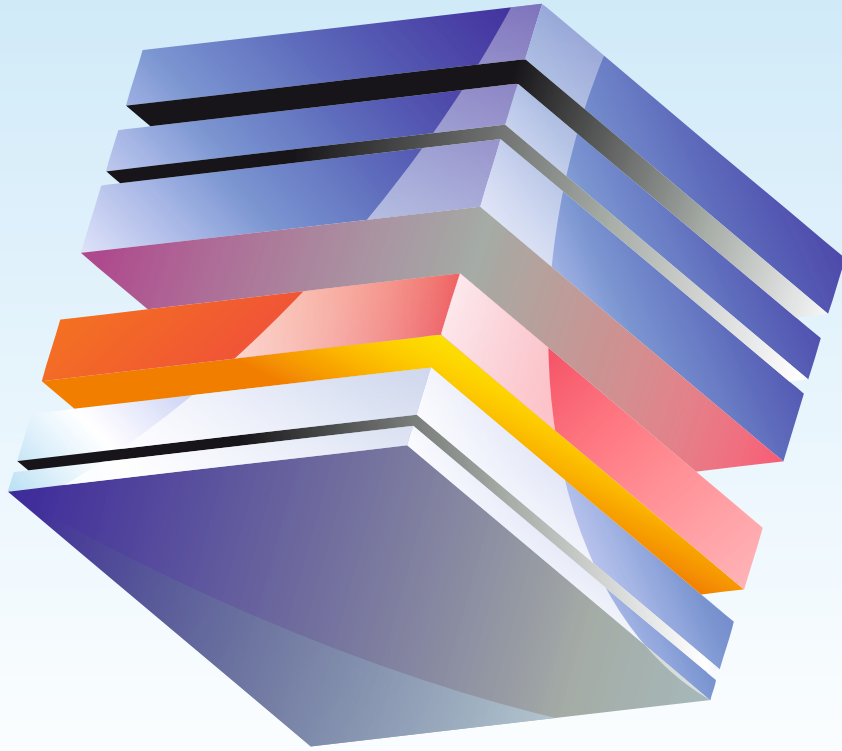


LINDA BURGERHOUT - VAN DER ZWAAN



# DE KANTELING

EEN ONDERZOEK NAAR  
EEN OMSLAG IN BENADERING VAN BURGERS  
IN EEN MIDDELGROTE GEMEENTE



*De Kanteling*

Een onderzoek naar een omslag in benadering van burgers in een middelgrote  
gemeente

*The Kanteling (a shift in approach)*

A research into the Wmo (Social Support Act) as a political agogic instrument.  
(met een samenvatting in het Engels)

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor  
aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht  
op gezag van de Rector Magnificus, prof. dr. G. J. L. M. Lensvelt-Mulders  
ingevolge het besluit van het College voor Promoties  
in het openbaar te verdedigen  
op woensdag 21 mei 2014  
's middags om 16.15 uur

door

Linda Burgerhout - Van der Zwaan  
geboren op 25 september 1978, te Katwijk

Promotor:

prof. dr. H. van Ewijk, Universiteit voor Humanistiek

Copromotor:

dr. G.C. de Vries, Vrije Universiteit

Beoordelingscommissie:

prof. dr. J. Hoogland, Vrije Universiteit en Universiteit Twente

prof. dr. C. Leget, Universiteit voor Humanistiek

prof. dr. H. Nies, Vrije Universiteit

prof. dr. T. van Regenmortel, HIVA-K.U. Leuven

prof. dr. J. Steyaert, Universiteit Antwerpen

*De Kanteling*

**Een onderzoek naar een omslag in benadering van burgers in een middelgrote gemeente**

## *Voorwoord*

Een intensieve maar vooral een boeiende periode van vier jaren is voorbij. Ik ben blij dat ik het voorrecht had om een onderzoek te verrichten dat mij op meerdere manieren heeft verrijkt. Langs deze weg wil ik graag een aantal mensen bedanken voor de wijze waarop ze mij in deze periode hebben bijgestaan.

Allereerst ben ik veel dank verschuldigd aan Hans van Ewijk en Geert de Vries die mij als promotor en co-promotor hebben begeleid. Hans volgde prof. Douwe van Houten op toen ik ruim een half jaar bezig was met mijn onderzoek. Aan prof. Van Houten bewaar ik goede herinneringen. Onze eerste ontmoeting toonde zijn grote kracht, namelijk zijn bevologenheid. Zijn overlijden maakte een einde aan een prille samenwerking. Ik heb geen beter vervangende promotor kunnen treffen. Ik kon altijd een beroep doen op Hans. Hij stuurde waar nodig was en liet mij tegelijkertijd vrij in mijn zoektocht. Hans wist mij tijdens lastige fases er doorheen te slepen, liet mij kennis maken met nieuwe theorieën en is als mens zeer fijn om mee samen te werken.

Geert heeft mij als docent aan de Vrije Universiteit dertien jaar geleden in contact gebracht met de sociologie en ik was toentertijd direct gefascineerd. Tevens was hij mijn begeleider bij het schrijven van mijn scriptie over de Wmo. Ik wist daarom meteen dat ik graag Geert als mijn co-promotor wil vragen. Als kritische meelezer en meedenker heeft Geert een waardevolle bijdrage geleverd aan dit proefschrift. Hij wist de vinger op de zwakke plekken te leggen en maakte mij attent op de grens tussen een neutrale en een (te) betrokken houding. Daarnaast was Geert altijd bereid om de stukken gedrieën door te nemen zodat ik weer met vertrouwen de volgende fase in kon gaan.

Hans en Geert, heel veel dank voor jullie tijd, betrokkenheid en ondersteuning.

Mijn dank gaat ook uit naar de gemeente Haarlemmermeer die het mogelijk heeft gemaakt dat ik dit proefschrift kon schrijven. Dat een gemeente deze uitdaging aanging, laat zien er ruimte is voor innovatie en niet schuwt om ‘achter de schermen’ te laten kijken.

Speciale dank gaat uit naar ‘de professionals’ uit het Team Zelfregie: Aad, Anne-Marie, Boudewine, Femke, Gandra, Ghizlaine, Hanneke, Janine, José, Manuel, Marianne, Marieke, Mariëtte, Marjan, Nico, Phylcia, Raimelda en Suzanne. Ik heb Kansen & Kantelen ervaren als een gezamenlijk avontuur en ben jullie erg dankbaar voor de prettige samenwerking. Ik kijk terug op een leerzame periode met bijzondere gesprekken en nieuwe inzichten. Bedankt voor jullie vertrouwen en openheid. Dankzij jullie heb ik mijn proefschrift inhoud kunnen geven.

Verder wil ik ook alle managers, beleidsmedewerkers en andere medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer bedanken met wie ik heb samengewerkt tijdens de pilot. Ik heb mijn onderzoeksfase als zeer plezierig ervaren en jullie collegialiteit heeft daar zeker aan bijgedragen. Zonder iemand tekort willen doen, wil ik een speciaal woord van dank aan Guzeliën richten die mij drie jaar lang heeft begeleid tijdens de pilot. Jouw enthousiasme en gedrevenheid werkten aanstekelijk en ik had jouw coaching niet kunnen missen.

Uiteraard wil ik ook de respondenten bedanken voor de openhartige interviews. Als interviewer kwam ik zomaar langs in jullie leven en desondanks stonden jullie open om een eerlijk gesprek te houden. Ik heb veel van jullie geleerd en sommige levenslessen zullen mij

bij blijven.

Ik wil ook graag Fred bedanken voor het redigeren van alle teksten. Het was een behoorlijke klus, maar toch vond je de tijd om alles door te nemen en te bespreken. En Laurien en Pete: enorm bedankt voor het vertalen van de samenvatting.

Lieve Joop, Joshua en Ilja. Ook voor jullie was het een intensieve periode waarin ik vaak niet de aandacht kon geven die jullie verdienen. Jullie zijn – naar Antonovsky - mijn dragende kracht als bron die alles in het leven de moeite waard maakt. Bedankt dat jullie er zijn.

Linda van der Zwaan  
Voorschoten, januari 2014.

## *Inhoudsopgave*

	Voorwoord	
	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Algemene probleemstelling: De Kanteling als politiek-agogisch instrument</b>	<b>7</b>
1.1	De Kanteling	7
1.2	De decentralisaties	10
1.3	Welzijn Nieuwe Stijl	13
1.4	De Kanteling en de omslag van de verzorgingsstaat	13
1.5	De centrale vraag van dit onderzoek: de Kanteling als politiek-agogisch instrument	16
1.6	De deelvragen	17
1.7	De opbouw van deze studie	23
<b>2</b>	<b>Onderzoeksstrategie en methoden</b>	<b>25</b>
2.1	De onderzoeksetting: Gemeente Haarlemmermeer en het gemeentehuis	25
2.2	Onderzoeksstrategie	28
2.3	Onderzoeksmethoden	29
2.4	De analyse	33
2.5	Veldrepresentatie	36
<b>3</b>	<b>Sociaal burgerschap en een mogelijke betekenis van de Kanteling</b>	<b>37</b>
3.1	Politieke agogiek van burgerschap	37
3.2	Sociale moraal	39
3.3	Betekenis van het beleid	42
3.4	Samenleven is ingewikkeld	45
<b>4</b>	<b>De ontwikkeling van de Kanteling</b>	<b>48</b>
4.1	De geschiedenis van de Kanteling: een procesbeschrijving	48
4.2	Samenvatting en conclusies: Een procesbeschrijving van de Kanteling	81
<b>5</b>	<b>De analyse van de Kanteling: een theoretische interpretatie</b>	<b>84</b>
5.1	Politieke strategieën en de professional als belanghebbende	84
5.1.1	Samenvatting en conclusies: het schipperen van de professional	88
5.2	De zoektocht in de uitvoering	90
5.2.1	Samenvatting en conclusies: de invulling van de Kanteling door de professionals	95
5.3	Het management	97
5.3.1	Samenvatting en conclusies: de ruimte die het management bood	99
5.4	Een terugblik door de professionals	100
5.4.1	Samenvatting en conclusies: een evaluatie van de Kanteling	103
<b>6</b>	<b>De professionals over hun professie, competenties en de Kanteling</b>	<b>105</b>
6.1	Het kantelen volgens de professionals en hun rol in het kantelen	105
6.1.1	De professional over haar professionaliteit	112
6.1.2	Samenvatting en conclusies: Verschillen en overeenkomsten in gedachten over kantelen	117
6.2	De uitkomsten van de Kanteling voor de burger	118



6.2.1	Samenvatting en conclusies: Verschillende gedachten over meer empowering	124
6.3	De invloed van het kantelen op de professionaliteit	125
6.3.1	Samenvatting en conclusies: De professionele ruimte als voorwaarde	132
<b>7</b>	<b>De ervaringen van de burgers</b>	<b>135</b>
7.1	De vraagstukken van de burgers in Kansen en Kantelen	135
7.1.1	Sociale vraagstukken en zingevingvraagstukken	142
7.1.2	Sociale steun	148
7.1.3	Samenvatting en conclusies: Van de ‘eerste vraag’ tot aan zingeving	151
7.2	De interventies in de Kanteling	153
7.2.1	Het materiële domein	154
7.2.2	Het immateriële domein	157
7.2.3	Samenvatting en conclusies: Materiële en immateriële interventies	160
7.3	De rol van de professional in de Kanteling	161
7.3.1	De rol van de professional bij materiële interventies	161
7.3.2	De rol van de professional bij immateriële interventies	163
7.3.3	De dienstverlener als betrokken professional	165
7.3.4	Samenvatting en conclusies: de professional en zijn betekenis	168
7.4	Het resultaat van de Kanteling voor de burger	169
7.4.1	De juiste mix tussen het moment, de burger en de professional	178
7.4.2	Samenvatting en conclusies: De Kanteling als onderdeel van het eigen proces	180
<b>8</b>	<b>Samenvatting, conclusies en nabeschuiving</b>	<b>183</b>
8.1	De probleem- en vraagstelling	183
8.2	Reflectie op het onderzoek	184
8.3	Het proces van de Kanteling	186
8.4	Competenties	189
8.5	Resultaten voor de burger	192
8.6	Het waarmaken van de Kanteling	196
8.7	De betekenis van de Kanteling	198
	Bijlage 1: Cijfers over de gemeente Haarlemmermeer	207
	Bijlage 2: Overzicht van de geïnterviewde burgers	209
	Bijlage 3: Itemlijst diepte-interviews voor burgers die aan de pilot meededen	211
	Bijlage 4: Overzicht geïnterviewde professionals	212
	Bijlage 5: Itemlijst voor de professionals die deelnamen aan de Kanteling	214
	Bijlage 6: Opbrengsten en investeringen van het kantelen, uit het rapport van Radar	215
	Bijlage 7: Format Verslaglegging Kantelinggesprek	216
	Summary	217
	Curriculum vitae	224
	Literatuur	225

## ***Inleiding***

Vanaf 2015 gaat naar verwachting de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) in werking treden. Waar de huidige Wmo nog uitgaat van de compensatieplicht van gemeenten, zal met de nieuwe Wmo gewerkt worden met de zogeheten ‘resultaatverplichting’ en ‘maatwerkvoorzieningen’. Deze omslag houdt in dat mensen in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen zelfredzaamheid en het meedoen in de samenleving. Het recht op individuele voorzieningen zal niet vervallen, maar de gemeenten krijgen door de nieuwe Wmo wel meer de ruimte om te zoeken naar maatwerkoplossingen in het sociale netwerk of in de ‘eigen kracht’. De regering beoogt met de nieuwe Wmo ‘te investeren in nieuwe mengvormen van solidariteit waar overheid en samenleving elkaar aanvullen en versterken’ (Concept Memorie van Toelichting Wmo 2015, p.2).

Dit onderzoek gaat over een kleinere omslag, namelijk de Kanteling van de Wmo. De Kanteling kan als een voorproef van de grote omslag worden beschouwd, een experiment om te kijken wat er gebeurt als een gemeente burgers – in meer of mindere mate vrijblijvend – uitnodigt en stimuleert om problemen zelf op te lossen. De Kanteling is een term die verwijst naar verschillende projecten in Nederland waarin gemeenten ‘eerst kijken naar wat iemand nog wel kan of zelf kan organiseren binnen zijn sociale netwerk om daarmee de zelfredzaamheid en participatie van betrokkene te vergoten’ (ibid., p.3).

Deze studie laat zien hoe de gemeente Haarlemmermeer met de Kanteling aan de slag ging. In een periode van drie jaar (2009 – 2012) volgen we het begin van een beweging waarin burgers geconfronteerd werden met het appel op meer eigen verantwoordelijkheid. Tevens brengen we de pogingen van de professionals (gemeenteambtenaren en welzijnswerkers) in kaart om burgers meer zelfredzaam te laten zijn. Een vraag die opkomt is welke verwachtingen realistisch zijn ten aanzien van de omslag naar een participatiesamenleving. Zijn de burgers die een beroep doen op de voorzieningen van de gemeente in staat om alternatieve oplossingen te vinden? Kunnen professionals invloed uitoefenen om de ‘eigen kracht’ van burgers en hun sociale netwerk te versterken en welke potentie blijft onbenut? En in welke hoedanigheid moet de gemeente optreden als zij de omslag naar participatie gerealiseerd wil zien? Welke voorwaarden aan de relatie tussen de burger en de gemeente zijn nodig om het beroep op de zelfredzaamheid te vergroten? Is een strikte grens tussen dienstverlening en hulpverlening bevorderlijk als de gemeente van betekenis wil zijn?

Bij het beantwoorden van deze vragen zijn we verkennend te werk gegaan en hebben we ons laten leiden door de data en door het toeval (Swanborn 2000, p.47). De betekenis van de Kanteling is een nieuw onderzoeksterrein en we hebben gestreefd naar begrip en inzicht in de sociale interacties. De onderzoeker was als projectleider ook onderdeel van de Kanteling. Hierdoor moest tijdens het onderzoeksproces gezocht worden naar een weg die voldeed aan de spelregels van het wetenschappelijk onderzoek met ruimte voor een persoonlijke, subjectieve handelwijze. Op deze manier werden we getuige van een nieuwe vorm van dienstverlening waarin de verbinding met de burgers op een meer persoonlijkere manier werd ingevuld. Wat we kunnen verwachten van een zorgstelsel waarin uitgegaan wordt van het idee dat de eigen kracht van de burger centraal staat en niet de individuele voorziening, is onderwerp van dit proefschrift.

