor het verder ontwikkelen van de praktijk. Bij DIZ, waar bewoners met elkaar in een hogedrukpan leven door de kleine ruimte en de grote ontwikkeling die zij als hyperindividualisten doormaken, zijn die conflicten heftig en grillig. MSS is rustiger, hoewel ook daar crises en spanningen optreden. Bij DIZ moeten individuele grenservaringen wel collectief worden: de hogedrukpan laat weinig ruimte voor ontkennen, ontwijken, terugtrekken of met stille trom vertrekken. MSS overbrugt individueel en collectief leren door deelnemers die geneigd zijn tot ontkenning- en vermijdingsgedrag er weer bij te halen en samen de situatie onder ogen te zien. Gebaseerd op een sterk urgentiegevoel groeit zo een gezamenlijke visie op een gedeeld motief, op gedeelde waarden en op een gezamenlijk toekomstperspectief.<sup>34</sup> Bij MSS en DIZ slaagt de transformatie door het vermogen van de deelnemers om met elkaar grenservaringen te boven te komen en onderlinge conflicten en spanningen tot vertrekpunt van leer- en ontwikkelprocessen te maken. Wat zijn de voorwaarden voor een goede verwerking van grenservaringen?

Uit onderzoek (Miedema & Stam) blijkt dat transformaties die door externe druk of top-down sturing tot stand komen anders verlopen dan wanneer dit vanuit intern gevoelde

33 Daaronder verstaan wij in navolging van Meijers en Wardekker (2001) 'een bijzonder soort van conflict-ervaringen die gepaard gaan met negatieve emoties: (...) wanneer een individu probeert méér of voller te participeren in een sociale praktijk en daarmee terechtkomt in een situatie, waarin het niet in staat is tot adequaat handelen omdat het zich niet volledig kan identificeren met de nieuwe situatie en de (rol)eisen die vanuit die situatie aan hem gesteld worden'. Zie ook Miedema & Stam, 2008. Grenservaringen 'are situations of impossibility (...). Impossibilities of living, of realizing the internal necessities of life'. Ze vergen 'particular internal work by means of which a person overcomes and conquers a crisis, restores lost spiritual equilibrium and resurrects the lost meaning of existence' (p. 10). In het Russisch: perezshivaniye: 'the struggle against impossibility, the struggle to realize internal necessities – that is experiencing. (It) is a repair of a 'disruption' in life, a work of restoration.' F. Vasilyuk, 1991, p. 28

34 Van Oers: 'Het is duidelijk dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de motieven van een persoon om aan een activiteit deel te nemen en de doelen die daarbinnen ontstaan. Ook hier zien we weer dat het ontstaan van nieuwe doelen binnen die context ook weer in sterke mate geleid wordt door de communicatie binnen die activiteit en door de aandachtsconcentraties die daardoor worden opgewekt door de deelnemers. De mogelijkheid om binnen een activiteit "op eigen kracht verder te gaan" hangt met deze dynamiek van motieven en doelen samen, maar het wordt nu ook wel duidelijk, dat "eigen" hier altijd een sociale dimensie heeft in die zin, dat stemmen van anderen daar altijd in door klinken.' (2001, p. 13).

noodzaak bottom-up gebeurt. Toch zegt dit niets over duurzaamheid en het succes van een transformatie. Een innovatie die top-down start, kan tot een geslaagde transformatie leiden (zoals bij MSS) terwijl een innovatie die bottom-up begint kan haperen of stranden (zoals bij PLV). Dat heeft te maken met allerlei processen die lijken op wat er tussen professionals en burgers gebeurt: trekt de manager de verantwoordelijkheid naar zich toe of kan hij loslaten? Kunnen de professionals het initiatief nemen of blijven ze van de manager afhankelijk? Deze vragen gelden net zo voor gemeenteambtenaren en hun managers en bestuurders.

We hebben laten zien hoe loskomen van deductief leren en ontwikkelen een beroep doet op het coöperatief benutten van voelen (grenservaringen), denken (reflectie over het overeenkomstige in het unieke) en willen (richten vanuit onderliggende waarden). Dat vereist *inductief* werken: je kunt *'problemen die in essentie onbekend en onvoorspelbaar zijn niet aanpakken door eenvoudigweg een reeds bewezen of uitgewerkt plan erop los te laten'* (Kahane 2010, p. 133). Loskomen van het deductieve model vraagt *onzekerheidsbenutting*: door onzekerheid, complexiteit, instabiliteit, uniciteit en waardenconflict (Schön, 1983) tot vertrekpunt van gemeenschappelijke reflectie te maken. Daaronder schuilt het vermogen om de waarde van ieders inbreng te erkennen en te vertrouwen. Hoe leren ze dat? Succes is afhankelijk van de trits: contact maken, vertrouwen winnen en uiteindelijk samenwerken op basis van loyaliteit en wederkerigheid. Cruciaal voor de omslag van deductief naar inductief leren is de gedeelde urgentie, visie en missie (Object). Dat motiveert de deelnemers te leren hun kennis met elkaar te delen, ondanks de verschillende belangen en 'talen'. Dat de dialogen niet uit de bocht vliegen, komt door de overstijgende en verbindende inhoud. De kracht daarvan maakt andere leermechanismen mogelijk dan kennisoverdracht of het al doende leren.

### 3.4 Hoe zorg je voor kennisontwikkeling die innovaties sterker, effectiever en rijker maakt?

---

We baseren ons op Paavola & Hakkarainen (2003) die de leermetaforen 'acquisitie' en 'participatie' (die de dominante visies op leren in de sociale sector weergeven) te beperkt vinden voor een theorie over het leren van professionals. Acquisitie ziet leren als conceptontwikkeling. Bijvoorbeeld kennis over wat wel en niet werkt, zoals in scholingen of in methodieken. Hierbij is overdracht van kennis door een 'wetende' (docent) aan een 'onwetende' (student) leidend.

Bij participatie richt leren zich eerder op activiteiten (kennen) dan op resultaten of producten (kennis). Leren vloeit voort uit participatie in sociaal-culturele praktijken en wordt gezien als 'lid worden van een gemeenschap en de vaardigheden verwerven om volgens de daarin geldende normen te communiceren en te handelen.' (Miedema & Stam, p. 35). Bij stage lopen is bijvoorbeeld leidend dat nieuwkomers die in een praktijk gaan participeren, ingevoerd worden door 'oldtimers' die de continuïteit garanderen.

Op zich is er niets tegen deze verticale manieren van leren (gebaseerd op wetenden/experts versus onwetenden/niet-experts). Deze manieren zijn in de opleidingen en praktijken van sociaal werk echter zo dominant geworden, dat ze de invoering van nieuwe leerinzichten belemmeren. Paavola & Hakkarainen introduceren een derde metafoor voor leren: kenniscreatie. Daarbij gaat het om de vraag *'hoe nieuwe kennis, nieuwe praktijken, nieuwe werkprocessen en instrumenten worden gecreëerd'* (Miedema & Stam, p. 36). Dat veronderstelt op microniveau het vermogen om met onzekerheid om te gaan ('grenservaringen' bij Miedema & Stam). Deelnemers moeten worden voorbereid op werkomstandigheden die weinig stabiel zijn en waar storingen en onverwachte gebeurtenissen vaak voorkomen. Daarbij gaat het om de competentie om te leren wat er nog niet is in plaats van te varen op routines en recepten. Kenniscreatie ziet leren als een continu proces waarbij verschillende deelnemers vanuit een gemeenschappelijke visie en missie betrokken zijn (Object)<sup>35</sup>. Deze vorm is nodig bij de transformaties in het sociale domein. Die vragen creativiteit en vermogens om nieuwe kennis te ontwikkelen. En om het verbinden van verschillende manieren van leren (door doen, reflectie en kennisverwerving) en om schakeling tussen micro-, meso- en macroniveau. 'Kenniscreatie' vindt op basis van wederkerigheid plaats tussen alle deelnemers op alle niveaus. De expertise van de student (onderwijs) of de cliënt (sociaal werk) wordt expliciet in het leerproces ingezet. 'Kenniscreatie' impliceert ook het creëren van sociale structuren en samenwerkingsprocessen die het ontstaan van steeds weer nieuwe ideeën en oplossingen mogelijk maken. Bij DIZ (ex-daklozen) en MSS (sociaal geïsoleerden) is de praktijk hiervan goed zichtbaar: de gedeelde urgentie, visie en missie maken het vanzelfsprekend dat een beroep wordt gedaan op het vermogen van de deelnemers. Zo wordt voor elkaar gebracht wat er nog niet is. Daarvoor moet over het bestaande heen gekeken worden. Dat vereist reflectieve vermogens die stoelen op verschillende soorten kennis: ervaringskennis, methodische kennis en wetenschappelijke kennis. De gemeenschappelijk gevoelde urgentie en gedeelde visie voorkomen dat dialogen vervallen in loopgraafgevechten en gekissebis. Ook wordt voorkomen dat deductieve kennis blijft domineren. Experimenteren met kenniscreatie, dus met inductieve manieren van leren en ontwikkelen, blijkt een voorwaarde voor een succesvolle transformatie. Hoe leren de deelnemers omgaan met onzekerheden en met samenwerkingsgerichte en grensoverschrijdende vormen van reflectieve communicatie?

#### 3.4.1 Sociaal werkers zijn kennisdelers die de aanwezige krachten benutten, ook die van zichzelf en collega's

Bij inductief leren is de ene kennisbron niet bij voorbaat belangrijker dan de andere: burgerkracht met zijn ervaringskennis, beroepskracht met contextoverstijgende

35 Paavola, Lipponen & Hakkarainen (2004) spreken daarom van trialogisch leren: dialoog binnen de binding van een gemeenschappelijk Object. Maatschappelijke ontwikkelingen leggen de basis voor het toenemend belang van kenniscreatie. Technologische ontwikkelingen maken nieuwe vormen van samenwerking en interactie mogelijk.

praktijkkennis (vaak gestold in methodieken) en leerkracht en stuurkracht met wetenschappelijke (contextonafhankelijke) kennis en theorieën. Tegenover deze gemeenschappelijke kennisontwikkeling staat deductief leren, gebaseerd op wat Freire 'banking' (storten) van kennis noemt (Freire, p. 72).<sup>36</sup>

Deze drie kennisbronnen worden bij DIZ (ex-daklozen) en MSS (sociaal geïsoleerden) zo met elkaar verbonden, dat de tegenstelling tussen theorie en praktijk wordt overwonnen. Van academicus tot laaggeletterde, iedereen draagt in beide praktijken bij aan een gemeenschappelijke kennisbasis. Hier is er geen dominantie van de theorie en het primaat ligt ook niet louter in de praktijk. Er is sprake van praxis in de zin van symbiose van actie en reflectie vanuit verschillende perspectieven (Freire). Door samen te werken aan een transformatie, ook aan de spanningen en conflicten die dat met zich meebrengt, vindt kritische reflectie op de praktijk plaats, die weer tot verdere ontwikkeling leidt. De wijktafel bij MSS is een mooi voorbeeld. Dat zijn bijeenkomsten waarbij afgevaardigden van formele en informele organisaties elkaar elke zes weken ontmoeten. Men leert elkaar kennen, elkaar benutten – bijvoorbeeld voor het inzetten van maatjes en vrijwilligers –, men dient als klankbord of kennisbron voor elkaar en bespreekt casuïstiek, waarbij het doel is de zorg voor mensen in een sociaal isolement te verbeteren. In dat verbinden van heterogene kennisbronnen verschillen de deelnemers van MSS en DIZ van de andere praktijken, die bij hun kennisontwikkeling blijven vasthouden aan de strikte scheiding tussen professional en klant en tussen manager en uitvoerende.

