



Leren innoveren  
in het  
sociaal domein

RAAD VOOR  
MAATSCHAPPELIJKE  
ONTWIKKELING

Leren innoveren in het sociaal domein

# Leren innoveren in het sociaal domein

Den Haag, december 2014

R A A D V O O R  
M A A T S C H A P P E L I J K E  
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

De Raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer dr. E. Gerritsen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en mevrouw prof. dr. I. van Staveren. Mevrouw dr. A.M.L. van Diepen is waarnemend algemeen secretaris van de Raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Rijnstraat 50

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)

[rmo@adviesorgaan-rmo.nl](mailto:rmo@adviesorgaan-rmo.nl)



ISBN 978 90 77758 55 7

NUR 740

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2014

*Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of vereenvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.*

Vertel het me en ik zal het vergeten.  
Laat het me zien en ik zal het onthouden.  
Laat het me ervaren en ik zal het me eigen maken.

(Confucius)

# Voorwoord

Op 1 januari 2015 treedt de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking. Deze wet legt de verantwoordelijkheid bij gemeenten om een omslag naar een zelfredzame samenleving te realiseren. Gemeenten krijgen daarbij de ruimte om de ondersteuning beter af te stemmen op de (individuele) behoeften van burgers en daarbij ook een beroep te doen op de sociale omgeving van mensen.

Deze wet staat niet op zichzelf. Ook op het terrein van jeugdzorg en werk en inkomen worden taken overgeheveld naar gemeenten. Daarnaast krijgen gemeenten te maken met de invoering van het passend onderwijs. Tezamen vormen deze decentralisaties in het sociaal domein de meest fundamentele staatsrechtelijke herziening sinds Thorbecke.

Minstens zo belangrijk is dat de nieuwe wetgeving onderdeel is van een bredere maatschappelijke beweging die al langer gaande is. Op tal van plekken ontplooiën mensen initiatieven om de ondersteuning voor mensen te verbeteren. Burgers vinden in hun eigen netwerk oplossingen voor hun hulpvraag of zetten met anderen coöperaties op. Professionals en maatschappelijke zorg- en welzijnsorganisaties ontwikkelen nieuwe werkwijzen om de ondersteuning van kwetsbaren te verbeteren. En ambtenaren en bestuurders zoeken naar mogelijkheden om initiatieven van burgers en professionals ruimte te geven en waar nodig vooruit te helpen. Al deze betrokkenen hebben een plaats in dit advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, waarin de Raad adviseert over de rol van de overheid in de transformatie van het sociaal domein.

Voor de beantwoording van de adviesvraag organiseerde de Raad een reeks bijeenkomsten met mensen in de samenleving die de zorg en samenredzaamheid anders zijn gaan invullen. Wat beweegt hen? Op welke belemmeringen stuiten zij bij hun poging om de zorg voor elkaar anders te organiseren? Wat is nodig om een goed voorbeeld te doen volgen? Daarnaast heeft de Raad diverse andere deskundigen geconsulteerd die vanuit hun rol bij kennisinstituten en platforms inhoud geven aan de transformatie in het sociaal domein. De ervaringen van al deze bestuurders, ambtenaren, zorgprofessionals, vrijwilligers, mantelzorgers,

hulpvragers en kenniswerkers heeft de Raad doen inzien dat juist de overheid een sleutelrol inneemt in een verdere verbreding van het transformatieproces. In bijlage 2 vindt u al deze koplopers van de transformatie terug. De Raad dankt hen voor het delen van hun inspirerende initiatieven en zoektocht naar werkwijzen om ondersteuning beter te organiseren.

De transformatie in het sociaal domein is nog maar net begonnen. De beweging naar samenredzaamheid en sociale innovatie is in gang gezet, maar vergt nog veel zoeken en leren. Voor dit leren innoveren wil dit advies een handreiking zijn aan alle betrokkenen.

De Raad dankt Anita Boele, Anke van der Heul en Rienk Janssens voor hun waardevolle bijdrage aan de totstandkoming van dit advies. Vanuit de RMO is dit advies voorbereid door een commissie die bestond uit:

Drs. José Manshanden MPA (Raad)  
Dr. Erik Gerritsen (Raad)  
Dr. Albertine van Diepen (secretariaat)  
Dr. Dienneke de Ruiters (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.

Sadik Harchaoui  
Voorzitter

Albertine van Diepen  
Wvd. algemeen secretaris

# Inhoud

Samenvatting 11

- 1 Inleiding 15
  - 1.1 Leeswijzer 19
- 2 Verandering in beeld 21
  - 2.1 Verandering is overal aanwezig 21
  - 2.2 Waardetoevoeging en wederkerigheid als basis 27
  - 2.3 Zorgen over samenredzaamheid 28
  - 2.4 Conclusie 31
- 3 Fricities bij verandering 33
  - 3.1 De gelijkheidsreflex is weerbarstig 33
  - 3.2 Denken vanuit regels, categorieën en domeinen 34
  - 3.3 Verandering zelf als blokkade voor verandering 37
  - 3.4 Conclusie 40
- 4 Verandering mogelijk maken 41
  - 4.1 Maatschappelijke initiatieven niet schaden 41
  - 4.2 Maatschappelijke doelstellingen centraal 45
  - 4.3 Verandering organiseren 51
  - 4.4 Conclusie 55
- 5 Conclusies en aanbevelingen 57

Literatuur 60

Bijlage 1 Adviesvraag Visie Wmo 2017 66

Bijlage 2 Geraadpleegde deskundigen 67

Overzicht van uitgebrachte publicaties 70





# Samenvatting

Sociale innovatie kenmerkt het huidig sociaal domein in Nederland. Verschillende groepen mensen in de samenleving geven vorm aan een beweging in de richting van samenredzaamheid. Ze doen dat met veel energie en enthousiasme, vanuit persoonlijke waarden en overtuigingen, en in de verwachting dat zij er zelf ook baat bij hebben. Inmiddels kunnen innovatieve burgers en professionals binnen hun eigen verbanden en organisaties en bij de overheid op gehoor rekenen. Want de beweging is niet alleen voelbaar bij mensen, maar ook binnen de institutionele kaders. Met de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) geeft de rijksoverheid een stevige impuls aan het transformatieproces in het sociaal domein. Deze wet hevelt taken en verantwoordelijkheden over naar gemeenten en beoogt bij te dragen aan het stimuleren van het eigen initiatief en verantwoordelijkheid van mensen.

Naast energie en enthousiasme bestaan er ook inhoudelijke zorgen omtrent de transformatie in het sociaal domein. Is zorg en ondersteuning nog gewaarborgd als de centrale overheid zich terugtrekt? Hoe gaan we om met verschillen die dan in de samenleving zullen ontstaan? Daarnaast zijn er allerlei ingesloten patronen en krachten in de wisselwerking tussen bestuur en overheid aan de ene kant, en de samenleving aan de andere kant die transformatie in het sociaal domein belemmeren. De afgelopen decennia is een uitgebreid systeem van differentiatie, categorisering en protocollering ontstaan op basis waarvan mensen ondersteuning toegewezen krijgen. Dat had meerwaarde, omdat het de gelegenheid bood grip te krijgen op de toenemende complexiteit van zorgvragen, het zorgaanbod en de beheersing van de kosten. Maar de keerzijde was dat het leidde tot het toekennen van voorzieningen en standaardoplossingen vanuit de systeemwereld en niet uitnodigde tot het zoeken naar gevarieerde oplossingen vanuit de leefwereld en omgeving van mensen. Nu de leefwereld van hulpvragers centraler komt te staan in de ondersteuning en oplossingen vaker maatwerk vergen, brengt dat onzekerheid met zich mee. Tot die onzekerheid moeten alle betrokkenen, en dus ook overheden, zich op een constructieve manier verhouden.

De Raad stelt dat de overheid een doorslaggevende rol heeft in het stimuleren van verandering naar meer samenredzaamheid in de samenleving. Dit vanuit het groeiende besef dat het niet (meer) aan de overheid is om zaken te regelen die de samenleving zelf toebehoren. De vele initiatieven laten zien dat (groepen) mensen ook in staat zijn om zaken op te pakken en te organiseren. Tegelijk blijft een (publiek gefinancierde) ondersteuningsstructuur nodig voor mensen die met hun ondersteuningsvraag niet voldoende bij hun eigen kring terecht kunnen. Die ondersteuningsstructuur kan bovendien ook meer vorm krijgen vanuit de leefwereld van mensen en minder vanuit de systeemwereld. Dit vraagt van de overheid om een andere houding ten aanzien van wat er in de samenleving en in de institutionele wereld gebeurt. Dit advies wil daartoe een handreiking zijn.

De Raad volgt drie aanbevelingsrichtingen. Ten eerste moeten gemeenten zich ervoor behoeden (te veel) sturing te geven aan maatschappelijke initiatieven. Zij dienen daar juist zo veel mogelijk van weg te blijven. Wat burgers ondernemen is vooral iets van henzelf. De overheid kan wel nagaan hoe ze eventuele belemmeringen voor maatschappelijke initiatieven kan wegnemen.

Bij maatschappelijke zorg- en welzijnsorganisaties kunnen gemeenten, ten tweede, sturen op ruimte geven, daarbij de inhoud en innovatie voorop stellend. Maatschappelijke doelstellingen dienen centraal te staan. Gemeenten geven de kaders voor financiering en monitoring aan de hand waarvan maatschappelijke organisaties hun ondersteuningsaanbod ontwikkelen. Gemeenten sturen maatschappelijke organisaties vanuit de inhoud, maar schrijven hen niet voor welke ondersteuning zij dan precies moeten geven en ook niet hoe. Professionals en maatschappelijke organisaties zullen zelf innovatieve werkwijzen moeten ontwikkelen om zorgvragers te kunnen ondersteunen bij hun hulpvraag. Een gemeente die stuurt op het inhoudelijke resultaat geeft die ontwikkeling van nieuwe ondersteuningsarrangementen een goede impuls.

Dit alles vraagt erom dat er, ten derde, processen op gang gebracht worden waarin alle betrokkenen kunnen leren innoveren. Verandering is alleen mogelijk wanneer de zorgen en fricties die transformatie belemmeren, een plaats krijgen in het veranderingsproces. Verandering vereist dan ook actie en organisatie. Hier ligt de kans voor maatschappelijke organisaties, gemeenten en rijksoverheid om verandering daadwerkelijk mogelijk te maken. Niet door de verandering af te kondigen en door te voeren, maar

door de ruimte te creëren waarin mensen kunnen leren en experimenteren met 'wat werkt' en doen wat nodig is. Door feedbackloops te faciliteren, zodat mensen ervaringen delen en die verder de organisatie of het samenwerkingsverband in helpen. En door leeromgevingen te creëren die mensen uitnodigen vernieuwing aan den lijve te ondervinden. Leidinggeven is dan niet verbonden aan een positie of een functie, maar aan de competentie om verandering mogelijk te maken.

De nieuwe Wmo die op 1 januari 2015 in werking treedt, vraagt van bestuurders, (rijks)ambtenaren, zorgprofessionals, vrijwilligers, mantelzorgers en hulpvragers om zich anders te verhouden tot maatschappelijke ondersteuning en zorg. Maar ook om zich anders te verhouden tot elkaar. Die verandering voltrekt zich niet van vandaag op morgen. Dat hoeft ook niet. Het uitdrukking geven aan verandering is voor iedereen een zoektocht. Maar dit leerproces dienen we samen wel aan te gaan. Anders vervangen we het oude systeem slechts door een nieuw systeem, zonder dat er echt iets verandert in de organisatie van zorg en ondersteuning. En dat is de valkuil die de transformatie misschien wel het meeste in de weg staat.



# 1

## *Inleiding*

Nederland staat voor een van zijn grootste veranderingen binnen het sociaal domein. Met drie decentralisaties (in de jeugdzorg, de onderlinge ondersteuning en de arbeidsparticipatie) komen taken die voorheen bij het rijk lagen in handen van gemeenten terecht: de transitie. Belangrijker nog dan deze overheveling van taken is de beoogde verandering van werkwijzen en verantwoordelijkheden: de transformatie. Niet de overheid, maar de samenleving zelf is aan zet bij de organisatie van en deelname aan publieke voorzieningen.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft zich recentelijk vanuit diverse invalshoeken gebogen over de vraag hoe de samenleving haar publieke voorzieningen kan organiseren. Vanuit de invalshoek van maatschappelijk onbehagen, die duidelijk maakte dat de samenleving niet alleen onvrede, maar ook veel en gevarieerde energie kent (RMO 2013a). Vanuit de perverse werking van beleidsmatige sturingsinstrumenten, die vaak leiden tot uniformiteit en het uitbannen van verschil (RMO 2012a). Vanuit de organisatie van solidariteit, die lange tijd anoniem en abstract was, met als gevolg dat de waarde ervan langzaam uit het zicht raakte (RMO 2013b). En vanuit de noodzakelijke acceptatie dat eigen verantwoordelijkheid gepaard gaat met meer verschil in identiteit, kwaliteit en toegankelijkheid van publieke voorzieningen (RMO 2013c).

Onderliggende noemer van deze adviezen was dat de samenleving in principe het beste zelf haar publieke voorzieningen kan organiseren. Dat heeft meerwaarde, omdat mensen daarmee kwaliteit, eigenaarschap en zingeving kunnen toevoegen. De overheid treedt te vaak in waar ze eigenlijk de moed had moeten tonen om niets te doen. Niet dat de rijksoverheid geen taak heeft, maar die ligt doorgaans op een ander niveau: op de bescherming en begrenzing van het maatschappelijk initiatief vanuit de rechtsstaat, op het borgen van maatschappelijke pluriformiteit, en op het ondersteunen van mensen die zichzelf niet weten te redden. Een intre-

dende overheid loopt het risico het maatschappelijk initiatief te schaden door het over te nemen of het in te kaderen in een strakke bureaucratie. Overheidsbeleid heeft vaak een uniformerende werking, terwijl de samenleving divers is in haar wensen en behoeften rond zorg en ondersteuning.

De vraag wat de overheid zelf kan doen om mensen meer verantwoordelijkheid voor zichzelf en elkaar te laten nemen, is in de advisering tot op heden achterwege gebleven. In deze leemte wil de Raad met dit advies voorzien. De directe aanleiding van dit advies is een verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) om een vergezicht te geven op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In het bijzonder is gevraagd te kijken hoe de omslag kan worden versterkt naar meer eigen verantwoordelijkheid van burgers, het gebruik van de eigen kracht van burgers en hun sociale omgeving, en meer innovatie in het aanbod van ondersteuning door gemeenten en aanbieders (zie kader).

Sinds 1 januari 2007 vormt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) het wettelijk kader voor het maatschappelijke ondersteuningsbeleid van gemeenten. Het gaat om hulp aan mensen met fysieke, psychische, verstandelijke of psychosociale beperkingen of problemen. De bedoeling is dat zij zich thuis en buitenshuis kunnen redden en meedoen in de maatschappij.

De nieuwe Wmo die vanaf 2015 in werking treedt, doet een groter beroep op zelfredzaamheid van mensen en hun sociale netwerk, en daar waar mogelijk ook op vrijwilligers. Gemeenten krijgen nu de ruimte om ondersteuning af te stemmen op de (individuele) behoeften van burgers. Ze nemen maatwerk dan als uitgangspunt bij hun opdracht aan maatschappelijke organisaties die de ondersteuning aan burgers verstrekken.

Ook draagt de Wmo 2015 gemeenten op samen te werken met zorgverzekeraars, wier taken eveneens worden uitgebreid, en met zorgaanbieders en andere betrokken partijen in het sociaal domein (van jeugdzorg tot werk en inkomen), zodat er meer verbindingen tot stand komen en een samenhangend (en effectiever) ondersteuningsaanbod in buurten, wijken en dorpen ontstaat. Behalve dat gemeenten met de nieuwe wet hun inwoners kunnen betrekken bij het vormgeven van het lokale beleid, biedt de Wmo 2015 ook ruimte voor burgers voor het realiseren van eigen initiatieven gericht op het verlenen van ondersteuning in de eigen leefomgeving. Naar Brits voorbeeld krijgen bewoners een *'right to challenge'*, het recht om de gemeente uit

te dagen als ze denken dat ze een deel van de zorg in hun buurt beter kunnen verlenen dan de gemeente.

(bron: TK 2013/2014b)

Om zicht te krijgen op dit vraagstuk heeft de Raad een aantal bijeenkomsten georganiseerd met mensen die in de praktijk bezig zijn met innovatie in het sociaal domein. We ontmoetten daar burgers, sociale ondernemers, professionals en bestuurders van grote maatschappelijke organisaties, gemeentelijke ambtenaren en wethouders. De bijeenkomsten brachten veel energie aan het licht, zowel rondom allerlei nieuwe initiatieven van burgers als rondom veranderingen in het institutioneel systeem van ondersteuning. Ze gaven ook inzicht in de vragen, keuzes en dilemma's waar burgers, maatschappelijke zorg- en welzijnsorganisaties en overheden in hun pogingen tot verandering tegenaan lopen. De bijeenkomsten resulteerden in twee observaties. Er is een enorme bevoegenheid en een grote variëteit aan initiatieven en vernieuwende werkwijzen bij de deelnemers. Met inzet en vanuit overtuiging werken deze mensen aan het ontwikkelen van innovatieve zorg- en welzijnsstructuren. Dikwijls weten zij daarbij niet precies hoe de structuren eruit moeten gaan zien en zoeken ze gaandeweg naar hoe het beter kan. Tegelijk is er een besef dat deze nieuwe initiatieven en werkwijzen nog steeds marginaal zijn en zich vaak moeizaam verhouden tot de dominante structuren en reflexen. Er is een worsteling met bestaande financieringsmodellen, strikte verantwoordingsstructuren en rigide kwaliteitseisen. Men spreekt over diverse hindernissen: overmatige regelgeving, productfinanciering, outputcriteria, angst voor verschil en precedentwerkingen. Kortom, naast al hun enthousiasme blijven mensen zoekende naar hoe ze de transformatie binnen het sociaal domein kunnen vormgeven en de aanwezige hindernissen kunnen beslechten.