## *Hoofdstuk een. Algemene probleemstelling: De Kanteling als politiek-agogisch instrument*

### *1.1 De Kanteling*

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo en zijn verplicht om compensatie aan te bieden. Voorheen hadden gemeenten zorgplicht die de burger recht gaf op individuele voorzieningen. Met de Wmo is dit veranderd en heeft de burger recht op compensatie, met als doel 'dat het niveau van functioneren van een vrager om ondersteuning, op het gewenste niveau wordt gebracht' (SCP 2010, p.39). Niet de voorziening maar ondersteuning staat centraal. Dit houdt in dat de vraag van de burger moet resulteren in een tevreden burger, hetgeen voor gemeenten lastiger uitvoerbaar is dan de vroegere zorgplicht. Gemeenten kunnen bezorgd zijn dat een eventueel claimende burger op deze manier veel ruimte krijgt. Tegelijkertijd staat tegenover het compensatiebeginsel het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid en dit biedt gemeenten de mogelijkheid om te wijzen op het sociaal netwerk (ibid.). We kunnen dus stellen dat de relatie met de burger verandert: gemeenten zullen met de burger aan het Wmo-loket in gesprek moeten gaan om de persoonlijke omstandigheden en de hulpvraag in kaart te brengen, waarna die hulpvormen worden aangeboden 'die nodig zijn voor de zelfredzaamheid, de ondersteuning van het netwerk en de deelname aan het sociale verkeer' (ibid., p. 40). Deze nieuwe relatie staat centraal in deze studie.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) introduceerde in 2008 de term 'de Kanteling'. Met het starten van het project 'de Kanteling' in 2009 gingen twaalf gemeenten aan de slag om een nieuwe invulling te geven aan het compensatiebeginsel. De gedachte hierachter was om los te komen van de standaard aanvraagformulieren (voor een Wmo-voorziening) en meer tijd te nemen voor het eerste gesprek met de burger. In dit gesprek (ook wel keukentafelgesprek genoemd) staan zelfregie en zelfredzaamheid centraal<sup>1</sup>.

De VNG heeft vervolgens verschillende publicaties uitgebracht die andere gemeenten kunnen helpen om te kantelen. Hierin staat bijvoorbeeld hoe men het keukentafelgesprek kan voeren. Het doel van het gesprek is 'het vaststellen van de ondersteuningsbehoefte met het oog op een of meer te bereiken resultaten en de oplossingen die daarbij passen, inclusief de mogelijkheden, alles binnen het kader van de compensatieplicht' (VNG Het Gesprek Deel I 2010, p.8). Het gesprek is een voorbereiding op een mogelijk formele aanvraag. In de eerste publicaties is de reikwijdte van het gesprek afgebakend tot praktische onderwerpen – acht concrete resultaten - zoals mobiliteit, materiële levensbehoeften, huisvesting en deelname aan sociale activiteiten (ibid.). In een latere publicatie is er ook aandacht voor zingevingsaspecten, betekenisgeving, veiligheid, vertrouwen en zelfreflectie van de gespreksvoerder (VNG Het Gesprek Deel III 2012). Er worden vier manieren onderscheiden om oplossingen te vinden en deze zijn (in volgorde van wenselijkheid): eigen kracht, sociaal netwerk, algemene voorzieningen en individuele voorzieningen. Algemene voorzieningen zijn voorzieningen 'waar iedereen, of een bepaalde groep burgers, gebruik van kan maken, soms met een lichte toets' (VNG Het Arrangement in de Wmo 2010, p.14). Voorbeelden hiervan zijn maaltijdservices, boodschappenbus, klusjesdiensten, dagrecreatie, contactmiddagen, inloopsoos of scootmobiel pools. Individuele voorzieningen worden aangevraagd en toegekend volgens een verordening. Individuele voorzieningen zijn bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, tilliften, trapliften, scootmobiel of aanpassingen in huis. Bij het zoeken

---

<sup>1</sup> Zie <http://www.invoeringwmo.nl/content/de-Kanteling-van-de-vereniging-nederlandse-gemeenten> (Ministerie van VWS) of <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-project-de-Kanteling> (geopend februari 2013)

naar oplossingen wordt eerst naar de eigen kracht van de burger en zijn sociale omgeving gekeken, daarna naar algemene voorzieningen en pas als er echt geen andere oplossing is, naar de individuele voorzieningen.

Gemeenten kunnen verschillende keuzes maken in de uitvoering van de Kanteling. Bijvoorbeeld of men kiest voor de gemeente als uitvoeringsorganisatie met een centraal gemeentelijk (digitaal) Wmo-loket waar Wmo-consulenten werken. Of dat men liever kiest voor verschillende partnerorganisaties die bij de burgers thuis komen of in de wijk werken, of allebei. De toewijzing zal in ieder geval door gemeentemedewerkers gebeuren omdat besluiten volgens de Wmo-verordening moeten plaatsvinden. Als men kiest voor een centrale rol voor de gemeente, dan vraagt dit ook andere competenties van de gemeentemedewerkers. Zij moeten 'breed kijken, luisteren en een coachende houding [hebben] die nodig is om de ondersteuningsbehoefte van een burger in kaart te brengen en hem te motiveren' (VNG Kantelen in de WMO 2010, p.26).

De Kanteling zal volgens de VNG consequenties hebben voor de interne organisatie van de gemeente. Er dient een andere kijk op dienstverlening te komen, namelijk een dienstverlening die het verhaal van de burger centraal stelt. Dat houdt in een omslag van aanbodgericht naar vraaggericht werken (ibid., p.24). De Kanteling betekent ook dat een verandering in de cultuur nodig is, omdat men moet samenwerken. Is het bijvoorbeeld mogelijk dat alle partijen met elkaar samenwerken als een burger met hulpvragen komt over schulden, werkloosheid en een Wmo-voorziening? Afstemming tussen gemeentelijke afdelingen is in de Kanteling dus belangrijk, evenals een directielid of manager die zich verbindt aan de nieuwe aanpak, een andere inrichting van werkprocessen, investeringen in trainingen, en draagvlak van alle partijen (ibid., p.25).

#### *(Financiële) resultaten*

In de eerste fase van het VNG-project werden de pilot-gemeenten gevolgd tot 2011, waarna men overging naar een tweede fase. In de tweede fase kwam 'de focus meer op decentralisaties te liggen', dat wil zeggen dat delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wmo worden overgeheveld. Uit de evaluatie van de eerste fase bleek dat 'het project een praktische invulling heeft gegeven aan een andere manier van denken' (AEF 'Kanteling' 2012). De invulling van de Kanteling is per gemeente verschillend, er is geen blauwdruk van de Kanteling. De Kanteling zou volgens de VNG moeten leiden tot meer participatie. Nu is het niet duidelijk wanneer iemand 'gekanteld' is; de Kanteling lijkt een paraplubegrip voor onder andere zelfredzaamheid, eigen kracht, burgerkracht, eigen verantwoordelijkheid, (volwaardig) meedoen, wederkerigheid, een beroep doen op informele zorg, zelfstandigheid, samenredzaamheid, sociale kracht, volwaardig burgerschap<sup>2</sup>. Participatie lijkt hierdoor vooral een betekenis te hebben van 'geen beroep doen op de verzorgingsstaat'. Door middel van de Kanteling wordt van burgers gevraagd om in deze tijd van bezuinigen mee te helpen (te participeren) om de hoge collectieve kosten te drukken, met als resultaat meer eigen verantwoordelijkheid en meer zelfredzaamheid.

Zo koos een plattelandsgemeente met meerdere kernen zoals Tytsjerksteradiel (32.000 inwoners) voor een opzet waarin burgers samen met een persoonlijk aanspreekpunt konden

---

<sup>2</sup> Deze termen zijn gevonden op de site van de VNG waarop meer dan vijftig gemeenten hun beleidsnota's en plan van aanpak over de Kanteling en/of de Wmo hebben geplaatst.

[http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gezondheid-en-welzijn/wet-maatschappelijke-ondersteuning-\(wmo\).aspx](http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/gezondheid-en-welzijn/wet-maatschappelijke-ondersteuning-(wmo).aspx) (geopend maart 2013)

zoeken naar oplossingen. De vergrijsde gemeente Kerkrade (47.000 inwoners) koos voor een boegbeeld, namelijk een oudere dame die als referentiepunt functioneert. De gedachte was: als zij de taal van de Kanteling snapt, dat de andere inwoners het ook kunnen begrijpen. De gemeente Almere heeft de Kanteling zichtbaar gemaakt in een digitale vragenlijst, de zogeheten Eigen-Kracht-Wijzer en de deelgemeente IJsselmonde (Rotterdam, 60.000 inwoners) richtte de aandacht op samenwerking tussen instellingen, het zogeheten Vlechtwerk. Ondanks de verschillen tussen de gemeenten, waren alle invullingen van de Kanteling gericht op het bereiken van meer zelfredzaamheid en het inzetten van het sociale netwerk van de burger.

Veel gemeenten probeerden de kwalitatieve en kwantitatieve uitkomsten van de Kanteling in kaart te brengen. Het meten van de uitkomsten is kennelijk niet eenvoudig. Meerdere gemeenten waren nog bezig met onderzoek over hoe men de uitkomsten kon meten, of zoals Tytsjerksteradiel het verwoordt: ‘wat de opbrengst van de nieuwe werkwijze precies is, is nog lastig te kwantificeren’. De opbrengsten van de Kanteling voor gemeenten lijken vooral kwalitatief te zijn, maar men kan (nog) geen financiële opbrengsten meten. De VNG verwacht dat de Kanteling een besparing kan opleveren van maximaal 24,2 % op individuele voorzieningen, doordat er alternatieve – en goedkopere - oplossingen gevonden worden.

In Almere heeft de rekenkamer geconcludeerd dat het koppelen van de Kanteling en bezuinigen een succesvolle Kanteling onder druk zet (Rekenkamer Almere 2011). Net als de gemeente Almere denken sommige gemeenten dat de investeringen in de Kanteling zichzelf gaan terugverdienen. De gemeente Goirle (23.000 inwoners) streefde naar een bezuiniging van 8,6% en voorzag dat ‘de investering uiteindelijk een remmende werking heeft op het gebruik van voorzieningen’ (Nota Goirle De Kanteling 2011). De extra investeringen van €3 miljoen in de Kanteling in de gemeente Sittard-Geleen (94.000 inwoners) is ‘alleen mogelijk onder de voorwaarde dat kostenreductie bij de individuele voorzieningen wordt gerealiseerd’. Binnen drie jaar moet de Kanteling in Sittard-Geleen tot financiële resultaten leiden (Uitvoeringsplan De Kanteling 2012).

In de gemeente Zaltbommel (27.000 inwoners) wist men nog niet precies wat de consequenties van de Kanteling zullen zijn, maar men verwacht dat die financiële kansen biedt (Startnotitie 2011, Wmo De Kanteling). De gemeente Roermond (57.000 inwoners) schreef over een structurele besparing van €400.000. Deze bezuinigingen worden ‘pas gerealiseerd na een bepaalde periode van investeren in de gekantelde werkwijze en het ontwikkelen van alternatieven’ (Plan van Aanpak Roermond “Kanteling” 2011).

Andere gemeenten waren niet zo zeker dat de Kanteling een besparing zal opleveren. De Drechtsteden (zes gemeenten, samen 280.000 inwoners) zagen vooral eerst investeringen, onder andere in het trainen van de professionals en in de extra tijd voor de gesprekken. De overgang van individuele voorzieningen naar alternatieve oplossingen levert dus niet ineens veel geld op. Daarbij vroeg men zich af of het doel van de individuele voorzieningen – onafhankelijkheid, zelfstandigheid – wel bereikt kan worden met alternatieve oplossingen. De verstrekking van individuele voorzieningen vindt immers al plaats na een strenge indicatieprocedure (Drechtsteden 2011, ‘De Kanteling: draagvlak en invulling’).

In Helmond (89.000 inwoners) lijkt de Kanteling besparingen op te brengen, maar door de vergrijzing, de hogere uurprijs voor persoonlijke ondersteuning en de investering van €1 miljoen in de Kanteling, leiden deze niet automatisch tot lagere gemeentelijke uitgaven (Evaluatie Helmond De Kanteling 2011). De gemeente Boxtel (30.500 inwoners) maakte een

keuze uit vier scenario's waarin men de Kanteling selectief toepast. Hoe groter de Kanteling, des te minder burgers aanspraak kunnen maken op de voorzieningen. In het scenario waarin men het meest kantelt, moeten de burgers voor alle voorzieningen een eigen bijdrage betalen; wordt de bijzondere bijstand voor minima afgeschaft en wordt het vermogen meegewogen in de verstrekking van de Wmo. In dit scenario zou deze Kanteling financieel het meest opleveren (De Kanteling in Boxtel 2011).

De meeste gemeenten zijn het erover eens dat de Kanteling een financiële investering vraagt en een omslag van professionals en de burgers. De gemeente Nieuwegein (bijna 61.000 inwoners) heeft de Kanteling laten onderzoeken door het Verwey-Jonker Instituut. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat er verschuivingen plaatsvonden van individuele naar collectieve voorzieningen en sociale netwerken. Hierbij is wel van belang om maatwerk te leveren omdat 'niet van elke burger dezelfde mate van eigen verantwoordelijkheid verwacht kan worden' (Verwey-Jonker Instituut 2012 'Kantelen in Nieuwegein'). De aanpak in Nieuwegein was gericht op casemanagement: een professional die aan de slag ging met complexe vragen. Van deze professionals werd gevraagd om 'sensitief te zijn ten aanzien van de 'vraag achter de vraag' en minder standaard denken in termen van voorzieningen'. Hoewel men een positieve beweging zag, vonden de betrokkenen het langzaam gaan omdat veel medewerkers nog te veel gericht zijn op aanvragen en procedures.

Ook in het onderzoek naar de Kanteling in de gemeente Doetinchem (56.000 inwoners) stelde men dat er een mentaliteitsverandering nodig is en 'forse inspanning van de gemeente en organisaties' (KWIZ 2012 'Wmo de Kanteling Doetinchem'). Met een nulmeting hoopt men te kunnen onderzoeken hoe de Kanteling zich na twee jaar zal ontwikkelen, maar nu al concluderen de onderzoekers dat 'het van belang is dat men dezelfde visie deelt'. In een onderzoek naar de Kanteling in Rotterdam op 'afdeling IV' werd geconcludeerd dat het van belang is dat medewerkers de filosofie van de Kanteling goed uitleggen aan burgers. Bij afwijzingen van de aangevraagde voorzieningen bleek er veel onbegrip bij burgers. Naar de medewerkers was de aanbeveling om het 'breed kijken' (aandacht voor andere leefdomen) uitdrukkelijk onder de aandacht te brengen. 'Het breed kijken heeft zich over het algemeen beperkt tot de IV producten [= individuele voorzieningen]. Aspecten als financiële, psychische of sociale problemen zijn maar tijdens enkele huisbezoeken aan de orde gesteld' (Reelick 2012).

Uit onderzoek van de VNG blijkt dat in het najaar van 2012 de helft van alle gemeenten in Nederland met een gekantelde Wmo-verordening werkt. Alle gemeenten hebben het voornemen om in 2013 gekanteld te gaan werken<sup>3</sup>. Overigens verwijzen niet alle gemeenten expliciet naar de Kanteling, maar schrijven in beleidstukken bijvoorbeeld over 'een andere weg inslaan' (gemeente Amsterdam) of 'op weg naar burgerkracht' (gemeente Groningen). Het belang van de Kanteling hangt ook samen met de verschuivingen in het sociaal domein, deze komen in de volgende paragraaf aan bod.

## ***1.2 Decentralisaties***

Uit de onderzoeken naar de Kanteling in onder andere Nieuwegein, Doetinchem en Rotterdam blijkt dat de omslag naar de Kanteling niet eenvoudig is. Aan het begin van mijn onderzoek heb ik in 2010 een interview gedaan met een gemeentemedewerker uit één van de eerste kantelgemeenten, deelgemeente IJsselmonde van Rotterdam, om een beeld te krijgen van de

---

<sup>3</sup> Zie de website van de VNG: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-project-de-Kanteling/nieuws/helft-wmo-verordeningen-gekanteld> (geopend maart 2013)

Kanteling. Of hij werkzaam was bij bovengenoemde ‘afdeling IV’ is niet bekend, maar hij beaamde dat de Kanteling vooral moeilijk was voor gemeentemedewerkers:

*‘Dat is heel moeilijk [om als ambtenaar het gesprek te voeren]. Ik heb twee doelen. Aan de ene kant ga ik om de vraag te verhelderen. En dan ga ik empathisch zijn en alles erbij halen. En daarna moet ik nog eens vanuit de wetgeving heel streng zijn van ‘mag ik toekennen of niet?’ En dat is heel moeilijk, omdat ik voor die vraagverheldering helemaal mee moet gaan in het emotionele verhaal. Sommige mensen zitten heel erg in een slachtofferrol en dan moet ik heel erg mee gaan om alles eruit te krijgen. En daarna moet ik zeggen, “ja, u zit nu wel erg in een slachtofferrol, maar u kunt dit of dat ook zelf oplossen!” Het is heel moeilijk om het met elkaar te rijmen. En daar hebben ook een hoop collega’s moeite mee. Als ik op goede voet leef met de mensen bij wie ik langs ga en ik ga een aantal keer op huisbezoek, dan win ik het vertrouwen. En dan ineens vragen ze een traplift aan. En wijs ik die af, dan ben ik in één klap alles kwijt. En dat was ook de vraag, of mensen die individuele voorzieningen toewijzen, of die moeten meedoen aan de Kanteling? Is het te rijmen met je taak omdat je ook een vertrouwensband probeert op te bouwen? Ik heb aangegeven dat het niet samengaat: en wethandhaver zijn en de vraagbaak van de klant zijn’*

Toch zullen waarschijnlijk veel gemeentemedewerkers de komende jaren geconfronteerd worden met nieuwe taken en rollen. Er zijn namelijk drie grote verschuivingen (transities) in het sociale domein te verwachten waardoor gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden gaan krijgen. Voor alle drie transities geldt een zogenoemde efficiëncykorting, omdat het kabinet veronderstelt dat het goedkoper zal worden als er ontschotting is (doelmatigheidswinst). De bezuinigingen bij de nationale overheid worden geschat op ruim 3,5 miljard euro (Memo Divosa 2012 Regeerakkoord Rutte-Asscher)

De eerste transitie is de verschuiving van de AWBZ naar de Wmo. De AWBZ begeleiding zal vanaf 1 januari 2015 onder de Wmo vallen, wat betekent dat de dagelijkse begeleiding van activiteiten voor ouderen, verstandelijke en/of lichamelijke beperkten en GGZ- cliënten door gemeenten geregeld moeten worden. Hierbij valt te denken aan ontmoetingsgroepen, zorgboerderijen, woonbegeleiding, gezinsondersteuning, dagactiviteiten voor de GGZ en verstandelijke beperkten, begeleiding voor rehabilitatietrajecten voor verslaafden, inloophuizen et cetera. Ook de dagopvang en waarschijnlijk de persoonlijke verzorging (douchen, aankleden of naar het toilet gaan) gaan naar de Wmo. Uiteindelijk worden alle extramurale zorg en ondersteuning uit de AWBZ geschrapt en naar de gemeenten overgeheveld (Movisie 2013). In Nederland maken ruim 65.000 GGZ-cliënten, 57.000 mensen met een verstandelijke beperking en ongeveer 16.000 mensen met dementie gebruik van extramurale begeleiding. In totaal krijgen 200.000 mensen – direct - te maken met deze transitie<sup>4</sup>. Daarnaast heeft het kabinet nog andere maatregelen getroffen die hiermee samenhangen, zoals het scheiden van wonen en zorg door het verblijf in verzorgingshuizen vanaf 2015 niet meer te vergoeden vanuit de AWBZ; hulpmiddelen als de rollator en het looprek uit de ABZW te halen; de huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk te maken; en een hogere eigen bijdrage van de AWBZ te vragen voor mensen met vermogen.