### 3.4.2 Sociaal werkers zijn cocreators, die hun productieve vermogen ontlenen aan reflectieve communicatie en horizontaal leren

Horizontaal leren vanuit de leefwereld betekent dat belang, doel en resultaat van de samenwerking steeds scherper (rijker, dieper en breder) worden. Dit gebeurt via reflectie, waarbij verschillen en storingen productief worden. De som van deze reflectieve communicatie is cocreatie. Hiervan is sprake als de deelnemers a. werken aan een urgent doel dat nieuwsgierigheid en enthousiasme naar boven haalt, b. een coöperatieve werkwijze hebben gebaseerd op gelijkwaardigheid, waardoor kwetsbaarheid en feilbaarheid van elkaar geaccepteerd worden (voorwaarde voor onderlinge zorg en toewijding), c. horizontaal en grensoverschrijdend leren (dus niet verkokerd en gefragmenteerd) en d. via reflectieve communicatie verschillen en storingen productief weten te maken. Teams die zo werken noemt Gratton (2008) *hotspots*. Die richten - geholpen door activerend leiderschap - hun productief vermogen en energie op positieve krachten: een gemeenschappelijke visie en een operationalisering van de hogere doelen en waarden van de organisatie. De deelnemers kunnen door deze signatuurprocessen in een 'flow' raken: dan valt wat ze doen en wie ze willen zijn samen. Tegenover hotspots plaatst

36 In the banking concept of education, knowledge is a gift bestowed by those who consider themselves knowledgeable upon those whom they consider to know nothing. Projecting an absolute ignorance onto others, a characteristic of the ideology of oppression, negates education and knowledge as processes of inquiry. (Freire, p. 72)

Gratton *coldspots*. Die worden gekenmerkt door competitie, rivaliteit, verkokerd denken (kennis en gevoelens worden niet gedeeld) en een afreken- en roddelcultuur. In *coldspots* heerst willekeur, er is geen ruimte voor reflectie en er gaat energie verloren. Van fouten en onzekerheden mag niet geleerd worden, omdat die per se moeten worden vermeden en verheimelijkt.

Hoe maken deelnemers van grenservaringen en andere onverwachtheden het vertrekpunt van collectief leren? Wat hotspots zijn en hoe cocreatie (horizontaal leren in relatie tot reflectieve communicatie) werkt, blijkt bij MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ (ex-daklozen). Daar benaderen de deelnemers de krachten in de leefwereld niet vanuit onverschilligheid (NIET-modus), bevoogding (DOOR-modus) of paternalisme (VOOR-modus), maar vanuit de MET-modus. *‘Vormen van deelname die praktisch, geëngageerd en op conflict zijn voorbereid bieden een superieur voorbeeld voor democratische kracht ten opzichte van vormen van deelname die onsamenhangend, afstandelijk en van consensus afhankelijk zijn, ofwel rationeel zijn.’* (Bent Flyvbjerg, in Kahane 2010, p. 132) Die coöperatieve manier van voelen, denken, willen en doen maakt *onzekerheidsbenutting* mogelijk: omgaan met omstandigheden die minder stabiel zijn, vol storingen en onverwachte gebeurtenissen, die soms in heftige conflicten en spanningen naar buiten treden. Ze leren die niet te vermijden noch zo maar te accepteren. Gedreven door de ambitie en urgentie van het motief en het doel dat de praktijk draagt leren ze met deze onverwachtheden omgaan en ze te benutten bij het uitvinden wat nodig is.<sup>37</sup> Vanuit het urgente doel zijn ze allereerst gemotiveerd om een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen, verschillen op basis van gelijkwaardigheid en loyaliteit te overbruggen en trots en waardering voor elkaar op te brengen. Dat is een broze basis die door cocreatie wordt versterkt. Daarbij gaan we er van uit dat onvoorspelbaarheid eerder regel dan uitzondering is en dat onzekerheidsbenutting daarom het fundament van het werk moet zijn. *‘Het is een illusie dat je meester kunt zijn van de cocreatie en dat je regie kunt houden over waar wel en waar niet over gecocreëerd wordt. Je kan geen model opleggen. Cocreatie ontstaat op momenten dat het je niet uitkomt’* (Tops, 2011). We vatten cocreatie daarmee fundamenteleler op dan andere auteurs<sup>38</sup>, die het gebruiken voor praktijken van coördinatie en afstemming. Die vatten het op als iets tijdelijks (een stapje in een proces) of als een algemeen principe (dat hoort erbij). Terwijl het gaat om hét leidende principe voor een succesvolle transformatie. Naarmate de deelnemers dit cocreatieve vermogen beter beheersen nemen zij minder hun toevlucht tot routines, recepten en voorschriften (onzekerheidsreductie en onzekerheidsvermijding).

37 De filosoof Alexander Kluge meent dat verwarring de spieren van onze verbeeldingskracht versterkt. (Der Spiegel, 2000)

38 Alford (2009) beschrijft cocreatie voor de publieke sector als de inbreng van belanghebbende partijen (burgers, bedrijven, belangenorganisaties, experts en maatschappelijke organisaties) in de agendering, ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid. De Koning & Van den Broek (2011) definiëren cocreatie tussen overheid en burger als ‘het op een gelijkwaardig niveau ontwikkelen en verbeteren van beleid en diensten samen met burgers en professionals’.



### Cocreatie vergt:

- Respecteer de verschillende expertises, posities en belangen (vanuit het besef: bij weerbarstige problemen waarmee transformatie gepaard gaat, moet je alle zeilen bijzetten);
- Ontwikkel wat nodig is vanuit het besef dat planmatig en doelgericht werken nooit het hele verhaal en de hele oplossing zijn (ook als je oplossingsgericht werkt, moet je verdacht blijven op blinde vlekken en onverwachtheden);
- Leun niet te veel op methodieken en andere zekerheidsverschaffers. Elke vernieuwing verloopt volgens een bepaald stramien, zij het dat dit stramien niet noodzakelijk een lineaire volgorde heeft (dat is de betekenis van het adagium: als het niet kan zoals het moet, moet het zoals het kan, dat wil zeggen: sluit aan bij de motivatie en expertise die er is en zoek ook maatwerk in de dynamiek van de transformatie)\*;
- Wees erop verdacht dat elke fase zijn eigen weerbarstige problemen heeft (van verschillen in betekenis geven aan urgentiegevoelens tot gebrek aan een dragende visie en van gebrek aan probleembewustzijn tot aan gebrek aan eensgezindheid over de nieuwe methoden, competenties, regels, taakverdelingen en overlegvormen);
- Zoek naar duurzaamheid van oplossingen door uitbreiding van verbindingen (van verschillende niveaus, disciplines<sup>4</sup>, dimensies en perspectieven).

\* De cyclus van expansief leren (zie ook §2.1.3) beschrijft deze fasen als zones van naaste ontwikkeling (kennisdelen en kenniscreatie) van de deelnemers die in het innovatieproces bezig zijn tegenstellingen te overwinnen (Engeström, 1987, p. 184). De 'overwinning' van de ene tegenstelling leidt tot een andere, die in een volgende ontwikkelingsfase 'overwonnen' moet worden. Engeström beschrijft daarmee ook een opeenvolging van motieven van de deelnemers om te leren: ter discussie stellen, analyseren, omvormen, experimenteren, vaststellen, vastleggen, evalueren, waarna de cyclus weer begint bij ter discussie stellen, etc. (Engeström, 1987).

### 3.5 Hoe dragen 'stuurders' bij aan het vergroten van het productief vermogen van de sociale sector?

De overheid overschat zichzelf schromelijk als zij zich alwetend opstelt met gedetailleerde opdrachten waar uitvoerende organisaties als invuloefening een begroting naast kunnen leggen. De samenleving is even beweeglijk als zijn burgers. Blauwdrukken werken niet. Gedetailleerde bestekken zijn op het moment van inschrijving al achterhaald. De overheid moet de samenleving leren zien als jazzorkest (Boutellier, 2010) waarvan zij hooguit de coproducent is. Een overheid die meent dat zij kan componeren komt van een koude kermis thuis. Het orkest zal niet swingen, zal geen creativiteit vertonen en het publiek loopt gillend weg. Contracteer de juiste bandleider en laat hem vrij in de keuze van musici en muziek. Vertel vooraf welk type publiek er is, overleg hoe dit

publiek geraakt kan worden en geef hem dan de ruimte. Door sociaal werkers (bandleiders) vertrouwen en ruimte te ontnemen heeft NPM het creatieve vermogen van de sociale sector beschadigd.

Als de systeemwereld dominant blijft, als onderzoek naar en onderkenning van eigen kracht en zelfredzaamheid van mensen daaraan ondergeschikt blijven en als professionals door hun managers aan hun lot worden overgelaten (zoals in de eerste fase van de integrale jongerenaanpak van het Project Veilig & Sociaal (PVS), waarbij gemeente, sociaal werk-instelling en politie langs elkaar heen werken) of als ze door hun managers in een te nauw keurslijf gedwongen worden (zoals bij het Project Jonge Moeders, PJM), zal cocreatie niet lukken. Dat gebeurt wel bij DIZ (ex-daklozen), MSS (sociaal geïsoleerden) en PLV (loketverslaafden) tot en met de pilotfase en in de tweede fase van PVS (hangjongeren), zij het dat cocreatie stopt als de deelnemers bij PVS en PLV wel alternatieven voor output-, systeem- en probleemgerichte dienstverlening weten te vinden, maar niet weten te borgen. Dat lukt wel bij MSS en DIZ.

Daar worden mensen langzaam socialer en mondiger en groeit de bereidheid tot verantwoordelijkheid nemen. Je moet samen van fouten willen en durven leren. Dat geldt voor burgers evenzeer als voor professionals, opleiders, onderzoekers, managers, ambtenaren en bestuurders. Cocreatie is niet direct mogelijk: je moet eerst elkaar – en de verschillen en onduidelijkheid die dat geeft - leren verdragen en ermee leren omgaan dat je niet altijd duidelijkheid krijgt. Dat kenmerkt de transformatie naar inductief leren: niet bang zijn voor onvoorspelbaarheid en voor leren door schade en schande. Voor de ontwikkeling en uitbreiding van dat cocreatieve vermogen hebben de deelnemers de steun van stuurkracht en leerkracht nodig.

Bij MSS en DIZ worden de top-down-ontwikkeling en de daarmee samenhangende verkokering het meest doorbroken. Daar komen de grensoverschrijdende vermogens van de verschillende krachten het best tot uiting. Daar slaagt horizontaal leren het best. Creativiteit en innovatie ontstaan er bottom-up, doordat de deelnemers 'speelruimte' krijgen. De meeste ontdekkingen in wetenschap en techniek komen voort uit onderzoekers die uit nieuwsgierigheid zijn gaan experimenteren. Creëer voor uitvoerende organisaties dergelijke vrije ruimte. Besteed tien procent van het budget aan innovatieve projecten - die ook mogen mislukken. Uiteraard moet er wel goed geëvalueerd worden. Stel dus ook bij innovaties de eis dat vooraf doelstellingen en vooronderstellingen worden geformuleerd, zodat gericht getoetst en bijgesteld kan worden.