Dit advies moet gezien worden als een bijdrage aan deze zoektocht. We staan daarin niet alleen. In diverse gremia en in rapporten zijn hiervoor al handreikingen gedaan. Aan intenties en inzichten in hoe het anders zou moeten is geen gebrek. Toch lukt het maar moeizaam om de beweging naar meer zelfredzaamheid en innovatie in het sociaal domein breder ingang te laten vinden. Daaraan liggen hoofdzakelijk twee oorzaken ten grondslag. Allereerst leven er zorgen over de inhoud van de transformatie: slaan we niet door met de eigen verantwoordelijkheid? Gaat de beweging



niet ten koste van zorg aan kwetsbare medeburgers? Gaan we niet te veel verliezen van wat we in de verzorgingsstaat hebben opgebouwd? Ten tweede zijn er allerlei ingesleten patronen en krachten in de wisselwerking tussen bestuur en samenleving die de transformatie frustreren. Verandering gaat altijd gepaard met fricties, omdat het raakt aan institutionele belangen, aan opgebouwde rechten, aan dominante werkwijzen en aan ervaren zekerheden. Beide oorzaken staan niet los van elkaar. Morrelen aan vaste werkwijzen en aan opgebouwde zorgrechten geeft onrust en onzekerheid over de vraag of zorggaranties wel behouden blijven. Mensen weten wat ze nu aan zorg hebben. En hoe mooi de belofte van verandering ook mag klinken, die biedt hen nog geen houvast.

In dit advies gaan we na hoe innovatie in werkwijzen en veranderende verantwoordelijkheden in het sociaal domein breder ingang kunnen vinden. De veronderstelling daarbij is dat juist de onzekerheden rond meer eigen verantwoordelijkheid, eigen regie, zelfredzaamheid en participatie centraal dienen te staan. Die onzekerheden horen immers bij de dynamische en unieke leefwereld van mensen. Een andere organisatie van ondersteuning die de leefwereld als uitgangspunt neemt, begint daarom bij het tegemoet komen aan de angsten en onzekerheden die horen bij de grootschalige verandering.

In het vervolg van dit advies zullen we deze veronderstelling nader uitwerken. We richten ons daarbij vooral op de overheid en minder, zoals de adviesvraag luidt, op burgers en aanbieders. Deze oriëntatie is misschien merkwaardig. Een beweging naar meer eigen verantwoordelijkheid en innovatie moet immers van burgers, aanbieders en andere maatschappelijke partijen komen, en dit is in de praktijk ook al in toenemende mate zichtbaar. Daar staat tegenover dat juist bij het creëren van voorwaarden en aansturing de overheid een sleutelpositie inneemt om transformatie te bevorderen. In de diverse posities die de overheid inneemt (financier, regelgever, uitvoerder) en op verschillende niveaus (rijk, gemeenten) zijn er mogelijkheden om de aanwezige energie – en de aanwezige onzekerheden – in de samenleving de ruimte te geven en ze niet met verzorgingsstatelijke reflexen te frustreren. Als er één institutie zelf kan veranderen om transformatie in het sociaal domein te laten slagen en belemmeringen te beslechten, dan is het de overheid.

De centrale vraag van dit advies luidt daarom: *Hoe ziet de rol van de overheid er in het sociaal domein uit als zij samenredzaamheid en sociale innovatie*

*als uitgangspunt neemt? En wat kan zij doen om de beoogde transformatie breder ingang te laten vinden?*

In het vervolg van dit advies hanteren we de term *samenredzaamheid*. Beter dan zelfredzaamheid geeft samenredzaamheid weer waar we met de transitie in het sociaal domein naar toe willen, namelijk dat mensen zelf en met elkaar meer zorg gaan dragen voor zichzelf en hun naasten (zie ook Urgenda 2010). Onder *sociale innovatie* verstaan we nieuwe initiatieven en werkwijzen die in de samenleving ontstaan voor één bepaald probleem of knelpunt, *gegeven* de specifieke situatie, mogelijkheden en betrokkenen (zie ook AWT 2014). Een sociale innovatie is op zichzelf niet per se nieuw, maar is nieuw voor *deze* situatie met *dit* probleem, *deze* mogelijkheden en *deze* mensen. Samenredzaamheid en sociale innovatie zijn de waarden die richting geven aan de beoogde transformatie in het sociaal domein.

### 1.1 Leeswijzer

Van mensen die het anders doen naar het mogelijk maken van verandering. Dit advies zoekt naar aangrijpingspunten voor de overheid om samenredzaamheid en sociale innovatie breder ingang in de samenleving te laten vinden. De overheid heeft verschillende rollen bij de transitie en transformatie in het sociaal domein en het is zaak die van elkaar te onderscheiden.

Hoofdstuk 2, *Verandering in beeld*, richt zich op de beweging naar samenredzaamheid en sociale innovatie die steeds zichtbaarder wordt: in opkomende burgerinitiatieven, in andere werkwijzen binnen organisaties en in beleidsplannen van de overheden, zowel lokaal als landelijk. We staan ook stil bij de zorgen die er óók zijn over de richting waarin dit zich beweegt: risico's van uitsluiting en discontinuïteit van hulpverlening, onzekerheid over nieuwe verhoudingen tussen alle betrokkenen. De overheid ziet zich voor het dilemma geplaatst hoe zij ruimte kan laten aan eigen initiatieven van mensen en ruimte kan nemen daar waar mensen hulp nodig hebben.

Hoofdstuk 3, *Fricities bij verandering*, bespreekt de krachten die de transformatie belemmeren en frustreren. Deels komen die krachten voort uit de werking van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande dynamiek tussen overheid en samenleving. Voor een deel hebben de fricties te maken met institutionele en persoonlijke belangen die deze (en in feite iedere) transformatie bemoeilijken. De weerbarstigheid hiervan wordt in beleid

onvoldoende erkend, maar erkenning ervan is noodzakelijk wil de transformatie kans van slagen hebben.

Hoofdstuk 4, *Verandering mogelijk maken*, schetst een aantal richtinggevende principes voor de overheid om samenredzaamheid en sociale innovatie in het sociaal domein breder ingang te laten vinden. Die zullen daadwerkelijk pas hun werking hebben als aan bestaande zorgen en onzekerheden die een verandering in de weg staan tegemoet wordt gekomen. Dit hoofdstuk schetst daarom tevens zo'n perspectief op verandering.

# 2

## *Verandering in beeld*

In de samenleving is een grote verandering gaande. In de praktijk en in het beleid spreekt men van nieuwe maatschappelijke initiatieven en een andere verhouding tussen overheid en samenleving. In dit hoofdstuk staan we stil bij de aard van deze initiatieven en de beweegredenen die eraan ten grondslag liggen. Daarnaast schetsen we een aantal inhoudelijke zorgen die met verandering gepaard gaan en geven we het spanningsveld aan voor de overheid om zich tot die zorgen te verhouden.

### 2.1 Verandering is overal aanwezig

In de samenleving ontstaan steeds meer verbanden van mensen die zich willen inzetten voor dingen die zij belangrijk vinden. Die initiatieven zijn al in vele rapporten beschreven (Huijs 2013; De Boer et al. 2013; Van den Brink et al. 2012). Sommige ontstaan omdat de overheid of marktpartijen bepaalde diensten en voorzieningen niet meer leveren. Als een gemeente stopt met de subsidiëring van het zwembad of de bibliotheek, staan bewoners voor de vraag of zij deze diensten willen en kunnen voortzetten. Als zorginstellingen zich uit plattelandsregio's terugtrekken, gaan mensen op zoek naar alternatieven om de zorg in hun dorp te behouden. Sprekende voorbeelden zijn het door bewoners gerunde zorg- en welzijnsinitiatief in Elsendorp en de zorgcoöperatie in Hoogeloon. Minstens zo aansprekend is het nu drie jaar bestaande samenwerkingsverband Ben'r in Drachten-Smallingerland.

'Hoe zorg je ervoor dat mensen er voor elkaar zijn? Dat ze elkaar gewoon, omdat het goed voelt, een duwtje in de rug geven of met iets praktisch ondersteunen? Eigenlijk is dat helemaal niet zo moeilijk. Het is gewoon een kwestie van doen.' Zo luidt de ambitie van Ben'r, een samenwerkings-

verband van particulieren, scholen, bedrijven, culturele instanties, serviceclubs, vrijwilligersorganisaties, (sport)verenigingen, woningbouwcorporaties en de gemeente, waarmee de hulpvraag en het aanbod bij elkaar worden gebracht. Vanuit de overtuiging dat het ‘niet zoveel moeite [hoeft] te kosten om de wereld voor veel mensen een beetje mooier te maken. [...] We weten inmiddels dat het voor alle betrokkenen veel meer oplevert dan dat het kost!’

(Bron: [www.bener.nl](http://www.bener.nl))

Soms ontstaan initiatieven ook uit onvrede met de kwaliteit van de zorgondersteuning en de wijze waarop organisaties hun diensten leveren. Mensen zijn regelmatig ontevreden met de bureaucratische werkwijzen van overheden en maatschappelijke organisaties als ze een probleem opgelost willen zien (Noordegraaf et al. 2011). Veel initiatieven komen dan ook voort uit een mengeling van onvrede, gedrevenheid en ervaringsdeskundigheid. Denk aan mensen die voor hun kind of hun ouders extra zorg nodig hebben, daarbij innovatieve ideeën en ervaring opdoen en die dan in de praktijk willen brengen. Mede dankzij internet kunnen mensen gemakkelijk verbindingen leggen, kennis uitwisselen en de handen ineenslaan.

De beweging om het heft in eigen hand te nemen beperkt zich niet tot mensen die in hun vrije tijd en vrijwillig initiatieven ontplooiën. Bedrijven stellen hun werknemers uren ter beschikking om vrijwilligerswerk te doen. Filantropen voorzien vernieuwende initiatieven van het benodigde startkapitaal voor het voeren van de vaak nog onzekere en onduidelijke zoektocht. Nieuw opgezette platforms faciliteren en bevorderen de uitwisseling van kennis en ervaring tussen initiatiefnemers, zoals Society Impact en Kracht in NL.

Kracht in NL is een community van mensen die actief betrokken zijn bij de ontwikkeling van een zelforganiserende samenleving en economie. De community biedt een podium aan mensen van overheden, bedrijven en maatschappelijke initiatieven en brengt mensen met elkaar in contact om elkaar te inspireren en te helpen innoveren. Basisgedachte van Kracht in NL is dat het centraal stellen van de maatschappelijke meerwaarde van activiteiten ertoe zal leiden dat de talenten van mensen beter benut worden

en beter tot hun recht komen voor Nederland als geheel. De community wil daartoe samen met en vanuit maatschappelijke initiatieven laten zien en ervaren wat er van bestaande instituties nodig is voor een nieuwe verhouding tot die initiatieven en welke nieuwe vormen van organisatie en samenwerking denkbaar zijn. Mensen en organisaties kunnen lid worden en een aandeel kopen van de community. De ontwikkelde tool, de Maatschappelijke AEX, maakt zichtbaar wat de toegevoegde welzijns waarde is van maatschappelijke initiatieven voor de regio of sector.

(Bron: Krachtinnl.nl)

Professionals en innovatieve uitvoeringsorganisaties ontwikkelen nieuwe werkwijzen die aansluiten op het alledaagse leven van mensen en de waarden die daarin besloten liggen. Zij denken niet zozeer vanuit bestaande regels en werkwijzen als wel vanuit mogelijkheden en behoeften van cliënten. En vaak met succes, zoals onderstaande voorbeelden laten zien.

Maarten Hazeleger werkt als regiomanager bij Abrona, een instelling die hulp verleent aan mensen met een verstandelijke beperking. Samenwerking tussen verschillende partijen staat bij hem hoog in het vaandel, tussen professionals uit verschillende domeinen, maar ook tussen professionals en cliënten of cliënten onderling. Hij heeft het initiatief genomen om in een leegstaand pand mensen met totaal verschillende zorgindicaties (mensen met een verstandelijke beperking, ex-gedetineerden en verslaafden) in één omgeving samen te brengen. Aanvankelijk was er zowel binnen als buiten zijn organisatie de nodige schroom. Kun je verstandelijk gehandicapten wel laten samenwerken met ex-gedetineerden? Kun je dit experiment wel aangaan zonder vooraf duidelijke regels te maken voor samenwerking, kwaliteitsborging en financiering? Zijn reactie was telkens dat het vooral van belang was om ruimte te hebben voor kritiek, feedback en leervermogen. Hij zorgde daarom voor horizontalisering binnen de organisatie, zodat medewerkers niet bij hun manager te rade gaan als ze ergens tegenaan lopen, maar bij elkaar. Het resultaat mag er zijn: professionals zien de meerwaarde van deze aanpak en ervaren ruimte om verschil te kunnen maken. Na enige scepsis in het begin zijn de verschillende cliëntengroepen positief over de nieuwe samenwerkingsvormen.

Bij de Stichting Anton Constandse gooide directeur Lidy Zaat het roer om door de werkwijze en organisatiestructuur ondersteunend te maken aan de zorg en ondersteuning die de stichting wil bieden. 'We zijn een instelling voor beschermd wonen, ambulante begeleiding en dagbesteding voor mensen met een psychische aandoening. Wij bieden passende zorg voor iedereen binnen deze doelgroep, vanuit de herstelvisie. Centraal binnen deze visie staat dat iedereen baas is over eigen leven en in staat kan worden gesteld om het leven te leiden dat het beste bij die persoon past. Wanneer eigen regie voor cliënten zo nadrukkelijk centraal komt te staan, dan kan het niet anders dat medewerkers maximaal ruimte wordt geboden om baas te zijn over eigen werk. Alleen dan kunnen zij als beroepsbeoefenaars herstelondersteunende zorg optimaal vormgeven samen met hun cliënten,' zegt Zaat.

De Stichting Anton Constandse is een zelfstandige organisatie binnen de geestelijke gezondheidszorg, omvat een kleine 1100 cliënten en bewoners, ruim 400 medewerkers en meer dan 200 locaties in Den Haag. De organisatie heeft nu nog één managementlaag die binnenkort gaat verdwijnen door de verschuiving van verantwoordelijkheden naar de werkvloer. Er worden zelfstandige werkeenheden gevormd die direct verantwoording afleggen aan de bestuurder. Hbo-opgeleid personeel krijgt een op maat gesneden post-hbo-opleiding aangeboden, waarmee zij zich ontwikkelen tot zelfstandige beroepsbeoefenaars. Samen met assistenten (op mbo-niveau) vormen zij werkeenheden die uit acht tot maximaal dertien medewerkers bestaan. Er is geen sprake van hiërarchie, alleen een roulerende voorzittersrol. Het ziekteverzuim is gedaald naar 2,8%, omdat iedereen het gevoel heeft bij te dragen aan de doelstelling waarvoor de Stichting is opgericht.

Ook overheden gaan mee in deze beweging. Gemeentelijke bestuurders en ambtenaren geven ruimte aan maatschappelijke initiatieven en reiken waar nodig een helpende hand. Binnen een gemeente kunnen bewoners in het ene dorp gezamenlijk een trapveldje opzetten, maar is het in het andere dorp nodig dat de wethouder aanschuift om barrières te slechten. Als burgers zich met een vraag of initiatief tot de gemeente wenden, kijken ambtenaren niet alleen naar formele procedures, maar helpen ze mee om de initiatieven door het woud van regels heen te geleiden.

In Meliskerke, een van de dertien dorpen in de gemeente Veere, staat de Hobbyloods. Hier kan jong en oud hout en metaal bewerken en aan auto's sleutelen. Initiatiefnemers zijn Ido en Els Matthijsse. Ido: 'Wij zagen de onderlinge verhoudingen in het dorp verschralen en wilden daar wat aan doen. Waarom niet ons materiaal en de smederij beschikbaar stellen zodat mensen iets met elkaar kunnen doen?' Ze stapten met hun ideeën over een hobbyloods naar de gemeente en probeerden de wethouder en betrokken ambtenaren zover te krijgen de 'ruimte' in de regelgeving af te tasten. De initiatiefnemers waren aangenaam verrast over de reactie die ze kregen. In plaats van direct naar bestaande regels te kijken waren de ambtenaar en wethouder vooral geïnteresseerd in de inhoud en waarde van het project. De wethouder: 'Ik verdiep me juist graag in de initiatieven. Ik wil naast iemand staan en de persoon achter het verhaal leren kennen. We werken er nu ook bij de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Ondernemers aan dat medewerkers zich eerst verdiepen in de vraag en waarde van een initiatief.' En de ambtenaar: 'Als er een subsidieverzoek binnenkomt, ben je als ambtenaar geneigd om vooral te kijken naar het gevraagde budget en niet zozeer naar het plan. Nu lag er geen geldverzoek en zijn we in gesprek gegaan over de inhoud. Ook hebben we kunnen verwijzen naar mogelijke andere partijen die een bijdrage kunnen leveren.'