In de Memorie van Toelichting op de wetwijziging van de Wmo staat dat de regering wil dat ‘iedereen mee kan doen’. De stap naar uitbreiding van gemeentelijke taken is een logisch gevolg omdat de gemeente ‘het dichtst bij de burger staat’ (MvT nr. 33127). De gemeente is

<sup>4</sup> Bron:

[http://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco\\_files/Feiten%20en%20Cijfers%20Decentralisaties%20v17-5-2013%20\[MOV-773701-1.0\].pdf](http://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Feiten%20en%20Cijfers%20Decentralisaties%20v17-5-2013%20[MOV-773701-1.0].pdf) (geopend oktober 2013).

immers in staat om verbindingen te leggen met andere beleidsterreinen waardoor de Wmo 'integraal maatwerk kan leveren'. De aanspraak op het persoonsgebonden budget zal misschien verdwijnen, gemeenten zijn dan niet langer verplicht om burgers te laten kiezen tussen een PGB en een voorziening in natura. Gemeenten zijn wel verplicht om de burger 'compensatie van de beperkingen in zijn zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie' aan te bieden. Gemeenten 'zijn daarbij vrij om in overleg met de burger te bepalen op welke wijze en met welke voorzieningen de beperkingen worden gecompenseerd'. Het loket wordt vervangen door het keukentafelgesprek om naar de eigen kracht en die van het netwerk te kijken. Op het netwerk zal 'onontkoombaar meer een beroep worden gedaan'; daarom wil de regering dat de ontlasting van mantelzorgers een afzonderlijk deel van de compensatieplicht voor gemeenten wordt. In de MvT wordt naar de Kanteling verwezen die geheel in de lijn is met de nieuwe aanpak. De tweede fase van de Kanteling is – na afsluiting van de twaalf pilotgemeenten - gericht op de decentralisaties want 'de principes van de Kanteling zijn waardevol voor het hele sociale domein'<sup>5</sup>. De decentralisaties zijn namelijk niet alleen transities, maar ook transformaties 'naar een nieuw lokaal samenspel, een nieuwe cultuur, nieuwe verhoudingen en nieuwe werkwijzen' (Transitiebureau Wmo 2013). Dit proces speelt zich af tussen burgers, professionals, instellingen en gemeenten. Veranderprocessen kosten tijd: het project 'de Kanteling' heeft laten zien dat deze tijd nodig is om traditionele verhoudingen te wijzigen in een nieuw bondgenootschap tussen alle partijen (ibid.).

De tweede transitie is de Participatiewet die vanaf 2015 in werking gaat treden, waarin de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), de Wet Werk en Bijstand (WBB) en een deel van de Wajong (uitkering voor jonggehandicapten) samengaan. Ook hier geldt dat de regering wil dat iedereen meedoet: 'mensen die nu nog aan de kant staan, moeten meer kansen krijgen om mee te doen en waar mogelijk zelf in hun levensonderhoud te voorzien' (Contouren Participatiewet 2012). Gemeenten krijgen van het kabinet de vrijheid om te bepalen welke ondersteuning mensen nodig hebben. 'Dit kan gaan om hulp bij het vinden van werk, de inzet van een re-integratie-instrument, het bieden van een beschutte werkplek of ondersteuning uit andere domeinen, zoals de Wmo'. Ook in de Participatiewet wordt uitgegaan van de eigen kracht; daarnaast zullen ondernemingen 'hun deuren wijder open moeten zetten voor mensen met een beperking'. Door de Participatiewet zullen er geen nieuwe mensen meer instromen in de Sociale Werkvoorzieningen. Alle huidige Wajongers worden herkeurd en wie nog kan werken, valt onder de Participatiewet<sup>6</sup>. Er worden 125.000 nieuwe werkplekken voor arbeidsgehandicapten gecreëerd. Er zijn in Nederland ongeveer 363.000 mensen met een bijstanduitkering, 223.000 mensen met een Wajong-uitkering en 94.000 mensen met een WSW-dienstverband<sup>7</sup>.

De derde transitie is jeugdzorg. Per 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg, de jeugdbescherming, jeugdreclassering, de jeugd-GGZ en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugd. De visie hierachter is: 'een integrale manier van werken onder gemeentelijke aansturing om bij gezin en jeugdige uitgaande van hun "eigen kracht" snel effectieve hulp te kunnen bieden om problemen in de ontwikkeling van jeugdigen te voorkomen, op te lossen, te compenseren of draaglijk te maken' (Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd 2013, p. 9). Het doel is volgens de transitiecommissie het versterken van de 'eigen kracht' van het gezin, de jeugdige, het netwerk en om de juiste professionals op het juiste moment in contact met het gezin te brengen. Een groot deel van de actoren in de

---

<sup>5</sup> Bron: website voetnoot 8

<sup>6</sup> Bron: [http://www.cg-raad.nl/docs\\_en\\_pdfs/werk/20130416\\_Factsheet\\_Sociaal\\_akkoord.pdf](http://www.cg-raad.nl/docs_en_pdfs/werk/20130416_Factsheet_Sociaal_akkoord.pdf) (geopend juli 2013).

<sup>7</sup> Bron: CBS Statline (maart 2013)



jeugdzorg denkt dat de decentralisaties aan dit doel bijdragen, onder andere vanwege de ontschotting. De perverse prikkels die samenwerking tegenhouden kunnen dankzij de decentralisaties weggenomen worden (ibid., p. 22).

We kunnen dus vaststellen dat er veel op de gemeente gaat afkomen, er is zelfs sprake van de grootste decentralisatie in de geschiedenis (VNG 2013). Niet alleen gemeentemedewerkers zullen geconfronteerd worden met deze verandering, maar eigenlijk van alle medewerkers in de zorg- en welzijnsbranche wordt gevraagd om te kantelen.

### ***1.3 Welzijn Nieuwe Stijl***

Vier jaar na de invoering van de Wmo is men begonnen met het programma Welzijn Nieuwe Stijl. Welzijn Nieuwe Stijl is een initiatief van de VNG, het ministerie van VWS en de MO-groep (werkgeversorganisatie voor organisaties in Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening). Het doel was om een nieuwe impuls te geven aan de Wmo zodat de zelfredzaamheid en participatie van de burgers vergroot zou worden (Transitiebureau Wmo 2013). De Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl zijn nauw met elkaar verweven: Welzijn Nieuwe Stijl herbergt programma's zoals de Kanteling, de Wmo-werkplaatsen en Beter In Meedoen<sup>8</sup>. De Kanteling richt zich onder andere op acht concrete resultaten (o.a. mobiliteit, materiële levensbehoeften, huisvesting en deelname aan sociale activiteiten), het keukentafelgesprek en de gekantelde Wmo-verordening. Welzijn Nieuwe Stijl werkt met de zogeheten acht bakens die gemeenten en welzijnsinstellingen als leidraad gebruiken voor nieuwe trajecten. Deze bakens richten zich op het handelen van de professional ('de vraag achter de vraag, direct erop af, integraal werken'); op de resultaten van het handelen ('eigen kracht van de burger, formeel en informeel in verhouding',) en op de organisatie van de professionals ('ruimte voor de professional').

Werken volgens Welzijn Nieuwe Stijl zou net als de Kanteling een veranderproces zijn. Het kost tijd en vraagt meer dan een training, het 'moet echt landen in de dagelijkse werkzaamheden', zo blijkt uit een evaluatie over meer dan tachtig Welzijn Nieuwe Stijl trajecten (AEF 'Belangrijkste lessen uit Welzijn Nieuwe Stijl' 2012). De lessen uit De Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl laten volgens de evaluatie zien dat werken volgens deze methode 'meer is dan een nieuwe mindset'. Professionals moeten zich voortdurend afvragen wat hun meerwaarde is, dus 'wat kan de cliënt zelf en wat moet er daarna nog georganiseerd worden, en wat is er voor nodig om de burger in zijn eigen kracht te zetten?' (ibid.). Niet alleen de welzijnsprofessional maar ook de gemeenteambtenaar moet gekanteld worden, wat soms meer vraagt van de gemeentelijke organisatie zoals een structuurverandering of cultuurverandering (ibid.).

### ***1.4 De Kanteling en de omslag van de verzorgingsstaat***

Om welke redenen kiezen gemeenten voor de Kanteling? Waarschijnlijk zijn de bezuinigingen voor veel gemeenten een impuls om te onderzoeken of er minder individuele voorzieningen verstrekt kunnen worden. Eerder hebben we namelijk gewezen op de drie transities die gepaard zullen gaan met kortingen vanuit het Rijk waardoor gemeenten op een andere manier de publieke voorzieningen zullen moeten gaan organiseren. Naast een mogelijk

---

<sup>8</sup> In Wmo Werkplaatsen worden nieuwe werkvormen voor zorg en welzijn gezocht, ontwikkeld en geëvalueerd <http://www.wmowerkplaatsen.nl/> (geopend maart 2013)

Het programma Beter in Meedoen is in 2008 gestart na overleg tussen de VNG en het ministerie van VWS om te onderzoeken 'welke inspanningen nodig zijn om van de Wmo een echte participatiewet te maken' <http://www.invoeringwmo.nl/content/programma-beter-meedoen#doel> (geopend maart 2013)

financieel voordeel zijn er ook andere redenen voor gemeenten om te gaan kantelen. De verschuivingen in het sociaal domein kunnen in verband worden gebracht met de omslag van de verzorgingsstaat naar de zogeheten doe-democratie of participatiesamenleving. In de kabinetsnota 'De doe-democratie' worden drie standpunten verwoord, namelijk een toenemend zelforganiserend vermogen van de samenleving; een terugtrekkende overheid en een stijgende behoefte aan sociale binding (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, p.3). In de nota is verder te lezen dat 'het kabinet (...) tot de conclusie komt dat overheden meer moeten vertrouwen en meer moeten loslaten, maar (...) niet moeten gaan schitteren door afwezigheid' (ibid., p.9). Het kabinet ziet dus graag meer eigen verantwoordelijkheid bij de burgers, maar ook dat deze eigen verantwoordelijk op een verantwoorde wijze wordt ingevuld. Deze ontwikkeling wordt echter door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) omschreven als een 'schijnruimte' omdat de overheid tegelijkertijd sterker moet worden om zich te beschermen tegen ongewenste of onbedoelde uitkomsten (RMO 2013, p.24). De overheid stelt 'voorafgaand aan het terugtreden normen over wat 'normaal' of 'gewenst' gedrag is van burgers' (ibid.). De vraag die de RMO oproept is in hoeverre de burgers de vrijheid hebben om zelf te kiezen hoe zij hun verworven vrijheden kunnen invullen.

De keuze om zich als een moraliserende overheid op te stellen, kan verklaard worden door twee veronderstellingen. De eerste is dat de huidige verzorgingsstaat financieel onhoudbaar is geworden. Er lijkt hier een brede consensus over (zie o.a. Blokker 2012; CPB 2006; RMO 2013; WRR 2006), hoewel er ook andere geluiden zijn<sup>9</sup>. Het huidige kabinet heeft op Prinsjesdag 2013 via de koning laten weten dat als gevolg van de financiële en economische crisis de klassieke verzorgingsstaat 'langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving'. De constatering over 'de snel komende onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat' werd ruim dertig jaar geleden ook al gemaakt (Van Doorn en Van Schuyt 1978, p.11). In reactie hierop werd in de jaren tachtig de oplossing gezocht in meer marktwerking en privatisering en het New Public Management won aan populariteit. Veel publieke voorzieningen werden geprivatiseerd en de rol van de overheid verschoof naar een 'toezichthoudende partij' en naar 'sturen op afstand' (RMO 2013, p.21). In het welzijnswerk (zorg en welzijn) werd steeds meer gewerkt met vaste producten, afgesproken prestaties en de werkzaamheden moesten in meetbare termen worden uitgedrukt (Ter Haar 2007). Inmiddels bestaat er veel kritiek op deze ontwikkeling. Sinds de eeuwwisseling en vooral sinds de 'Fortuyn-revolte' is de onvrede over het kwaliteitsverlies van publieke dienstverlening zichtbaar geworden in tal van publicaties en initiatieven (o.a. Beroepseer, Beter Onderwijs Nederland) (Noordegraaf 2008). De kritieken worden verwoord met termen als: te veel schotten, perverse effecten, eilandjes, vervreemding, te veel bureaucratie, overregulering, verdwijning van de menselijke maat, regelzucht, anonimiteit, uitholling (ibid.). De nadelen hiervan worden niet alleen ondervonden door de burgers, maar ook door de professionals. De professionals hebben vandaag de dag te maken met onder andere versnippering van werkzaamheden; geen of moeilijk toegang tot andere instanties; afschuiving van verantwoordelijkheden; bureaucratie; onvoldoende afstemming met het bestuursniveau; dwingende standaarden; en reductie van de complexiteit van een probleem (RMO 2001, p.24). Hierbij krijgen volgens Noordegraaf vooral de managers de schuld, omdat zij verantwoordelijk worden gehouden voor de verzakelijking van publieke organisaties (Noordegraaf 2008). Deze aantijging zou niet de volledige werkelijkheid zijn omdat 'publieke managers ook slachtoffer zijn van 'iets groters' dat zich deels via bedrijfsmatige prestatiesystemen en zakelijke 'tools' aan publieke organisaties opdringt' (ibid. p.33).

---

<sup>9</sup> zie bijvoorbeeld Marcel van Dam in de Volkskrant op 29 augustus 2013 of de standpunten van de SP en PVV.

Ook de overheid erkent de kritieken en zag dat de marktwerking van publieke diensten leidde tot overconsumptie en overaanbod (RMO 2013, p.22). In navolging daarvan – en we komen nu bij de tweede veronderstelling – kwam men tot de conclusie dat er sprake is van een morele crisis. De burger zou zijn plaats in de samenleving niet meer kennen doordat de verzorgingsstaat van de burger een passieve consument heeft gemaakt. Het terugtreden van de overheid zou de eisende burger stimuleren om publieke voorzieningen zelf te gaan organiseren. Overigens zien we dat ook deze bevinding niet nieuw is. Net als de onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat schreven Van Doorn en Van Schuyt in 1978 dat ‘de doodzonde van de verzorgingsstaat is om te suggereren dat velen niet op eigen benen kunnen staan’ (Van Doorn en Van Schuyt 1978, p.42). Door de burger als een ‘zwak en afhankelijk’ te bestempelen veroorzaakt de verzorgingsstaat ‘staatspaternalisme’ en zal het ‘systeem aan overbelasting bezwijken’ (ibid. p.41-42). De morele crisis lijkt op deze manier bijna inherent aan de verzorgingsstaat te zijn.