### 3.6 Wat hebben vertegenwoordigers van stuurkracht daar voor nodig?

Het faciliteren van creativiteit en veerkracht bottom-up doe je als overheid niet door er als een bemoeizuchtige ouder bovenop te zitten. Faciliteren doe je wel door als ‘stuurder’ aan te geven waar je ongeveer uit wilt komen. Als er sprake is van in elkaar gesetelde, lerende systemen (de congruentie van schaalsystemen uit onze paragraaf over de leefwereld) is deze strategie het meest effectief. Maar ook het griezeligst, want er kunnen dingen misgaan. Sterker: er zullen dingen misgaan. En als er dingen misgaan, loopt de wethouder risico’s en als hij/zij een te rooskleurig beeld aan de gemeenteraad voorspiegelt, verandert deze in een bassin vol haaien. Als de wethouder risico’s loopt, dan geldt dit dubbel voor de ambtenaar in kwestie. Dan kan de ambtelijke organisatie een onveilige werkomgeving worden waar de trap van boven naar beneden wordt schoongeveegd: de gemeentesecretaris roept de sectormanager op het matje, die de afdelingsmanager op het matje roept totdat de beleidsambtenaar wordt afgedroogd. Die zal dus nooit meer risico’s willen lopen en zal in plaats van loslaten de tegenovergestelde reflex vertonen: hij gaat er bovenop zitten, zal daar waar de grootste innovaties gepleegd moeten worden zelf een stuk uitvoering ter hand nemen en pas loslaten als de nieuwe situatie bereikt is. Nadeel is dat de energie en creativiteit die loskomen als de leefwereld zelf verantwoordelijkheid neemt op die manier niet gebruikt worden. De relaties daar zijn veel verfijnder dan vanuit het gemeentehuis zichtbaar is. Als de juiste opdracht is geformuleerd, kunnen vanuit die netwerken nieuwe oplossingsrichtingen worden ontwikkeld die op de tekentafel onmogelijk ontstaan. De bewegingen en relatienetwerken zijn te complex voor tekentafelmodellen. Het risico op systeemfalen wordt door een overheid die de innovatie zelf in de hand wil houden eerder vergroot dan verkleind.

Wantrouwen is de keerzijde van loyaliteit. Ambtenaren zijn vergaand loyaal aan hun bestuur. Iedere bestuurder zal bevestigen dat ambtenaren een politieke wisseling van de wacht goed aankunnen en zich ook in dienst kunnen stellen van een wethouder met een andere politieke koers dan zijn of haar voorganger. Maar daar kleven ook risico’s aan. Een nieuw bestuur wil soms voortbouwen op het voorgaande, maar zal de zaak soms ook grondig willen opschudden. Dan is het goed dat er een bouwwerk is waar de ervaringen van jaren denken, ontwikkelen en uitvoeren zijn ondergebracht. De ambtenaar moet ook zijn eigen expertise opbouwen en daar voor willen staan. Juist daardoor kan hij bij een politieke koerswijziging heel goed aangeven hoe die kan worden vormgegeven zonder het wiel opnieuw uit te vinden en ontwikkelde relatienetwerken af te breken. Hoewel de scheidslijn tussen het ‘wat’ als domein van het bestuur en het ‘hoe’ als het domein van de ambtelijke organisatie (en zijn ketenpartners in de uitvoering) niet altijd even scherp is, is het goed dat ambtenaren die positie claimen. Een deskundige ambtenaar weet een nieuwe politieke wind heel goed zo te leiden dat deze effect heeft. Een deskundige ambtenaar zorgt er ook voor dat het kennisniveau bij bestuur, raad en het uitvoerend veld gelijk is. Een ambtenaar die om zijn deskundigheid bekend staat wordt door fracties gemakkelijker geraadpleegd en kan zo voorkomen dat onverhoeds besluiten met onherstelbare gevolgen worden genomen. Een deskundig ambtenaar beschikt over politieke gevoeligheid.

Deze ambtenaar werkt op verschillende fronten tegelijk aan een cultuuromslag in de interne en externe samenwerking:

- a. Creëer in de organisatie om je heen een teamgeest gericht op het bouwen aan een cultuur van loslaten en vertrouwen. Dat betekent dat er ook beleidsmatig ruimte gemaakt moet worden voor innovatie, met heldere kaders over de tijdelijkheid van de financiering daarvan en over hoe met opbrengsten wordt omgegaan. Door middel van pilots waarbij verschillende uitvoeringsorganisaties gelijkwaardig betrokken zijn, met een procesmanager die sterk gericht is op het genereren van leeropbrengsten en vertaling naar nieuwe praktijken. Uit de MSS-praktijk (sociaal geïsoleerden) blijkt dat de innovatie zo maximaal bevorderd wordt: een op innovatie gerichte expert van buiten voor het procesmanagement, met in een stuurgroep een gemandateerd ambtenaar als linking pin tussen uitvoering en gemeente. Werk daarbij integraal. Niet alleen in de betekenis van aansluiten bij holistische samenhangen van problemen en oplossingen, belemmeringen en kansen in de leefwereld van mensen, maar ook van verbinden van micro-, meso- en macro-ontwikkelingen. Een transformatie bottom-up brengt dagelijks nieuwe spanningen, activiteiten en teleurstellingen met zich mee. Door weerbarstigheden, spanningen en conflicten niet te vermijden worden de vele facetten van multi-problemen inzichtelijk. Bij deze complexe processen zijn de ideeën, energie, talenten en expertise van vele mensen op verschillende niveaus nodig. DIZ (ex-daklozen) en MSS (sociaal geïsoleerden) ontwikkelen zich – in vergelijking tot PVS (hangjongeren), PLV (loketverslaafden) en PJM (tiernermoeders) – het meest tot integrale praktijken. Outreachende sociaal werkers worden daarbij door vertegenwoordigers van stuurkracht gesteund;
- b. Creëer een correct verwachtingsniveau over de innovatieroute: te hoge verwachtingen bieden geen ‘leerruimte’. Leren impliceert fouten maken, want leren zonder fouten is geen echt leren. Probeer de organisatie, het college en de gemeenteraad mee te krijgen in deze manier van innoveren door top-down ‘de stip op de horizon’ te markeren. Ga met het veld in dialoog over hoe men, gebruik makend van de creativiteit, expertise en energie van mensen en uitvoerende professionals, daar kan komen. Leg verantwoordelijkheid terug bij de professionals. Belangrijke verantwoordelijkheden van professionals zijn hen door NPM ontnomen. Ten Have (2009) merkt op dat opgelegde targets beperkingen opleggen, terwijl gedeelde doelen uitdagen. Targets leiden op zijn best tot ‘satisfying’ gedrag, terwijl doelen leiden tot ‘maximizing’ gedrag. Dat verschil is goed te zien bij PJM (tiernermoeders), waar empowerment van de jonge moeders (en de praktijkontwikkeling) wordt beknot door targets die het moederbedrijf met de financier (Sociale Dienst) afspreekt. Bij DIZ (ex-daklozen) leiden de waarden cliëntsturing en zelfbeheer tot een doorlopend ontwikkelproces dat gepaard gaat met leerprocessen die zich werkendeweg voordoen. Zij worden daarbij door vertegenwoordigers van stuurkracht gesteund die de successen uitventen en het bestaansrecht van de praktijk vanuit de systeemwereld veilig stellen. Uit dit continue leren volgt het derde principe van een succesvolle transformatie bottom-up;

- c. Formuleer beleidskaders die de uitvoerders de ontwikkelruimte geven. Dat kan door de opgave kwalitatief te formuleren. De bal ligt dan bij de uitvoerende organisaties om een kwantificeerbaar plan van aanpak te ontwikkelen, met prestatie-indicatoren die passen bij de gekozen werkwijze en die recht doen aan de expertise van de medewerkers en de organisatie. Zo kunnen de medewerkers zich op hun kerntaak richten. In de vijf beloftevolle praktijken wordt duidelijk dat die voor outreachende sociaal werkers bestaat uit het ondersteunen en activeren van participatie van groepen mensen in kwetsbare omstandigheden. Daarvoor is ‘zorgen voor’ minder geëigend dan ‘zorgen dat’. Daarom worden bij DIZ (ex-daklozen) en MSS (sociaal geïsoleerden) ‘cliënten’ gestimuleerd zelf (samen) hun doelen te formuleren. Daar blijven de outreachende sociaal werkers worstelen met de spanning tussen loslaten en overnemen. Dat zien ze als kerntaak. Dat kan omdat deze professionals zelf de regie over de worsteling blijven voeren (en niet de beschutting zoeken of opgelegd krijgen van een automatische piloot van voorschriften en richtlijnen). Vertegenwoordigers van stuurkracht kunnen hen bij het invullen van deze leidersrol steunen.
- d. Werkbezoeken en visitatie: organiseer geregeld werkbezoeken gericht op het leren tussen uitvoerenden, ketenpartners en overheid. Visitatie gaat een stap verder: een goed voorbereide en geprotocolleerde audit gericht op maatschappelijk rendement kan een werkwijze zijn die:
- de tucht van administratief veeleisende prestatiecontracten deels vervangt;
  - gericht is op kwaliteitsverbetering en bevordering van het lerend vermogen van de uitvoerende organisatie.
- Visitaties moeten waarde toevoegen in plaats van leiden tot energieverlies door controlezucht. Stuurkracht moet het door NPM aangetaste (zelf)respect van professionals mee helpen bevorderen. Herstel daarvan blijkt taai, maar levert uiteindelijk voor professionals en burgers veel op.
- Maak gebruik van een zekere overeenkomst die politici hebben met uitvoerend professionals: zij baseren zich sneller dan de ambtelijk managers en beleidsmedewerkers op levensechte verhalen.
- Een basale vorm van inductief leren staat ook aan de basis van de politieke praktijk: zie hoe vaak politici hun betoog met anekdotes doorspekken. Dat zijn voor hen de illustraties van hun beleid, van hun politieke intenties. Daarom zijn werkbezoeken met veel ruimte voor uitwisseling met uitvoerend professionals en burgers belangrijk. Plan juist dat onderdeel goed in, analyseer wat naar voren wordt gebracht en bed het in in de zich ontwikkelende praktijk.
- e. Claim het succes niet: successen zijn te danken aan de actieve burgers en de werkers in het veld. Gun hen hun ‘moment of glory’ als er iets te vieren valt.

Klinisch-academische kennispraktijk	Cocreatieve kennispraktijk
subject – object	subject – subject – object
autonoom, eenduidig zelf	relationeel, meervoudig zelf
'aboutness knowledge' (power over)	'witness knowledge' (power to/ power with)
taal als representatie van de werkelijkheid	taal als interventie in de sociale werkelijkheid
focus op universele kennis / product	focus op lokale, sociaal-culturele en historisch gesitueerde praktijken & relationele processen
monologische kennisontwikkeling	dialogische kennisontwikkeling
de ander wordt buiten het zelf gepositioneerd en 'onderzocht'	in cocreatie ontstaat kennis over 'hoe goed te handelen'

Naar Shotter, 2008. Bewerking Gaby Jacobs

## Conclusies, aanbevelingen en vragen voor vervolgonderzoek

Tot welke conclusies leidt dit onderzoek voor de verschillende krachten in de transformatie naar meer bottom-up, inductief leefwereldgericht werken? Welke aanbevelingen kunnen we formuleren (en waarover)? En wat voor vervolgonderzoek wordt duidelijk?

### 4.1 Conclusies

Wie zich in een era die begon met Reagan en Thatcher en die eindigt met de schulden crisis wil ontdoen van NPM-routines moet twee dingen kunnen: a. loskomen van belemmerende routines door in de praktijk, door schade en schande, te leren; b. over de dagelijkse perikelen heen kijken en overtuigingen ontwikkelen die de bureaucratische en marktlogica ontstijgen. Daarbij worden zij geconfronteerd met botsende waardenoriëntaties. Die zijn te herleiden tot tegenstellingen die in elk tijdperk in spanningen en conflicten opdoemen: kapitaal of arbeid; theorie of praktijk; pragmatisch of principieel; geld of geluk; kwaliteit of kwantiteit; algemeen belang of eigenbelang; hebben of zijn; winst op korte of lange termijn.