(Bron: VNG/RMO 2013)

Veel Nederlandse gemeenten experimenteren met sociale wijkteams om zorg en ondersteuning laagdrempelig, preventief en proactief te maken (Vos et al. 2013). In een sociaal wijkteam werken professionals met verschillende vormen van deskundigheid samen waardoor zij directer kunnen inspelen op de situatie en de lokale dynamiek. Het voorbeeld van zo'n sociaal buurtteam in Utrecht hierna illustreert dat er door de gezamenlijke verantwoordelijkheid van professionals in een team oplossingen worden gevonden in de nabije omgeving van de cliënt.

Een Spaanse vrouw beheerst geen Nederlands en kan de Spaanse taal wel spreken, maar niet schrijven. Zij zit alleen ziek thuis nu haar man is vertrokken. Omdat ze de lasten van haar koopwoning niet meer kan betalen, wordt haar huis geveild. Het buurtteam helpt de vrouw met het regelen van uitstel van huisuitzetting, een urgentieverklaring voor een sociale huurwoning en de inrichting en het opknappen ervan. Ook zorgt het buurtteam



dat ze taalles krijgt, en het Rode Kruis helpt haar met de administratie. Waar ze anders misschien in de crisisopvang terecht was gekomen, kon de vrouw door het buurtteam geholpen worden aan een woning en kon dakloosheid worden voorkomen. Nu ze taalles heeft, neemt ze weer deel aan het sociale leven en wordt ze vaardiger om misschien straks zelf haar administratie te doen.

(Bron: Meere et al. 2013).

Deze intentie om de samenleving centraal te stellen is terug te zien in beleidsvoornemens. Gemeenten geloven in de participatiesamenleving, blijkt uit een inventarisatie van coalitieakkoorden na de laatste gemeenteraadsverkiezingen (Vriesema 2014). Zwolle staat open voor bouwinitiatieven van particulieren, Breda stimuleert met een miljoen euro allerlei wijkinitiatieven, Heiloo geeft ruimte voor een tweede woning op een kavel met het oog op het verlenen van mantelzorg, en Utrecht organiseert allerlei stadsgesprekken. De meeste gemeenten hebben bovendien een wijk-, contact- of kernwethouder om dicht bij hun inwoners te staan. Ook achtereenvolgende kabinetten namen de beweging ‘van overheid naar samenleving’ als uitgangspunt voor hun beleid. Gesproken wordt over het versterken van de eigen kracht van mensen (Wmo 2015; TK 2013/2014b), het ondersteunen van de zelfredzaamheid (ibidem), de omslag naar een participatiesamenleving (Troonrede 2013) en een terugtredende overheid (BZK 2013).

Ook het huidige kabinet richt zich op nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers. Het onderkent het belang van maatschappelijke initiatieven en de eigen verantwoordelijkheid van mensen en uit de wens om het aansluitingsvermogen van de overheid daarop te vergroten. De decentralisaties van (delen van) de AWBZ, jeugdzorg, wsw en Wajong passen hierin. Door beleidsvorming en beleidsuitvoering dichter bij burgers te brengen, is de gedachte, kunnen overheden beter inspelen op persoonlijke en lokale situaties. Deze transitie van taken van rijk naar gemeenten beoogt zo mede een stimulans te geven aan een transformatie in het sociaal domein waar mensen zelf in onderlinge verbanden hun participatie en ondersteuning vormgeven. Zo staat in de nieuwe Wmo de ondersteuningsbehoefte van de zorgvrager centraal en wordt in overleg met de zorgvrager vanuit diens specifieke situatie gekeken welke ondersteuning passend is.

De maatschappelijke beweging kent al met al twee met elkaar verweven sporen. Aan de ene kant ontstaan talloze initiatieven vanuit de samen-

leving zelf, vaak zonder overheidsfinanciering. Aan de andere kant zijn er allerlei experimenten gaande om de ondersteuning vanuit overheden en bestaande maatschappelijke zorg- en welzijnsorganisaties te laten aansluiten bij behoeften en mogelijkheden van burgers.

## 2.2 Waardetoevoeging en wederkerigheid als basis

De beoogde transformatie heeft met de hiervoor aangeduide maatschappelijke beweging in het klein een aanvang genomen. Kenmerkend voor deze eerste schreden op het pad van de transformatie in het sociaal domein is dat ze vooral voortkomen uit gedrevenheid. Nieuwe maatschappelijke initiatieven ontstaan uit onvrede met de huidige situatie, uit betrokkenheid en waardetoevoeging. Mensen gaan ergens voor staan, vinden iets belangrijk, en vanuit die energie ontplooiën ze een activiteit (Aslander en Witteveen 2012). Zingeving, intrinsieke motivatie, betrokkenheid en wederkerigheid liggen aan de basis van een (collectief) initiatief. Mensen dragen zorg voor elkaar en anderen, omdat het waarde en betekenis toevoegt aan hun eigen leven en het verbondenheid tussen mensen tot stand brengt. Ze doen dit vanuit een intrinsieke motivatie om voor anderen verschil te kunnen maken.

Naast de toevoeging van waarde speelt wederkerigheid een belangrijke rol. Dat heeft ten eerste een immateriële dimensie. Door uit te gaan van mogelijkheden in plaats van beperkingen kunnen mensen ondanks hun beperkingen ondersteuning, verlichting of een andere wezenlijke bijdrage leveren aan het leven van anderen. Ook de allerkwetsbaarsten kunnen vaak nog iets 'terug' doen en daarmee volwaardig participeren in de samenleving, zoals koken, voorlezen, een wandeling maken of een belastingformulier invullen. Door mensen met hun beperking te leren kennen, kunnen zorgen bespreekbaar worden en ontstaan nieuwe oplossingen.

Die inzet voor de ander hoeft overigens niet los te staan van eigen profijt. De verwachting is immers reëel dat mensen op korte of lange termijn ook zelf materieel baat kunnen hebben bij de samenwerking. Een soort uitgestelde ruil die niet per se hoeft plaats te vinden, maar die mensen houvast biedt en solidariteit in de samenleving tot stand brengt (RVZ 2013). De gezochte solidariteit kan met andere woorden gebaseerd zijn op welbegrepen eigen belang: het is dan niet alleen een collectief en indirect georga-

niseerd goed, maar een gunst die individuen uit betrokkenheid direct aan elkaar verlenen in het vertrouwen er nu of later iets voor terug te krijgen (RMO 2013b).

Zingeving, intrinsieke motivatie, betrokkenheid en wederkerigheid zijn waarden die in de civil society de basis vormen voor de totstandkoming van onderlinge verbanden. In een samenleving waaruit de overheid terugtreedt, ontstaat meer ruimte voor mensen en gemeenschappen om publieke taken ter hand te nemen. En dat kan met meer zeggenschap over vorm, inhoud en wijze (RMO 2009; 2013c). Als geheel genereert de civil society een voorzieningenaanbod dat aansluit bij de diversiteit in de samenleving en bij voorkeuren van burgers. Het komt bovendien de sociale cohesie ten goede wanneer solidariteit niet meer anoniem en abstract blijft, maar in directe relaties tussen mensen vorm en gestalte krijgt (RMO 2013b), zoals blijkt uit hierna genoemd voorbeeld.

Een oudere alleenstaande vrouw is slecht ter been en heeft in het verleden vier kinderen grootgebracht. Aan de andere kant van het portiek woont een licht verstandelijk beperkte moeder met drie kinderen. Sinds kort helpt de oudere vrouw mee in de opvoeding van deze kinderen, waarvoor de moeder in ruil boodschappen en licht huishoudelijk bij haar doet. Zo kan uithuisplaatsing van drie kinderen worden voorkomen en is de oudere vrouw betekenisvol voor haar omgeving met de vaardigheden en ervaring die zij heeft.

### 2.3 Zorgen over samenredzaamheid

Na jaren van experimenteren lijkt de hiervoor beschreven ingeslagen richting zelf niet meer ter discussie te staan. De voordelen van 'een samenleving aan zet' zijn voor velen evident. Dat geldt ook voor de onvermijdelijkheid van de transformatie: de huidige verzorgingsstaat dreigt al lange tijd onbeheersbaar en onbetaalbaar te worden.

Deze voordelen nemen niet weg dat er ook schaduwzijden zijn aan de gewenste maatschappelijke beweging naar meer zelf- en mederedzaamheid. Zo zijn er zorgen over de uitsluitende kant ervan. Mensen die nergens aansluiting vinden, dreigen buiten de boot vallen. Volgens Komter (2003: 139) is hier zelfs sprake van een versterkend effect. 'Het principe van de wederkerigheid neigt ertoe diegenen te bevoordelen die toch al relatief veel

krijgen, en die sociale groeperingen te benadelen die reeds in de zwakste posities zitten.' Het zijn op zich bekende gegevens: de sterkste groepen – in financieel opzicht of met een lange traditie van zelforganisatie – zijn in staat zowel hulp te geven als hulp voor zichzelf te organiseren (Diers 2013; Tonkens 2011; Van den Brink 2011). Maar voor wie zwak is en met een structurele zorgbehoefte kampt, is het veel lastiger een sociaal netwerk in te schakelen. Terwijl juist deze groep in de huidige beweging naar eigen verantwoordelijkheid een sociaal netwerk nodig heeft (Steyaert 2012). Directe solidariteit sluit dus ook mensen uit (vgl. RMO 2013b).

Het is dan ook goed te beseffen dat eigen kracht niet hetzelfde is als de inzet van een sociaal netwerk en dat beide ook niet vanzelfsprekend complementair zijn (Verhoeven en Tonkens 2013). Eigen kracht is het vermogen van mensen om zelf verantwoordelijkheid te nemen om oplossingen voor hun problemen te vinden (Vrooman et al. 2012). In het huidige beleidsstreven wordt een beroep doen op je sociale omgeving gezien als een vorm van eigen kracht. Maar voor burgers kan dat anders liggen. Het blijkt dat langdurig zorgbehoevenden die door beleidshervormingen minder aanspraak kunnen maken op de AWBZ tussen twee vuren komen te zitten. Enerzijds worden zij gestimuleerd om af te zien van publiek gefinancierde zorg omdat zij die mogelijk ook in eigen kring kunnen opvangen, anderzijds zien ze het als een verlies van hun nog (deels) zelfstandige identiteit wanneer zij een beroep moeten doen op het eigen netwerk (Grootegoed 2013). Het probleem is dus dat mensen met een duidelijke zorgvraag uiteindelijk door het beroep op eigen kracht minder redzaam dreigen worden dan voorheen, omdat ze hun sociale kring niet voor zorgvragen inzetten. Linders (2011) heeft een soortgelijke bevinding en spreekt van vraagverlegenheid en acceptatieschroom: 'Het niet vragen om hulp is een van de belangrijkste belemmeringen voor informele zorg. Vooral (maar niet alleen) ouderen geven aan dat vragen om hulp ondenkbaar is. Zij hebben vroeger thuis geleerd om er alleen uit te komen. Hun *feeling rule* is: 'vragen om hulp, dat doe je niet' (Linders 2011: 141). Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) concludeert hetzelfde in zijn laatste Wmo-evaluatie. Voor relatief eenvoudige en incidentele taken als boodschappen doen schakelen mensen wel hulp uit het eigen netwerk in, maar dat is niet het geval bij intensievere en langdurige hulp (Kromhout et al. 2014). Hier blijkt de taal om elkaar als burgers onderling goed te verstaan nogal eens te ontbreken (Hurenkamp en Tonkens 2011). Dat betreft niet alleen de verhouding tussen hulpvrager en

zijn naaste, maar ook tussen mantelzorgers en vrijwilligers. Vrijwilligers helpen vooral wanneer er geen mantelzorgers zijn; mantelzorgers delen, ondanks de zware wissel die zorgtaken op hen trekken, de zorg nauwelijks nog met zich aanbiedende vrijwilligers (Broese van Groenou 2012).

Niet alleen de relatie tussen burgers onderling is aan verandering onderhevig, ook de relatie tussen burgers en professionals die de ondersteuning verzorgen verandert. Professionals komen met mensen in aanraking die nu zelf hun ondersteuning gaan regelen, individueel via het eigen netwerk of collectief via georganiseerde burgerinitiatieven. Professionals zullen zich daarom op een nieuwe manier moeten gaan verhouden tot de hulpontvanger. Dat betekent onder meer een overgang van een meer individueel gerichte hulpverlening naar een benadering waarin het individu in zijn sociale context centraal staat (Verhaar 2014). Dat de samenwerking tussen een sociaal netwerk en professionals soepel verloopt, is niet vanzelfsprekend. Voor mantelzorgers bijvoorbeeld betekent samenwerken met professionals vaak een extra organisatietaak: zij moeten in de gaten houden of de professionele zorg aansluit bij de hulpvraag en of er geen gaten vallen in de ondersteuning. Professionals zien mantelzorgers op hun beurt niet altijd als deskundig (Broese van Groenou 2012). Dit komt mede door een verschil in verwachting. Mantelzorgers zetten zich in omdat het op hun pad komt om voor hun naaste te zorgen. Hier is geen sprake van selectie of een keuze. Professionals daarentegen gaan op zoek naar in hun ogen sterke vrijwilligers die in staat zijn de zorg voor bepaalde cliënten op zich te nemen. Een goedwillende mantelzorger is dan niet altijd hun eerste keuze. Het risico bestaat vervolgens dat professionals mantelzorgers (maar ook vrijwilligers van buiten het netwerk) allerlei professionele vaardigheden willen bijbrengen, waarmee de eigenstandige waarde van mantelzorg en vrijwilligerswerk verloren gaat (Van Bochove et al. 2013).

De zoektocht naar nieuwe werkwijzen en verhoudingen laat dus zien dat het streven naar samenredzaamheid en sociale innovatie gepaard gaat met een aantal inhoudelijke zorgen. Het gaat er niet om deze weg te poetsen of onder tafel te schuiven, maar ze productief in het transformatieproces te betrekken. De vraag is welke rol de overheid hierbij kan spelen. Hierin ligt een dilemma besloten. Samenredzaamheid en sociale innovatie zijn immers primair zaken van mensen zelf. Dat mensen in de samenleving zaken ter hand nemen kan niet door beleid worden opgelegd (Van Weezel en Derkzen 2013; Van Twist et al. 2013). Het uitgangspunt van eigen verant-

woordelijkheid en samenredzaamheid kan alleen bestaan als de overheid zich terughoudend opstelt bij de invulling van die verantwoordelijkheid (RMO 2013c). Gebeurt dat niet, dan is het nettoresultaat dat de overheid misschien eerder meer dan minder aanwezig is, omdat ze voortdurend ingrijpt bij resultaten en initiatieven die zij als ongewenst beoordeelt (Vrooman et al. 2012) en daarmee uiteindelijk een nieuwe verstatelijking van de civil society in gang zet (Jager-Vreugdenhil 2012; Trommel 2009).

Tegelijkertijd kan de overheid niet afzijdig zijn, omdat ze in verschillende rollen betrokken blijft. Als wetgever en financier houdt de overheid bijvoorbeeld een rol in de aansturing van maatschappelijke organisaties. En wanneer samenredzaamheid en sociale innovatie tekortschieten, zal ze zich als systeemverantwoordelijke (lokaal en landelijk) blijven inzetten voor een basale ondersteuningsstructuur voor kwetsbare groepen. Dus ook wanneer de publieke voorzieningen meer op maatwerk geënt worden, vergen sommige zaken de blijvende aandacht van de overheid.

Aan de ene kant kan de overheid samenredzaamheid en de inhoud van de ondersteuning dus niet afdwingen; aan de andere kant kan ze evenmin afzijdig blijven wanneer samenredzaamheid uitblijft. Voor het vervolg van dit advies geldt dit dilemma als uitgangspunt. Daar komt bij dat de overheid in haar wijze van aansturing en regelgeving situaties kan creëren die samenredzaamheid en sociale innovatie stimuleren – of in elk geval niet belemmeren. Het betekent dat de overheid alleen door ook zelf te veranderen een bijdrage kan leveren om de transformatie in het sociaal domein te bewerkstelligen en te verbreden.

## 2.4 Conclusie

Nieuwe initiatieven en verbanden in de onderlinge ondersteuning tonen de bereidheid om als samenleving de beweging naar samenredzaamheid en sociale innovatie te maken. Het zijn schreden op de weg van een transformatie in het sociaal domein. Tegelijk kent de transformatie ook zorgen waaraan niet kan worden voorbijgegaan. Samenredzaamheid heeft een uitsluitende kant, mede doordat eigen kracht en het inschakelen van de eigen omgeving niet per definitie hand in hand gaan. Ook voor professionals en voor mantelzorgers en vrijwilligers kan de omslag gepaard gaan met ongemak, verlegenheid en verschillende verwachtingen.

Deze inhoudelijke twijfels zijn reëel en verdienen aandacht. Ze kunnen voortkomen uit angst voor de veranderingen waarmee de transformatie gepaard gaat. Door ze in het proces van transformatie te betrekken ontstaat de mogelijkheid ze te adresseren en mogelijk tot een antwoord te komen. De overheid kan hier een sleutelrol vervullen, maar staat wel voor een dilemma, omdat de transformatie juist uitgaat van een terugtrekkende overheid. Dit dilemma kan worden ontstegen door de erkenning dat terugtrekken vraagt om een actieve opstelling en een bewust andere houding van de overheid tegenover maatschappelijke organisaties en initiatieven in termen van aansturing, regelgeving en financiering. Dat maakt dat het proces van transformatie geen sinecure is, maar een van de lastigste beleidsopgaven waarvoor de overheid zich sinds tijden gesteld ziet. Het gaat om het overstijgen van jarenlang ingesleten patronen (niet alleen bij de overheid), van hardnekkige werkwijzen en van allerlei institutionele belangen. Voordat we een benadering presenteren om deze patronen te overstijgen, is het daarom goed deze patronen en fricties helder in beeld te hebben.