Opvallend is dat critici van de publieke dienstverlening als uitgangspunt hebben dat de leefwereld van de burger en de professional voorop gesteld dient te worden, en politiek, beleid en bestuur volgend moet zijn (Noordegraaf 2008). Volgens Noordegraaf is er sprake van een verlangen naar een ander soort bestuur, dicht bij de burger. In hoeverre de leefwereld gekend wordt in de veronderstelling dat omwille van de morele crisis de burgers zelf verantwoordelijk moeten worden voor zijn zorg en zekerheid, is nog maar de vraag. De RMO, zelf pleitbezorger van ‘minder overheid, meer samenleving’, neemt dan ook afstand van ‘het adagium vermaatschappelijking van overheidstaken’ omdat ‘achter het discours van eigen verantwoordelijkheid een strijd schuil gaat om normaliteit’ (RMO 2013, p.26). De overheid draagt uit dat het ‘normaal’ is dat de burger voor zichzelf en voor anderen zorgt, waardoor de oplossing voor de veronderstelde morele crisis volgens Verhoeven e.a. gevonden wordt in ‘affectief burgerschap’ (Verhoeven, Verplanke en Kampen 2013, p.13). Affectief burgerschap doet een beroep op morele en emotionele banden en de overheid speelt hierop in door de gevoelens van burgers te beïnvloeden. Het gevoel van affectie voor de ander is niet afdwingbaar, daarom – zo stellen Tonkens en Duyvendak (2013) – wordt geprobeerd om bepaalde emoties bij de burger te verinnerlijken. ‘Zij moeten blij en trots worden als voor hun burens, hun buurt of hun oude moeder zorgen, of een schuldgevoel krijgen als zij in ruil voor hun uitkering geen vrijwilligerswerk willen doen, en moeten zelfs bang worden voor ‘klaploper’ te worden uitgemaakt’ (ibid., p.235). De leefwereld van de burger wordt dus met behulp van affectief burgerschap wel vooropgesteld, maar er is twijfel of het voelt als een vrije keuze. Burgerschap vanuit ‘het hart’, met gevoel voor elkaar zorgen, lijkt de nieuwste ideologie om de morele en financiële crisis van de verzorgingsstaat te bezweren.

In de Kanteling herkennen we bovengenoemde uitgangspunten, namelijk om door beïnvloeding proberen de burger meer eigen verantwoordelijkheid te laten nemen en door oplossingen te vinden in ‘de eigen kracht’ of in het sociale netwerk. Daarbij ‘moet de gemeente integrale, samenhangende ondersteuning bieden, in samenhang met andere voorzieningen en beleidsterreinen’ (Concept Memorie van Toelichting Wmo 2015, p.12). Hiermee lijkt de overheid de kritieken van de professionals te onderkennen. Het uitgangspunt van de decentralisaties is namelijk ‘één gezin, één plan, één regisseur’. Een integrale benadering vraagt om meer samenwerking tussen partijen op het gebied van zorg, jeugdhulp, onderwijs, wonen, welzijn, werk en inkomen (ibid., p.16). Het gevolg hiervan is dat professionals de ruimte krijgen ‘om de hele situatie in het huishouden aan te pakken’; dit zou ‘meer plezier in het werk voor de professional opleveren’ (ibid., p.18). De decentralisaties bieden wellicht nieuwe perspectieven voor professionals, zoals meer bewegingsvrijheid in het

uitoefenen hun vakmanschap en beroepsidealën. Daarnaast openen ze mogelijkwerwijs de weg voor contextueel handelen; een handelen dat gericht is op afstemmen op zowel ‘de binnenwereld van de persoon als op de interculturele, interpersoonlijke en interpositionele verhoudingen van de samenleving (Donkers 2011, p. 26). Het gaat hier om het denken en handelen vanuit het geheel van personen-en-situatie, omdat gedrag zich niet onafhankelijk van de omgeving ontwikkelt. Vanuit een contextuele benadering hoeven gewenste veranderingen niet alleen *in de persoon* plaats te vinden, maar kunnen deze ook in de sociaal-maatschappelijke omgeving worden gerealiseerd (ibid. p.105). De beoogde integrale werkwijze in de decentralisaties geven professionals wellicht meer ruimte om aandacht te schenken aan de context van de hulpvraag.

We begonnen deze paragraaf met de vraag naar redenen van gemeenten om te gaan kantelen. De (grote) omslag van de verzorgingsstaat voorspelt zowel een inzet voor minder publieke kosten als minder overheidsbemoeienis, maar ook ‘meer samenleving’ en meer contextueel handelen. De Kanteling - die we als een kleine omslag beschouwen – vindt plaats terwijl deze grote beweging vorm aan het krijgen is in nieuwe wetgeving, bezuinigingen en in de zoektocht naar een nieuw burgerlijke moraal.

### ***1.5 De centrale vraag van dit onderzoek: de Kanteling als politiek-agogisch instrument***

De Kanteling wordt door de VNG aangeduid als inclusief beleid, dat is ‘beleid waarbij in alle fasen van de beleidscyclus rekening wordt gehouden met verschillen tussen mensen en dan vooral verschil tussen mensen met en zonder beperkingen’ (VNG ‘Iedereen binnenboord’ 2010). Het doel dit beleid is volgens de VNG ‘het bevorderen van de maatschappelijke deelname van burgers met een beperking’. Dit zou vanuit twee invalshoeken bereikt kunnen worden, namelijk door enerzijds overheidsbeleid en anderzijds door ‘het ontwikkelen van de kracht van de mensen zelf om meer actief te participeren’. Dit is niet vrijblijvend want de VNG stelt dat ‘een ander aspect van de Kanteling de nadruk is op wederkerigheid. De burger met een beperking is niet alleen een ontvanger van ondersteuning, maar kan ook zelf een bijdrage leveren. [De VNG] gaat uit van de eigen kracht van de burger. Dit kan zowel voor het aanpakken van zijn eigen probleem, maar mogelijk ook door zich (vrijwillig) in te zetten voor anderen’ (ibid.). Voortbordurend op deze gedachte is de overheid met de Kanteling overgegaan tot het bedrijven van een vorm van politieke agogiek.

Met de Kanteling als politiek-agogisch instrument wordt in dit onderzoek bedoeld: *beïnvloeding tussen een dienstverlenende organisatie en burgers*<sup>10</sup>. De Kanteling is zoals we eerder zagen nauw verweven met het gedachtegoed van Welzijn Nieuwe Stijl. Volgens het Welzijn Nieuwe Stijl-denken deed de burger te snel een beroep op de publieke dienstverlening om in zijn zorgbehoeften te worden voorzien. Dat zogenaamde claimgedrag moet kantelen richting eigen netwerk. ‘Het is geen kwestie van u vraagt, wij draaien (...) Burgers moeten de zekerheid van het vertrouwde rechtstelsel loslaten’ (Brochure VWS Welzijn Nieuwe Stijl 2011). Het is ook niet langer vanzelfsprekend meer om een beroep te doen op professionele ondersteuning, omdat professionals zich namelijk terughoudend dienen op te stellen (ibid.). De verzorgingsstaat ‘Nieuwe Stijl’ moet burgers aanspreken op hun zelforganiserend vermogen, op hun kracht in plaats van hun zwakte en op hun eigen verantwoordelijkheid (Steyaert & Winsemius 2011).

---

<sup>10</sup> Deze uitspraak is geïnspireerd op Bouwkamp die in zijn definitie van agogisch handelen verwijst naar een beïnvloedingssysteem tussen een cliëntsysteem en een dienstverlenend systeem. (1981: 14).

De Kanteling is een nieuwe aanpak en er is nog weinig onderzoek gedaan naar de resultaten van de Kanteling. De eerder genoemde onderzoeken naar de Kanteling richten zich op de burgers, maar er zijn nauwelijks studies die de cultuuromslag in de organisatie of bij de professionals hebben onderzocht. In dit onderzoek wordt de Kanteling met behulp van empirisch materiaal op het niveau van de burgers en van de professionals (gemeenteambtenaren en welzijnswerkers) bestudeerd. Het niveau van de managers, bestuurders en de beleidsmakers wordt zijdelings meegenomen in het onderzoek. Als we meer weten over hoe het proces van de Kanteling verloopt, geeft dit wellicht bruikbare informatie voor andere gemeenten en professionals die ook bezig zijn met de Kanteling. Daarbij krijgt iedere gemeente te maken met de decentralisaties die ook het terrein van de Kanteling raken.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

*Hoe vindt de Kanteling in Haarlemmermeer plaats en in hoeverre is het mogelijk om daar de Kanteling als politiek-agogisch instrument in te zetten waardoor participatie gerealiseerd wordt?*

Van september 2009 tot september 2012 was ik betrokken bij de Kanteling in de gemeente Haarlemmermeer. De Kanteling kreeg vorm door de pilot 'Kansen en Kantelen' die werd geïnitieerd om invulling te geven aan de passende ondersteuning in de Wmo. Net als bij veel andere gemeenten begon de Kanteling in 2009 met een Wmo-beleidsplan waarin het voornemen stond om een groter beroep te doen op de zelfredzaamheid en sociale omgeving van de burgers in Haarlemmermeer. Vervolgens koos men voor een opzet met de gemeente als uitvoeringsorganisatie met een centraal gemeentelijk Wmo-loket waar een multidisciplinair team werkte van zowel gemeentemedewerkers als externe welzijnswerkers.

De onderzoeksstrategie van deze studie is een specifieke vorm van kwalitatief onderzoek, namelijk een case-study. Er wordt daarbij niet gewerkt met scherp geformuleerde hypothesen of omvattende theorieën; er is sprake van een niet-dominante rol van theorie (Wester en Peters 2004, p.28). We hebben gekozen voor een verkennende benadering; al explorerend en tastend zochten we antwoorden op de (globale) deelvragen. In hoofdstuk twee volgt meer uitleg over de pilot en de aanpak van het empirisch onderzoek. Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn vijf deelvragen geformuleerd die hieronder worden uitgelegd. We maken hierbij gebruik van zogeheten 'sensitizing concepts' (Blumer 1954). Deze onderscheiden zich van definitieve concepten die als het ware voorschrijven wat we zien. 'Sensitizing concepts (...) give the user a general sense of reference and guidance in approaching empirical instances' (ibid.). Dat betekent dat de 'attenderende' concepten ons een richting geven in de zoektocht waarin we de Kanteling proberen te duiden. Overigens geldt de draagwijdte van onze deelvragen niet verder dan het terrein waarop onze Kanteling plaatsvond.

### ***1.6 De deelvragen***

Bij de Kanteling waren verschillende categorieën mensen betrokken, onder andere managers uit verschillende lagen en teams, beleidsmedewerkers, interne gemeentemedewerkers uit verschillende teams, externe professionals van verschillende organisaties en de burgers. We willen graag weten hoe men de Kanteling ervoer en welke betekenis men eraan gaf. Wanneer we gaan kijken naar het proces van de Kanteling is het tevens relevant om te onderzoeken welke gebeurtenissen van invloed waren op het verloop van de Kanteling. De eerste les uit het landelijk Kantelen is namelijk dat er een gezamenlijke visie moet zijn, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als bij de externe partijen: 'moet men dezelfde taal spreken' (AEF 'De Kanteling. Lessen en praktijken' 2012). De eerste deelvraag is derhalve:

### 1) Hoe wordt geprobeerd de Kanteling te bereiken?

We laten zien hoe het proces van de Kanteling zich ontwikkelt door van dichtbij met name de professionals en de burgers te volgen. De professionals worden op de werkvloer geobserveerd en we krijgen inzicht in hun opvattingen, hun keuzes en dilemma's. Doordat we 'dicht op de huid' blijven, wordt duidelijk dat de wijze waarop ze met de Kanteling omgaan een persoonlijk proces was. We beschrijven de Kanteling ook vanuit het perspectief van de burgers door hun ontwikkelingen een langere periode te volgen. We zullen daardoor gaan zien dat de Kanteling uit verschillende facetten bestaat. Het beeld over de managers, de beleidsmakers en de bestuurders is deels incompleet en zal meer oppervlakkig worden meegenomen in de procesbeschrijving. Onze zwaartepunt ligt zoals gezegd bij de burgers en de professionals.

Om het proces te begrijpen, maken we een analyse van de Kanteling in de gemeentelijke organisatie van Haarlemmermeer (de burgers blijven hier buiten beschouwing). Hiervoor maken we gebruik van het begrip *frames*. Frames worden door onderzoekers verschillend gedefinieerd en kunnen op verschillende niveaus worden toegepast (Putnam & Holmer 1999). In dit onderzoek zijn *frames* een hulpmiddel om te verduidelijken wat we aantreffen in de procesbeschrijving waardoor we inzicht krijgen in hoe situaties gedefinieerd worden (Putnam & Holmer 1999, p. 128). Onze *frames* verwijzen naar microprocessen, zoals individuele waardeopvattingen, keuzes en handelingen. Daarnaast verwijzen de *frames* ook naar de sociale context, in dit geval het beleid en het bestuur van de gemeentelijke organisatie. Deze *frames* zijn gesitueerd in de cultuurorganisatie en hebben betrekking op afspraken over verwachtingen, posities en werkrelaties (Putnam & Holmer 1999, p. 146). Door de verschillende *frames* naast elkaar te plaatsen wordt duidelijk welke issues er speelden tijdens de Kanteling. Tevens zal blijken dat bepaalde parallelle processen vanuit uiteenlopende *frames* worden gezien. In hoofdstuk twee staan we wat langer stil bij de totstandkoming van de *frames* binnen de gelijktijdige contexten .

In de procesbeschrijving en analyse, maar ook middels de interviews, volgen we de interacties tussen de professionals en de burgers. We krijgen daardoor te weten welke eigenschappen van de professionals worden gewaardeerd door de burgers en welke competenties een cruciale rol spelen in een eventuele omslag bij de burgers. De professionals hebben een dragende taak in de Kanteling, blijkt uit een evaluatie. Een belangrijke les uit de landelijke Kanteling is, volgens adviesbureau AEF, dat er geïnvesteerd moet worden in nieuwe competenties:

*'De kwaliteit van de Wmo-gespreksvoerders is cruciaal voor het slagen van De Kanteling. Dat vraagt een investering in nieuwe competenties. Opleiden alleen is niet voldoende. Het gaat om het creëren van een leeromgeving waarin permanent gereflecteerd wordt op het nieuwe gedrag. De Kanteling vraagt om meer dan alleen vaardigheden. Het gaat echt om een andere houding, andere verhoudingen, ander gedrag. Voor sommige Wmo-gespreksvoerders is een transformatie niet mogelijk. Op dat moment is het onvermijdelijk dat van hen afscheid wordt genomen'*(AEF 'De Kanteling. Lessen en praktijken' 2012, p.24).

We gaan daarom onderzoeken of deze les ook geldt voor onze Kanteling. De tweede deelvraag is:

2) *Welke competenties bij professionals zijn nodig in de Kanteling en hoe worden deze verworven?*

De eerder genoemde competenties die Welzijn Nieuwe Stijl propageert, zien we ook terug in de vijf zogeheten kwaliteitskenmerken die betrekking hebben op de Wmo, Welzijn Nieuwe Stijl en de decentralisaties (Movisie 'Handreiking Maatschappelijk Ondersteunen' 2013). Deze vijf kenmerken zijn 'eigen kracht versterken, op de vraag af, binden en verbinden, integraal werken, signaleren en agenderen'. De professional moet onder andere in staat zijn om 'te wisselen tussen systeemwereld en leefwereld' (ibid., p. 17). We willen gaan onderzoeken hoe dit voor de professional is, in het bijzonder voor de gemeentemedewerker.

Handelen vanuit een systeemwereld (een term van Jürgen Habermas) zoals in een bureaucratische organisatie wordt beleidsuitvoeringdenken of technische rationaliteit genoemd (Hoogwout 2010; Schön 1983). In de Kanteling zoekt men naar passende ondersteuning samen met de burger, maar wellicht geeft dit spanningen door de aanwezige eigenschappen van een gemeentelijke bureaucratische organisatie zoals centralisatie, hiërarchie, specialisatie en standaardisatie (Blinkhof 2007, p.42). De gevonden oplossing in de Kanteling dient 'op maat' te zijn voor de burger en diens leefwereld. De kans is aanwezig dat deze oplossing niet gestandaardiseerd is in de regels. Het zou ook kunnen dat de gemeentemedewerker een oplossing vindt die zich buiten zijn specialisatie bevindt. Passende ondersteuning lijkt tegenstrijdig met beleidsuitvoeringsdenken en technische rationaliteit. In het model van technische rationaliteit bestaat de professionele activiteit uit het instrumenteel oplossen van problemen door wetenschappelijke theorie en techniek (Schön 1983: 21). De nadruk ligt op het oplossen van een probleem dat moet voldoen aan vastgestelde criteria. Problemen buiten deze criteria worden genegeerd met als gevolg dat afwijkende of unieke problemen 'niet bestaan' (ibid. : 41). We willen graag weten hoe dit voor een professional is: in een systeemwereld bewegen en tegelijkertijd meedoen aan de Kanteling. Hoe gaan bijvoorbeeld de gemeentemedewerkers om met (de innerlijke spanning tussen) de rollen van zowel wetsuitvoerder als uitvoerder van de Kanteling? En hoe gaan de sociaal werkers om met de grenzen van de wetgeving?

Volgens de VNG gaan de gemeente en de burger in de Kanteling een gezamenlijk traject aan, spreken ze dezelfde taal en gaan ze uit van dezelfde maatschappelijke normen. Deze normen zijn participatie en redzaamheid. Er ontstaat als het ware een nieuw sociaal contract tussen de gemeente en de burger: het actief burgerschap (Steyaert e.a. 2006: 41). In dit contract wordt de publieke dienstverlening gekoppeld aan inspanningen van de burger (voor wat hoort wat). Actief burgerschap verwijst naar het sociaal gedrag en zelfredzaamheid van burgers en de wijze waarop dienstverleners en beleid burgers uitnodigen tot sociaal gedrag en zelfredzaamheid en hen daarin ondersteunen (ibid.:23). De zogeheten 'verantwoordelijkheidsladder' van de VNG illustreert de overeenkomsten met het actief burgerschap. Allereerst is de burger verantwoordelijk voor zichzelf. Pas als familie, kennissen en vrienden niet (meer) kunnen ondersteunen kan de burger een beroep doen op de gemeente. Maar ook dan blijft de vraag staan wat de burger terug kan doen voor de leefomgeving en de medemens (RMO 2011: 19). In hoeverre slaagt de professional in ons onderzoek hierin? De rol van de sociale professional lijkt meer naar de achtergrond te worden verschoven, omdat de nadruk ligt op het versterken van de sociale omgeving (Van Zilfhout 2010, p.54). De nadruk komt te liggen op zogeheten meta-sociaal werk, omdat interventies gericht zijn op het creëren van een sterke informele structuur. Daarentegen moet de afhankelijkheid van de professional juist kleiner worden (ibid.: 54). We gaan daarom ook onderzoeken hoe realistisch en haalbaar het is voor de professional om zowel terughoudend te zijn (om ruimte te geven aan de eigen kracht en het sociale netwerk) en tegelijkertijd op de voorgrond te treden ('op de vraag af' en proactief).