Sociaal werkers zijn van oudsher meesters in het balanceren tussen deze tegenstellingen (Michielse, 1977 muntte er het begrip 'dubbelkarakter' voor). Donkers (2011, p. 41) typeert sociaal werk nog steeds als het streven naar gezonde menselijke verhoudingen, met 'balans tussen zelfzorg en zorg voor de ander, tussen eigenbelang en gemeenschapsbelang, tussen afstand en betrokkenheid en tussen autonomie en verbondenheid'. Deze balanceerkunst is door globalisering, individualisering, consumentisme en economisering, maar ook door NPM verstoord. Onze vijf praktijken maken duidelijk dat er een ingrijpende verandering nodig is, willen burgers, sociale professionals en overheid samen die balans kunnen herstellen.

**Dit boek is opgebouwd rond de drie opgaven waar de sociale sector voor staat:**

- De beweging van minder systeemwereld naar meer leefwereld.
- De beweging van minder top-down naar meer bottom-up aansturing.
- De beweging van minder deductief naar meer inductief leren en ontwikkelen.

Het een kan niet zonder het ander. Aan het opheffen van de eerste twee tegenstellingen wordt in de praktijk volop gewerkt, zij het dat de slagschaduw van NPM met zijn 'gulzige bestuurders'<sup>39</sup> zelden ver weg is. We onderzochten vijf praktijken die hier met wisselend succes mee bezig waren: hoe kan de overheid de kennis en het innovatief vermogen van burgers en sociaal werkers beter benutten? Deelnemers aan de praktijken spreken zelfs met zoveel woorden over meer leefwereld, meer bottom-up. Minder evident is dat ze met een derde tegenstelling worstelen: die van leren en ontwikkelen op deductieve versus inductieve wijze. De worsteling hiermee verloopt vooral impliciet en komt in de vorm van kennis- en handelingsverlegenheid en van spanningen en conflicten aan de oppervlakte. Werken vanuit leefwereld- en bottom-upkrachten vraagt een andere omgang met tijd, macht, emoties, kennis (ervaring) en beschikbare krachten. Daarvoor hebben de deelnemers handelingsruimte nodig waarmee ze burgerkracht en beroepskracht beter op de kaart zetten. En ook ruimte om kennis op te doen, te verbinden en te delen. Dat vraagt andere competenties dan onder welzijn 'oude stijl': meer ondernemend en dialogisch, meer lerend en reflecterend, meer expansief en grensoverschrijdend, meer flexibel en resultaatgericht, meer kennisgericht en cocreatief.

Leren van cocreatie veronderstelt community's of practices die daar op reflecteren. Die kijken hoe burgerkracht, ondersteund door andere krachten, aan een oplossing kan bijdragen. Die ook kijken hoe de expertise van deze krachten het best tot zijn recht komt.

Kunnen gemeenten kiezen tussen meer klant of meer burger? De klantbenadering is zo diep ingesleten dat het de vraag is of gemeenten de hierboven beschreven principes van een derde logica (bottom-up, inductief leefwereldgericht werken) tot fundament van beleid kunnen maken. Het is zeker dat door de Wmo de vraag belangrijker wordt: wat doe je er als mens zelf aan, en hoe kunnen professionals jouw eigen kracht (beter) faciliteren? Zeker is ook dat vanuit de leefwereld professionals en vertegenwoordigers van stuurkracht beter kunnen onderscheiden wie er werkelijk steun behoeven, hoe mensen verleid kunnen worden om de illegale constructies op te geven waarmee ze hun wankele bestaan stutten, en wie hardnekkig en doortrapt fraudeert. Minder zeker is hoe betrouwbaar en loyaal de gemeentelijke overheid zelf is. Dat blijkt beslissend voor het succes van de outreachende aanpakken bij MSS (sociaal geïsoleerden) en DIZ (ex-daklozen).

39 Trommel (2009) spreekt zelfs van een NPM-doctrine die een bestuurlijk kind heeft gebarnd dat hij 'new social governance' noemt. 'Waar de gemeenschapszin op samenlevingsniveau dreigt te ontbinden, daar heeft zich een overheid gemeld die 'genezing van het sociale lichaam' bijvert. (...) Dit alles gaat gepaard met wat ik een discours van daadkracht noem. Gesproken wordt van de 'herovering van het publieke domein', met kerntaken voor actoren als 'buurtregisseurs', 'stadsmariniers' en 'frontlijnwerkers'. (...) New social governance wordt van bovenaf geregisseerd, gaat aan de maatschappelijke diversiteit voorbij en beoogt vanuit een uniform waardenperspectief een nieuw maatschappelijk middenveld te construeren' p. 8. Hij spreekt van 'gulzig bestuur' dat zich bijvert sociale verbanden te fabriceren, maar in haar offensieve gretigheid een schrijnend gebrek aan reflectief en zelfverschonend vermogen aan de dag legt.



Dat betekent dat de deelnemers (zo mogelijk ook outreachende vertegenwoordigers van stuurkracht, onderzoekers, docenten en krachten uit het bedrijfsleven) tijd en ruimte nemen om op deze vragen antwoorden te vinden:

- Hoe kunnen de deelnemers aan een innovatieve praktijk spanningen en conflicten leren benutten voor cocreatieve leerprocessen? Erken daarbij grenservaringen als startpunt voor collectief leren.
- Hoe kunnen ze verschillen in expertise en belang op basis van gelijkwaardigheid leren benutten?
- Hoe kunnen ze de synergie van kennisbronnen (theoretische kennis, methodische kennis en ervaringskennis) leren benutten?
- Hoe kunnen ze de MET-modus (gelijkwaardigheid, wederkerigheid & loyaliteit) vanuit een gemeenschappelijk doel uitwerken?
- Hoe kunnen ze de afstand tussen trekkers en volgers in een innovatieve praktijk verkleinen?

Gemeenten moeten handelen binnen kaders van het Rijk. Die zijn, volgens bestuurskundige Kruiter (2010), paradoxaal. Enerzijds stimuleert het Rijk dat de overheid zich terugtrekt en de zelfredzaamheid van mensen vergroot, maar anderzijds dwingt het gemeenten tot meer beheersing, bezuiniging, effectiviteit en efficiency. Tegelijkertijd bevordert het dat gemeenten op waarden- en detailniveau het leven van mensen binnendringen, tot ver in het privé domein 'achter de voordeur'. Volgens Kruiter is een technocratische overheid niet bezig met het opheffen maar met het vergroten van de kloof tussen leef- en systeemwereld (hij spreekt van de kloof tussen democratie en verzorgingsstaat). Gemeenten worden gedwongen zich te concentreren op sociale controle in plaats van op uitbreiding van de democratische capaciteit. Laat staan op herstel van de sociale cohesie en de verzorgingsstaat in de zin van collectieve loyaliteit. Hoezeer het Rijk ook zegt maatschappelijke verantwoordelijkheid en decentralisatie na te streven, in de praktijk gebeurt wat anders. Het bureaucratische systeem wordt uitgebreid. Dat versterkt op zijn beurt weer individualisme (mensen worden gereduceerd tot consumenten), wat weer leidt tot meer bureaucratie. Kruiter is somber over het herstel van autonomie van mensen, zoals dat in de onderzochte outreachende praktijken wordt nagestreefd. Burgers in kwetsbare omstandigheden worden steeds afhankelijker van de overheid en de plaatselijke overheid wordt steeds meer verantwoordelijk voor problemen die zij niet aankan. 'De overheid is simpelweg niet toegeest om mensen sociale en individuele verantwoordelijkheid bij te brengen. Kortweg kunnen overheden wetten maken, subsidies verstrekken en mensen proberen te overtuigen met publiciteitscampagnes. Het effect van het laatste instrument is nihil. 'Fatsoen moet je doen' en variaties worden als uitermate betuttelend ervaren. Het verstrekken van subsidies staat haaks op de gewenste bezuinigingen en vergroot de afhankelijkheid juist en individuele en sociale verantwoordelijkheid zijn nooit door de wet af te dwingen, zonder totalitair te worden. Tegelijkertijd voelen gemeenten, die het grootste deel van de bezuinigingen moeten realiseren, wel aan

dat de burger niet zo zelfredzaam is dat het simpelweg sluiten van de overheidsfabriek automatisch tot een publiek walhalla leid.” (Kruiter, 2011). Zijn conclusie is dat de mogelijkheden van de overheid om te zorgen ‘voor’ afnemen maar dat ze nog een wereld te winnen heeft bij zorgen ‘dat’.

Het onderzoek van onze Wmo-werkplaats onderschrijft deze conclusie en laat zien hoe de transformatie van burgerkracht (van consument naar coproductent) en van beroepskracht (van zorgen vóór naar zorgen dát) wel mogelijk is. Beslissend voor een succesvolle transformatie naar meer leefwereldgericht, bottom-up en inductief werken is dat ook stuurkracht transformeert. Dit sluit aan bij eerdere bevindingen (zie Miedema & Stam) over de rol van stuurkracht. Allereerst op micro/meso-niveau met individuele mensen en hun gezinnen en families. Maar ook op meso/macroniveau moet stuurkracht zorgen dat die manier van werken bij instellingen en diensten centraal komt te staan. Anders blijven lokale praktijken op lemen benen staan of in de slagschaduw van NPM. Vertegenwoordigers van stuurkracht moeten beseffen dat het gaat om congruentie tussen de drie opgaven (teach as you preach: meer leefwereld impliceert meer bottom-up en inductief werken). Dat blijkt tijdrovend en in het licht van de bezuinigingen en de veranderlijkheid van de bestuurlijke omgeving extra kwetsbaar (de succesvolle MSS-praktijk komt op losse schroeven te staan als zij na drie jaar te maken krijgt met een fusie van stadsdelen).

We concluderen dat representanten van stuurkracht uiteindelijk niet de regierol kunnen waarmaken bij de transformatie van het sociale domein richting krachten in de leefwereld. Zij kunnen wel helpen de transformatie minder van ‘hogere machten’ afhankelijk te maken. Daarom kan de verandering niet beperkt worden tot micro/meso processen met individuele mensen en hun gezinnen en families in specifieke buurten. Het is belangrijk dat gemeenten, burgers en sociaal werkinstellingen samen op zoek gaan naar meer horizontale benaderingen van taaie vraagstukken. De Wmo en WNS nodigen hiertoe uit, al laat dit onderzoek ook zien dat er voor de transitie naar een participatiesamenleving (civil society) geen vaststaand scenario bestaat. Wie dat wel denkt, leunt nog te veel op NPM.

De kanteling van gemeenten (van zorgen voor naar zorgen dat) wordt gefrustreerd doordat het Rijk hen dwingt tot bezuinigen en meer medebeheer, maar desondanks ligt het perspectief van cocreatie tussen gemeentelijke stuurkracht en burger-, beroeps-, leer- en bedrijfskracht binnen handbereik. De onderzochte praktijken geven daar aanzetten voor. Meer onderzoek is nodig naar de condities waaronder cocreatie van krachten succesvol is. Bottom-up-ontwikkeling van krachten in de leefwereld is de modus waarmee ‘stuurders’ op gemeenteniveau afstand kunnen nemen van betuttelen, beknibbelen en uitsluiten. Daarvoor moeten gemeenten wel durven kiezen tussen het benaderen van hun inwoners als klant of als burger. Ze kunnen zorgen dat betrouwbaarheid en loyaliteit versterkt worden en dat de burger, ook die in kwetsbare omstandigheden, meer moed krijgt.