# 3

## *Fricties bij verandering*

In dit hoofdstuk staan we stil bij een aantal ingesleten patronen van de verzorgingsstaat die ertoe hebben geleid dat het ondersteuningsaanbod vanuit systemen niet altijd strookt met de problemen en situaties in de leefwereld van mensen. Ook geven we aan waarom (grootschalige) verandering in de praktijk zo enorm lastig is.

### 3.1 De gelijkheidsreflex is weerbarstig

Een transformatie naar eigen verantwoordelijkheid en sociale innovatie is onder meer lastig omdat overheid en samenleving in de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat sterk verstrengeld zijn geraakt (Van der Zwaard 2013). In eerdere adviezen hebben we uitgebreid geanalyseerd welke mechanismen hebben geleid tot een uitdagende overheidsrol en een afkalving van eigen vermogens en inzet van de samenleving.

De basisoorzaak is gelegen in een scheefgegroeid gelijkheidsideaal waardoor publieke voorzieningen niet meer aan mensen werden toebedeeld op basis van behoeften en vermogens, maar op basis van rechten en aanspraken. De nadruk op gelijkheid zorgde voor een generieke uitbreiding van voorzieningen, met als gevolg dat mensen die de voorzieningen in principe niet nodig hadden er toch van profiteerden. Hetzelfde generieke gelijkheidsprincipe dreigde lange tijd ook bij de terugdringing van de verzorgingsstaat: voorzieningen werden generiek afgeroomd, met als resultaat dat er netto te weinig overblijft voor mensen voor wie voorzieningen van de verzorgingsstaat oorspronkelijk bedoeld waren: de allerkwetsbaarsten (RMO 2004).

De beweging naar eigen verantwoordelijkheid en inzet van de sociale omgeving kan gezien worden als een correctie op het genoemde mechanisme. Ten diepste gaat het om een verandering naar meer specifieke en



flexibele inzet van publieke middelen. Dat is geen eenvoudige opgave, omdat overheid en samenleving te maken hebben met een aantal krachten die ertoe leiden dat de overheid voortdurend in beeld is bij de organisatie van publieke voorzieningen (RMO 2013c). Een van die krachten is het ongemak bij politiek en bestuur om verschil te accepteren en uitzonderingen te maken. Als de ene persoon wel recht heeft op een voorziening, maar de andere niet (bijvoorbeeld omdat hij binnen zijn eigen omgeving andere mogelijkheden kan aanboren), dan leidt dat tot commotie. Als in de ene gemeente de zorg duurder is dan in de andere, komen er Kamervragen. Bestuurders en politici moeten stevig in hun schoenen staan en de media-logica trotseren als ze gericht en specifiek te werk willen gaan. Er blijft een intrinsieke neiging tot het maken van centraal beleid en tot centrale aansturing. Dat zit niet alleen in de overheid, maar ook in wat burgers van een overheid verwachten, hun onvrede over het overheidsoptreden ten spijt.

Wanneer we nadenken over de rol van de overheid in het sociaal domein waarbij sociale innovatie en samenredzaamheid zowel streven als uitgangspunt zijn, dan is het goed de hiervoor genoemde mechanismen in het achterhoofd te houden. De generieke gelijkheidsreflex van de overheid is diep verankerd in haar opstelling, en dat is ook niet verwonderlijk. De overheid is immers verplicht om te handelen op basis van rechtsstatelijke gelijkheid – dat is de grond van haar bestaan. Het probleem is echter dat deze rechtsstatelijke gelijkheid in de loop van de tijd verstrengeld is geraakt met allerlei verzorgingsstatelijke taken. Hierdoor is de overheid in de praktijk ook ongelijke gevallen gelijk gaan behandelen en is er bij het aanbod van zorg en ondersteuning onvoldoende oog geweest voor de unieke context waarin zorgvragers zich bevinden (RMO 2013c).

### 3.2 Denken vanuit regels, categorieën en domeinen

Werken we de bovenstaande krachten verder uit, dan blijkt dat het toedelen van hulp en zorg in het sociaal domein gebaseerd is op denken in categorieën, in afgebakende domeinen en vanuit het perspectief van kostenbeheersing. Dat is geen nieuws. Toenemende kennis over ziekten, aandoeningen en behandelingsmogelijkheden is gepaard gegaan met de noodzaak om de complexe werkelijkheid af te bakenen. De toedeling van zorg en welzijn is steeds meer uitgedijd en specifieker op de diversiteit in

de samenleving afgestemd, waarbij het denken in categorieën en domeinen de boventoon ging voeren.

Dit heeft zeker meerwaarde gehad, omdat het de mogelijkheid bood grip te krijgen op de toekenning van de complexe zorg, complex in zowel vraag als aanbod. En zo ook op beheersing van de hoge kosten die gemoeid zijn met zorg en ondersteuning. Regels voor wie wel en wie niet in aanmerking komen voor ondersteuning zijn nodig om het beschikbare aanbod zo goed mogelijk te geleiden naar diegenen die aan de voorwaarden voldoen. Het voorkomt bovendien ook onnodig gebruik, waarmee de kosten doelmatig kunnen worden ingezet en in de hand kunnen worden gehouden.

Tegelijk wordt de andere kant van de medaille steeds meer zichtbaar. Indiciestelling en dbc-systematiek als uitingen van het denken in categorieën en domeinen hebben geleid tot starre systemen die vaak nauwelijks corresponderen met de werkelijkheid van hulpvraag en zorgbehoefte (RMO 2012a). De instrumenten van regels, indicaties en differentiaties zijn langzamerhand verworden tot opzichzelfstaande doelen zonder oog voor de achterliggende intenties van de specificaties, namelijk om al naar gelang behoeften en capaciteiten ondersteuning te bieden. Er is een schijnwerkelijkheid ontstaan die veronderstelt dat de diversiteit van hulpvragen te vangen is in categorieën en indicaties. De ruimte om af te wijken van de gecreëerde categorieën is minimaal. In sommige gevallen ontvangen mensen daardoor professionele ondersteuning waar dat misschien niet nodig is. In andere gevallen hebben ze ondersteuning nodig, maar vallen ze net buiten het recht op tegemoetkoming (Scott 1998). Er is een discrepantie ontstaan tussen de beleidswereld van de regels en de leefwereld van de mensen.

Differentiatie via categorisering leidt tot een situatie waarin het denken vanuit rechten op individuele voorzieningen centraal staat. Dit laat weinig ruimte voor andere oplossingen die buiten de bekende categorisering van vraag en aanbod passen. Oplossingen via eigen connecties, netwerken, kwaliteiten en financiën blijven onbenut. Categorische differentiatie is daarmee schadelijk voor de zelfredzaamheid van de samenleving. Kennis en vaardigheden om creatieve oplossingen te vinden die aansluiten bij de leefwereld van mensen raken uit beeld (Scott 1998). Procedures en protocollen zijn leidend, hetgeen op zich essentieel is. Door de regels te volgen wordt het beeld van willekeur vermeden en dat van betrouwbaarheid vergroot. Ook procedures zijn ontstaan vanuit een meerwaarde. Ze herinneren

medewerkers aan de te nemen behandelstappen en brengen routine aan in de werkzaamheden. Dat helpt om afwegingen te maken en tijd te besparen. Tegelijk zijn procedures belemmerend gaan werken om het goede te doen op het juiste moment. Ze bieden niet altijd een antwoord op voorliggende vraagstukken en verhinderen om (gelegitimeerd) af te wijken waar dat nodig is. Het disfunctioneren van regels blijkt treffend uit onderstaand voorbeeld, waarin één euro huurverlaging een gezin met diverse problemen de mogelijkheid biedt om (financiële) rust te krijgen. De betreffende woningcorporatie is in de positie om die huurverlaging te gunnen, maar besluit dat niet te doen.

Het gezin Willems heeft een zware tijd achter de rug. Vader Henk werkt 32 uur in de verpleging en volgt een opleiding. Dochters Sanne (16) en Louise (18) volgens eveneens een zorgopleiding. Na jaren van strijd woont de moeder niet meer thuis, en een tante is overleden. Het huishouden is weer redelijk op orde, maar de financiële situatie is wankel en de zorg daarover leidt tot veel onrust. De afhandeling van de financiële schulden (€2500 aan niet betaalde rekeningen) zou enorm helpen. Henk wil wel meer werken, maar met meer onregelmatige roosters vergroot dat de druk op het gezinsleven. Een andere optie is een (tijdelijke) verlaging van de huur met €1,15, zodat het gezin in aanmerking komt voor huurtoeslag en er gelegenheid ontstaat betalingsachterstanden weg te werken. Henk zou dan de rust vinden zijn opleiding af te maken. De woningcorporatie besluit echter om niet in te stemmen met een (tijdelijke) huurverlaging. Niet omdat het formeel niet mag, maar omdat het niet strookt met het beleid van de corporatie.  
(Bron: Blokker 2013)

Het denken vanuit regels, domeinen en categorieën leidt ook tot de neiging om mensen, inclusief hun 'gebreken', te monitoren. De rijksoverheid heeft de afgelopen jaren op het gebied van jeugd en gezin ingezet op een uitgebreid systeem van monitoring, screening en risicotaxatie, onder meer via het invullen van talloze vragenlijsten (RMO 2012b). Ook dit heeft een aanzuigende werking (gehad) op interventies die in het teken staan van vaste procedures. De meeste monitoring leidt bovendien tot individueel gerichte interventies zonder oog voor de inbedding in de dynamiek van de sociale context en daarmee voor de samenredzaamheid en sociale innovatie

(RMO/RVZ 2009). In het domein van maatschappelijke ondersteuning bestaat een vergelijkbaar risico. Zo screent een aantal gemeenten cliënten nu in een voorgestructureerd 'keukentafelgesprek' op basis waarvan zij de ondersteuningsbehoefte bepalen. En al hebben gemeenten slechts de wettelijke verplichting om jaarlijks te rapporteren hoe cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren, er worden nu afspraken met het rijk gemaakt over intensieve monitoring van de bereikte resultaten en uitgaven, en de wens leeft om te komen tot één gegevensverzamelpunt (TK 2013/2014a). Inmiddels is er weliswaar in beleidstukken meer oog voor de noodzaak van een contextgerichte benadering, maar dat heeft vooralsnog niet geleid tot de behoefte aan minder eenzijdige monitoring, integendeel zelfs.

Tot slot is er nog een financieel aspect. De decentralisatie van taken naar gemeenten gaat gepaard met forse kortingen op het overheidsbudget voor maatschappelijke ondersteuning. Het besef de kosten te moeten beheersen versterkte de vaste route van differentiatie op basis van regels, indicaties en uitgesplitste categorisering. Van een verregaande opsplitsing in diagnoses en indicaties werd verwacht dat die zou bijdragen aan een hogere doelmatigheid van de inzet van middelen. Maar gebleken is dat dit niet zo werkte en dat het zich ook tegen mensen kan keren. Categorieën laten zich gemakkelijker schrappen dan mensen. Juist omdat categorieën zo ver van de leefwereld af staan, lenen ze zich voor een zakelijke, financiële benadering. Maar ze doen dus de complexiteit van individuele zorgvragen tekort. Ook financiering van alternatieve benaderingen levert frictie op. Oplossingen die hun meerwaarde nog minder hebben bewezen, kunnen veel moeilijker rekenen op vergoeding dan gevestigde aanpakken. Innovatie krijgt dan weinig ruimte.

### 3.3 Verandering zelf als blokkade voor verandering

Bovenstaande krachten werken ieder op eigen wijze in op de moeizame omslag naar meer samenredzaamheid en sociale innovatie. Ze liggen deels ook ten grondslag aan de in het vorige hoofdstuk beschreven inhoudelijke zorgen omtrent de transformatie. Als de financiering voor bepaalde categorieën afneemt, wie garandeert mij immers dan dat ik nog wel zorg ontvang? Als ik niet meer vanuit vastgelegde regels een beroep kan doen op

een individuele zorgvoorziening, wie zegt mij dat ik dan überhaupt zorg ontvang? Als ik als mantelzorger meer met vrijwilligers en minder met professionals moet gaan samenwerken, houd ik het dan nog wel vol? Zolang er geen reële en betrouwbare alternatieven zijn, is het niet vreemd dat mensen twijfels hebben bij de ingezette transformatie.

Dit brengt ons bij een frictie rond de transformatie die te maken heeft met de transformatie zelf. Verandering levert altijd een vorm van onzekerheid op. Je wist wat je had, je weet niet wat er komt. Veranderingen gaan dan ook gepaard met behoudende krachten die zich tegen verandering keren. Wanneer mensen tegen een beperking of probleem aanlopen waarvoor hun geroutineerde manier van denken en handelen geen oplossing biedt, ontstaat een zekere verwarring die hen uitnodigt tot het vinden van andere manieren (Vermaak 2002). Wanneer deze vernieuwing een daadwerkelijke verbetering van de situatie oplevert, resulteert dit in een andere werk- en denkwijze en is de verandering een feit (Schulman et al. 2011). Veranderingen door zulke 'spontane zelforganisatie' bekliven, omdat ze als het ware natuurlijk in het leven van mensen inpassen. De vernieuwing komt voort uit intrinsieke motivatie en mensen zijn mede-eigenaar van de ontwikkeling die ze doormaken.

Ingewikkeld wordt het wanneer de verandering niet spontaan ontstaat, maar van bovenaf of van buiten gepland wordt, wanneer je niet langer heer en meester bent over de verandering en van onderwerp verandert in lijdend voorwerp (of dat in elk geval zo ervaart). Binnen een grootschalige transitie als de onderhavige is dat op veel plekken en op veel niveaus het geval. Gemeenten voelen zich speelbal van het rijk, maatschappelijke organisaties weten niet of ze nog subsidie ontvangen, professionals in maatschappelijke organisaties vrezen voor hun baan of moeten meer aan vrijwilligers overlaten, en zorgontvangers verkeren in onzekerheid of ze over een jaar nog zorg ontvangen en hoe dan. Alle betrokken actoren hebben hun belangen, percepties, angsten en verwachtingen die het proces van transformatie frustreren. Dat geldt in het klein voor veranderingen in werkwijzen, managementstijlen, nieuwe medewerkers of aansturing door derden, en in het groot voor het overleven als organisatie. Een dergelijke frustratie van de transformatie culmineert wanneer het institutionele belang van een organisatie zo groot is dat het overeind houden van de eigen instelling belangrijker wordt dan het maatschappelijke doel waarvoor de organisatie in het leven is geroepen. Dit wordt versterkt door de opstelling

van allerlei actoren in en om de organisatie, variërend van de werknemers met hun eigen persoonlijke belangen tot en met de interventies van vakbonden. Alleen al de gedachte dat de veranderingen baanverlies tot gevolg hebben, leidt tot terughoudendheid rond de inhoud van de verandering. Binnen het sociaal domein is dit actueel nu grote maatschappelijke organisaties concurrentie ondervinden vanuit nieuwe innovatieve en veelal kleine spelers. En wie als gevestigde organisatie wel wil veranderen, zet zijn eigen voortbestaan op het spel, zo blijkt uit onderstaand voorbeeld.

In de nieuwe werkwijze van Jeugdbescherming Regio Amsterdam (JBRA) worden minder kinderen onder toezicht gesteld. Dit komt de kinderen ten goede, maar zet het voortbestaan van de organisatie onder druk. Want hoewel de maatschappelijke doelen nu beter behaald worden, komt er minder geld binnen. De huidige financiering is immers gebaseerd op ondertoezichtstellingen en niet op het behalen van een maatschappelijk doel. Werken aan de transformatie impliceert dus indirect het loslaten het organisatiebelang (dus het voortbestaan en de financiële zekerheid). Een kracht die veel organisaties maar moeilijk kunnen weerstaan.

De aanwezigheid van institutionele en persoonlijke belangen en frustraties is inherent aan elk veranderingsproces. Een bepaalde mate van ongemak is essentieel om zich een verandering eigen te maken. Maar als frustratie, irritatie en onmacht de boventoon voeren, grijpen organisaties vaak terug op de bekende procedures, gewoontes en werkwijzen (Vermaak 2002, 2011). Dit gebeurt vooral als de spanningen en fricties niet worden uitgesproken of geadresseerd. Oude gewoonten krijgen dan de overhand en de geplande verandering brengt niet wat die beoogt (Vermaak 2002). Herkenning en erkenning van belangen en frustraties zijn daarom essentieel, wat betekent dat organisaties zich opnieuw moeten gaan 'uitvinden' (Putters 2013, in De Boer en Van der Lans 2013). Maar dit gaat niet zonder slag of stoot. Verandering in werkwijzen en in doelen kost letterlijk tijd en energie (Gerritsen 2014).