De Kanteling en/of actief burgerschap vraagt van de gemeente ander beleid in de dienstverlening (Steyaert e.a 2006, VNG 2010). Actief burgerschap betekent onder andere meer ruimte aan publieke dienstverleners en vraagt om meer discretionaire ruimte op het niveau van de uitvoering (vraaggericht werken in plaats van aanbodgericht). Burgerschap laat zich niet altijd vastleggen in verantwoording van standaardproducten of in tijdsregistratie van minuten. Maar wellicht is niet alleen een ander beleid nodig, maar ook een verandering in het professioneel handelen. De klantbenadering in de Kanteling verschilt met de 'oude benadering' die aanbodgericht en toetsend werd bevonden. Er is in verschillende studies al een aantal kwaliteiten van de 'nieuwe professional' genoemd (o.a. Scholte en Sprinkhuizen 2012; Van der Lans 2010; Wmo-magazine 2010; Zorg+ Welzijn 2010; Linders e.a. 2008). Enkele voorbeelden van kwaliteiten zijn: generalisten met diagnostische vaardigheden; werken met grenzen aan de zorg en die verantwoorden naar de burger; informele zorg stimuleren en ondersteunen; klant- en vraaggerichtheid stimuleren. Is er verschil in Kantelingstypische kwaliteiten tussen de gemeentemedewerkers en sociaal werkers? En in hoeverre zijn deze uit eerdere studies genoemde kwaliteiten (o.a. de vijf kwaliteitskenmerken in Movisie) voldoende en zijn er andere kwaliteiten nodig? Een eigenschap van de professional is het kunnen reflecteren op (en soms gelijktijdig: in) het handelen, dat wil zeggen: denken over het eigen handelen tijdens het handelen (Schön 1983:54 e.v.) Dit hoeft niet alleen tijdens het klantcontact te gebeuren, maar kan ook daarbuiten. Er is een voortdurende herhaling van reflectie nodig op het handelen, gedachten, gevoelens en aannames (ibid.). Volgens de publicatie van de Movisie behoort reflectie tot de basisuitrusting van iedere professional (Movisie 'Handreiking Maatschappelijk Ondersteunen' 2013, p. 5). In welke mate dit voor de professionals geldt in de Kanteling in Haarlemmermeer zal nader bekeken worden. Tot slot zal er ook aandacht zijn voor de ervaringen van de professionals. Hoe denkt de professional over deze nieuwe politieke agogiek en de bijbehorende opstelling van actieve terughoudendheid (Steyaert & Winsemius 2010: 71). Verder willen we graag weten wat de invloed is van de Kanteling op hun arbeidsplezier; raken zij meer gemotiveerd door de Kanteling of misschien juist minder?

In de Kanteling wordt de aandacht van de individuele voorziening verschoven naar metasociaal werk of een integrale benadering. De echte oplossing zou namelijk niet liggen in de individuele voorziening, maar in een oplossing waarin ruimte is voor de wensen, behoeften en invloed van de cliënt (Movisie 'Handreiking Maatschappelijk Ondersteunen' 2013). We zijn benieuwd hoe de burgers daar zelf over denken. Met de derde deelvraag richten we ons op de ervaringen van de burgers:

### *3) Wat zijn de ervaringen met en de resultaten van de Kanteling voor de burger?*

Omdat de persoonlijke achtergrond van de burger in de Kanteling meer belangrijker wordt, is het relevant om te onderzoeken welke vorm van hulp het meest effectief is. Uit een metaonderzoek naar succesvolle interventies in sociaal werk worden de volgende conclusies getrokken (o.c. Van der Lans 2010, p.105): van alle interventies die samenhangen met de methoden van hulpverlening (i.e. gesprekstechnieken, therapieën, interventiemodellen e.d.) draagt zo'n 15 procent bij aan een positief resultaat. De mate waarin de burger gemotiveerd is, blijkt ook op zo'n 15 procent bij te dragen aan een succesvolle interventie. De schatting is dat kwaliteit van de relatie tussen de cliënt en de professional voor 30 procent bijdraagt aan een positieve verandering. De meest succesvolle interventies (40%) zijn die interventies waarbij de sociale omgeving, netwerk, naasten en familie worden ingeschakeld door de professional (ibid.: 106).



Het onderzoek lijkt te verwijzen naar een onderzoek van Lambert (1992, in De Vries 2008). Ongeveer elke tien jaar verschijnt het *Handbook of psychotherapy and behavior change*. In de vijfde editie stond een analyse van drieduizend geselecteerde onderzoeksgegevens die gedurende een periode van meer dan vijftig jaar onderzoek zijn verzameld. (De Vries 2010: 43). Uit deze analyse bleek dat de percentageverdeling van Van der Lans (40%-30%-15%-15%) een veelgenoemde, maar verouderde indeling is (De Vries 2008, p. 45). Het zijn met name de ‘common factors’ die het effect van de behandeling bepalen, zoals het aansluiten bij de wensen, de doelen en de mogelijkheden van de cliënt.

Alhoewel de Kanteling geen therapeutische setting inhoudt, zijn de interventies tot op zekere hoogte vergelijkbaar. In de Kanteling ligt immers ook een nadruk op technieken (bijvoorbeeld het stimuleren van de eigen kracht of het inzetten van het informele netwerk) en op de relatie met de persoon die ‘het gesprek’ aangaat. Wanneer we de koppeling doorzetten blijkt een geslaagde interventie voor het allergrootste deel afhankelijk te zijn van de burger zelf (ibid.). Dit roept de vraag op naar het effect van het Kantelen op de burger. Zijn zij beter af door de Kanteling? En zo ja, welke invloed hebben de interventies in de pilot op de burger? Welke rol heeft het sociale netwerk? En welke invloed heeft de burger zelf op zijn eigen proces? Als we de persoonlijke achtergronden van de burgers kennen en de verhalen over hun situatie, dan kunnen we interventies uit de Kanteling in een breder perspectief plaatsen.

Vanuit dit perspectief komen we bij de vierde deelvraag:

#### 4) *In hoeverre lukt het om te Kantelen?*

Wat kunnen we uiteindelijk zeggen over de Kanteling in de gemeente Haarlemmermeer? We zullen proberen een zo compleet mogelijk beeld van de Kanteling te geven. Niet alleen de burgers en de professionals worden meegenomen in deze terugblik, maar we kijken ook terug op de processen binnen de gemeentelijke organisatie.

Vooruitlopend op mogelijke uitkomsten verwijzen we naar een onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) waaruit blijkt dat de maatschappelijke dienstverlening met een aantal hardnekkige problemen kampt rond de kwaliteit, doelmatigheid en professionaliteit in verschillende sectoren (WRR 2004). Men concludeert dat de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening in het geding is, met als gevolg dat de verschillende belangen, taken, eisen en behoeften van cliënten en dienstverleners onvoldoende op elkaar aansluiten (ibid., p.29). Hoewel de onderzochte sectoren divers zijn – volkshuisvesting, welzijn, arbeidsvoorziening, onderwijs, gezondheidszorg – blijken er overeenkomstige knelpunten te bestaan. We staan stil bij enkele knelpunten. In de maatschappelijke dienstverlening is het vaak niet duidelijk of men onder staat of markt valt; de WRR spreekt over ‘de hybride positionering van de maatschappelijke dienstverlening’ (ibid., p.221). Een mogelijke reactie is meer aan de markt overlaten (marktwerking) of kiezen voor scheiding van beleid en uitvoering (*New public management*). In beide gevallen ontstaat er een stapeling van regelgeving. De scheiding van beleid en uitvoering wordt ‘boedelscheiding’ genoemd en heeft een aantal negatieve gevolgen. Men signaleerde bijvoorbeeld het verloren gaan van inhoudelijke kennis omdat beleidsmakers en uitvoerders gescheiden werken. De bedachte oplossing, namelijk sturen op resultaten, heeft volgens de WRR niet het gewenste effect vanwege de versterkte aandacht voor beheersing en de onvoldoende aandacht voor de inhoudelijke context (ibid., p. 228). Het accent ligt op de middelmaat en men wordt afgerekend op een gemiddelde norm. Het halen van de norm wordt belangrijker gevonden dan vernieuwing of maatschappelijke opbrengsten. Hierdoor verdwijnt

het politiek-normatieve debat als gevolg van de aandacht op beheersing en controle van de vastgestelde normen. De kloof met de werkvloer is te groot waardoor belangrijke informatie over politieke en ethische kwesties onvoldoende bekend is bij het bestuur of management. Zij hebben namelijk de handen vol aan de verantwoordingsplicht met juridiserende en bureaucratiserende gevolgen. Dit leidde ertoe dat professionals steeds minder speelruimte en autonomie kregen (ibid., p.230). Ondanks dat er ‘heden ten dage steeds luider de roep om eerherstel van de beroepsbeoefenaar [klinkt]’ is de druk van controle en verantwoording niet voorbij. De WRR pleit daarom voor een nieuwe zoektocht naar meetinstrumenten zodat het zichtbaar maken van resultaten een andere vorm krijgt.

Niet alleen binnen een organisatie heeft de professional minder bewegingsvrijheid dan vroeger, maar ook maatschappelijk gezien heeft de professional het moeilijk. Een andere ontwikkeling is namelijk het verdwijnen van het professioneel gezag. Vanaf de jaren zestig werd gesteld dat professionals te veel autoriteit hadden (Tonkens 2008). Veel burgers zijn mondiger, hoogopgeleid en kritischer geworden en verwachten een snellere en betere service. Mondigheid en claimedrag liggen soms dicht bij elkaar en deze attitude van de burger bemoeilijkt de relatie met de professional. Niet paternalisme, maar dienstbaarheid en nederigheid werden van de professional verwacht (ibid., p.15). Volgens Van den Ende heeft de professional te maken met het ontbreken van een gemeenschappelijk moreel kader van waaruit gehandeld kan worden. Er is sprake van een zogeheten voortschrijdende levensbeschouwelijke individualisering (Van den Ende 2011). De professional heeft volgens Van den Ende hierdoor te maken met diverse waarden en daarmee ook zeer uiteenlopende opvattingen over wat in een concrete situatie goed werk is (ibid. p.16).

De mondigheid van de burgers kan ook worden geïnterpreteerd als een (soms wanhopige) reactie op de ontwikkelingen binnen de maatschappelijke dienstverlening. Niet de inhoud maar de financieel-economische middelen bepalen aan welke verwachtingen wel en niet kan worden voldaan (WRR 2004, p. 224). Het zijn vaak de mondige cliënten waarop de kwaliteit van de dienstverlening wordt afgestemd. Wanneer burgers niet in staat zijn om wensen, behoeften, eisen, onbegrip of ongenoegen kenbaar te maken, blijven de mogelijkheden van aanbieders onbenut. Het contact tussen de cliënt en de professional is daarom een belangrijk startpunt om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren (ibid.). We zullen gaan ontdekken hoe in de gemeente Haarlemmermeer met deze knelpunten werd omgegaan.

Met de laatste deelvraag willen we de Kanteling beschouwen vanuit verschillende theoretische vraagstukken die we in hoofdstuk drie gaan behandelen:

##### *5) Welke betekenis kan gegeven worden aan het Kantelen als politiek-agogisch instrument?*

Sinds de jaren tachtig is er een toenemend appel vanuit de overheid tot meer actief en sociaal burgerschap. Met de Wmo zijn de eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid, participatie, actief burgerschap en sociale samenhang versmolten tot één wet. In hoofdstuk drie gaan we hier dieper op in en verwijzen we onder andere naar Durkheim die veronderstelt dat moraal reeds in de samenleving aanwezig is. Zijn aanname geeft wellicht aanleiding tot discussie welke moraal in relatie tot de Wmo van toepassing is. Ondanks, zo zullen we uitleggen in hoofdstuk drie, dat de morele idealen in de loop van de geschiedenis van het welzijnsbeleid veranderden – van vorming tot participatie - heeft de overheid steeds met behulp van politiek-agogische instrumenten een moraal willen uitdragen. Daarom is een belangrijk thema van dit onderzoek de vraag hoe de lokale overheid zich in het huidige tijdperk dient op te stellen. De teneur is namelijk dat de lokale overheid wel betrokken moet blijven, maar op een

andere manier dan voorheen. In hoofdstuk drie beschrijven we vervolgens waarom deze vereiste betrokkenheid verklaard kan worden vanuit de complexiteit van de samenleving. Een mogelijke uitleg kan gevonden worden in ontwikkelingen van de verzorgingsstaat met specialismen in de zorgarrangementen. Een onbedoelde consequentie – rigide, bureaucratische en rationele modellen – treft met name kwetsbare burgers vanwege hun onvermogen om de juiste voorzieningen te verkrijgen. Verder laten we in hetzelfde hoofdstuk zien dat ‘gewoon meedoen’ voor sommige groepen burgers al ingewikkeld genoeg is waardoor de betrokkenheid van de overheid onmisbaar lijkt.

Aangezien we nu meer weten over de dagelijkse praktijk van de burgers, de professionals en andere betrokkenen, kunnen we hopelijk meer zeggen over de Kanteling op macroniveau. Met deze laatste deelvraag proberen we antwoord te geven op de maatschappelijke betekenis van het Kantelen. Deze deelvraag zal door middel van een persoonlijke reflectie beantwoord worden in de laatste paragraaf (8.7) van dit proefschrift.

### ***1.7 De opbouw van deze studie***

In het volgende hoofdstuk wordt de aanpak van het empirisch onderzoek uitgelegd. Het onderzoek naar de Kanteling vond plaats in de gemeente Haarlemmermeer en we lichten toe hoe onderzoek werd uitgevoerd. Daarbij wordt tevens de dubbelrol van onderzoeker en projectleider verhelderd. Enige achtergrondinformatie over de gemeente Haarlemmermeer zal ook in hoofdstuk twee worden verwerkt. In hoofdstuk drie geven we een mogelijke interpretatie van de Kanteling door enkele politieke vraagstukken en sociologische theorieën toe te lichten.

In hoofdstuk vier tot en met zes richten we ons op de onderzoeksresultaten. In hoofdstuk vier wordt een procesbeschrijving gegeven van de Kanteling gedurende een periode van drie jaar, van september 2009 tot september 2012. Na de procesbeschrijving volgt een analyse in hoofdstuk vijf door middel van de *frames* te benoemen van de verschillende actoren in de Kanteling zoals het management, de professionals et cetera.

In hoofdstuk zes staan de professionals centraal. Zij komen aan het woord over de uitvoering van de Kanteling en geven hun visie op onderwerpen als de competenties in de Kanteling; de autonomie en werkplezier; de invloed op hun professionaliteit en het effect van de Kanteling op de burger.

In hoofdstuk zeven staan de burgers centraal. We krijgen een inkijk in het leven van de burgers; ‘de vraag achter de vraag’ komt aan de orde. Daarnaast wordt ook duidelijk gemaakt hoe de burgers de Kanteling ervoeren; hoe men denkt over de interventies en over de professionals. Ten slotte wordt een eindbalans opgemaakt over het effect van de Kanteling op de participatie en proberen we dit effect naast de eigen invloed van de burger te zetten.

Na de empirische hoofdstukken volgt in hoofdstuk acht een samenvatting en een conclusie. In de laatste paragraaf worden er enkele persoonlijke overwegingen en gedachten gegeven over de Kanteling als politiek-agogisch instrument.

Aangezien de hoofdstukken niet parallel zijn aan de deelvragen, verklaren we kort waar we onze antwoorden hebben gevonden. Het antwoord op de eerste deelvraag (*Hoe wordt geprobeerd de Kanteling te bereiken?*) kunnen we vinden in de hoofdstukken 4 en 5 waarin een procesbeschrijving en een analyse van de Kanteling worden gegeven en ook in hoofdstuk 6 waarin de professionals aan het woord komen. Het antwoord op de tweede deelvraag

*(‘Welke competenties bij professionals zijn nodig in de Kanteling en hoe worden deze verworven?’) vonden we in de interviews met de burgers en de professionals (hoofdstuk 6 en 7), maar ook in de notulen van het Team Zelfregie (hoofdstuk 4 en 5). Voor het beantwoorden van de derde deelvraag (Wat zijn de ervaringen met en de resultaten van de Kanteling voor de burger?) hebben we zowel de ervaringen van de professionals als die van de burgers onderzocht (hoofdstukken 6 en 7). De vierde deelvraag luidde: ‘In hoeverre lukt het om te Kantelen?’ en hiervoor hebben we de interviews met de professionals en de documenten geraadpleegd (hoofdstuk 4, 5 en 6). De laatste deelvraag (Welke betekenis kan gegeven worden aan de Kanteling als politiek-agogisch instrument?) wordt op basis van al het empirisch materiaal door middel van persoonlijke overwegingen beantwoord.*

## ***Hoofdstuk twee. Onderzoeksstrategie en methoden***

Om te onderzoeken hoe de Kanteling plaatsvindt en hoe de Kanteling ingezet kan worden als politiek-agogisch instrument, heeft van 2009 tot 2012 in een middelgrote gemeente, namelijk de gemeente Haarlemmermeer, een case-study plaatsgevonden. Het onderzoekstraject begon in het voorjaar van 2009 toen de onderzoeker contact zocht met de gemeente Haarlemmermeer met de vraag om een promotieonderzoek te mogen verrichten. De keuze voor deze gemeente was in eerste instantie willekeurig; het verzoek om een promotieonderzoek te doen was aan meerdere gemeenten voorgelegd. De gemeente Haarlemmermeer ging akkoord met als voorwaarde dat de onderzoeker ook projectleider zou worden van de pilot 'Kansen en Kantelen'. Deze positie gaf een unieke gelegenheid om de Kanteling diepgaand te onderzoeken.