## 4.2 Aanbevelingen

Ons onderzoek heeft een performatief doel. Het wil het succes bevorderen van praktijken die werken op basis van een meer bottom-up en inductieve leefwereldoriëntatie. Het draagt bij aan de bestrijding van vier monsters die zich in het sociale domein nestelden: paternalisme ('wij weten wel wat goed voor u is'); consumentisme ('geef het me, ik heb er recht op'); utilitarisme ('alles van waarde moet een prijskaartje hebben; zo niet, dan is het waardeloos; zo wel, dan moet het wel 'laag hangend fruit' zijn, anders kost het teveel moeite/geld'); en fragmentisme ('hak de weerbarstige werkelijkheid in mootjes en ga hem met specialismen te lijf'). Deze monsters kunnen met een nieuwe logica bestreden worden. De weg daar naartoe is driedubbel ingewikkeld, maar wel mogelijk:

- a. In het sociale domein is een systeembouwwerk van gevestigde belangen ontstaan dat op de koop toe neemt dat er langs elkaar heen wordt gewerkt, dat de ene hand niet weet wat de andere doet en dat middelen doelen worden. Gemeenten kunnen op cocreatie sturen en zo deze belemmerende lemlagen helpen oplossen. Daarvoor moet zij vanuit burgerkracht leren denken. Verder hebben outreachende professionals meer handelingsruimte nodig om in het primaire proces met de MET-modus te oefenen. Ook verlangen zij meer ruimte om de daarbij benodigde condities (waaronder samenwerkings- en onderzoekscompetenties) in het secundaire proces te ontwikkelen.
- b. Het is een enorme stap om van een cultuur van onzekerheidsvermijding en -reductie te switchen naar een cultuur gebaseerd op onzekerheidsbenutting. De weg naar zo'n cultuur zit vol met onzekerheid vergrotende onverwachtheden, stoornissen en grenservaringen. We hebben gezien dat het mogelijk is om uit de deductieve top-down-cultuur te komen door het primaat bij de leefwereldkrachten terug te leggen. Hierbij is de inzet van outreachende sociaal werkers die in de eerste lijn tussen leef- en systeemwereld kunnen mediëren belangrijk. Zij zijn beroepshalve vertrouwd met weerbarstige problemen. In hun dagelijks werk leerden ze omgaan met de zekerheid dat elk individu, elk gezin, elke buurt (elke dag) weer anders is. Daarom hebben ze ook zo'n moeite met deductieve modellen van geprotocolleerd en evidentiegestuurd werken. Hun expertschap op onzekerheidshantering moet meer erkend en benut worden.
- c. Cocreatie vereist een derde soort leren (kenniscreatie), waarvan onverwachtheden, stoornissen en grenservaringen juist de motor zijn. Daarmee hebben instellingen in het publieke domein – ook scholen - weinig ervaring. Cocreatie en het samen leren, reflecteren en ontwikkelen waarmee dat samengaat is in het sociale domein sluitpost en uitzondering. Dit in wrang contrast met het bedrijfsleven, waar NPM zijn organisatiefilosofie op baseert: daar is wel geld voor experimenteren, kennismangement, *reflection in & on action* (Schön, 1983) en kennis delen. Cocreëren kun je niet leren volgens het model van een 'wetende' (docent) die het aan 'onwetenden' doceert. En ook niet door te doen, zoals bij stagelopen, waar 'newtimers' leren van 'oldtimers'. De ervaring van oldtimers werkt vaak belemmerend voor het ontwikkelen van iets dat er nog niet is. Cocreatie maken praktijkdeelnemers zich eigen via horizontaal leren en inductieve kennisontwikkeling.

Het leren van deze driedubbele omslag vraagt ondersteuning, tijd en ruimte, maar aan zo'n diepte-investering heb je als samenleving ook wat: én een op gang gebracht herstelvermogen van mensen; én ondernemende en flexibele professionals die experts zijn in onzekerheidsbenutting; én stuurkracht die zich van het juk van een uitdijende, deductieve, top-down systeemwereld heeft bevrijd; én leerkracht die helpt de kennisbasis onder cocreatieve praktijken door onderzoek en opleiding te borgen; én bedrijfskracht die vanuit het consigne 'coöperatief maatschappelijk verantwoord ondernemen' de cocreatieve praktijken in de sociale sector ondersteunt.

### 4.3 Vragen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek onderstreept de bevindingen (De Vries, (2007); Van der Laan (2007)) dat niet de methode maar de geëngageerde, Objectgestuurde relatie de effectiviteit uitmaakt van outreachend sociaal werk. Nu we meer weten over de condities die zulke algemene factoren ('common factors') werkzaam maken, kan vervolgonderzoek worden gedaan naar specifieke kenmerken van een meer presente manier van werken, en naar de manier waarop de onderliggende kennis van de deelnemers hieraan dienstbaar kan worden gemaakt (in plaats van een dominante kennisbron).

Verdiepend onderzoek is nodig naar de rol van outreachende sociaal werkers bij het bevorderen van participatie, verbondenheid en weerbaarheid. Hoe draagt hun integrale benadering bij aan cohesie en redzaamheid van families, buurten en gemeenschappen onder druk van globalisering, individualisering, commercialisering en economisering (zie hoofdstuk 1)?

De vraag is ook hoe sociaal werkers, door samenwerking met outreachende vertegenwoordigers van stuurkracht, op meer structurele basis een cocreatief alternatief kunnen vormen voor de dominante kennis- en ontwikkelcultuur in het sociale domein (nog sterk top-down, gebaseerd op het 'banking model'). Die in tijden van crisis de neiging heeft zich met nog meer systeem te wapenen (efficiëntie, afrekenbaarheid, planningsmodellen, etc.). Omringd door advies- en trainingsbureaus die lerend organiseren, bottom-up ontwikkelen en krachtgericht, oplossingsgericht, resultaatgericht, integraal, systemisch, generalistisch werken enz. prediken, maar zich vaak baseren op modellen van leren die de kloof tussen systeem- en leefwereld en tussen top-down en bottom-up ontwikkelen in stand houden.

Uiteindelijk is het ook de vraag hoe zo'n bottom-up, inductieve leefwereldbenadering kan leiden tot een rem op de steeds grotere bezetting van de leefwereld door de systeemwereld. Er zijn hoopgevende ontwikkelingen in het herstelrecht<sup>40</sup> waarin versterking van de krachten in de leefwereld bijdragen aan het terugdringen van het (kostbare en in het licht van sociaal en individueel herstel weinig effectieve) justitiële systeem.

Hoe krijgen de onderzoekende, reflectieve, ondernemende en communicatieve vermogens die cocreatie veronderstelt een plek in het profiel van de outreachend sociaal werker? De Amsterdamse Wmo-werkplaats en het lectoraat Outreachend werken en Innoveren wil, voortbouwend op de meest beloftevolle praktijken uit de eerste fase, in de periode 2012 - 2015 deze vragen in twee typen praktijken onderzoeken:

- outreachend werk tussen de 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn, gericht op preventie en signalering van problemen en het verbinden en activeren van mensen in kwetsbare omstandigheden ('eropaf', frontlijnteams, Beter Samen, maatschappelijke steunsystemen (bouwt voort op MSS));
- outreachend werk tussen de 2<sup>e</sup> en 0<sup>e</sup> lijn, gericht op ondersteuning van mensen die al langer in kwetsbare omstandigheden leven (vermaatschappelijking, herstelgericht, regieversterkend werken (bouwt voort op DIZ)).

40 'Herstelrecht' is wereldwijd bekend als 'Restorative Justice'. Dat licht de Britse minister van Politie en Justitie, Nick Herbert (2011), als volgt toe: 'The decade of rapidly rising public spending on the criminal justice system has of course come to an end. We are now in a process of fiscal retrenchment, and therefore value for money drives the whole system. Restorative justice can contribute to that drive. (...) The approach is to move away from a system where central government is always saying how things should be done, to a system where we are encouraging local innovation.'

## Bijlage: korte schets van de vijf onderzochte casussen<sup>41</sup>

### a: PJM: Project jonge moeders<sup>42</sup>

PJM is eind 2004 gestart en heeft in zes jaar ongeveer 250 jonge moeders in traject gehad. PJM is een project waarin tienermoeders als ‘peers’ (empowerment door en voor ‘lotgenoten’) in plaats van als individu worden benaderd. De eerste drie jaar, tot in 2007, is het project gefinancierd met geld van het Rijk. Toen dat ophield werd de Sociale Dienst opdrachtgever. Hierbij betaalt en bepaalt de Sociale Dienst de kaders. De Sociale Dienst meldt aan, met vooraf een intake en advies. Daarna wordt expertise uitgewisseld en blijven de lijnen kort: de trajectbegeleiders coachen de deelnemers en de klantmanagers houden zich bezig met regels. De afspraak van de moedermaatschappij met de Sociale Dienst voor de periode 2007 - 2010 is de realisatie van een positieve uitstroom van 65 tot 70%. Het behaalde resultaat in 2007 was 60%. Met de Sociale Dienst is de afspraak dat PJM de jonge moeders 32 uur per week een programma biedt. De trajecten binnen PJM bestaan uit groepslessen, individuele trajectbegeleiding, stages en doorverwijzing naar hulpverlening. De jonge moeder wordt begeleid door een trajectbegeleider. Zij bespreken aan het begin van het traject welke modules de jonge moeder gaat volgen.

Doordat het zwaartepunt bij PJM steeds meer bij resultaatgericht werken komt te liggen (voldoen aan de afspraken met de Sociale Dienst) komt het werkelijke outreachend werken in de verdrukking. Het ontbreekt de trajectbegeleiders aan ruimte en bereidheid om meer aan de positie van de tienermoeders te doen dan waar het contract met de Sociale Dienst gelegenheid toe geeft. Ze zouden graag meer invulling geven aan de paradigmaswitch van *zorgen voor* naar *zorgen dat*, maar dat is ‘nu eenmaal’ onmogelijk. Al vinden de trajectbegeleiders de PJM-benadering niet ideaal, toch vinden ze het wel best zo. Hoewel hun moederorganisatie daar waarschijnlijk anders over denkt als de Sociale Dienst in 2010 het project aanbesteedt en een andere instelling voor jeugdhulpverlening het project gegund krijgt. Waardoor PJM ophoudt te bestaan.

### b: DIZ: Daklozen in zelfbeheer<sup>43</sup>

In dit project wonen ex-daklozen in zelfbeheer in een gezamenlijke woonvoorziening. Door onderlinge samenwerking en door ‘samensturing’ met professionals geven zij invulling aan hun eigen herstel. Eind 2007 is met ondersteuning van een organisatie voor

41 Nogmaals, zie voor het eindrapport over deze vijf onderzoeken – met een uitgebreide beschrijving van elke casus - M. Stam (2012), Geef de burger moed.

42 Deze gegevens zijn ontleend aan het onderzoeksverslag van R. Metzke: Participatie Jonge Moeders en aan de thesis van E. Bruggeman: Kansen voor jonge moeders

43 Deze gegevens zijn ontleend aan het onderzoeksverslag van T. Bouwes en M. Huber (2011): De tegenstelling voorbij; aan het hoofdstuk van Huber c.s.: Gewoon Doen – Je Eigen Stek: wonen in zelfbeheer; en aan het boek onder redactie van Huber en Bouwes (2011): Samensturing in de maatschappelijke opvang.

Dak- en Thuislozen (DAT), onder het motto: 'regie aan de burger, de cliënt centraal', een huis voor voormalige Dak- en thuislozen In Zelfbeheer (DIZ) opgezet. De gemeente subsidieert. Sinds 2008 wonen zestien voormalig onbehuisden<sup>44</sup> in hun zelfbeheerde voorziening. Aan DIZ zijn vijf satellietwoningen verbonden waarnaar bewoners van DIZ doorstromen, met als uiteindelijk doel zelfstandig wonen en herstel (in de meest brede zin van het woord). Volgens hun eigen plan mogen bewoners in principe maar één jaar in het huis verblijven. Eventueel kunnen ze daarna nog een jaar in een satellietwoning wonen. Later hebben ze deze regels iets versoepeld. We kwamen verschillende professionele ondersteuners bij DIZ tegen: ondersteuning bij het groepsproces, ondersteunen bij contacten met externe partijen, individuele ondersteuning van bewoners, praktische en psychosociale ondersteuning, ter voorbereiding op het zelfstandig wonen en het begeleiden en controleren van satellietbewoners. Deze professionals beschikken over het vermogen tot onzekerheidshantering. Dat vergt reflectie op metaniveau: je hebt de uitgangspunten (herstelgericht werken op basis van de draagkracht en eigen regie van bewoners): welke consequenties hebben die voor een bepaalde situatie? Je hebt dit incident, wat zegt dit over deze uitgangspunten? Dit reflectievermogen wordt vaak weggedrukt door de waan van de dag (de moeilijkheden die steeds weer opdoemen). Vasthouden aan de uitgangspunten van cliëntsturing en zelfbeheer vergt het uiterste van het geduld en doorzettingsvermogen van de ondersteuners. Je treedt binnen in de leefwereld van de bewoners en nog verstrekkender: je maakt deel uit van hun belevingswereld, waarin steeds wantrouwen de kop op steekt waarmee bewoners hun twijfels, teleurstellingen en onzekerheden naar buiten brengen. Professionals moeten om dat wantrouwen heen aansluiting maken bij ambities, dromen en passies van de bewoners.