De hiervoor beschreven constatering dat (grootschalige) veranderingen altijd gepaard gaan met individuele en institutionele krachten die de verandering frustreren, wordt in nieuw beleid tot op heden onvoldoende onderkend. Het is een van de voornaamste redenen dat ondanks oprechte beleidsvoornemens en talloze rapporten en adviezen over de richting van

de transformatie, de stap in de praktijk lastig tot stand komt. Binnen een verandering zijn er altijd tegenbewegingen, voortkomend uit belangen, niet uitgesproken verwachtingen en beelden, zijn er spanningen als gevolg van plotselinge discussies in de media, en zijn er domeinafbakeningen en wrijvingen tussen verschillende professionele expertises. Naast een antwoord op de verzorgingsstatelijke reflexen is daarom tevens een perspectief nodig op de manier waarop de verandering, in al haar ingewikkelde complexiteit van kracht en tegenkracht en van beweging en tegenbeweging, kan worden aangegaan.

### 3.4 Conclusie

De beweging naar samenredzaamheid en sociale innovatie is er een met energie, maar ook met hindernissen. Diverse krachten in de verhouding tussen overheid en samenleving neigen naar een uitdijende overheidsrol die ten koste gaat van eigen vermogens en inzet van de samenleving. Er is een diepgewortelde gelijkheidsreflex die leidt tot een steeds groter, door de overheid gefinancierd voorzieningenaanbod. Nieuwe initiatieven en werkwijzen verhouden zich moeizaam tot deze dominante krachten. Jarenlang is geleerd om te denken vanuit domeinen en vanuit vaste differentiatie. Maar rigide categorisering nodigt niet uit tot creatieve interventies die aansluiten bij de leefwereld van mensen.

Vanuit deze krachten in het zorgsysteem is het niet vreemd dat er inhoudelijke aarzelingen bestaan over het transformatieproces. Mensen wisten wat ze hadden, niet wat ze krijgen. Grootschalige veranderingen gaan sowieso gepaard met inherente spanningen die de verandering frustreren. Als deze onvoldoende worden uitgesproken, gaan frustratie, irritatie en onmacht de boventoon voeren en trekken organisaties zich terug in het specifieke organisatiebelang of zoeken ze houvast bij de vertrouwde procedures, gewoontes en werkwijzen. Dat dit onvoldoende wordt erkend, vormt een belangrijke oorzaak van het feit dat de transformatie in de praktijk traag verloopt. Er is daarom een ander perspectief nodig.

# 4

## *Verandering mogelijk maken*

Er bestaat dus veel ambitie en energie in de samenleving om dingen anders te doen, maar allerlei zorgen en fricties bemoeilijken het proces om meer voor elkaar te zorgen. De veronderstelling van dit advies is dat juist de overheid een doorslaggevende rol kan spelen om verandering mogelijk te maken. Maar hoe dan? Hoe kan de overheid terugtreden zonder de zaak uit handen te laten vallen? Hoe kan ze zich weren tegen de oerkracht van centraal beleid en centrale aansturing zonder in willekeur te verzanden? Hoe kunnen gemeenten onder druk van de publieke opinie de valkuil vermijden iedereen (ook ongelijke gevallen) gelijk te behandelen en geen uitzonderingen te maken?

In dit hoofdstuk schetsen we aan aantal richtinggevende principes die op deze vragen een antwoord geven, in het volle besef dat het kennen en zelfs het hanteren van deze principes niet voldoende is. Wil een verandering echt slagen, dan is er meer nodig dan het toepassen van principes, namelijk interveniëren in het veranderingsproces zelf. Verandering vraagt niet alleen om loslaten, maar ook om actief organiseren. Dat is vooral een taak van maatschappelijke spelers zelf, maar de overheid kan daarin wel een belangrijke rol spelen.

### 4.1 Maatschappelijke initiatieven niet schaden

Een eerste richtinggevend principe voor de overheid om samenredzaamheid en sociale innovatie te stimuleren, is om datgene wat in de samenleving zelf en spontaan wordt georganiseerd niet voor de voeten te lopen. Dat is lastig, omdat dit haaks staat op de beschreven krachten uit het vorige hoofdstuk. Nieuwe initiatieven passen vaak niet in de bestaande categorieën van ondersteuning, waardoor ze ofwel met argwaan worden bekeken ofwel al snel worden blootgesteld aan allerlei regels (Van Twist et al. 2014).



In het gunstigste geval worden de initiatieven wel omarmd, vaak met het gevolg dat ze dan (via subsidie) worden verspreid. Dit lijkt misschien positief, maar heeft precies die uniformerende werking die ertoe leidt dat voorzieningen onvoldoende aansluiten op een geheel eigen vraag in een geheel eigen context.

Dit vraagt dus om terughoudendheid en zelfbinding van de overheid, iets wat haar niet eigen is. Maatschappelijke initiatieven die tot stand komen in onderlinge relaties tussen burgers hebben rust en ruimte nodig om zich naar eigen inzicht te kunnen ontwikkelen. Voor gemeenten betekent dit niet al te snel interveniëren en erkennen dat initiatieven verschillend kunnen zijn wat betreft identiteit, toegankelijkheid en wellicht ook kwaliteit (RMO 2013b). Dat is nu eenmaal eigen aan de civil society die verschil wil en kan maken. Het betekent terughoudend zijn om succesvolle initiatieven over te nemen en/of te verspreiden. Ook hier is zelfbinding noodzakelijk. Want door te trachten succesvolle initiatieven elders ook tot stand te laten komen, raken initiatieven ingekapseld in regelgeving en subsidievoorwaarden. Niet alleen werkt een dergelijke overheidsbemoeienis voor betrokkenen demotiverend (Boele et al. 2014), ook boet hierdoor de maatschappelijke legitimiteit van het initiatief aan kracht in (vgl. RMO 2009 en 2010). Een eerste richtinggevend principe luidt dan ook: laat de initiatieven met rust.

De meeste initiatieven krijgen echter op enig moment te maken met de gemeente. Dat kan zijn bij het aanvragen van een vergunning, bij het inwinnen van informatie, bij het zoeken naar een locatie of het aanvragen van subsidie. De gelijkheidsreflex van de overheid leidde ertoe dat maatschappelijke initiatieven de afgelopen decennia vooral vanuit een bureaucratisch-juridisch perspectief zijn benaderd: Mag het wel? Is het wel legaal? Past het binnen de regels? Hebben ze wel een vergunning? Het gevolg was dat initiatieven vaak vastliepen op kleine hindernissen. Initiatiefnemers moesten zich eerst door allerlei procedures heen worstelen om zicht te krijgen of hun initiatief doorgang kon vinden. Ze moeten de juiste papieren of diploma's hebben, aan correcte arbeidsvoorwaarden voldoen, veiligheidsvoorschriften naleven, aanbestedingsprocedures volgen en voldoende eigen vermogen hebben (Kruiter en Van der Zwaard 2014). Veel initiatieven werden en worden zo al in de kiem gesmoord. Een tweede richtinggevend principe voor de overheid luidt dan ook: neem zo veel mogelijk hindernissen weg. Leg initiatieven niet alleen of niet zozeer langs de juridische meet-

lat, maar vooral langs de meetlat van een toegevoegde maatschappelijke waarde (Kruiter en Van der Zwaard 2014).

De bereidheid om aan deze *do no harm*-benadering te voldoen is zeker niet afwezig. Waar voorheen het publieke domein toch vooral als een zaak van de overheid werd beschouwd, ontstaat voor groepen burgers meer ruimte om de organisatie van publieke voorzieningen op zich te nemen – de voorbeelden (ook uit onze bijeenkomsten) zijn legio. Het wegnemen van hindernissen voor maatschappelijke initiatieven is echter niet eenvoudig, al was het maar omdat dat kan botsen met eisen die we stellen om de veiligheid van voorzieningen te borgen, of met principes die eveneens vanuit de gedachte van samenredzaamheid of eigen verantwoordelijkheid worden gehanteerd. De praktijk blijkt altijd weerbarstiger dan de theorie, bijvoorbeeld als eigen verantwoordelijkheid een dwingend karakter krijgt. De hierna beschreven casus over kok Rahal Lamlih in Breda laat zien hoe de overheid van hulpontvangers een tegenprestatie verlangt en daarmee in botsing komt met een maatschappelijk initiatief dat hulpvragers juist belangeloos wil helpen. Aansluitend een casus die duidelijk maakt dat de *do no harm*-benadering ook weer niet betekent dat mede-subsidiering nooit mogelijk is. Gegeven de situatie kunnen er voldoende legitieme redenen zijn om een deel van het initiatief aan te vullen uit publieke middelen. Het voorbeeld van The Colour Kitchen laat zien hoe daarin een balans mogelijk is.

Kok Rahal Lamlih mag niet koken voor daklozen in Breda. Er werd hem al eerder een verbod voor het uitdelen van voedsel aan daklozen opgelegd. Maar nu is het de gemeente Breda echt menens. Kok Rahal Lamlih mag niet meer in de buurt komen van daklozenopvang 't IJ aan de Slingerweg. De gemeente vindt dat daklozen alleen voedsel mogen krijgen als daar een prestatie tegenover staat. Ook zou het uitdelen op straat van gratis eten voor te veel overlast zorgen.

Rahal Lamlih is zich van geen kwaad bewust. Hij wil het eten dat hij krijgt van supermarkten en bedrijven blijven uitdelen bij de daklozenopvang. De politie heeft hem nu een halt toegeroepen. 'Ik moest afgelopen maandag gelijk weer m'n auto in en als ik terug zou komen zou ik een boete krijgen,' vertelt Lamlih vol emotie. 'Dit doet pijn, ik wil alleen de arme mensen helpen.' De gemeente heeft de genereuze kok al eerder aangeboden in de daklozenopvang te komen koken waar daklozen voor een kleine vergoe-

ding zijn eten kunnen kopen. 'Dat wil ik niet!' zegt Lamlih. 'Ik ga geen geld vragen van mensen, die geen geld hebben. Ik help ze zonder dat ik daar iets voor terug wil.'

De gemeente heeft alle waardering voor de intenties van Lamlih. Maar niet op deze manier, zegt een woordvoerder van de gemeente. Daarom kan Lamlih een boete verwachten wanneer hij weer gratis voedsel uit gaat delen aan de Slingerweg. 'Ik hoop dat ik hulp krijg van politieke partijen of de mensen uit Breda,' zegt Lamlih. 'Want ik wil hier niet mee stoppen.'  
(Bron: Van Maaren 2013)

The Colour Kitchen richt zich erop mensen die om allerlei redenen niet snel werk kunnen krijgen een nieuwe kans te bieden. Leerlingen worden opgeleid en begeleid in een professionele horecaomgeving door het beschikbaar stellen van leer-werktrajecten. Ze doen kennis en ervaring op en worden voorbereid op een aansluiting met de arbeidsmarkt. Naast deze maatschappelijke doelstelling heeft The Colour Kitchen ook een commercieel doel en exploiteert zij een aantal restaurants en cateringservices.

Deze combinatie van een sociale stichting en een professionele en commerciële horeca-instelling is terug te zien in de verschillende financiers van het project. Zo is een deel van de financiering afkomstig uit gemeentelijke re-integratiebudgetten. Daarnaast zijn er verschillende fondsen, stichtingen en bedrijven betrokken bij het project, zoals het vsbfonds, Stichting DOEN en Accenture. Ook genereert het eigen opbrengsten via de inkomsten uit de restaurants en partycatering.

De eigenheid van maatschappelijke initiatieven en de soms botsende toepassingen van richtinggevende principes vergt van overheden dat ze situationeel kunnen handelen (De Boer et al. 2013). Het is voor alles belangrijk dat overheden ruimte laten aan maatschappelijke initiatieven, dat ze die waardeert en erkenning geeft voor de verbindende rol die ze in de (lokale) samenleving spelen. Soms is het van belang dat de gemeente een initiatief tijdelijk een steuntje in de rug geeft met een kleine subsidie. Soms is het van belang dat de gemeente aan maatschappelijke initiatieven een faciliterende en ondersteunende bijdrage levert, bijvoorbeeld door een ruimte ter beschikking te stellen. Maar de richting waarin de overheid meebeweegt moet erop gericht zijn burgers en gemeenschappen aan zet te laten en zelf zo veel mogelijk afzijdig te blijven.

Het *do no harm*-principe vormt een eerste antwoord op de eerder beschreven krachten van strikte regelgeving, systematische categorisering en rigide denken in domeinen. Maatschappelijke initiatieven laten zich niet vangen in dergelijke kaders. Het formuleren van zo'n uitgangspunt alleen is echter onvoldoende. Het zal uiteindelijk moeten gaan om de toepassing ervan in de praktijk. Ook een principe als *do no harm* kan immers verstrikt raken in de eerder beschreven reflexen en frustraties. Voor politici, bestuurders en ambtenaren betekent dit een omslag in denken en doen, die niet van de ene op de andere dag is gerealiseerd. Ze zullen zich een dergelijk uitgangspunt eigen moeten maken en dit verankeren in hun werkwijzen. We komen daar in paragraaf 4.3 op terug.

Daar komt bij dat de transformatie in het sociaal domein verder reikt dan de introductie van frisse burgerinitiatieven. Zeker in het kader van de decentralisaties zijn de spelers niet zozeer (kleinschalige) burgerinitiatieven als wel grote maatschappelijke zorg- en welzijnsinstellingen waarin veel publiek geld omgaat en waarvoor uitgebreide wet- en regelgeving bestaat. Welke richtinggevende principes gelden hier bij het bevorderen van samenredzaamheid en sociale innovatie? En ook hier: hoe kunnen deze (mooie) uitgangspunten beklippen zonder verstrikt te raken in de krachten van bureaucratie en gelijkheid?

#### 4.2 Maatschappelijke doelstellingen centraal

In de aansturing van maatschappelijke organisaties zou voor gemeenten een eerste principe leidend moeten zijn: verschil in aanbod en organisatie toestaan en stimuleren. De overheid heeft weliswaar een belangrijke systeemverantwoordelijkheid bij de organisatie van de ondersteuningsstructuur, maar de uitvoering van die ondersteuning is een verantwoordelijkheid van de organisaties zelf. Vanuit hun zelfgekozen missie en strategie zijn maatschappelijke zorg- en welzijnsorganisaties verantwoordelijk voor de wijze waarop ze de ondersteuning vormgeven. Daar is niet één manier voor. Maatschappelijke organisaties zullen niet alleen de ruimte moeten krijgen, maar ook de ruimte moeten nemen zich te onderscheiden, eigen zorgconcepten te ontwikkelen en daarin voortdurend flexibel op de samenleving in te spelen. Daarin is de legitimatie voor hun bestaan te vinden. Die ligt niet bij de overheid, maar bij de doelgroep voor wie zij in het leven zijn

geroepen, óók als ze financiering uit de rijkskas ontvangen (vgl. RMO 2009; 2010).

Een tweede richtinggevend principe is om niet het voortbestaan van de organisatie (hoe begrijpelijk ook) als doel voorop te plaatsen, maar het aansluiten op de veranderende vraag uit de samenleving. Dat betekent dat maatschappelijke doelstellingen van de organisatie centraal komen te staan, ook in de (financiële) aansturing vanuit de gemeente. Het zorgaanbod van maatschappelijke organisaties bekostigen op basis van input of output (aantal gewerkte uren, aantal afgewerkte adressen en dergelijke criteria) is demotiverend voor professionals en cliënten als dit weinig ruimte biedt aan professionals en hun organisaties om innovatief en effectief te werken. Financiering gericht op output kan zelfs contraproductief werken als bijvoorbeeld jeugdzorginstellingen worden gefinancierd op basis van het aantal uithuisplaatsingen, of verslavingsinstellingen vanuit de kwantiteit van deelname aan het aantal afkickprogramma's. De organisatie gaat zich dan niet op het maatschappelijk doel richten (dat wordt immers niet gefinancierd), maar op het aantal deelnemers aan de programma's. Het instrument wint het van het doel, met alle perversiteit als gevolg (vgl. RMO 2012b). Een focus op het bereiken van maatschappelijke doelstellingen daarentegen geeft een inhoudelijke drijfveer aan het werk. Hoe zorg ik dat meer ouderen in deze wijk zichzelf goed redden of minder eenzaam zijn? Hoe kan het wijkteam bijdragen aan het versterken van de sociale cohesie? En hoe zorgen we ervoor dat mensen met een verstandelijke handicap meer deelnemen aan de wijkactiviteiten?

Een focus op het bereiken van maatschappelijke doelen leidt bovendien tot een aanzienlijk betere kwaliteit en op den duur tot goedkopere en efficiëntere hulpverlening (Seddon 2013). Dat laatste toont het hierna volgende voorbeeld van zorginstelling Philadelphia, die zo'n 7000 cliënten ondersteunt en verzorgt. Na een grondige herziening van het werkproces en de bedrijfsvoering bleken minder arbeidsplaatsen nodig om de cliënten zorg en ondersteuning te verlenen. Het voorbeeld van de deelgemeente Rotterdam Centrum laat zien dat het benoemen van maatschappelijke doelen ruimte laat aan organisaties om te bepalen hoe zij daarop willen inspelen met hun aanbod.