In paragraaf 2.1 gaan we in op de onderzoekssetting, namelijk de gemeente Haarlemmermeer en het gemeentehuis in Hoofddorp. Daarbij wordt ook een beschrijving gegeven van de professionals en de organisatiestructuur van de Kanteling. In paragraaf 2.2 lichten we onze onderzoeksstrategie, de case-study, toe. Verder beschrijven we de rolinvulling van de onderzoeker en wijzen we op de spanning die soms ontstond vanwege de dubbelrol als projectleider en onderzoeker. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.3 in op de methoden die gebruikt zijn om de data te verzamelen. Deze methoden zijn participerende observatie, diepte-interviews en analyse van documenten. Tot slot geven we aandacht aan de analyse van de gegevens en de generaliseerbaarheid van onze uitkomsten.

### ***2.1 De onderzoeksetting: Gemeente Haarlemmermeer en het gemeentehuis***

De gemeente Haarlemmermeer heeft bijna 144.000 inwoners. Er zijn 22 woonplaatsen en vier kernen die verspreid liggen over een gebied van 18.500 hectare<sup>11</sup>. In Hoofddorp is het aantal inwoners het grootst (73.383) en in Burgerveen/Leimuiderbrug het kleinst (364). Het gebied in Haarlemmermeer is divers: grootschaligheid tegenover kleinschaligheid, verstedelijkt gebied tegenover platteland. Door de uitbreiding van Schiphol, aanleg van woongebieden, bedrijventerreinen en infrastructuur is er veel nieuwbouw.

Rond de 47000 inwoners is tussen de 35 jaar en de 55 jaar (zie bijlage 1 voor de tabellen behorend bij deze paragraaf). Ons onderzoek richt zich op het Wmo/Sociale Dienst-loket in het gemeentehuis van Hoofddorp; dit is de reden dat wij een aantal gegevens uit deze kern noemen. In Hoofddorp wonen in vergelijking met andere kernen de meeste allochtone burgers: 12,6%. Hoofddorp bestaat uit tien wijken waarvan het gemiddeld besteedbaar inkomen in de wijk Graan voor Visch het laagst is. Van de totale beroepsbevolking is 2,44 % niet-werkend werkzoekende. Voor bijna 8000 huishoudens geldt een laag inkomensniveau.

Om een beeld te geven van de setting waarin de Kanteling plaatsvond, volgt nu informatie over de organisatie van de gemeente. Ter verduidelijking: deze informatie geldt als achtergrondinformatie over de reguliere dienstverlening en heeft geen betrekking op de nieuwe werkwijze in de Kanteling.

In het gemeentehuis van Hoofddorp zijn meerdere fysieke loketten aanwezig, zoals 'Burgerzaken' (voor het aanvragen van een paspoort en geboorteaangiften) of 'Vergunningen' (aanvragen van bouwvergunningen e.d.). Ons onderzoek richtte zich op de bezoekers aan het zogeheten 'Wmo/Sociale Dienst-loket'. Dit loket wordt ook wel de frontoffice genoemd,

---

<sup>11</sup> Aalsmeerderbrug, Abbenes, Badhoevedorp, Beinsdorp, Boesingheliede, Buitenkaag, Burgerveen, Cruquius, Hoofddorp, Leimuiderbrug, Lijnden, Lisserbroek, Nieuw-Vennep, Oude Meer, Rijsenhout, Rozenburg, Schiphol, Schiphol-Rijk, Vijfhuizen, Weteringbrug, Zwaanshoek, Zwanenburg

omdat dit het eerste aanspreekpunt voor burgers is die het Wmo/Sociale Dienst-loket bezoeken. Overigens kunnen burgers ook bellen of mailen naar de frontoffice. De burgers kunnen bij dit loket terecht met vragen over de Wmo (zoals een scootmobiel, aanpassingen in huis, gehandicaptenparkeerkaart of huishoudelijke hulp); leerlingenvervoer (voor kinderen die niet zelfstandig naar school kunnen); bijzondere bijstand (een eenmalige uitkering voor extra of hoge kosten); budgetbeheer en schuldhulpverlening; huisvesting of over de Wet Werk en Bijstand (bijstandsuitkering). Het Wmo/Sociale Dienst-loket is kortom een breed aanspreekpunt voor allerlei vragen over wonen, werk en inkomen, zorg en welzijn. In de reguliere dienstverlening – dus niet in de Kanteling – is het doel om de burger snel en adequaat te helpen. Gemiddeld besteedde de gemeentemedewerker acht minuten aan de hulpvraag<sup>12</sup>. De meeste professionals van de frontoffice Wmo/Sociale Dienst hadden een HBO sociaal-juridische opleiding gevolgd.

Nadat een aanvraag voor een Wmo-voorziening via de frontoffice Wmo/Sociale Dienst-loket binnenkomt, gaat deze naar de zogenoemde backoffice Wmo. Er zijn meerdere backoffices zoals een backoffice Bijzondere Bijstand en een backoffice Werk & Inkomen.

In de backoffice Wmo worden de aanvragen onderzocht, vaak door middel van een huisbezoek, waarna vervolgens een gemeentemedewerker beslist of de voorziening wordt toegekend of wordt afgewezen. Tijdens een huisbezoek voor bijvoorbeeld een scootmobiel-aanvraag wordt niet alleen de fysieke situatie van de burger onderzocht, maar ook of er plek is voor de stalling van een scootmobiel et cetera. De medewerkers van de backoffice Wmo waren ziekenverzorger, fysiotherapeut en/of men had diverse interne opleidingen gevolgd.

De backoffice Werk & Inkomen heeft twee compartimenten. Het inkomen-deel heeft betrekking op de maandelijkse Wet Werk Bijstand-uitkering en het re-integratiedeel houdt zich bezig met het zoeken naar werk. Ten tijde van de Kanteling werden deze taken door dezelfde persoon gedaan. Van de twee professionals van de backoffice Werk & Inkomen die aan de pilot meededen had een professional een juridische achtergrond en was de ander tot socioloog en psycholoog opgeleid.

### *Het Team Zelfregie*

De Kanteling was een pilot van drie jaar die uitgevoerd werd door het zogeheten Team Zelfregie. Dit team bestond uit medewerkers van de frontoffice Wmo/Sociale Dienst, backoffice Wmo en backoffice Werk & Inkomen. Daarnaast waren er drie partnerorganisaties in het Team Zelfregie vertegenwoordigd. Deze drie waren Stichting MEE, Stichting MeerWaarde en Steunpunt Mantelzorg. Stichting MEE helpt mensen met een chronische beperking of ziekte door middel van ondersteuning en advies. Stichting MeerWaarde is de grootste welzijnsorganisatie in gemeente Haarlemmermeer en biedt informatie, ondersteuning en activiteiten aan. Bijvoorbeeld activiteiten voor ouderen (dagjes weg, kookworkshops) of voor kinderen (knutsel- of sportactiviteiten). Tevens kunnen de inwoners bij Stichting Meerwaarde terecht voor vragen over opvoeding, huiselijk geweld, sociaal-juridische ondersteuning, wijkactiviteiten enzovoorts. In de pilot waren de ouderenadviseurs van MeerWaarde vertegenwoordigd die burgers boven de 55 jaar helpen met vragen over zorg, welzijn, wonen en vervoer. Steunpunt Mantelzorg helpt en ondersteunt mantelzorgers door middel van emotionele en praktische steun, groepsgesprekken en respijtzorg. De meeste professionals van de partnerorganisaties hadden een opleiding in maatschappelijk werk gevolgd en een aantal had een verpleegkundige achtergrond.

---

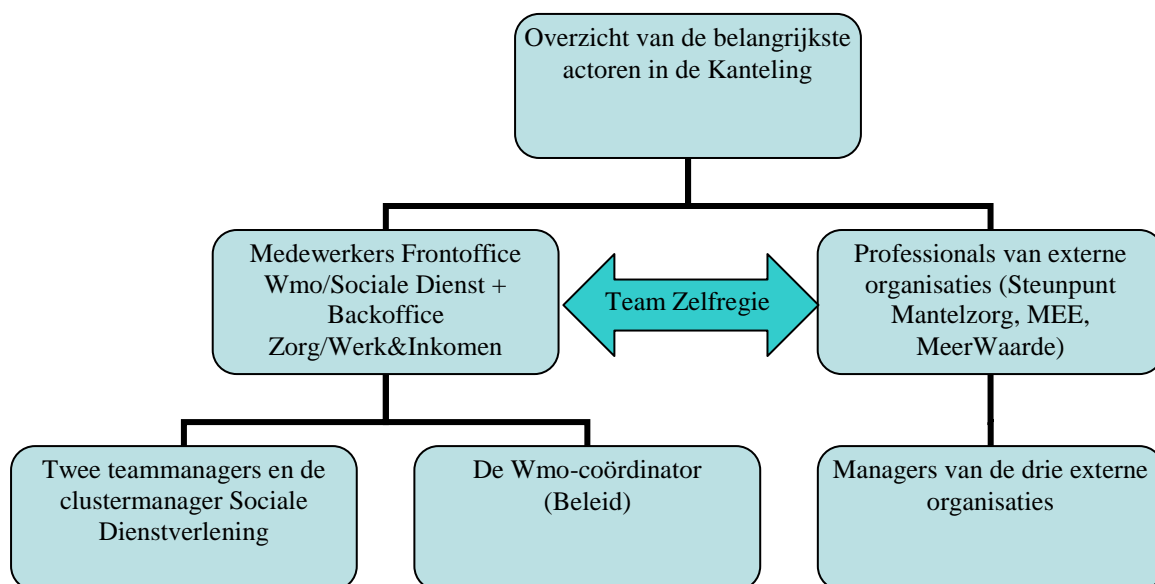
<sup>12</sup> Deze informatie is afkomstig van de teammanager die deze tijdinvestering als streven noemt ter voorkoming van wachttijden.

De samenstelling van het Team Zelfregie was als volgt: twee professionals vanuit de frontoffice, twee professionals vanuit de backoffice Wmo, één professional vanuit backoffice Werk & Inkomen, één ouderenadviseur, één mantelzorgconsulent en één MEE-consulent. Bij de start van de pilot was ook een professional vanuit de ‘Verlengde Frontoffice’ betrokken<sup>13</sup>. Samen met de projectleider bestond het team uit tien personen. De pilot werd uitgevoerd naast het reguliere werk en er stond maximaal vier uur per week voor hun deelname.

Na anderhalf jaar besloot het management om de methode te verspreiden waardoor de professionals van het eerste team geleidelijk werden vervangen door collega’s. De samenstelling van de functies bleef hetzelfde met uitzondering van de Verlengde Frontoffice, deze medewerkster ging met zwangerschapsverlof en werd niet vervangen. Het tweede Team Zelfregie bestond dus uit negen personen inclusief de projectleider.

### *Structuur van de pilot*

De gemeentelijke organisatie bestond uit negentien verschillende clusters waarvan twee relevant zijn voor de uitvoering van de Kanteling, namelijk Sociale Dienst Verlening (SDV) en Klant Contact Centrum (KCC). Ieder cluster heeft een eigen clustermanager en bij ons onderzoek was met name de clustermanager van de SDV betrokken. Ieder cluster bestaat uit meerdere teams (backoffice en frontoffice) en ieder team beschikt over een teammanager. De teammanagers van de frontoffice en backoffice Wmo waren eveneens nauw betrokken bij ons onderzoek. Verder waren de Wmo-coördinator en de projectleider (schrijver dezes) betrokken bij de pilot die beiden tot hetzelfde cluster, Maatschappelijke en Economische Ontwikkeling (MEO, voorheen Beleid), behoorden. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste betrokkenen:



<sup>13</sup> Voor complexe vragen van burgers aan de frontoffice

### *Rolinvulling onderzoeker*

De onderzoeker bewoog zich als projectleider in verschillende settings. Ze maakte deel uit van het Team Zelfregie en was aanwezig tijdens eerste contactmomenten met de burgers. Daarnaast nam ze ook deel aan de overleggen met het management. We zullen gaan zien hoe de rol van de projectleider onderdeel was van het onderzoek. We volgen namelijk de ontwikkeling van de professionals en de projectleider in de gezamenlijke zoektocht naar de invulling van de Kanteling. Tevens krijgen we inzicht in de verhoudingen tussen de professionals, het management en de projectleider.

Een lastig maar onvermijdelijk probleem is de mate van betrokkenheid van de veldonderzoeker. Een dubbelrol in veldonderzoek is niet zeldzaam, hoewel men wel alert moet blijven op bepaalde risico's zoals te weinig distantie ('t Hart e.a. 1996, p.277). Een zekere identificatie (*roletaking*) is een methodische vereiste en we kunnen stellen dat er een bepaalde mate van identificatie met de professionals plaatsvond. Alhoewel er ook interesse was voor de managers en beleidsmedewerkers, was er in het bijzonder aandacht voor de positie van de professionals. Door zich te verplaatsen in de professionals kon de onderzoeker beter begrijpen hoe de professionals situaties ervoeren. Tegelijkertijd kan een overmatige betrokkenheid leiden tot onvolledige informatie, zodat bij de methoden zoveel mogelijk geprobeerd is de validiteit te waarborgen (zie 2.3).

En voordeel voor het onderzoek was dat de onderzoeker alleen tijdens de Kanteling werkzaam was bij de gemeente (voor twaalf uur in de week). Hierdoor was de onderzoekssetting een onbekend terrein en was het mogelijk om met een 'open blik' aan het onderzoek te beginnen. Dat deze 'open blik' van de onderzoeker soms op gespannen voet stond met de rol van projectleider, bleek bijvoorbeeld toen de onderzoeker door haar leidinggevende werd vergeleken met Alice in Wonderland. Voor een projectleider was dat geen positief geluid, maar als onderzoeker betekende deze waarschuwing dat zij kennelijk in staat was tot een bepaalde distantie. Door verwondering over de vanzelfsprekende gang van zaken probeerde de onderzoeker het doel van haar aanwezigheid niet uit het oog te verliezen. Nadat het onderzoek was afgesloten, had de onderzoeker geen formele binding meer met de gemeente. Door letterlijk afstand te nemen werd zij niet gehinderd door mogelijke gevoeligheden of beïnvloeding als gevolg van een dienstverband. Hierdoor was het mogelijk om met distantie aan de analyse te beginnen. In hoofdstuk acht kijken we terug op de rol van de onderzoeker en hoe zij omging met onderwerpen als engagement, participeren en bewegingsvrijheid.

### **2.2 Onderzoeksstrategie**

De onderzoeksstrategie van deze studie is een specifieke vorm van veldonderzoek, namelijk een case-study. Het gaat namelijk om de bestudering van de Kanteling in één gemeente. Er was dan ook geen sprake van een selectie van cases, omdat deze case zich als een unieke kans aanbood. Eén van de eisen ten aanzien van de keuze van een case is de mogelijkheid om toegang te hebben naar relevante bronnen en personen (Wester en Peters 2004: 38). Deze toegang is nodig om de subjectieve belevingswereld aan het licht te kunnen brengen. Een andere eis is de mogelijkheid om gedurende een langere periode in een organisatie rond te lopen met het doel te observeren en vragen te stellen (*ibid.*). Aan beide eisen kon worden voldaan: de dubbelrol van projectleider en onderzoeker was bij alle betrokkenen bekend.

We hebben de Kanteling in haar 'natuurlijk omgeving' bestudeerd, in de gemeentelijke organisatie. Kenmerkend voor de case-study is de onmogelijkheid om grenzen te trekken tussen 'het te bestuderen verschijnsel en de context' (Braster 2000, p.34). In ons onderzoek was er inderdaad sprake van een diffuse grens tussen de Kanteling en de rest van de



organisatie. Hoewel het Team Zelfregie de kern vormde in de uitvoering van de Kanteling, hadden andere actoren in de organisatie (onder andere de wethouder, de directeurs, de beleidsmedewerkers en de managers) ook invloed op de Kanteling. Op hun beurt werden zij ook weer beïnvloed door bijvoorbeeld politieke situaties. Onze interesse lag niettemin bij de actoren in bovengenoemd overzichtsschema en in het bijzonder bij het Team Zelfregie en de burgers. Het is dus niet mogelijk om ‘een complete beschrijving van alle ins en outs van het sociale systeem’ te geven (Swanborn 2000, p. 27) Dat zou immers betekenen dat we onderzoek hadden moeten doen op alle niveaus in de organisatie en misschien zelfs naar het complete sociale systeem van alle betrokken burgers. Het vaak genoemde holistische karakter van een case-study is ook in dit geval betwistbaar of althans beperkt (ibid.). We kunnen echter wel stellen dat we de bevindingen van de Kanteling niet los zien van de context, namelijk de gemeentelijke organisatie.