#### c: PLV: Project 'loketverslaafden'<sup>45</sup>

Bij PLV slaan de maatschappelijke dienstverlening en vrijwilligers (mentoren) de handen ineen om de zorgwekkende eenzaamheid van vaste klanten van het loket Zorg en Samenleven (ZeS) terug te dringen. Bij het loket kunnen mensen met alle mogelijke vragen terecht. Met grote regelmaat verschijnen dezelfde cliënten met relatief eenvoudige vragen. Omdat deze mensen de instroom van nieuwe cliënten bemoeilijken, besluit een instelling voor maatschappelijk dienstverlening (IMD) om hun problematiek nader te inventariseren en voor hen een ander aanbod te ontwikkelen. In november 2006 vraagt IMD subsidie bij het stadsdeel. In 2007 start een dossieronderzoek. In 2007-2008 stelt het management van IMD een brede overleggroep in die een aanpak voor 'loketverslaafden' moet bedenken. Het project kent tussen september 2008 en februari 2009 een pilotfase. Na de pilotfase gaat er bijna een jaar voorbij voordat de werkwijze als onderdeel van de reguliere dienstverlening een herstart krijgt. De projectleider krijgt hiervoor

44 Aan deze term wordt de voorkeur gegeven omdat hij door betrokkenen als minder stigmatiserend wordt ervaren dan 'dak- en thuislozen'.

45 Deze gegevens zijn ontleend aan W. Hellings': a. Basisdocument PLV (2010) en b. Eindverslag PLV (2011)

vier uur per week. Het opstarten verloopt moeizaam; in januari en februari 2010 vinden verschillende vooroverleggen plaats. Maar er worden nog geen nieuwe klanten aangemeld bij de maatschappelijk werker die ook vier uur per week tijd heeft gekregen. Volgens de manager Maatschappelijke Dienstverlening ligt dit aan onduidelijkheid over wie precies het startsein moet geven, en hoe.

Als we de moeite en ambitie die vijf jaar (2006 – 2011) in PLV is gestopt afzetten tegen de uitkomsten, dan is het bovenal een monument van vergeefsheid. Het project kent legio aanzetten van respectvolle bejegening, coachend begeleiden en stimuleren van meer sociale netwerksteun. Ook al lijken de professionals in de pilot voldoende te beschikken over het vermogen tot onzekerheidshantering en visieontwikkeling, toch blijft bij IMD de ‘oude’ manier van werken dominant. Dat wil niet zeggen dat ieder terug in zijn hok kruipt. De interdisciplinaire samenwerking in de pilotfase leidt tot de aanmeldgroep, een productgroep overstijgend gemeenschappelijk groepspreekuur. In het licht van de oorspronkelijke PLV-ambities blijft dat echter bijvangst en staat in schril contrast met de flair en doortastendheid waarmee DIZ de eigen deconditionering van oude gewoonten en de vorming van nieuw gedrag aanpakt.

#### d: MSS: Maatschappelijk steunsysteem<sup>46</sup>

Het belangrijkste doel van MSS is: geïsoleerde mensen in de wijk bereiken en ondersteunen. Om deze burgers te bereiken zijn een wijkteam en een wijktafel opgezet. Het wijkteam kan worden ingezet voordat mensen in een crisis raken. De teamleden zoeken naar geïsoleerde burgers of krijgen deze doorverwezen. Ze maken contact, kijken naar veel levensgebieden (model 8-levensgebieden), waarna ze motiveren en ondersteuning aanbieden bij het opzetten van een netwerk van informele en/of professionele zorg. Het team kijkt met een brede blik: naar de hele persoon en niet alleen naar de problematiek. Het brengt hulpverlening op gang en werkt nauw samen met de nulde lijn<sup>47</sup>. Samenwerking tussen formele en informele stakeholders en een collectief verantwoordelijkheidsgevoel blijken niet vanzelf te ontstaan. Daarvoor is een aantal condities nodig, waaronder bewustwording van gedeelde verantwoordelijkheden bij het organiseren en aansturen van samenwerking tussen formele en informele deelnemers.

Het uit verschillende disciplines bestaande team ontwikkelt gaandeweg een gemeenschappelijke aanpak vanuit een aantal leidende principes: eigen kracht, inzet van informele krachten, generalistische aanpak en breed kijken naar kansen en problemen. We hebben deze praktijk als voorbeeld van een geslaagde Wmo-praktijk aan gepresenteerd. Als het betreffende stadsdeel in 2010 met drie andere stadsdelen fuseert, wordt zo voorkomen dat de kwaliteiten van de aanpak door de bestuurlijke perikelen ondergesneeuwd raken. Deze zijn een jaar later inspiratie voor een frontlijnaanpak voor heel

46 De gegevens in dit hoofdstuk zijn ontleend aan P. Sedney's: a. Basisdocument MSS (2010) en b. Eindverslag MSS (2011)

47 Met de nulde lijn bedoelen we alle betrokkenen/krachten uit de leefwereld.



Amsterdam. In deze aanpak worden de bevindingen van MSS al lerend in een Community of Practice doorontwikkeld. Dat leidt tot outreachende professionals met veel meer handelingsruimte en rugdekking van de teamleider (die zo nodig doorbraken ondersteunt). Zij ontwikkelen zich tot generalisten, werken mét en namens elkaar, krijgen meer tijd voor maatwerk en werken vraaggestuurd, waarbij de betrokken burger/familie de vraag bepaalt. In het vervolgonderzoek van de WMO-werkplaats willen we zowel het proces als de resultaten van deze vernieuwende werkwijze nader onderzoeken.

#### e: PVS: Project Veilig en Sociaal<sup>48</sup>

In oktober 2008 start de integrale aanpak van jongerenoverlast. De aanpak behelst buurtbemiddeling, verhoogd toezicht en een mobiel team van straatcoaches. Het Project Veilig & Sociaal (PVS) moet er voor zorgen dat onderlinge conflicten tot het verleden behoren en dat fricties worden omgezet in een coöperatieve relatie tussen politie, gemeente en Polire. Men richt zich op jongeren die deel uitmaken van twee groepen die elk op een vaste plek rondhangen en overlast veroorzaken. De bedoeling is dat jongerenwerk en maatschappelijk werk, politie, gemeente, ouders en jongeren gaan samenwerken om escalatie van overlast te voorkomen. Contacten met de ouders door een maatschappelijk werker en met de jongeren door een jongerenwerker moeten helpen aard en omvang van de problematiek in kaart te brengen. Tijdens ons onderzoek blijkt dat PVS niet aan zijn doelstellingen beantwoordt en onvoldoende effect sorteert. Zowel de aantallen als de uitvoeringspraktijk vallen tegen. Het effect van het project is niet duidelijk. Dat is niet verwonderlijk, omdat de doelstellingen niet zijn vastgesteld. Ook is er geen projectplan gemaakt. Het project verwatert, voortgang en continuïteit verlopen. Een doorstart van PVS vindt medio 2010 plaats onder de naam 'Aanschrijfacties' (ASA). Er wordt net als bij PVS gebruik gemaakt van een waarschuwingsbrief richting de overlastgevende jongeren en hun ouders. De selectie van de jongeren komt nu echter voort uit een intensieve screening door verschillende ketenpartners, niet alleen politie, jongerenwerk en maatschappelijk werk, maar ook bureau HALT. Het huisbezoek krijgt meer structuur en wordt uitgevoerd door een maatschappelijk werker en iemand van bureau HALT. Zij bekijken ter plekke in welke mate nazorg geschikt en gewenst is. Deze tweede fase kenmerkt zich door een duidelijke regie. De gemeente benoemt een regisseur met beslissingsbevoegdheid. Voor het doorbreken van de impasse blijkt de ASA-aanpak zeer succesvol. Binnen ASA gaan de managers steeds meer over tot het bespreken en registreren van onderlinge communicatie en samenwerking. De gemeente heeft wel laten zien alert en daadkrachtig te zijn. Zij pakt het falen van PVS op en transformeert dit naar ASA. Zij benut de externe ogen door tot tweemaal toe mee te doen aan ons onderzoek. De bevindingen uit het eerste onderzoek dragen bij aan het scherp formuleren van succes- en faalfactoren, waarvan bij het inrichten van ASA is geleerd.

48 De gegevens in dit hoofdstuk zijn ontleend aan a. Bichbich: Basisdocument PVS (2010) en b. Bichbich & van Noorden: Eindverslag Jongerenaanpak (2011)

## Over de auteurs

**Martin Stam** promoveerde op het thema ‘Leren van innoveren’ en is lector ‘Outreached werken en Innoveren’ bij het domein Maatschappij en Recht van de Hogeschool van Amsterdam. Daar is hij ook curriculummanager van de Maatschappelijk Werkopleiding. Hij geeft leiding aan de Amsterdamse Wmo-werkplaats. Verder is hij bestuurslid van de Stichting Eropaf!. Hij is te bereiken op [m.stam@hva.nl](mailto:m.stam@hva.nl).

**Carolien de Jong** is gespecialiseerd in de begeleiding van veranderingsprocessen en herpositioneringen. Na het mede ontwikkelen van de aanpak voor gezinnen met meervoudige problemen is zij nu actief in de ontwikkeling van de Amsterdamse ‘er opaf’-teams. Sinds 2007 is zij bestuurder van de Stichting Eropaf! en sinds 2009 is zij betrokken bij de Amsterdamse WMO-werkplaats. Zij is te bereiken op [dejong@vestadvies.nl](mailto:dejong@vestadvies.nl).

**Dick Jansen** was van 2001 tot 2010 wethouder in het stadsdeel Westerpark in Amsterdam. Vanaf 2010 is hij directeur van DOCK-Haarlem, een brede welzijnsorganisatie, en vanaf 2012 voorzitter van Stichting Eropaf! Hij is ook bestuurslid van Kerk en Buurt Westerpark, een stichting die werkt aan maaltijdvoorziening voor dak- en thuislozen, burenhulp en kringloopwinkel. Te bereiken op [info@dickjansen.nl](mailto:info@dickjansen.nl).

**Marc Räkera** is gevraagd en ongevraagd ‘veroorzaker’ van ontwikkelingen in het sociale domein. Hij was sinds de jaren negentig een ‘Vliegende Hollander’ die in Amsterdam huisuitzettingen voorkwam. Via de Stichting Eropaf! doet hij dat nu landelijk door gemeenten, organisaties en individuele burgers te adviseren en congressen te organiseren. Hij is verbonden aan het lectoraat ‘Outreached werken en Innoveren’. Te bereiken op [marc@eropaf.org](mailto:marc@eropaf.org).