[Zorginstelling Philadelphia begeleidt mensen met een verstandelijke beperking, deels in kleinschalige woonvoorzieningen \(door AWBZ en Wmo](#)

gefinancierd), deels door het verlenen van ambulante (Wmo-gefinancierde) zorg. Onlangs werd het roer omgegooid om de organisatie beter af te stemmen op wat de cliënt nodig heeft. Aanleiding vormden de hoge kosten van en verminderde subsidies voor zorgverlening. Dat bracht een dialoog op gang over wat nodig is en hoe zelfredzaamheid van mensen en het sociale netwerk beter tot hun recht kunnen komen. Soms kunnen mensen met een beperking bijvoorbeeld best met het openbaar vervoer reizen en is speciaal vervoer niet nodig. Bewoners van de woonzorgcomplexen doen nu meer zelf in plaats van het aan een hulpverlener over te laten. Dat versterkt de eigenwaarde van cliënten en leidt tot een grotere cliënttevredenheid. Ook de ambulante zorgverlening is gericht op wat mensen zelf nog kunnen. Professionals doen in het nieuwe werkproces weer meer waarvoor ze zijn opgeleid en kwaliteit wordt weer in de handeling zelf gelegd, alle (door de inspectie vereiste) afvinklijstjes met kwaliteitscriteria ten spijt.

Met ingang van 2013 koopt de deelgemeente Rotterdam Centrum zorg en welzijn gebiedsgericht in. Door deze vernieuwende manier van aanbesteden wil de deelgemeente bereiken dat de tot dan toe bij Radar (backoffice) en Kwadraat (frontoffice) gescheiden circuits van zorg- en welzijnsdiensten beter met elkaar worden verbonden én het aanbod beter wordt afgestemd op de maatschappelijke vraag. Het beoogt twee maatschappelijke doelen: het verhogen van de burgerparticipatie en goede ondersteuning van kwetsbare bewoners. In het aanbestedingsdocument staan alleen de te bereiken doelen omschreven (en niet het hoe). Voorbeelden van doelen zijn het realiseren van één ingang tot zorg- en welzijnsdiensten die laagdrempelig en toegankelijk is voor alle bewoners en in het bijzonder voor kwetsbare groepen, en het realiseren van een aanbod van zorg- en welzijnsdiensten dat de zelfstandigheid bevordert en de zelfredzaamheid van de bewoners en in het bijzonder de kwetsbare groepen verhoogt. De prestatie-indicatoren richten zich op het gewenste maatschappelijke effect zoals minder taalachterstanden, minder ervaren overlast door jongeren en meer vrijwilligers.

Voor gemeenten ligt hier dus een direct aangrijpingspunt, namelijk in de wijze van financiering. Tot nu toe was er vaak sprake van het  $P \times Q$ -principe. Het budget staat dan gelijk aan de prijs voor een traject of zorgproduct (P) maal het aantal gevallen waarin die kosten worden gemaakt (Q). Dat betekent grofweg hoe meer productie, hoe groter het

budget voor de instelling. Het accent ligt dan snel op het leveren van diensten en producten in plaats van op het beoogde doel. In het genoemde voorbeeld: het is lucratiever om een kind uit huis te plaatsen dan om ouders te ondersteunen en het kind thuis te houden.

Om de beweging naar meer samenredzaamheid van burgers en sociale innovatie mogelijk te maken is het noodzakelijk om nieuwe financiële prikkels te ontwikkelen. Populatiegerichte bekostiging is zo'n constructie. Zorgaanbieders krijgen dan per inwoner een bedrag, ongeacht of deze mensen gebruikmaken van zorg. Dat stimuleert preventiegericht en doelmatig werken, want hoe redzamer de burger, hoe minder aanspraak zal worden gemaakt op maatschappelijke ondersteuning. De maatschappelijke doelen zullen veel meer voorop moeten staan in de financiering, evenals cliënttevredenheid en tevredenheid van verwijzers en andere betrokkenen. Op deze manier kan een risico van populatiegerichte bekostiging, namelijk onderbehandeling (KMPGplexus 2013), worden tegengegaan.

Door een populatiegebonden bekostiging worden maatschappelijke organisaties en professionals in de uitvoering medeverantwoordelijk voor een goede inzet van middelen. Zij kunnen er zo zelf voor zorgen dat de zwaarste cliënten de zwaarste zorg krijgen. Dat geeft meer ruimte voor eigen inzicht en maatwerk en tevens een betere beheersing van de kosten. Ook hier hebben gemeenten een sturende rol, bijvoorbeeld door professionals en organisaties meer vrijheid te geven om de middelen te ontschotten. Ontschotting bevordert de samenwerking tussen professionals en biedt hen ruimte in het maken van eigen afwegingen, gericht op de specifieke hulpbehoefte van een cliënt (vgl. RMO 2008). De decentralisaties naar de gemeenten bieden daarvoor nieuwe kansen.

Een focus op maatschappelijke doelen geeft gemeenten ook een aangrijpingspunt voor de inzet van monitoring. Veel huidige (overheids) monitors richten zich primair op de mate waarin organisaties voldoen aan toetsingsinstrumenten, en monitoren daarmee niet de inhoud (Vermaak 2010). Met een focus op maatschappelijke doelstellingen ontstaat ruimte voor een gevarieerde inzet van monitoring. Niet centraal en overheids-gestuurd, maar lokaal en mede vanuit maatschappelijke organisaties. Zij bepalen dan in samenspraak met de gemeente en ook met hun achterban of doelgroep waarop zij willen worden beoordeeld en op welke wijze dat wordt gemonitord. In plaats van anonieme monitors kan monitoring dan ook via bijvoorbeeld feedback-, evaluatie- en/of tevredenheidsgesprekken

plaatsvinden, met opdrachtgevers en cliënten, maar ook met collega's van andere organisaties.

Gemeenten zullen de ruimte moeten grijpen om nieuwe systemen van financiering, aanbesteding en monitoring te hanteren bij maatschappelijke zorg- en welzijnsorganisaties (vgl. RMO 2002). Op welke systemen zij uitkomen is niet op voorhand te zeggen. Dat zal zich ontwikkelen in samenspel met maatschappelijke spelers. Uitgangspunt is steeds dat de aanbestede zorg en ondersteuning aansluiten op de veranderende vraag uit de samenleving, juist ook als dat betekent dat er verschil ontstaat, binnen de eigen gemeente en met andere gemeenten. Dat doet op gemeenten een beroep om de verleiding te weerstaan om op lokaal niveau hetzelfde te blijven doen wat het rijk tot dusver deed, want daarmee laten zij de kans liggen om verschil te maken.

Het centraal stellen van maatschappelijke doelstellingen en sturen vanuit de inhoud raakt niet alleen de sturing van het systeem (zoals op financiering, aanbesteding en monitoring), maar ook de wijze waarop binnen het systeem omgegaan wordt met specifieke vragen en behoeften (zie ook RMO 2006). Uitgangspunt is de unieke hulpvraag vanuit de leefwereld van de hulpvrager, niet de bestaande procedure of het beschikbare aanbod. Als dat het vertrekpunt is, dan zullen maatschappelijke organisaties, en ook overheden zelf, ervaren dat er ook binnen de bestaande regelgeving veel mogelijk is, zoals gelegitimeerd en beargumenteerd uitzonderingen maken. Dit is niet altijd eenvoudig en soms is een extern duwtje nodig, zoals in de hierna volgende voorbeelden.

Cor Hergaarden heeft in verschillende organisaties gewerkt als eindverantwoordelijke voor zorgprofessionals. Zijn ervaring is dat professionals handelingsruimte en bestuurlijke dekking nodig hebben om te kunnen doen wat nodig is. En dan kan er veel veranderen. Professionals nemen dan beter beslissingen waarvoor ze voorheen zouden terugdeinzen. Soms zullen zij risicovol moeten opereren buiten de eigen organisatie. Maar dat is in feite inherent aan het werk: professionals zullen altijd in een situatie komen die risico's met zich meebrengt. Wanneer die risico's gedekt worden, zijn het geen risico's meer. Het start bij dekking die professionals krijgen van hun leidinggevenden. 'Ze moeten weten ze dat ze dag en nacht kunnen bellen. De eerste regel moet zijn dat ze altijd mogen bellen als er iets is en iemand



onzeker is. Ten tweede moet duidelijk zijn dat niet de zorgprofessional, maar de eindverantwoordelijke zich moet verantwoorden als er gelazer komt. Ten slotte moet de organisatie het opnemen met de inspectie.' Binnen die kaders nemen professionals altijd hun verantwoordelijkheid en doen ze dingen met goed verstand van zaken. Als ze gekke dingen doen, doen ze dat weloverwogen. Bovendien blijken dan vaak ook simpelere en goedkopere oplossingen bedacht te worden.

Een man wiens benen geamputeerd zijn vanwege suikerziekte krijgt vanuit de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) een handgedreven rolstoel. Zijn vrouw heeft eveneens mobiliteitsproblemen door astma en zwaarlijvigheid. Omdat zelfstandig lopen niet lukt, heeft ze recht op een Canta, een klein autootje. De gemeente Amsterdam denkt mee en past de auto op haar verzoek aan de lichamelijke beperking van haar man aan. Gedurende een aantal jaren maakt het echtpaar naar tevredenheid gebruik van de voorziening.

Als de vrouw overlijdt, vordert de gemeente het wagentje terug – het was immers voor de vrouw geïndiceerd. Zou de gemeente hiervan afwijken en een uitzondering maken, dan is het hek van de dam. Na veel media-aandacht herziet de gemeente echter haar besluit. Onder de vermelding dat 'voor alle volgende echtparen die in dezelfde situatie komen te verkeren dezelfde uitzondering wordt gemaakt,' geeft de gemeente de Canta alsnog aan de man terug. Nadien ontvangt de gemeente weliswaar veel verzoeken van mensen die ook in aanmerking willen komen voor een Canta, maar die kan ze op goede gronden afwijzen. Elke situatie is uniek en lijkt niet op die van het echtpaar in kwestie.

Als systeemverantwoordelijke zal de gemeente er dus op gericht moeten zijn om situationeel handelen en maatwerk, afgestemd op de specifieke hulpvraag en mogelijkheden van de cliënt, meer ruimte te geven. De nieuwe Wmo maakt het mogelijk om in de beweging naar samenredzaamheid en sociale innovatie veel meer aandacht te besteden aan dergelijk maatwerk. Maar het aangeven van deze richting is één, het daadwerkelijk veranderen in die richting is iets anders, gegeven de krachten en tegenkrachten die met veranderingen gepaard gaan. Hoe kunnen de principes in de praktijk worden toegepast en beklijven? En welke rol spelen daarin de belangen, onzekerheden en angsten die het veranderingsproces frustreren?

Hiervoor gaan we te rade bij inzichten uit de veranderkunde. Wat is er nodig om veranderingen succesvol te laten plaatsvinden?

#### 4.3 Verandering organiseren

‘Je begrijpt het pas als je het hebt ervaren.’ Het lijkt een gratuite uitspraak, maar het is eigenlijk de kern van elke succesvolle leerervaring en ook wezenlijk om verandering te realiseren. Mensen leren en veranderen door het zelf te doen, door anderen dat te laten zien en door erover te vertellen. Verandering is in wezen een intern proces. ‘Het kwartje’ valt bij iedereen op een ander moment, naar aanleiding van unieke ervaringen. Soms gebeurt dat snel, soms langzaam. Maar dat het kwartje valt, dat de noodzaak tot verandering intrinsiek gevoeld wordt, is cruciaal voor het welslagen van verandering (Sinek 2009). Verandering is een ingewikkeld en ergens ook ongrijpbaar proces, dat desondanks of misschien wel juist daarom actie en organisatie vergt.

Doorgaans wordt verandering ‘uitgerold’: er wordt van bovenaf bepaald wat er moet veranderen, hoe een organisatie of een professional moet gaan werken, om zo af te koersen op een vooraf gestelde uitkomst. Maar het hantieren van het uitgangspunt dat mensen voor elkaar gaan zorgen biedt nog geen garantie dat de werkwijze ook in de praktijk verandert. En het formeren van een sociaal wijkteam biedt nog geen garantie dat professionals daadwerkelijk anders gaan opereren (vgl. VNG 2013). Evenmin zullen gemeenten er als vanzelf in slagen om burgerinitiatieven niet voor de voeten te lopen als zij gewend zijn om die juist bij de arm te nemen. Verandering is niet iets dat je makkelijk van hogerhand kunt opleggen. Dat werkt niet, omdat mensen zich de (noodzaak tot) verandering niet hebben eigengemaakt en er onvoldoende oog is voor de tegengestelde krachten en belangen die op het veranderingsproces van invloed zijn. Succesvolle verandering vraagt om veel actie en flinke inspanningen bij uitvoerders, maar zeker ook bij leidinggevendenden, bestuurders en beleidsmakers.

Waaruit bestaat die inspanning? De eerste stap is erkennen dat de verandering naar samenredzaamheid en sociale innovatie niet van de ene op de andere dag is gerealiseerd, dat die niet kan plaatsvinden volgens een strak en lineair schema, en dat er dus ruimte moet zijn om te leren, te experimenteren

en rekening te houden met allerlei onverwachte gebeurtenissen en interventies (Scott 1998). Het is een kwestie van trial-and-error, van uitproberen wat werkt en vervolgens doen wat nodig is. Het is een route van proefondervindelijk werken, resultaten boeken, evalueren, de werkwijze bijstellen en deze in de organisatie verankeren (Vermaak 2009, 2012; Van Veelen en Regeer 2014).

Binnen zorgorganisaties zullen professionals hun eigen werkwijzen opnieuw moeten bezien en zich afvragen of hun bestaande werkzaamheden nog voldoende bijdragen aan de gewenste maatschappelijke doelen. Alleen dan komen ze tot eigen inzichten, worden ze mede-eigenaar van de veranderde aanpak (Schulman et al. 2013; Verhaar 2014) en kan de verandering beklijven en zich desgewenst verder verspreiden (Van Kuijk 2014). Een dergelijke proefondervindelijke route stelt het zoeken en tasten naar de juiste interventie bij een unieke hulpvraag centraal, met inachtneming van wat mensen binnen hun mogelijkheden en context zelf kunnen. Niet de strakke categorisering, het daaruit voortvloeiende aanbod en de inperkende regelgeving staan centraal, maar de vraag waar de persoon in kwestie het meeste bij gebaat is en welke interventies daarvoor mogelijk zijn. Dat kan ook voor bepaalde delen van de gemeentelijke organisatie het geval zijn, bijvoorbeeld die met burgerinitiatieven te maken hebben. De Hobbyloods in Meliskerke die we in paragraaf 2.1 opvoerden is daarvan een voorbeeld.

De zoekende en tastende werkwijze gericht op samenredzaamheid en sociale innovatie ontstaat echter niet vanzelf. Iedere betrokkene heeft weliswaar zijn eigen leercurve en elke (hulp)vraag is onvergelijkbaar met een andere, maar het vraagt om een vorm van systematische organisatie en dus van bestuurders en leidinggevendenden om zich daarvoor in te spannen en ruimte te maken. Veranderen is letterlijk tijd maken om te leren, om te reflecteren op bestaande werkwijzen en na te gaan of deze nog wel stroken met het maatschappelijke doel en de beoogde verandering. Wil een organisatie als geheel veranderen, dan is het noodzaak de nieuwe werkwijzen te verankeren en te laten beklijven. Gebeurt dit niet, dan blijven ze beperkt tot een enkele professional of een goedwillende leidinggevende, maar worden ze niet geborgd in de organisatie (Geuijen 2011). De kennis over sociale innovatie werkt niet door op systeemniveau. De verandering blijft beperkt tot een afgebakende groep, maar bereikt niet het *tipping point* (vgl. Kruijer en Kruijer 2013). De innovatieve praktijken blijven als geitenpaadjes bin-

nen het bestaande systeem en krijgen geen algemene ingang. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij succesvolle proeftuinen waar de opgedane kennis en kunde na het stopzetten van de projectsubsidie of het vertrek van een sleutelfiguur vervolgens alras het onderspit delven. De succesvolle ervaringen blijven steken en sterven uiteindelijk een langzame dood, omdat er geen verbinding plaatsvindt met anderen die voor dezelfde opgaven staan. Nieuwe praktijken stollen zo onvoldoende in structuren.

Een tweede belangrijke stap is daarom dat de leerervaringen niet in afzonderlijke praktijken blijven hangen, maar met anderen binnen of buiten de organisatie worden gedeeld (Van der Steen et al. 2013). Een methode daartoe is de invoering van zogeheten *feedbackloops*. Feedbackloops zorgen voor een verbinding tussen de gesprekken binnen de verschillende niveaus (uitvoering, management en bestuur) van een organisatie of daarbuiten, zodat iedereen in aanraking komt met eventuele knelpunten, en de organisatie en sector permanent uitgedaagd worden zichzelf van binnenuit te vernieuwen. Via georganiseerde gesprekken stelt de professional zijn leidinggevende op de hoogte wanneer een systeemkenmerk of een afgekondigde maatregel de uitvoering in de weg staat. Als blijkt dat de uitvoering op een terugkerend punt wordt gehinderd, dan neemt de leidinggevende of bestuurder die belemmering weg of schaaft het wegnemen ervan op naar een hoger niveau. Het systeem wordt zodanig geënt dat uitvoerenden kunnen doen wat nodig is (Gerritsen 2011; 2014). Daarmee komt een flexibeler, adaptief systeem tot stand dat sensitief blijft voor veranderingen in de samenleving.