Ons onderzoek kan beschouwd worden als een ideografische case-study (Braster 2000, p.34). Het ging namelijk om het begrijpen (verstehen) van een ‘uniek verschijnsel’, namelijk de introductie en de ontwikkeling van een nieuwe benadering van de Wmo. We wilden- zoals kenmerkend is voor een case-study - inzicht krijgen in de denkwerelden van de professionals en de burgers; in mogelijke contrasterende visies tussen het management, de professionals en de burgers; en in de manier waarop de betrokkenen bij de Kanteling met eventuele tegenstrijdigheden omgingen (zie Swanborn 2000, p.25).

Een ander kenmerk van case-study's is de samenwerking tussen de onderzoeker en de onderzochten (ibid.). Ook in onze case was dat het geval. De professionals waren nauw betrokken bij het onderzoeksproces. Onze bevindingen en interpretaties werden regelmatig besproken met de professionals, die vervolgens aanvullingen en nieuwe ideeën aanbrachten, de zogeheten ‘member's checks’ (ibid.). De ideeën werden niet alleen besproken, maar werden tevens in praktijk gebracht. Op deze manier ontstond er een gezamenlijke zoektocht naar een invulling van de Kanteling. We zouden onze case-study daarom onder de noemer actieonderzoek kunnen scharen. De professionals van Team Zelfregie en de onderzoeker mochten namelijk met elkaar zoeken naar verbetering van het handelen. Deze nauwe samenwerking en zoektocht is één van de overeenkomsten met het actieonderzoek (Migchelbrink 2007, p. 24). Een tweede overeenkomst is dat de invulling van de probleemformulering en de implementatie een gezamenlijk leertraject is. Door een combinatie van onderzoek, handelen en reflecteren werden handelingsalternatieven gezocht die de abstracte Kanteling van de Wmo inhoud gaven.

Desondanks menen we dat hier geen sprake is van een zuiver actieonderzoek, omdat we een onderscheid maken tussen de rol van projectleider en van onderzoeker. De *pilot* over de Kanteling en het *onderzoek* over de Kanteling hebben ons inziens twee verschillende uitkomsten vanuit twee verschillende rollen. Het doel van ons onderzoek was immers om de ontwikkeling van professionals en de burgers te begrijpen, te beschrijven en (waar mogelijk) te verklaren. Als onderzoeker was, juist om goed te kunnen ‘verstehen’, vaak enige terughoudendheid ten opzichte van de professionals gewenst. In een actieonderzoek gaat het expliciet om verandering en verbetering van handelingsmogelijkheden (ibid., p.37). Dit was niet de opzet waarmee we ons onderzoek begonnen. In de rol van projectleider was dit wel meer aan de orde.

### **2.3 Onderzoeksmethoden**

In de keuze voor de methoden is gestreefd naar triangulatie. Er zijn drie methoden gebruikt die gebruikelijk zijn in case-study's om gegevens te verzamelen, namelijk participerende en

directe observatie, diepte-interviews en analyse van documenten (Yin 1994, p. 80). Volgens Yin is bij een explorerende case-study interne validiteit niet nodig, omdat een causaal verband niet aangetoond hoeft te worden (ibid., p. 35). We willen echter graag aantonen dat onze resultaten een goede weergave zijn van de gebeurtenissen, de opvattingen en de gedragingen van alle betrokkenen. Juist ook met het oog op de nauwe betrokkenheid van de onderzoeker bij de case, waardoor het risico bestaat dat er niet genoeg afstand is (Yin 1994: 58). De onderzoekssituatie is niet herhaalbaar, daarom hebben we een aantal keuzes gemaakt om de validiteit te beschermen, namelijk expliciete verslaglegging, informatieterugkoppeling en triangulatie ('t Hart e.a. 1996, p. 286).

Er is sprake van 'expliciete verslaglegging': de discussies, de besluiten en de argumenten tijdens de bijeenkomsten van de projectgroep en het Team Zelfregie zijn door de onderzoeker uitgebreid genotuleerd. Dit was niet gebruikelijk, daar notulen meestal vrij kort en zakelijk zijn. Door vanaf het begin af aan gedetailleerd te notuleren, kon een te subjectieve interpretatie van de onderzoeker vermeden worden. De notulen werden bij iedere volgende bijeenkomst door de betrokkenen gecontroleerd en vastgelegd.

De informatieterugkoppeling (member's checks) vond plaats aan de professionals door de uitgewerkte interviews en voorlopige analyseresultaten voor te leggen. Dit is gebeurd bij de hoofdstukken vier, vijf, zes en zeven van dit proefschrift. Overigens gebeurde deze terugkoppeling ook om professionals inspraak te geven over mogelijke herkenbaarheid in de teksten. Tevens vond er na de Kanteling een terugkomstbijeenkomst plaats om de resultaten te bespreken. We hebben dus meerdere momenten ingelast om zo een 'intersubjectieve weergave' van onze resultaten proberen te krijgen (ibid., p.287).

Als laatste keuze om de validiteit te verhogen, hebben we zoals gezegd triangulatie toegepast. We lichten de getrianguleerde methoden afzonderlijk toe.

#### *Participerende en directe observatie*

In de Kanteling werden bepaalde burgers die het Wmo/ Sociale Dienst-loket bezochten, uitgenodigd om in het gemeentehuis een integrale intake (het 'keukentafelgesprek') te houden. Dit gesprek werd met één van de professionals van het Team Zelfregie gevoerd. Deze professional werd de zogeheten 'regiehouder' van de casus. De onderzoeker was tijdens de intake soms deelnemer en soms observant, afhankelijk van de wens van de professional. Sommige professionals vonden het prettig als de onderzoeker meedeed aan het gesprek. Tijdens en na de gesprekken maakte de onderzoeker aantekeningen in haar logboek, zowel over de burgers als over de professionals. Andere situaties waarin sprake was van participerende observatie waren de huisbezoeken van de professionals; de bijeenkomsten met het management en tijdens het meekijken achter het loket. Daarnaast maakte de onderzoeker persoonlijke logboekantekeningen in een dagboek, waardoor haar gedachten, ideeën en gevoelens ook deel uit maken van de onderzoeksgegevens. Het materiaal gebaseerd op participerende observatie bestaat dus uit observatienotities (gedrag, letterlijke weergaven van gesprekken, chronologische opsommingen) en reflectieve notities (reflecties op het eigen handelen en op gemoedstoestanden) (vgl. 't Hart e.a 1996).

#### *De documenten*

Binnen de projectorganisatie golden verschillende verantwoordelijkheden. Er waren drie overleggen die regelmatig plaatsvonden en die relevant zijn voor ons onderzoek:

1. *De Team Zelfregie-bijeenkomst*: het Team Zelfregie kwam om de week bij elkaar voor een casuïstiekbespreking. In dit overleg werden de burgers uit de Kanteling besproken en was er ruimte voor intervisie. De projectleider was voorzitter en tijdens de pilot zijn er 51 bijeenkomsten geweest.
2. In *de projectgroep* namen de teammanagers van het Team Zelfregie deel. Vanuit de partnerorganisaties zijn dit: Stichting MEE, Stichting Meerwaarde, Mantelzorg Steunpunt. Verder bestond de projectgroep uit: de teammanager frontoffice Wmo/Sociale Dienstverlening, de teammanager backoffice Wmo/Zorg, een vertegenwoordiger van de Wmo-raad<sup>14</sup>, de projectleider en de Wmo-coördinator. De Wmo-coördinator was voorzitter van de projectgroep. In totaal vonden er 21 bijeenkomsten plaats, gemiddeld één keer per maand.
3. Het *SDV-overleg* (een intern managementoverleg van het cluster Sociale Dienst Verlening) vond om de week plaats. Hierbij waren aanwezig: de teammanager frontoffice Wmo/Sociale Dienstverlening, de teammanager Backoffice Wmo/Zorg, de projectleider, de secretaresse SDV, de Wmo-coördinator en de clustermanager SDV. Een korte periode was ook de clustermanager KCC aanwezig totdat de frontoffice Wmo/Sociale Dienstverlening niet meer onder zijn cluster viel. Ongeveer 40 bijeenkomsten vonden plaats. Na het vertrek van de clustermanager SDV (eind 2011) kwam men wel bij elkaar maar werd er niet altijd genotuleerd.

De notulen van deze drie soorten bijeenkomsten zijn gebruikt als data voor ons onderzoek. Verder zijn er gedurende de drie jaar ook andere documenten verzameld, zoals rapportages, beleidsstukken, nota's, interne publicaties en onderzoeken, persberichten et cetera.

#### *Diepte-interviews*

Niet alle burgers die het Wmo/Sociale Dienst-loket bezochten kwamen in de Kanteling. Het streven was om per week twee integrale intakegesprekken te laten plaatsvinden. In drie jaar zijn er in totaal bijna negentig burgers in de Kanteling gekomen<sup>15</sup>. Bij het merendeel van deze burgers (ongeveer 60-70%) werd het traject binnen drie maanden afgesloten. Bij de overige burgers was meer tijd nodig om de juiste interventies in te zetten. Hun problematiek was vaak complexer en de professionals hadden ook meer tijd nodig om het vertrouwen te winnen. Uiteindelijk zijn er vijftien interviews geselecteerd voor ons onderzoek. De keuze voor deze interviews hing samen met de volgende redenen:

*a)* We wilden rekening houden met de professionals. Het interviewen van een burger kon ervaren worden als een controle op het functioneren van de professional. Om dit te vermijden werden burgers van wie de regiehouder net nieuw was aangetreden in de Kanteling niet meteen geïnterviewd. Dit gold zeker in het beginstadium van het onderzoek; toen was de werkwijze nog niet helder en moest een aantal professionals zoeken naar de invulling van hun nieuwe rol in de Kanteling. Na anderhalf jaar werden alle professionals vervangen en kwam deze fase opnieuw in beeld. Om de professionals ruimte te geven, zijn in deze beginfasen geen interviews afgenomen. Dit gaf wel beperkingen in de selectie van de burgers.

*b)* De ervaringen van de burgers met de Kanteling kunnen niet goed geëvalueerd worden als zij nog midden in het hulptraject zitten. De burgers zijn daarom geselecteerd op een afgesloten casus, wat zoveel wil zeggen dat de professional besloten had om het traject af te

---

<sup>14</sup> De Wmo-raad heeft als doel om gevraagd en ongevraagd advies te geven over de Wmo. Iedere gemeente is verplicht om een Wmo-raad te hebben.

<sup>15</sup> Hierbij tellen we alle burgers mee die 'het keukentafelgesprek' hebben gevoerd. Heel vaak bleef het bij dit eenmalige gesprek. Desondanks worden ze wel meegerekend in de Kanteling.

sluiten. Deze selectiegrond gold voor mevrouw Suri, mevrouw Van der Vlist, mevrouw Neith, mevrouw Amina, mevrouw Van Zilt, de heer Peja en het echtpaar Westerfield<sup>16</sup>. De onderzoeker heeft overigens de interviews tevens gebruikt als verkenning voor nazorg. Een casus was weliswaar afgesloten, maar misschien waren er nog steeds hulpvragen. Alleen bij mevrouw Van Zilt zijn naar aanleiding van het interview weer nieuwe interventies ingezet.

c) Een andere selectiegrond was de wens om een representatief beeld te geven van de burgers in de Kanteling. Zoals gezegd werd het merendeel van de casussen relatief snel afgesloten. Aan het begin van de Kanteling waren vooral veel ouderen met een aanvraag voor een Wmo-voorziening vertegenwoordigd. Een aantal uit deze groep is geïnterviewd voor ons onderzoek. Er bleken echter veel overeenkomsten tussen hen te zijn, waardoor we verder zochten naar casussen die andere doelgroepen vertegenwoordigden. Deze casussen waren vooral te vinden in een later stadium van de Kanteling. Toen namen de diversiteit onder de burgers en problematiek namelijk toe. Overigens waren deze burgers moeilijker bereikbaar, omdat ze bijvoorbeeld verhuisden, dakloos waren, in een instelling opgenomen werden, met psychische of psychiatrische problemen kampten et cetera. Als de burger recent te maken had gekregen met een overlijden van een naaste, wilden we ze niet benaderen voor een interview. Uit deze groep is een aantal casussen geselecteerd. De keuze van de steekproefmethode was doelgericht, wat wil zeggen dat we met name hebben gezocht naar casussen waarmee we de diepte in konden gaan en daarnaast naar casussen die ongewoon waren (Saunders e.a. 2004, p.182). Deze burgers vielen bijvoorbeeld op door de ogenschijnlijke simpele vraag waarmee ze de pilot binnenkwamen en het verschil met de achterliggende problematiek ('de vraag achter de vraag') zoals bij mevrouw Specht, mevrouw Kwasibo, het echtpaar Van Doorn en mevrouw Amba. Andere casussen zijn bijvoorbeeld de heer Munk en mevrouw Nesterko die beiden een lange tijd aan de pilot deelnamen, namelijk meer dan een jaar.

Bij de vijftien geselecteerde interviews waren tien verschillende regiehouders vanuit de pilot betrokken. Hierdoor konden we ook een beeld vormen van de ervaringen van de burgers met de professionals en de ingezette interventies. Ondanks de verschillen tussen de geïnterviewden is gepoogd om met het totaalbeeld een reële indruk te geven van de burgers die op een doorsnee dag het Wmo/Sociale Dienst-loket bezoeken.

De meeste interviews (op vijf na) zijn bij de burgers thuis afgenomen. De interviews zijn opgenomen met een digitale voicerecorder. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een itemlijst die als geheugensteun voor de belangrijkste onderwerpen diende (zie bijlage 3). Deze lijst is deels gebaseerd op de itemlijst van Linders (2010) en deels geïnspireerd op de vragenlijst van SATER, een product van het Verwey-Jonker Instituut waarmee de effecten van de hulpverlening wordt onderzocht. Tijdens de interviews kwamen vaak andere gespreksonderwerpen naar boven die ook in de analyse zijn verwerkt.

Naast de burgers zijn er ook bij de professionals interviews afgenomen. Met uitzondering van de eerste ouderenadviseur en een tweede frontoffice medewerker (er waren twee teams Zelfregie) heeft met iedereen een interview plaatsgevonden. Met de eerste MEE-consulent is een tweede interview afgenomen omdat het eerste interview aan het begin van de Kanteling plaatsvond. In totaal vonden er zestien interviews plaats tussen oktober 2010 (de pilot was toen ongeveer een half jaar bezig) en juni 2012<sup>17</sup>. Er is gebruikt gemaakt van een itemlijst die – net als bij de burgers – diende als controle of alles gevraagd werd (zie bijlage 5). De

---

<sup>16</sup> Zie bijlage 2 voor een overzicht van alle vijftien geïnterviewden. Alle namen zijn gefingeerd.

<sup>17</sup> In de bijlage 4 is een beknopt overzicht van de geïnterviewden.

itemlijst is onder andere gebaseerd op de subdeelvragen die in de onderzoeksopzet waren geformuleerd en op de vragenlijst van SATER. Overigens hadden deze interviews vaak meer weg van een dialoog; de professionals reageerden met commentaar op vragen en prikkels van de onderzoeker, hetgeen gebruikelijk is in case-study's (zie Swanborn 2000, p.25).

Omwille van de privacy van de betrokkenen is gekozen om citaten anoniem weer te geven met slechts een verwijzing naar de functie en/of de instantie waar men werkt, namelijk gemeente of partnerorganisatie. Het merendeel van de teamleden is vrouw, drie mannen namen deel aan de pilot en zijn ook geïnterviewd; daarom worden alle professionals aangeduid met 'zij' of 'haar'. Dit heeft als reden om te voorkomen dat hun uitspraken herleidbaar zijn. De citaten van de professionals en de burgers zijn waar nodig grammaticaal aangevuld omwille van de leesbaarheid.

## ***2.4 De analyse***

Het materiaal is geanalyseerd in de lijn van de zogeheten kwalitatieve traditie. Waar andere tradities meer uitgaan van toetsing of het ontwikkelen van hypothesen (Yin) of het materiaal omzetten in matrices, tabellen en grafische figuren (Miles en Huberman 1994, in: Swanborn 2000), was het onze wens om dicht 'bij de oorspronkelijke gegevens te blijven' en aandacht te geven aan de interpretatie van de resultaten (Swanborn 2000, p. 115).

### *Analyse door categoriseren*

Kenmerkend van de kwalitatieve traditie is het accent op een inductieve, explorerende aanpak en dat centrale begrippen oprijzen vanuit de waarnemingen (ibid.). We hebben ons laten inspireren door Glaser en Strauss (1976), om door middel van coderen het analyseproces uit te voeren. De methode van constant vergelijkende analyse komt - in het kort - erop neer dat we op zoek zijn gegaan naar categorieën die tot verzadiging komen (i.e. er kunnen geen nieuwe gegevens meer aan de categorie worden toegevoegd) en steeds vergeleken zijn met andere uitspraken of gebeurtenissen, om op deze manier regelmatigigheden te ontdekken (Glaser en Strauss, p. 98-106). Deze regelmatigheden vormden bepaalde thema's die leidraad werden voor onze teksten. We leggen beknopt uit hoe we te werk zijn gegaan.