## Bibliografie

- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients, From Service Delivery to CoProduction*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave McMillan.
- Algemene Rekenkamer (2006). *Vooropname 2007 Tweede Kamer 2007*. 30916 nrs 1 en 2. 's-Gravenhage.
- Argyris, C (1985). *Strategy, change, and defensive routines*. Boston: Harvard University Press.
- B&W van Amsterdam (2012). *Decentralisatie AWBZ-begeleiding*. Amsterdam.
- Baars, H.M.J., Uffing, J.T.F., Dekkers, G.F.H.M., (1990) *Sociale netwerkstrategieën in de sociale psychiatrie*. Houten/Antwerpen: Bohn Stafleu van Loghum
- Baart, A. (2001), *Een theorie van de presentie*. Lemma: Den Haag
- Barber, B.R. (2008). *Consumed: How Markets Corrupt Children, Infantilize Adults, and Swallow Citizens Whole*. New York: Norton.
- Barber, B.R. (1995). *Jihad versus McWorld*. Crown, New York.
- Beek, F. van (2003). *Eigen Kracht-conferenties. De eerste ervaringen in Nederland*. Voorhout, WESP.
- Bichbich, F. (2010). *Basisdocument PVS*. Interne publicatie Hogeschool van Amsterdam.
- Bichbich, F. en J. van Noorden (2011). *Eindverslag Jongerenaanpak*. Interne publicatie Hogeschool van Amsterdam.
- Boer, N. de en J. van der Lans (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. 's-Gravenhage: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Bogdan, R.C. en S.K. Biklen (2003). *Qualitative Research for Education: An introduction to Theories and. Methods* (4th ed.). New York: Pearson Education.
- Bolhuis, S. (2009). *Leren en veranderen*. Derde, herzien druk. Bussum: Coutinho.
- Boonstra, J.J. (2000). *Lopen over water. Over de dynamiek van organiseren, veranderen en leren*. Amsterdam: Vossiuspers.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Amsterdam: Van Gennep.
- Bouwes, T. en M. Huber (2011). *De tegenstelling voorbij*. Interne publicatie Hogeschool van Amsterdam.
- Bruggeman, E. (2011). *Kansen voor jonge moeders*. Interne publicatie Hogeschool van Amsterdam.
- Burg, van der E. (2011). *Gedeelde zorg, gedeelde verantwoordelijkheid*. Beleidsbrief aan de commissie OZK. Gemeente Amsterdam.
- Dam, C. van en P. Vlaar. (2010). *Handreiking professioneel ondersteunen. Kwaliteitskenmerken van dienstverlening in de Wmo*. Movisie, Utrecht.
- Daniels, H. (2001). *Vygotsky and Pedagogy*. Londen: Routledge.
- Debord, G. (1967). *Société de Spectacle*. Nederlandse vertaling: De spektakelmaatschappij. Amsterdam, 2005.

- Delden, P. van (2009). *Sterke netwerken. Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Van Gennep.
- Donkers, G. (2010). *Grondslagen van veranderen. Naar een methodiek zonder keurslijf*. Den Haag, Boom Lemma.
- Doorn, van. L. (2007). *Sociale professionals en morele oordeelsvorming*. Openbare rede. Utrecht: Hogeschool van Utrecht.
- Duyvendak, J.W. (1999). *De Planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: SDU.
- Duyvendak, J.W., M. Hoijsink en E. Tonkens 'Post patients perspectives. User based-logics and the never ending inequality between users and professionals', in: Uwe Otto, H., Pollutta, A. and H. Ziegler (red.) (2009). *Evidence Based Practice. Modernizing the Knowledge Base of Social Work?* Bielefeld: BBpublishers.
- Duyvendak en Hurenkamp (2004). *Kiezen voor de kudde*. Amsterdam: Van Gennep.
- Engbersen, R. 'Lokaal sociaal beleid', in Verplanke, L., Engbersen, R.,
- Duyvendak, J.W., Tonkens, E. en K. van Vliet (red.) (2002). *Open deuren. Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*. Utrecht: NIZW.
- Engbersen, G. (1990) *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Engbersen en Snel. Armoede in perspectief. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.) (1997). *De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engelen, E., Hemerijck, A., W. Trommel (2007). *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Amsterdam: Lemma Boom.
- Engeström, Y. (1987). *Learning by Expanding: An activity-theoretical approach to developmental research*. Helsinki: Orienta-Konsultit Oy.
- Engeström, Y. (1994). *Training for Change: New Approach to Instruction and Learning in Working Life*. Geneve: International Labour Office.
- Engeström, Y., Engeström, R. & Kärkkäinen, M. (1995). Polycontextuality and boundary crossing in expert cognition: Learning and problem solving in complex work activities. *Learning and Instruction*, 5, pp. 319-336.
- Engeström, Y. (1999). Activity theory and individual and social transformation. In Y. Engeström, R. Miettinen, & R.L. Punamäki (Eds.), *Perspectives on Activity Theory* (pp. 19 – 38). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Engeström, Y. (2000). Activity theory as a framework for analyzing and redesigning work. *Ergonomics*, 43(7), pp. 960 – 974.
- Engeström, Y. (2001). Expansive learning at work: Toward an activity theoretical reconceptualization. *Journal of Education and Work* 14(1), pp. 133-156
- Engeström, Y., & Kerosuo, H. (2007). From workplace learning to inter-organisational learning and back: the contribution of activity theory. *Journal of Workplace Learning*, 19, 6, pp. 336-342.
- Engeström, Y. (2008). *From teams to knots*. Cambridge University Press.

- Ewijk, H. van, (2010). *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd*. Amsterdam: Humanistics University Press / SWP.
- Flyvberg, B. (1998). *Rationality and power; Democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic*. Chicago: University Press.
- Freire, P. (2000). *Pedagogy of the oppressed*. 30th anniversary edition. London: Continuum International Publishing Group
- Fukuyama, F. (1992). *The end of of history and the last man*. New York, NY: Free Press.
- Fullan. M.G., & Stiegelbauer, S. (1991). *The new meaning of educational change*. London: Cassell.
- Gaarhuis, S. (2011). *Onderzoek naar ervaringen met warm en koud onderzoek*. Interne publicatie Hogeschool van Amsterdam.
- Gerritsen, E (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. Amsterdam (diss.). <http://www.deslimmeoverheid.nl/publish/pages/128964/deslimmegemeentepdf.pdf>
- Giddens, A. (2006) *Sociology (Fifth Edition)*. Cambridge: Polit
- Giltay Veth, D. (2009). *Het rendement van zalmgedrag*. 's-Gravenhage: Nicis
- Gratton, L. (2007). *Hot spots. Waarom sommige teams, afdelingen en organisaties bruisen van energie en creativiteit en andere niet*. Amsterdam: Business Contact
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Habermas, J. (1998). *The Inclusion of the Other*. MIT Press, Cambridge Ma.
- Have, K. ten (2009). *Werk als al het andere?* In T. Jansen c.s.. *Beroepstrots. Een ongekennde kracht*. Amsterdam: Boom.
- Hargreaves, A en D. Shirley (2009). *The fourth way; the inspiring future for educational change*. Sage, Thousand Oaks.
- Hellings, W. (2010). *Basisdocument PLV*. Interne publicatie Hogeschool van Amsterdam.
- Hellings, W. (2011). *Eindverslag PLV*. Interne publicatie Hogeschool van Amsterdam.
- Herbert, N. (2011). *Restorative justice, policing, and the big society*. Speech. Transcript via <http://www.homeoffice.gov.uk/media-centre/speeches/Herbert-Restorative-Justice>.
- Hilhorst, P. (2009). *Samenredzaamheid*. In: *de Volkskrant*, 06-10-2009.
- Hochschild (2003). *The Commercialization of Intimate Life: Notes From Home And Work*. San Francisco and Los Angeles: University of California Press.
- Hochschild (2012). *The Outsourced Self: Intimate Life in Market Times*. New York: Metropolitan Books.
- Hoenderkamp, J. (2008). *De sociale pijler. Ambities en praktijken van het grote stedenbeleid*. Utrecht (diss).
- Hoijtink, M. en L. van Doorn (2011). 'Bestuurlijke turbulentie in het sociaal werk. De uitdaging van meervoudige coalitievorming', in: *Journal of Social Intervention. Theory and Practice*. Vol .20, 3: pp. 5-23.

- Hoijtink, M. (2006). 'Teruggeworpen op jezelf in het welzijnswerk', in: Tonkens. E., ???
- Ham, M. en J. Uitermark: *Handboek moraliseren. Burgerschap en ongedeelde moraal*. Van Genneep: Amsterdam
- Hoijtink, M. (2008). 'Bemoeizorg: de gedoogstatus voorbij', in: *Maatwerk, vakblad voor maatschappelijk werk, vol. 15, 2: 4-9*.
- Hoof, F. van, K. Geelen, S. van Rooijen & J. van Weeghel m.m.v W. Boevink & H. Kroon (2004). *Meedoen, Monitorrapportage vermaatschappelijking*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Horkheimer, M. en Th. Adorno (1947). *Dialektik der Aufklärung*. Amsterdam.
- Horstik, I. en A. Veuger (2012). *Kwaliteit van samenleven*. Woerden.
- Huber, M, T. Bouwes, M. Dompig, N. el Marzkoui en M. Lichtenberg (2010). Gewoon Doen. Je Eigen Stek: wonen in zelfbeheer. In: Steyaert, J. & R. Kwekkeboom, *Op zoek naar duurzame zorg*. Utrecht: Movisie.
- Huber, M. en T. Bouwes (2011). *Samensturing in de maatschappelijke opvang*. Utrecht: Movisie.
- Human Development Report (2011). *Sustainability and Equity: A Better Future for All*.
- Jacobs, R (1994). *Real Time Strategic Change*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Jansen, T, G. v.d. Brink, J. Kole (red.) 2009). *Beroepstrots. Een ongekende kracht*. Amsterdam: Boom.
- Jehoel-Gijsbers, G en S. Hoff (2001). *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- JES (2011). *De stand van zaken en toekomstvisie*. Amsterdam.
- Judt, T. (2010). *Het land is moe. Verhandeling over onze ontevredenheid*. Contact: Amsterdam/Antwerpen.
- Kahane, A. (2004). *Solving Tough Problems, An Open Way of Talking, Listening, and Creating New Realities*.
- Kahane, A. (2010). *Power & love. Een strategie voor blijvende verandering*. 's-Gravenhage: Academic Service.
- Kal, D. (2001). De waarde van nabijheid. In: *Passage*, no. 3.
- Kamphuis, M. (1950). Waarin verschilt het hedendaagse social casework met de inzichten van mevr. Muller-Lulofs en haar tijdgenoten? *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk, 4e jaargang, nr. 8*.
- Kirk, S. en W. Reid (2002). *Science and social work: A critical appraisal*. Columbia University Press.
- Klein, N. (2000). *No Logo*. Toronto: Alfred A. Knopf.
- Kleiner, A., & Roth, R. (1996). *Field Manual for a Learning Historian*. Version 4.0, October 28, Massachusetts Institute of Technology in the Centre for Organizational Learning and Reflection Learning Associates.
- Kluge A. (2000). "Ich liebe das Lakonische", *Der Spiegel*, 45 (2000), pp. 336-340.
- Koning, N. de en T. van den Broek (2011). *Cocreatie bij de overheid: experimenteer met beleid*, Delft: TNO.