Een dergelijke verandering vraagt dus ten derde – en dat is cruciaal – om actief handelen, niet in de laatste plaats van leidinggevendenden. Dat is het paradoxale aan de transformatie naar samenredzaamheid en sociale innovatie. Verandering van onderop vraagt om actie van bovenaf, niet om de verandering af te kondigen, te kopiëren of op te leggen, maar om leeromgevingen te creëren die mensen uitnodigen de vernieuwing aan den lijve te ondervinden. Niet door het uitrollen van goede voorbeelden en *best practices* naar elders (zie ook Kooijman 2013), maar door het inrollen van nieuwe werkwijzen in de organisatie of een samenwerkingsverband (Gerritsen 2014). Verandering kan dan plaatsvinden op verschillende niveaus. Het (midden)management zet bijvoorbeeld een veranderingstraject in gang, professionals krijgen de ruimte om te experimenteren en het bestuur voorziet in bestuurlijke dekking (Gerritsen 2014). Leidinggeven krijgt zo een

andere inhoud, niet verbonden aan een positie of een functie, maar aan de competentie om verandering mogelijk te maken (Huxham en Vangen 2005, in Schruijer 2011). Deze leidinggevendenden zetten in alles het maatschappelijke doel voorop en heffen indien nodig zelfs hun eigen afdeling of organisatie op als dat bijdraagt aan het gezamenlijk van onderop tot stand gekomen maatschappelijke doel. Het voorbeeld hierna toont dat door het creëren van een leeromgeving waar medewerkers successievelijk aan deelnamen, de ruimte werd genomen om het werk anders te gaan benaderen.

Bij Jeugdbescherming Regio Amsterdam startte in 2011 een groep van tien gemotiveerde medewerkers met een kritische analyse van de werkprocessen. In de daaropvolgende maanden rolden andere medewerkers in dit verandertraject. Kern van dit 'inrollen' was het reflexief handelen: ervaren van het doen wat nodig is, communiceren over wat lukt en wat niet, reflecteren op het handelen en feedback aan collega's geven en vragen. Het zich zo zelf eigen maken van een nieuwe houding en werkwijze is daarmee geen aangeleerde truc. In een iteratief proces zijn op basis van de ervaringen van medewerkers telkens aanpassingen gedaan op systeemniveau. Het gevolg is dat de organisatie een levend systeem wordt waarin uitwisseling plaatsvindt tussen alle lagen. Doelen in de oude werkwijze waren protocollen volgen, zo efficiënt mogelijk werken, de eigen organisatie en het netwerk tevredenstellen. Met het Generiek Gezinsgericht Werken (GGW) als focuspunt zijn nieuwe werkprocessen gevormd waarin de cliënt – de veiligheid, het kind – centraal staan. Werkzaamheden die niet bijdragen aan dit centrale doel worden vermeden. Oude specialismen hebben plaatsgemaakt voor gezinsmanagers en iedereen is bevoegd voor het werken binnen verschillende juridische kaders.

(Bron: Van Veelen en Regeer 2014)

Door op deze wijze de verandering vorm te geven ontstaat een opening om tegemoet te komen aan de eerder beschreven fricties in het proces van transformatie naar samenredzaamheid en sociale innovatie. Door het individuele en unieke resultaat centraal te stellen, kunnen hulpvragers het vertrouwen krijgen dat ze niet tussen wal en schip vallen. Ze ontvangen weliswaar niet langer de zorginterventie waar ze voorheen recht op hadden, maar wel de interventie die passend is vanuit hun behoefte en situatie. En juist het inbrengen van hun zorgen en onzekerheden kan helpen om

vanuit wederkerigheid en welbegrepen eigen belang te komen tot een betere individuele en maatschappelijke oplossing.

Ook de nieuw te ontwikkelen verhouding tussen zorgvragers, vrijwilligers en professionals kan het beste worden ingebracht in een constructieve dialoog. Wanneer zorgen, onzekerheden en verschillende percepties in overzichtelijke casussen bespreekbaar worden, ontstaat er een productief perspectief (Schruijer 2013). Terwijl belangen en frustraties in een traditioneel implementatieproces weinig aan bod komen (de voorgeschreven manier staat immers centraal), vormen ze in een adaptief leersysteem een schakel om tot verandering te komen. Door spanningen en emoties aandacht te geven (en uit het persoonlijke niveau te halen) komen onderliggende patronen bloot te liggen en ontstaan creatieve impulsen om zich in te zetten voor maatschappelijke doelen (Stam 2013; Schruijer en Vansina 2007). Niet langer is er de reflex om conflicten te mijden en daarmee relevante verschillen te verdoezelen, maar is er de inzet om verschillen en potentiële conflicten te benutten voor verandering en innovatie (Vermaak 2009).

Ten slotte, ook de nieuw te ontwikkelen verhouding tussen overheid, maatschappelijke organisaties en cliëntenorganisaties krijgt het beste vorm door met feedbackloops uit te proberen 'wat werkt'. Op basis van cocreatie kunnen ideeën van cliënten en veranderingen vanaf de werkvloer een rol spelen in het bereiken van maatschappelijke doelen. Beslissingen over noodzakelijke aanpassingen in de sturing en bekostiging worden mede in dat licht genomen (zie paragraaf 4.2). Het is geen zaak van de overheid alleen, maar het moet een gezamenlijke zoektocht zijn naar verbeteringen in het systeem, met respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden.

#### 4.4 Conclusie

Complexe veranderingen zoals die zich nu in het sociaal domein ontvouwen, zijn niet makkelijk te plannen, te implementeren of uit te rollen. Een nieuwe wet of verordening maken is niet voldoende. Wil de overheid met de Wmo bijdragen aan een duurzame verandering in het gedrag van burgers of het werk van maatschappelijke organisaties, dan zal zij een aantal richtinggevend principes serieus moeten nemen en er werk van maken dat veranderingen echt tot stand komen.

Het is voor overheden de grote kunst om niet in de valkuil te stappen van het uitrollen van een nieuw systeem. Dat doet geen recht aan de specifieke behoeften van hulpvragers en hulpverleners en de specifieke situatie in de gemeenten. Dit betekent dat gemeenten duidelijk moeten zijn over de financiële kaders, maar verder niet te makkelijk top-down regels aan maatschappelijke organisaties moeten opleggen. En al helemaal niet aan maatschappelijke initiatieven die burgers zelf nemen. Samenredzaamheid en sociale innovatie is juist iets van de civil society waar de overheid in principe niets heeft te zoeken.

Het betekent vooral dat er een dialoog op gang komt binnen organisaties en tussen betrokken partijen. Professionals – bij maatschappelijke organisaties en gemeenten – die met burgerinitiatieven of met hulpvragen van burgers te maken hebben, zullen zich niet meer simpelweg achter regels, protocollen of domeinafbakeningen mogen verschansen, maar zullen vanuit de praktijk en de specifieke hulpvraag moeten leren te doen wat nodig is, ervaringen te delen en aansluiting te houden met andere delen van de organisatie of het samenwerkingsverband. Van leidinggevend en bestuurders vraagt het dat ze ruimte maken om te leren van de praktijk en van elkaar. Dat kost in het begin wellicht extra tijd en inspanning. Op den duur zal het ertoe bijdragen dat er een adaptief systeem ontstaat dat meer geënt is op de leefwereld van mensen.

# 5

## *Conclusies en aanbevelingen*

Hoe ziet de rol van de overheid er in het sociaal domein uit als zij samenredzaamheid en sociale innovatie als uitgangspunt neemt? En wat kan zij doen om de beoogde transformatie breder ingang te laten vinden? Dat was de vraag die in dit advies centraal stond. Dat de samenleving zich in een richting beweegt van samenredzaamheid en sociale innovatie, is duidelijk. De veelsoortige maatschappelijke initiatieven en vernieuwende werkwijzen die uitgaan van de leefwereld van mensen getuigen daarvan. Er is veel energie, er zijn ook de nodige zorgen en onzekerheden. Is samenredzaamheid wel voor iedereen weggelegd? Raken kwetsbare burgers niet tussen wal en schip? Zorgen ook over nieuwe verhoudingen tussen cliënten, vrijwilligers, mantelzorgers, professionals en overheden. Wie is aan zet? Wat zijn de verschillende verantwoordelijkheden? Wie intervenueert waar en wanneer? Deze zorgen gaan gepaard met onzekerheden. Onzekerheden bij organisaties of ze nog subsidie ontvangen, bij professionals of ze hun baan behouden, bij gemeenten hoeveel mensen ze als cliënt binnen hun grenzen kunnen verwachten, en bij de cliënten of ze nog wel hun vertrouwde hulpverlener terugzien.

Zorgen en onzekerheden dagen het proces van transformatie uit, maar kunnen het ook frustreren. Elke verandering, zeker een grootschalige als die in het sociaal domein, gaat gepaard met emoties, fricties en frustraties. Enerzijds zijn die functioneel om tot verandering te komen, anderzijds kunnen ze, als ze niet worden uitgesproken of geadresseerd, het proces van verandering belemmeren. Als irritatie en onmacht de boventoon voeren, trekken mensen en organisaties zich terug in hun (organisatie)belang en zoeken ze houvast in vertrouwde procedures en werkwijzen. En het probleem is dat de transformatie toch al plaatsvindt in een krachtenveld van ingesleten patronen en sturingsmechanismen die haaks staan op de beweging naar samenredzaamheid en sociale innovatie.



Het erkennen van bovenstaande 'frustrerende krachten' is essentieel om de transformatie een kans van slagen te geven. Het betekent dat niet alleen een perspectief nodig is op de *richting* van de transformatie – die is al in veel rapporten en adviezen beschreven – maar ook een strategie om de zorg en hulpverlening daadwerkelijk in die richting te brengen. Het gaat niet alleen om de inhoud van de richting, maar ook om de route om er te komen; niet alleen om het waarom, maar ook om het hoe.

Dat brengt ons tot drie sets van aanbevelingen. De eerste twee gaan over hoe gemeenten zich moeten verhouden tot nieuwe burgerinitiatieven en maatschappelijke zorg- en welzijnsorganisaties, de derde over hoe de nieuwe verhoudingen ook in de praktijk tot andere werkwijzen leiden die stroken met de gedachte van samenredzaamheid en sociale innovatie. We vatten deze aanbevelingen samen.

Aanbevelingen voor de gemeente bij nieuwe burgerinitiatieven:

- schaad ze niet met interventies, laat ze met rust;
- behandel hun verzoeken voor vergunningen of facilitaire of morele ondersteuning vanuit maatschappelijke meerwaarde;
- ondersteun ze bij praktische hindernissen, bijvoorbeeld via huisvesting;
- waardeer ze door ze te erkennen, roem ze omdat ze het cement van de samenleving vormen en belangrijk zijn voor de sociale cohesie;
- weersta de verleiding tot monitoring;
- ga niet over tot verspreiding van nieuwe initiatieven.

Aanbevelingen voor de gemeente bij maatschappelijke organisaties:

- erken dat ze verantwoordelijk zijn voor de inhoud van zorg en hulp;
- stimuleer verschil in aanbod en organisatie;
- financier niet op basis van productie, maar op basis van populatie en maatschappelijke doelen;
- maak professionals medeverantwoordelijk voor de beheersing van de kosten in de zorg;
- ontschot de financiering zodat professionals meer ruimte krijgen om te doen wat nodig is;
- monitor geen producten of processen, maar maatschappelijke doelen, en sta ook hier variatie toe;
- organiseer kritiek, zet maatschappelijke meerwaarde centraal en bied zo zekerheid in een beweging vol onzekerheden.

Aanbevelingen om de verandering in de praktijk te realiseren:

- erken dat verandering niet vanzelf plaatsvindt, maar organisatie vergt;
- leg de verandering niet van bovenaf op, rol haar niet uit en implementeer niet; verandering slaagt als iedereen het zich op eigen wijze eigen maakt;
- zorg als bestuurder of leidinggevende in organisaties dat je weet wat er echt gebeurt in de wijk door daarover in gesprek te zijn met de wijkteams;
- wijk af van de standaardoplossing als de praktijk daarbij gebaat is;
- schrap procedures en protocollen of pas ze aan wanneer de oude niet bijdragen aan maatschappelijke doelstellingen of ze zelfs schaden;
- organiseer leeromgevingen om te reflecteren op de werkwijzen en deze telkens weer aan te passen aan de beoogde maatschappelijke doelstelling;
- zorg voor permanente feedbackloops en creëer zodoende nieuwe verhoudingen met andere betrokkenen om de nieuw opgedane inzichten te verankeren in de organisatie of het samenwerkingsverband;
- zet als leidinggevende maatschappelijke doelen voorop, zelfs als dat botst met het belang om als organisatie te overleven.

Tot slot: het sociaal domein staat voor een van de grootste veranderingsoperaties ooit, in termen van financiering, van verschuivende verantwoordelijkheden en verhoudingen en van een andere aanpak om mensen die hulp en zorg nodig hebben te ondersteunen. Dat gaat niet van de ene op de andere dag, maar vergt een lange adem. De verandering zal uiteindelijk moeten komen van mensen die samenredzaamheid en sociale innovatie in praktijk brengen.

# Literatuur

- Aslander, M. en E. Witteveen (2012). *Easycratie. De toekomst van werken en organiseren*. E-book.
- AWT (2014). *De kracht van sociale innovatie*. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Blokker, E. (2013). *Transformeren voor gevorderden. Actieonderzoek Hemelse modder Zaanstad*. Leiden: Instituut voor Publieke Waarden.
- Bochove, M. van, I. Verhoeven en S. Roggeveen (2013). Sterke vrijwilligers, volhardende professionals. Nieuwe verhoudingen door de Wmo. In: T. Kampen, I. Verhoeven en L. Verplanke (red.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (p. 187-203). Amsterdam: Van Gennep.
- Boele, A., P. van Houwelingen en P. Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boer, N. de, A. van Diepen en L. Meijs (2013). *Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Boer, N. de en J. van der Lans (2013). In: De verzorgingsstaat voorbij. Essay De stad als sociaal laboratorium. *Groene Amsterdammer*. 3 oktober 2013.
- Brink, G. van den (2011). *Eigentijds idealisme. Een afrekening met het cynisme in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brink, G. van den, M. van Hulst, L. de Graaf en T. van der Pennen (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma.
- Broese van Groenou, M.I. (2012). *Informeel zorg 3.0. Schuivende panelen en een krakend fundament*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- BZK (2013). *De Doe-Democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Diers, J. (2013), In: M. Zuithof (2013). Je hebt je community work in elke buurt nodig. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* (2), p. 4-6.

- Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Gerritsen, E. (2014). *Hoe overleef je als gemeente de transitie jeugdzorg? 55 tips voor deskundig opdrachtgeverschap*. Amsterdam: Jeugdbescherming Regio Amsterdam.
- Geuijen, K. (2011). Samenwerken in publieke netwerken.  
In: M. Noordegraaf, K. Geuijen en A. Meijer (red.), *Handboek publiek management* (p. 97-114). Den Haag: Boom Lemma.
- Grootegoed, E. (2013). Van claimcultuur naar schaamtecultuur.  
In: T. Kampen, I. Verhoeven en L. Verplanke (red.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (p. 81-92). Amsterdam: Van Gennep.
- Huijs, S. (red.) (2013). *Publieke Pioniers. Inspiratie langs gedurfde wegen*. Den Haag: Opmeer drukkerij bv.
- Hurenkamp, M. en E. Tonkens (2011). *De onbeholpen samenleving. Burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Huxham, C. en S.E. Vangen (2005). *Managing to Collaborate*. London: Sage.  
Aangehaald in S. Schruijer (2011).
- Jager-Vreugdenhil, M. (2012). *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Komter, A. (2003). *Solidariteit en de gift: sociale banden en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kooijman, B. (2013). Nooit meer uitrollen. In: *Binnenlands Bestuur*, 27 september 2013, p. 38-41.
- KMPGplexus (2013). *Populatiebeposting: waarom, wat en hoe?* <http://www.kpmg.com/NL/nl/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/PDF/Healthcare/Populatiebeposting-waarom-wat-en-hoe.pdf>
- Kromhout, M., P. Feijten, F. Vonk, M. de Klerk, A.M. Marangos, W. Mensink, M. den Draak en A. de Boer (red.) (2014). *De Wmo in beweging. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kruiter, A.J. en H. Kruiter (2013). *De praktijk als landingsbaan*. Leiden: Instituut voor publieke waarden.

- Kruiter, A.J. en W. van der Zwaard (2014). *Dat is onze zaak. Over eigenaarschap in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Kuijk, J. van (2014). *Van evidence-based naar science-based?* Geraadpleegd op 18-02-2014 via <http://www.kennisland.nl/filter/opinies/van-evidence-based-naar-science-based>
- Kwekkeboom, R. (2011). Het vierde baken. De verhouding tussen formeel en informeel. In: *Vangnet*, mei, p. 8-9.
- Linders, (2011). *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*. Sdu-uitgevers.
- Maaren, J. van (2013). *Kok Rahal Lamlih mag niet koken voor daklozen in Breda: 'Dit doet pijn'*. Omroep Brabant, 20 februari 2013.
- Meere, F., A. Hamdi & J. Deuten (2013). *Het is de integrale aanpak die werkt: Evaluatie na één jaar Utrechtse Buurtteams Krachtig*. Utrecht: Verwey Jonkers Instituut.
- Noordegraaf, M., K. Geuijen en A. Meijer (red.) (2011). *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma.
- Putters, K. (2013), In: N. de Boer en J. van der Lans (2013). *De verzorgingsstaat voorbij. Essay De stad als sociaal laboratorium*. In: *Groene Amsterdammer*. 3 oktober 2013.
- RMO (2002). *Bevrijdende kaders*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2004). *Verskil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Den Haag: SWP.
- RMO (2006). *Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de Wmo*. Den Haag: SWP.
- RMO (2008). *De ontkooking voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Den Haag: SWP.
- RMO (2009). *Stem geven aan verankering*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2010). *Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2012a). *Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2012b). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

- RMO (2013a). *Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013b). *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013c). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO/RVZ (2009). *Investeren rondom kinderen*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/Raad voor de Volksgezondheid & Zorg.
- RVZ (2013). *Het belang van wederkerigheid... Solidariteit gaat niet vanzelf!* Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg.
- Schruijer, S. en L. Vansina (2007). Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen. Theorie en praktijk. In: *Tijdschrift voor Management & Organisatie* (3/4), 203-218.
- Schruijer, S. (2011). De betekenis van interorganisatieel leiderschap. In: *Tijdschrift voor Management en Organisatie* (4), 76-90.
- Schruijer, S. (2013). Het werken met de systeempsychodynamiek van interorganisatiele samenwerking: inspiratie vanuit de psychoanalyse. *Tijdschrift voor psychoanalyse* 19(4), 274-284.
- Schulman, S., C. Curtis en C. Vanstone (2013). Family by Family: A co-designed & co-produced family support model. In: K. Brettig en M. Sims (red.), *Building integrated Connections for Children their Families and Communities*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Scott, J. (1998). *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Seddon, J. (2013). *Systems Thinking in the Public Sector: the failure of the reform regime and a manifesto for a better way*. Triarchy Press.
- Sinek, S. (2009). *Start with why. How great leaders inspire everyone to take action*. London: Penguin Books Ltd.
- Stadsdeel West, Gemeente Amsterdam (2013). *Opvallend dichtbij. Verhalen van 't Columbusplein*. Amsterdam: Stadsdeel West, Gemeente Amsterdam.
- Stam, M. (2013). *Het belang van onzeker weten. De revisie van de verzorgingsstaat*. Lectorale rede. Amsterdam: HvA Publicaties.
- Steen, M. van der, J.R. de Hoog, A. Wendt en M.J.W. Twist (2013). *Omgaan met het onbekende. Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Steyaert, J. (2012). Sociale wetenschappers over sociale netwerken. In: J. Steyaert en R. Kwekkeboom (red.), *De zorgkracht van sociale netwerken* (p. 25-35). Utrecht: Movisie.
- TK (2013/2014a). *Brief van minister Plasterk (BZK) aan de Tweede Kamer over de inrichting van de informatievoorziening van het gedecentraliseerd sociaal domein*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33750-VII nr. 67.
- TK (2013/2014b). *Memorie van Toelichting van Wet maatschappelijke ondersteuning 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33841, nr. 3.
- Tonkens, E. (2011). The embrace of responsibility. Citizenship and governance of social care in the Netherlands. In: J. Newman and E. Tonkens (eds.), *Participation, responsibility and choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Oratie. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Twist, M.J.W. van, M. van der Steen en A. Wendt (2014). *Gewoon, in Amsterdam-West... Een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Urgenda (2010). *Samen sneller duurzaam. Urgenda Visie 2050*. Amsterdam: Urgenda.
- Veelen, J.S.M. van, en B.J. Regeer (2014). *Leren, internaliseren en verankeren van Generiek Gezinsgericht Werken bij Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Verhaar, K. (2014). *Inzet op civiel effect. De nieuwe Wmo en de professional*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Verhoeven, I. en E. Tonkens (2013). Wat de overheid van burgers wil. De framing van de veranderende verzorgingsstaat in Nederland en Engeland. In: T. Kampen, I. Verhoeven en L. Verplanke (red.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. (p. 25-40). Amsterdam: Van Gennep.
- Vermaak, H. (2002). Veranderkunde in zeven vragen. In: *Holland Management Review*, (84), p. 8-22.
- Vermaak, H. (2009). *Plezier beleven aan taai vraagstukken. Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*. Deventer: Kluwer.
- Vermaak, H. (2010). De kracht van kleine kwaliteit. Een pleidooi voor activistische kwaliteitszorg. In: T. Hardjono, A. Oosterhoon, K. de Vaal, J. Vos (red.), *Perspectieven op kwaliteit.NL* (p. 70-77). Maurik: NNK.

- Vermaak, H. (2011). Leren genieten van complexiteit. Complexe vraagstukken vragen om aanpakken met evenveel finesse. *Synaps*, p. 10-12.
- Vermaak, H. (2012). Facilitating Local Ownership Through Paradoxical Interventions. In: *The Journal of Applied Behavioral Sciences*, vol. 48, nr. 2, p. 1-23.
- VNG (2013). *Sociale wijkteams in ontwikkeling*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG/RMO (2013). *Kantelkracht. Gras groeit boven 7 graden*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten / Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. [http://www.vng.nl/files/vng/kanteling-flyer\\_20131125\\_deel6.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/kanteling-flyer_20131125_deel6.pdf).
- Vos, F., H. Rijnkels en K. Mintzis (2013). *De praktijk als gids. Verkenning van sleutelvariabelen voor vernieuwing in de Wmo*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Vriesema, I. (2014). De mondige burger mag de stad gaan maken, al is het onduidelijk hoe. In: *NRC Handelsblad*, 10 juli 2014.
- Vrooman, C., L. van Noije, J. Jonker en V. Veldheer (2012). Responsabele burgers, regisserende overheid. In: V. Veldheer, J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* (p. 11-31). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Weezel, M. van, en S. Derkzen (2013). De doe-het-lekker-zelfmaatschappij. In: *Vrij Nederland*, 20 november 2013.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.
- Zuithof, M. (2013). Je hebt je community work in elke buurt nodig. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* (2), p. 4-6.
- Zwaard, W. van der (2013). *Van rechtsgrond tot grondrecht. Sociale wetgeving en het dilemma van particulariteit (1840-1960)*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.



# Bijlage 1

## *Adviesvraag Visie Wmo 2017*

Sinds 2007 is de Wmo van kracht. Gemeenten hebben een sleutelrol gekregen in het bevorderen van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van mensen. Eigen verantwoordelijkheid staat daarbij voorop, waarbij gemeenten de plicht hebben mensen te ondersteunen als door hun beperkingen niet voldoende zelfredzaam zijn.

De RMO is door VWS gevraagd om te kijken hoe de omslag kan worden versterkt naar

- meer eigen verantwoordelijkheid van burgers en
- het gebruiken van de eigen kracht van burgers en hun sociale omgeving.
- meer innovatie in het aanbod van ondersteuning door gemeenten en aanbieders.

Hierbij gaat het enerzijds om de vraag wat nodig is om een cultuuromslag bij burgers, gemeenten en aanbieders te bewerkstelligen. Anderzijds ook wat nodig is om innovatie in de Wmo te vergroten, waarbij het aanbod van professionals op deze ontwikkeling inspeelt.

Dit in het besef dat de weg naar eigen verantwoordelijkheid geen rechtlijnige is. Nieuwe en al bestaande maatschappelijke trends (mondigheid van burgers, vergrijzing en afnemende draaglast, krappe arbeidsmarkt, technologisering van verzorging), alsook de nog op handen zijnde politieke besluitvorming (mogelijke ontmanteling van AWBZ) beïnvloeden mede de toekomst van de Wmo. De belangrijkste uitdaging daarbij is wellicht dat de te realiseren cultuuromslag is om als overheden en burger niet meer te denken in 'recht op' (burger), en 'zorgen voor' (overheid), maar in termen van 'bijdrage aan' (burger) en 'zorgen dat' (overheid).

In dit adviestraject gaat de RMO op zoek naar prikkels om de beoogde omslag naar meer eigen verantwoordelijkheid te realiseren en de kanteling naar innovatie te bewerkstelligen. Het advies moet uitmonden in een strategische visie op de Wmo voor het rijk als systeemverantwoordelijke, besefend dat innovatie en variëteit op lokaal niveau plaatsvinden.

## Bijlage 2

### *Geraadpleegde deskundigen*

Mw. Marcia Adams	Synthese
Dhr. Jaques Allegro	StadsdorpZuid
Dhr. Martijn Aslander	
Dhr. Ricardo Balkhoven	Humanitas Rotterdam
Dhr. Roelof Barels	Verslavingszorg Nederland
Dhr. Fred Beekers	Resto van Harte
Dhr. Ronald van Bellekom	VNG
Mw. Anita Boele	Universiteit Utrecht
Dhr. Rob de Boer	VNG
Dhr. Nico de Boer	
Dhr. Jaques Bovens	Flexus Jeugdplein
Dhr. Koen Bron	AEF
Mw. Reina van Cadzand	Gemeente Utrecht
Dhr. Johan Cnossen	Gemeente Huizen
Mw. Gerda Deekens	Kracht in Nederland
Dhr. Pieter Jan van Delden	AEF
Dhr. Paul Dekker	Sociaal en Cultureel Planbureau
Dhr. Ben van Essen	Welzijnsstichting Synthese
Dhr. Henk de Feijter	Universiteit van Amsterdam
Mw. Hester van Gorkum	MEE Friesland
Mw. Thecla Groot Moerkamp	Jso Expertisecentrum
Dhr. Maarten Hazeleger	Abrona
Dhr. Cor Hergaarden	Eigen kracht centrale
Mw. Mirjam de Heus	Stichting Arduin Middelburg
Dhr. Jeroen Hoenderkamp	Gemeente Maastricht
Dhr. Bert Holman	Ministerie van vws
Mw. Anja Hommel	Cordaan
Mw. Petra van der Horst	Aandacht voor iedereen
Dhr. Pepijn van Houwelingen	Sociaal en Cultureel Planbureau
Mw. Simone Huijs	Gemeente Venray

Mw. Beatrijs Jansen	Vilans
Dhr. Raf Janssen	Gemeente Peel en Maas
Mw. Noortje van der Kaaden	Stichting MOOI
Mw. Karin Kalverboer	Zorg Innovatie Forum Groningen
Mw. Saskia Keuzenkamp	Movisie
Mw. Mariska Kromhout	Sociaal en Cultureel Planbureau
Mw. Suzanne Konijnendijk	VNG
Mw. Elly van Kooten	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Dhr. Daniel Kruithof	VNG
Mw. Martien Kuitenbrouwer	Gemeente Amsterdam
Mw. Rick Kwekkeboom	Hogeschool van Amsterdam
Dhr. Jan Lamers	Gemeente Venlo
Dhr. Ron van der Linden	Gemeente Arnhem
Dhr. Sjoerd van der Maaden	Specialisterra
Mw. Saskia de Man	Gemeente Zaanstad
Dhr. Fred Meerhof	Syrima
Mw. Iris Meerts	Stichting Zelforganisatie
Dhr. Bob van der Meijden	VNG
Dhr. Wouter Mensink	Sociaal en Cultureel Planbureau
Mw. Birgit Oelkers	Plan en Aanpak
Mw. Marleen Okma	JSO Expertise centrum
Dhr. Marius van Oostrom	Ministerie van VWS
Dhr. Ad Pijnenborg	Zorgcoöperatie Hoogeloon
Dhr. Siewert Pilon	VNG
Mw. Janine Rechters	Gemeente Gemert-Brakel
Mw. Heleen Rijnkels	BMC
Dhr. Frans Rutjes	VNG
Mw. Sandra Schruijer	Universiteit Utrecht
Mw. Sarah Schulman	Kennisland
Mw. Karin Sleeking	VNG
Dhr. Ad Slooter	Gemeente Schiedam
Dhr. Flip van Sloten	Raad voor Volksgezondheid en Zorg
Dhr. Marc Soeters	Zorgmarktadvies
Mw. E. Steehouwer-Schuller	
Dhr. Wim Sterk	Gemeente Dordrecht
Dhr. Duco Stuurman	Gemeente Zaanstad

Mw. Mirjam Swarte  
Mw. E. Tas  
Dhr. Ab van der Torre  
Dhr. Hans Uneken  
Dhr. Kees Verhaar  
Dhr. Stijn Verhagen  
Dhr. Erik Verkaar  
Dhr. Hans Vermaak  
Dhr. Jan Vermeer  
Mw. Ineke van Vliet  
Dhr. Frans Vos  
Mw. Hetty Welschen  
Mw. Aletta Winsemius  
Mw. Lidy Zaat  
Mw. Vanessa Zondag  
Mw. Ayeh Zarrinkhameh

Rekenkamer Den Haag  
Sociaal en Cultureel Planbureau  
Gewest Gooi en Vechtstreek  
Jso Expertise centrum  
Hogeschool Utrecht  
Zorgbelang Gelderland  
Twynstra Gudde & Sioo  
Ministerie van VWS  
Gemeente Dordrecht  
BMC  
Gemeente Amsterdam  
Movisie  
Stichting Anton Constandse  
Gemeente 's Hertogenbosch  
Raad voor Volksgezondheid en Zorg

# Overzicht van uitgebrachte publicaties

## Adviezen

### *Vijfde raadsperiode 2013-2016*

- 56 Leren innoveren in het sociaal domein. (2014)
- 55 De verleiding weerstaan. Grenzen aan beïnvloeding van gedrag door de overheid. (2014)
- 54 Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein. (2013)
- 53 Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring. (2013)
- 52 Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht. (2013)

### *Vierde raadsperiode 2009-2012*

- 51 Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg. (2012)
- 50 Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis. (2011)
- 49 De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat. (2011)
- 48 Migratiepolitiek voor een open samenleving. (2011)
- 47 Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief. (2011)
- 46 Polariseren binnen onze grenzen. (2009)
- 45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid. (2009)

In samenwerking met de rvz. Investeren rondom kinderen. (2009)

### *Derde raadsperiode 2005-2008*

- 44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)

70 *Leren innoveren in het sociaal domein*

- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle WMO. (2005)

In samenwerking met de rvz. Versterking voor gezinnen. (2008)

*Tweede Raadsperiode 2001-2004*

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)

- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en  
vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning  
Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen.  
(2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid.  
(2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-  
2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

In samenwerking met ACVZ. Inburgering. Educatieve opdracht voor  
nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

In samenwerking met ROB. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

#### *Eerste raadsperiode 1997-2000*

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de  
Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar  
vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de  
sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het  
publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. Internationalisering en nationale  
identiteit. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw  
evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen  
en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)

- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkeloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

In samenwerking met de rvz. Gezond zonder zorg. (2000)

In samenwerking met de rvz. Verslavingszorg herijkt. (1999)

In samenwerking met de rvz. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. (1998)

### Briefadviezen

Meerstemmigheid laten klinken. Journalistiek in een veranderend medialandschap. (2014)

Samen verder, verder samen. Zorgen voor kinderen met complexe problemen. (2014)

Kijk eens wat vaker in de spiegel. Essay van de RMO t.b.v. de Commissie behoorlijk bestuur. (2013)

Tussen ratio en symboliek. Een reflectie op adolescentenstrafrecht. (2012)

Tussen afkomst en toekomst. Etnische categorisering door de overheid. (2012)

Mind the trap. Reflectie op het advies *Loslaten in vertrouwen* (2012).

Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. (2011)

Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening. (2010)

De toekomst van de bestuurlijke inrichting. (2010)

Sociaal bezuinigen. (2010)

Briefadvies wmo. (2009)



## Onderzoeken

- Nationaal belang in meervoud. Perspectieven op internationale politiek. (2014)
- Dat is onze zaak. Over eigenaarschap in het publieke domein. A.J. Kruijer en W. van der Zwaard. (2014)
- De praktijk als gids. Verkenning van sleutelvariabelen voor vernieuwing van de Wmo. (2013)
- Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving. N. de Boer, A. van Diepen en L. Meijs. (2013)
- Klaar voor de start. Overwegingen bij de startkwalificatie. S.Harchaoui, R. Janssens, J. van der Meer. (2013)
- De ingenieur en de buurman. Communicatie rondom de aanleg van de Noord/Zuidlijn. T. Baetens. (2012)
- Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. N. de Boer en J. van der Lans. (2011)
- De weg omhoog. Een analyse van het verzoeken over sociale mobiliteit in overheidsbeleid. M. van der Steen, R. Peeters en M. Pen. (2010)
- Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en daling in Nederland. J. Tolsma en M.H.J. Wolbers. (2010)
- Je voelt het gewoon. Een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in Amsterdam-Noord. D. Zeldenrijk. (2010)
- Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg. J. van der Meer (2010)
- Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering. RMO/VOM (red.) (2010)
- Stem geven aan verankering. RMO (2009)
- Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.) (2009) Webpublicatie.
- Bericht van de werkvloer. J. van der Meer. (2009) Webpublicatie.
- Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.) (2009)
- Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief. RMO (red.) (2008)
- Levensvraagstukken. De sociale context van ongewenste zwangerschappen en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)
- 30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en Y. Zonderop (red.) (2006)
- Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.) (2006)

- Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde. (2006)
- Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)
- Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)
- Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)
- Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005) Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- “Nee, ik voel me nooit onveilig”. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. I. Groot en A. Heyma. (2004)
- Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)
- Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via [www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)

Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De vraag is hoe zij de zelfredzaamheid van burgers kunnen helpen versterken en maatschappelijke organisaties kunnen stimuleren om tot een innovatief ondersteuningsaanbod te komen.

In het advies *Leren innoveren in het sociaal domein* stelt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) dat een omslag kan worden bereikt als gemeenten zichzelf vernieuwen en hun eigen werkwijzen veranderen. Het wegnemen van belemmeringen en het sturen op maatschappelijke doelen biedt burgers, professionals en organisaties ruimte om zelf taken en verantwoordelijkheden op zich te nemen en te veranderen. Daarbij zullen onzekerheden ontstaan. Dit advies biedt handreikingen hoe deze kunnen worden meegenomen in het leerproces.

De RMO is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

ISBN 978 90 77758 55 7

NUR 740

[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)



rmo