- Kruijter, A.J., J. de Jong, J. van Niel, C. Hijzen (2009). *De rotonde van Hamed*. 's-Gravenhage: Nicis.
- Kruijter, A.J. (2010). De noodlottige omhelzing van de bureaucratie. *Ode Magazine*.
- Kruijter, A.J. (2011). *Mild despotisme. Hedendaagse democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Amsterdam: Van Gennep.
- Kwekkeboom, R. (2010). *De verantwoordelijkheid van de mensen zelf*. Openbare rede. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Laan, G. van der (2007), Professionaliteit en ambachtelijkheid. *Sociale Interventie* 2007 Jaargang 16, nr. 2, p. 25 – 34.
- Lans, J. van der, (2008). *Ontregelen*. Amsterdam: Augustus
- Lans, J. van der, (2010). *Eropaf!*. Amsterdam: Augustus
- Lans, J. van der (2011). *Loslaten, vertrouwen, verbinden*. Over burgers en binding. Uitgave stichting DOEN 's Gravenhage
- Latour, B. (1998). From the World of Science to the World of Research? *Science*, 280, 5361, 208–209.
- Lefebvre, H. (1968). *La vie quotidienne dans le monde moderne*. Paris: Gallimard.
- Linders, L. (2010). *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*. Tilburg. Universiteit van Tilburg (diss.).
- Lipsky, M. (1993). 'Street-level bureaucracy: An introduction'. In: M. Hill, *The Policy Process. A reader*. New York: Harvester-Wheatsheaf.
- Martín Alcoff, L. (1991). The Problem of Speaking for Others. *Cultural Critique*, University of Minnesota Press.
- Metz, J. (2008). Anatomisch model van de civil society, in: *Sociale Interventie*, jaargang 17, nr. 3.
- Metz, R. (2010). *Basisdocument PJM*. Interne publicatie Hogeschool van Amsterdam.
- Metz, R. (2010). *Participatie Jonge Moeders*. Interne publicatie Hogeschool van Amsterdam.
- Meijers, F.J.M., & Wardekker, W.L. (2001). Ontwikkelen van een arbeidsidentiteit. In J. Kessels & R. Poell (red.), *Human Resource Development: organiseren van het leren* (pp. 301 – 319). Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 301 - 319.
- Miedema, W. en M. Stam, (2008). *Leren van innoveren. Wat en hoe leren docenten van het innoveren van het eigen onderwijs?* Van Gorcum, Assen (proefschrift).
- Mintzberg, H. (1993). *Structures in fives. Designing effective organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Ministerie van VWS (2006). *Memorie van toelichting Wmo*. 's-Gravenhage.
- Ministerie van VWS (2010). *Welzijn nieuwe stijl*. 's-Gravenhage.
- Negt, O. en A. Kluge (1972). *Öffentlichkeit und Erfahrung*. Frankfurt am Main.
- Negt, O. en A. Kluge (1981). *Geschichte und Eigensinn*. Frankfurt am Main.
- Newman, J. en E. Tonkens (2011). *Participation, Responsibility and Choice: Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Noordegraaf, M, Geuijen, K., Meijer, A. (2011). *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Noordegraaf, M. (2006). Tussen politiek en praktijk. Leren van straten, spreekkamers en schoolklassen. In: WRR (2006) *Lerende overheid*. 's-Gravenhage.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach* (2011) Ned. vertaling 2012: Mogelijkheden scheppen, Een nieuwe benadering van de menselijke ontwikkeling. Ambo
- Oers, B. van. (2001). *Ontwikkelingsgericht werken in de bovenbouw van de basisschool*. Alkmaar: Academie voor Ontwikkelingsgericht Onderwijs.
- Onstenk, J.H.A.M. (1997). *Lerend leren werken: brede vakbekwaamheid en de integratie van leren, werken en innoveren*. Delft: Eburon (proefschrift).
- Paavola, S., & Hakkarainen, K. (2003). A Knowledge Creation Metaphor - an Emergent Epistemological Approach to Learning. In W. F McComas (ed.) *The Proceedings of the 6th International History, Philosophy & Science Teaching Conference*. CD-Rom. November 7 - 11, 2001, Denver, USA.
- Paavola, S., Lipponen, L., & Hakkarainen, K. (2004). Models of Innovative Knowledge Communities and Three Metaphors of Learning. *Review of Educational Research*, 74(4), pp. 557 – 576.
- Pollit, C. & G. Boukaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. (2nd edn). New York: Oxford University Press.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster.
- Räkera, M. en M. Huber (2009). *Manifest Eropaf! 2.0. Tien kernwaarden*. Amsterdam.
- Regenmortel, T. van (2008). *Zwanger van empowerment* (oratie). Fontys, Eindhoven.
- Riet, N., van, & H. Wouters (1996). *Casemanagement. Een leer-werkboek over organisatie en coördinatie van zorg-, hulp- en dienstverlening*. Assen: Van Gorcum.
- RMO (2003). *Bevrijde kaders*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2005). *Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle WMO*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling.
- Sassen, S. (1999). *Globalization and its discontents*. New York: New Press.
- Scheffers, M. (2010). *Sterk met een vitaal netwerk. Empowerment en de sociaal netwerkmethodiek*. Bussum: Coutinho.
- Schnabel, P., Bijl, R, Hart, de J. (2008). *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie*. Sociaal en Cultureel rapport. 's-Gravenhage.
- Schön, D. (1983). *The Reflective Practitioner: How professionals think in action*. London: Temple Smith.
- SCP (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. 's-Gravenhage.
- SCP (2011). *Armoedesignalement*. 's-Gravenhage.
- Sedney, P (2010). *Basisdocument MSS*. Interne publicatie Hogeschool van Amsterdam.
- Sedney, P (2011). *Eindverslag MSS*. Interne publicatie Hogeschool van Amsterdam.



- Senge, P. (1992). *De vijfde discipline. De kunst & praktijk van de lerende organisatie*. Schiedam: Scriptum.
- Shotter, J. (2008). *Conversational Realities Revisited: Life, Language, Body and World*. Chagrin Falls, OH: Taos Institute Publications.
- Smith, A. (1759). *The theorie of moral sentiment*. <http://www.marxists.org/reference/archive/smith-adam/works/moral/index.htm>
- Stam, M. en W. Miedema (2008). *Learning from Innovating. How and what do teachers learn from innovating their own educational practices?* ISCAR, San Diego.
- Stam & Miedema (2009). Grenservaringen als vliegwiel voor leren van innoveren. *Onderwijsvernieuwing*, nummer 11. Biezenmortel.
- Stam, M., Metze, R., Sedney, P. & Hauwert, S. (2009). *Outreached werken bij dreigende huisuitzetting*. Eindverslag RAAK-onderzoek. Hogeschool van Amsterdam: Praktijk- en onderzoekscentrum De Karthuizer.
- Stam, M. en W. Miedema (2011). *What and how do social professionals learn from innovating their own practice?* ISCAR conference, Rome.
- Steyaert, J., van den Biggelaar, T., & Peels, J. (2010). *De bijziendheid van 'evidence based practice'*. Amsterdam: SWP.
- Swaan, de A. (30-10-2008). *Hoe wetenschap plots een meninkje werd*. *NRC-Handelsblad*.
- Tonkens, E. (2008). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*, Utrecht: NIZW.
- Tonkens, E., M. Ham en J. Uitermark (2006). *Handboek moraliseren. Burgerschap en ongedeelde moraal*. Van Gennep: Amsterdam.
- Tonkens, E., M. Hoijsink en H. Gulikers (2012, in press). 'Democratizing Social Work in the Netherlands: from New Public Management to democratic professionalism', in: Noordeggraaf, M. en B. Steijn *Professional under pressure. Issues, approaches and themes on professionalism*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tonkens, E. en C. Kohlmann (2004). *Weiger minder ondersteuning en werk aan meedoen en ontmoeten; GroenLinks en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning*. Tweede Kamerfractie GroenLinks, 's-Gravenhage.
- Tonkens, E. (2002). De mondige burger op de markt van welzijn en geluk. In: R. Hortulanus en A. Machielse (red.) *Modern burgerschap*. (serie Sociaal Debat) Elsevier, Den Haag
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Amsterdam: Lemma Boom.
- Trommel, W. (2002). *Ankers voor een losgeslagen samenleving*; NRC, 9 november
- Tops, P. (2011). Uitspraak tijdens cocreatiebijeenkomst, 29 april 2011, Den Haag. In: *De valse romantiek van de cocreatie*. Andrea Connell c.s. p. 35. Eindrapport NSOB.
- Vasyliuk, F. (1991). *The psychology of experiencing: The resolution of life's critical situations*. Hemel Hempstead, Harvester.
- Veld, op 't, A. e.a. (2012). *Decentralisatieopgaven in lokaal perspectief*. Uitgave Transitiebureau begeleiding. Utrecht

- Vermaak, H. (2009). *Plezier beleven aan taaië vraagstukken*. Deventer: Kluwer.
- Verplanke, L. en J.W. Duyvendak (2009). 'Eenzaam maar o zo autonoom. Over het thuisgevoel van zelfstandig wonende mensen met psychiatrische of verstandelijke beperkingen', in *Sociologie*, jrg. 5, vol 2, pp. 300-315.
- Verwey-Jonker-instituut (2012). Kinderen in Tel Databoek 2012. Kinderrechten als basis voor lokaal jeugdbeleid. Redactie: Majone Steketee. Bas Tierolf. Jodi Mak. Utrecht
- Vries, J. de (2007). *Wat werkt? De kern en de kracht van het maatschappelijk werk*. Amsterdam: SWP.
- Vrooman, C. (2011). *Armoede, naar Nederlandse maatstaven*. In: *Sociale Vraagstukken*, 19 december 2011. (<http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/12/19/>)
- VWS (2010). *Welzijn nieuwe stijl*. 's-Gravenhage.
- Vygotsky, L.S. (1978). *Mind in society: The development of higher psychological processes*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wachtel, T., & McCold, P. (2000). Restorative justice in everyday life. In J. Braithwaite and H. Strang (Eds.), *Restorative Justice in Civil Society* (pp. 117-125). New York: Cambridge University Press.
- Waters, M. (1995). *Globalization*. London, Routledge.
- Weggemans, M. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!* Schiedam.
- Wenger E., et al (2002). *Cultivating Communities of Practice. A guide to managing Knowledge*. Boston (MA).
- Wester, F. (2011). *Governance en de Wmo*. Assen. Hanzehogeschool
- Winter de, M. (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding*. Amsterdam: SWP.
- WRR (2007). *De verzorgingsstaat heroverwogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- [www.eropaf.org](http://www.eropaf.org)



Managers en bestuurders kunnen een innovatie maken en breken. Als zij kaders weten te stellen die ruimte geven aan het lerend vermogen van professionals, heeft een innovatie kans van slagen. Ruimte geven impliceert vertrouwen geven en los laten. Vernieuwing in het sociaal domein ontstaat vanuit betrokkenheid. Goede managers en bestuurders nemen zelf deel aan de coöperatieve processen van professionals en cliënten waarin innovaties gestalte krijgen. Samen met de uitvoerders, maar zonder hen te domineren, ontwikkelen zij al doende nieuwe benaderingen en samenwerkingsvormen. Zij moedigen reflectieve communicatie aan en profiteren zelf van de uitkomsten. Zo ontstaan duurzame innovaties die door alle betrokkenen gekoesterd en uitgebouwd worden. Slechte managers en bestuurders kunnen hun eigen opvattingen en kaders niet relativeren. Ze weten geen gebruik te maken van wat professionals in gelijkwaardige dialoog met hun cliënten tot stand brengen. Ze brengen een innovatie bottom-up niet verder en benutten de uitkomsten niet voor hun eigen ontwikkeling. Via de (in)formele leiders van de vernieuwing stellen ze vooral hun eigen opvattingen en posities veilig.

De onderzoeken die de Amsterdamse Wmo-werkplaats tussen 2009 en 2012 naar vijf beloftevolle outreachende praktijken verrichtte, tonen dit aan. De onderzoeken zijn opgezet om te ontdekken wat burgers en sociaal werkers anders moeten doen om de transformatie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving tot een succes te maken. Dit wil in de eerste plaats zeggen: voorkomen dat burgers in de meest kwetsbare situaties daar onder lijden. Dit boek gaat over de vraag: hoe kunnen 'stuurders' de cocreatieve processen die nodig zijn om tot een succesvolle transformatie van sociale praktijken te komen, faciliteren en ondersteunen?