Alle interviews met de burgers zijn volledig uitgeschreven. Vervolgens zijn de uitspraken van één interview 'opgeknipt' tot de kleinst mogelijke betekenisvolle eenheid (De Vries en Beuving 2011). Deze procedure werd bij een aantal andere interviews herhaald waarna de eenheden uit deze interviews samengevoegd werden. De eenheden vormden samen een 'betekenisvolle categorie' (ibid.). Om te controleren of deze categorieën verzadigd waren, werden de overige interviews op dezelfde wijze 'opgeknipt'. Als bleek dat sommige categorieën te weinig eenheden konden insluiten, werd er net zolang gezocht totdat alle eenheden in een categorie pasten. Hierbij is gekeken of de categorie niet te breed werd geïnterpreteerd, omdat zij anders onvoldoende betekenisvol was. Daarom werden sommige categorieën opgedeeld in subcategorieën. Bijvoorbeeld de categorie 'sociaal netwerk' bleek opgedeeld te kunnen worden in drie subcategorieën: geen behoeften aan een groter sociaal netwerk, teleurstellingen over een sociaal netwerk, behoeften aan - een groter - sociaal netwerk. Het samenvoegen van eenheden leidde uiteindelijk tot negentien subcategorieën, die gegroepeerd zijn naar deelthema's, waarvan 'de interventies in de Kanteling' of 'de rol van de professional in de Kanteling' voorbeelden zijn. Aan de hand van de deelthema's is het hoofdstuk over de burgers geschreven.

De interviews met de professionals zijn ook volledig uitgeschreven. De analyse startte met het opdelen van de teksten in deelthema's. Deze deelthema's zijn afgeleid uit de subdeelvragen

die in de onderzoeksopzet zijn geformuleerd. Vervolgens werden deze teksten onderverdeeld in categorieën en subcategorieën. Op deze manier konden alle teksten opgeknipt worden in subcategorieën totdat ze verzadigd waren. Bijvoorbeeld de categorie ‘effecten van de Kanteling op de professionaliteit’ werd opgesplitst in de subcategorieën ‘toename vaardigheden/kennis’ en ‘toename arbeidsmotivatie’. Bij overlap tussen bepaalde subcategorieën of bij unieke eenheden (een eenmalige uitspraak) is geprobeerd om de categorieën aan te passen, zodat zo min mogelijk teksten verloren zouden gaan. Ter controle werden meerdere rondes per deelthema gedaan.

### *Frames*

Bij de analyse van de documenten hebben we eerst – in navolging van de drie eerder genoemde overleggen – drie stapels gemaakt. De eerste stapel betrof de documenten waarin de uitvoering van de Kanteling centraal stond. De tweede stapel ging over de organisatie en de coördinatie van de Kanteling. De derde stapel betrof de documenten die indirect met de uitvoering van de Kanteling te maken hadden en waren bijvoorbeeld gericht op beleidsvorming, politieke kwesties of bestuurlijke aangelegenheden. De stapels noemen we ‘contexten’, om aan te geven dat er een bepaalde samenhang is tussen de documenten. Er zijn dus drie contexten: de professionals (uitvoering), het management en het beleid/bestuur. Nadat we de drie stapels (‘contexten’) nauwkeurig doornamen, bemerkten we dat de afzonderlijke contexten zowel naar zichzelf als naar de andere contexten verwezen. Een voorbeeld om het te verduidelijken: een aantal documenten van de stapel ‘professionals’ ging over het management (bijv. wat de professionals van de managers verwachtten); andere documenten verwezen naar het beleid (zoals hoe de professionals geacht werden te functioneren) en tevens waren er documenten met uitspraken over zichzelf (bijv. passages over de eigen professionaliteit). Voor de andere contexten gold hetzelfde, zodat iedere context ‘naar zichzelf’ en naar de twee andere contexten verwijst.

Schematisch ziet het er als volgt uit (de cellen in het grijze gedeelte zijn de teksten, observaties, citaten):

	Context Beleid/bestuur	Context Professionals	Context Management
Verwijzingen naar beleid/bestuur			
Verwijzingen naar uitvoering			
Verwijzingen naar managing			

Vervolgens ontdekten we dat *binnen* bepaalde cellen uiteenlopende citaten en teksten voorkwamen die elkaar soms tegenspreken. Om een voorbeeld te noemen: binnen de context beleid/bestuur vonden we verwijzingen naar de uitvoering (middelste cel van de linkerkolom). Er waren echter verschillende visies op de dienstverlening, namelijk een visie gericht op een zakelijke klantbenadering en een visie gericht op een burgerschapsbenadering. Dus niet alleen tussen maar ook binnen de contexten vonden we zowel tegenstrijdige als overeenkomstige uitspraken.

Sommige uitspraken (teksten, citaten, notities) in het grijze gedeelte konden we ‘bundelen’ en vormden op deze manier een *frame*. Aan de hand van de *frames* konden we het Kantelingsproces begrijpen en verklaren. Sommige *frames* zijn op microniveau en lieten zien welke persoonlijke waardeopvattingen er leefden onder de betrokkenen. De betekenis van deze *frames* vinden we in deze definitie: ‘underlying structures of belief, perception, and appreciation’ (Schön & Rein 1994, p. 23). Deze *frames* vonden we met name bij de

professionals, omdat we nauw betrokken waren bij de uitvoering van de Kanteling. Andere *frames* vonden we op macro-niveau en zijn meer abstract. Deze frames zijn meer of minder impliciet in beleid verwerkt; binnen de organisatie aanwezig zijn en bekend bij de actoren (Schön & Rein 1994; Putnam & Holmer 1999). Door de verschillende *frames* in het bovengenoemde schema te plaatsen, kregen we inzicht in wat er gebeurde toen de Kanteling in de bestaande organisatiecultuur werd ingevoerd.

Hoe vonden we de *frames*? De *frames* werden ontdekt doordat tijdens de Kanteling bepaalde kwesties belangrijk werden gevonden of als problematisch werden ervaren. Hierdoor zagen we soms conflicterende situaties omdat er vanuit verschillende *frames* werd gehandeld. Overeenstemming in *frames* was overigens geen garantie dat er altijd consensus was. Binnen dezelfde context (bijvoorbeeld bij het management) bestonden namelijk dezelfde *frames* en toch werd er verschillend gehandeld. Andersom zagen we ook: ondanks de verschillende *frames* streefden men naar hetzelfde doel (zie ook Schön & Rein 1994, p.35, Korsten 2008, p. 5). Het kon ook gebeuren dat situaties nog niet helder gedefinieerd waren en dat de betrokkenen gedurende het Kantelingsproces bewust werden van hun *frame* (zie ook Putnam & Holmer 1999, p. 138). De gewaarwording van deze *frames* vond dan plaats in interactie met de onderzoeker. Als gevolg van de interacties werden zogeheten *issues* zichtbaar: ‘agenda items or topics of concern in a dispute. They differ from positions, which refer to alternatives for reaching agreements and from interests or the needs and desires that underlie positions’ (ibid.). Het proces van *framing of issues* maakte duidelijk wat de verschillende betrokkenen in de Kanteling als problematisch of belangrijk ervoeren. In de analyse (hoofdstuk 5) wordt dit zichtbaar doordat er veel aandacht was voor bepaalde onderwerpen: ‘each story selects and names different features and relations that become the “things” of the story’ (Schön & Rein 1994, p. 26).

Het proces van *framing* maakt een gedeelte van de werkelijkheid zichtbaar dat ontdekt werd in het empirisch materiaal. Het is echter de onderzoeker die de *frames* reconstrueert. Dat betekent dat de *frames* in de Kantelinganalyse de observaties van de onderzoeker representeren. Met andere woorden, de bevindingen zijn vanuit mijn eigen *frames* geïnterpreteerd. Desondanks zijn alle *frames* afgeleid uit de observaties, uitspraken en citaten in de documenten.

In hoofdstuk vijf worden de contexten achtereenvolgens geanalyseerd. In paragraaf 5.1 richten we ons op de context beleid/bestuur (de linkerkolom), in paragraaf 5.2 komt de context professionals aan bod (middelste kolom) en in paragraaf 5.3 geven we aandacht aan de context management (de rechterkolom). Aan het einde van iedere paragraaf worden de ontdekte *frames* per kolom ingevuld in de bovengenoemde tabel.

Om er zeker van te zijn dat de gevonden *frames* niet alleen persoonlijke bevindingen waren, is ter controle gebruik gemaakt van een terugkombijeenkomst die enkele weken na de afsluiting van de Kanteling plaatsvond (zie ook paragraaf 5.4). Hierbij waren het Team Zelfregie en een opvolger van de projectleider/onderzoeker aanwezig. Tijdens deze bijeenkomst werd teruggeblikt en gediscussieerd over de Kanteling. De bevindingen van de professionals op de terugkomstbijeenkomst bleken vergelijkbaar te zijn met de door de onderzoeker ontwikkelde *frames*, waardoor de interpretatie van de documenten voldoende valide lijkt te zijn. We zijn ons er overigens van bewust dat dit ook zou kunnen betekenen dat de onderzoeker zich dermate met de professionals heeft geïdentificeerd, dat er vanuit een gezamenlijke bril wordt beredeneerd. Mocht dat zo zijn, dan kan gesteld worden dat in ieder geval de werkelijkheid van de professionals natuurgetrouw is weergegeven.

## *2.5 Veldrepresentatie*

Een vraag die men zou kunnen stellen, is of onze bevindingen over de Kanteling representatief zijn voor andere gemeenten. In onze hoofdvraag verwijzen we naar de gemeente Haarlemmermeer. Hiermee willen we niet de suggestie wekken dat ons onderzoek model staat voor andere middelgrote gemeenten. Dat zou te pretentiefus zijn.

Ons onderzoek heeft een idiografisch karakter, dat wil zeggen, we gaan ervan uit dat de bevindingen over de Kanteling in de gemeente Haarlemmermeer op zichzelf staan. De studie is bedoeld om inzicht te geven in een ‘unieke’ situatie, zodat het niet mogelijk is om de beschrijvingen over het Kantelingsproces – hoe het zich specifiek in gemeente Haarlemmermeer ontwikkelde - te generaliseren. Overigens hoeft generalisering van case-study’s niet altijd beoogd te worden (Swanborn 2000, p.34; Berg 2001, p.232). Onze vragen zijn verkennend en oriënterend van aard, wat betekent dat tijdens het proces geleidelijk aan een antwoord werd gezocht op onze onderzoeksvragen. Echter, de analyse van het proces en de conclusies uit interviews met de professionals en de burgers zouden wellicht wel vergelijkbaarheid kunnen tonen met andere Kantelingstudies. Het domein van onze probleemstelling is namelijk ruimer dan onze casus en het zou kunnen dat een aantal bevindingen ook geldt voor andere gemeenten. Tegelijkertijd bestaat er geen blauwdruk van de Kanteling. Iedere gemeente heeft de vrijheid om op eigen wijze invulling te geven aan de Kanteling. Het is daarom moeilijk om een uitspraak te doen over of er vergelijkbare dynamieken en uitkomsten plaatsvinden in andere gemeenten die ook aan het kantelen zijn.



## ***Hoofdstuk drie. Sociaal burgerschap en een mogelijke betekenis van de Kanteling***

Omdat in dit onderzoek de sociaal agogische benadering van burgers centraal staat, gaan we in dit hoofdstuk nader in op wat burgerschap in deze context inhoudt. Vervolgens beschrijven we welke moraal erin verscholen ligt en geven we aandacht aan de complexiteit die het burgerschap moeilijk maakt om aan al die eisen te voldoen. In de laatste paragraaf (8.7 van dit boek) komen we hier nogmaals op terug bij het beantwoorden van de deelvraag: welke betekenis kan gegeven worden aan de Kanteling als politiek-agogisch instrument?

### ***3.1 Politieke agogiek van burgerschap***

De afgelopen twintig jaar wordt er in het beleid van de overheid steeds nadrukkelijker gewezen op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers. Zij moeten zo min mogelijk afhankelijk worden van de overheid en verantwoordelijkheid voor zichzelf en hun omgeving nemen (Kampen e.a. 2013). Parallel aan deze ontwikkeling zien we een toenemende aandacht voor burgerschap (SCP 2012; Hurenkamp en Tonkens 2011; Van de Wijdeven 2012). Meer burgerschap is niet alleen goed voor de gemeenschap, maar het zou ook door een afwezige overheid 'gewekt' worden. Vanuit dit perspectief gezien doet een terugtrekkende overheid een dringend appel op meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, omdat de burger – geconfronteerd met de problemen - alleen dan wakker wordt (Hurenkamp en Tonkens 2011, p.38).

Voor de jaren '80 was burgerschap vooral een begrip waarmee op de rechten van burgers werd gewezen. De socioloog Marshall wordt vaak als grondlegger van het burgerschapbegrip genoemd. In zijn definitie heeft burgerschap drie lagen die vanaf de 18<sup>e</sup> eeuw zijn ontstaan, namelijk civiel-juridische rechten (zoals nationaliteit, eerlijke rechtsgang), politieke rechten (actief en passief kiesrecht) en sociale rechten. Met dit laatste wordt verwezen naar het recht om volwaardig te kunnen participeren in een maatschappij (Marshall & Bottomore 1950/1992). Na de jaren '80 verschoof de aandacht van burgerrechten naar burgerplichten en participatie. In de discussies ging het steeds vaker over burgerschap als 'goed gedrag', de fatsoenlijke burger (Van de Wijdeven 2012). De aanleiding was onder meer de veronderstelde individualisering en de kritiek op de verzorgingsstaat (Hurenkamp en Tonkens 2011, RMO 2006) en de plurariteit in de samenleving (WRR 1992). De oplossing voor 'free riders', voor het herstel van moraal, voor gebrek aan gemeenschap, werd gezocht in meer burgerschap. Burgers zouden weer moeten weten dat zij zelf de maatschappij zijn. Men veronderstelde namelijk dat het wijzen op meer eigen verantwoordelijkheid zou leiden tot actievere burgers. 'Burgerschap verandert in burgerzin, een houding ten opzichte van de samenleving. Verantwoordelijk krijgt dan feitelijk de betekenis van fatsoen (RMO 2006, p. 42).

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat tussen 1990 en 2012 in onder andere de zorg, wonen, opvoeden, inburgering, cultuur, burgerparticipatie, veiligheid en werk en inkomen het appel op de eigen verantwoordelijkheid is toegenomen (SCP 2012, p. 306). De overheid lijkt de afgelopen dertig jaar vooral waarde te hechten aan een specifieke combinatie van eigen verantwoordelijkheid en burgerschap, die we met name in de zogenoemde republikeinse opvatting van sociaal burgerschap vinden. Deze opvatting ziet eigen verantwoordelijkheid als een bron om zich actief in te zetten voor de gemeenschap, omdat het een morele verplichting is. Actieve participatie is in de republikeinse opvatting een kernelement van goed burgerschap en participatiedemocratie – dat wil zeggen besluiten die gebaseerd zijn op inclusiviteit, iedereen doet mee – wordt in beleidstukken vaak als de beste vorm van democratie beschouwd (Van de Wijdeven 2012, p. 53).

### *Neo-republikeins burgerschap*

We zien dat vooral deze laatste opvatting steeds meer aandacht kreeg. Begin jaren '90 gaf de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op basis van een (neo)republikeinse burgerschapsopvatting advies op verschillende beleidsterreinen. Men koos voor deze vorm van burgerschap en niet voor de liberale opvatting of voor de communitaristische visie. Het liberale burgerschap zou te veel gericht zijn op nutsmaximalisatie en kon leiden tot calculerende burgers, aldus het WRR-rapport. Het gemeenschapsperspectief zou volgens het rapport niet meer van deze tijd zijn en kon leiden tot knellende gemeenschapsbanden. Het neo-republikeinse burgerschap werd als ideaal gezien: het ziet de burger als lid van een publieke gemeenschap, gekenmerkt door deugden als debat, redelijkheid, democratie (WRR 1992, p. 26). De overheid heeft volgens de WRR een activerende rol om individuen te vormen tot zelfstandige en competente burgers. Het neo-republikeinse burgerschap zou het antwoord zijn op bepaalde dilemma's, bijvoorbeeld 'moeten volwassen uitkeringsgerechtigden die niet genegen zijn om aan het arbeidsproces deel te nemen hiertoe worden gedwongen op straffe van een korting op de uitkering?' (...) Waar houdt motiveren en overtuigen op? (...) Hoe om te gaan met klaplopers, 'free riders', 'drop outs' (...) (WRR: Dercksen en Engbersen 1992, p. 149).

Anderzijds wezen de auteurs van het WRR-rapport op het dilemma van rechtsongelijkheid en ambtelijke willekeur als gevolg van de individuele aanpak in de activerende verzorgingsstaat. Het belang van reciprociteit van sociale rechten en plichten werd naar voren gebracht als een nieuw sociaal contract. Burgers hebben plichten maar tegelijkertijd dient 'de gemeenschap er voor te zorgen dat de burger hiertoe ook de mogelijkheden zijn aangereikt' (WRR: Van der Veen 1992, 177). De vraagstukken uit dit WRR-rapport zijn vandaag de dag nog steeds actueel, zoals de vraag hoe de overheid ervoor kan zorgen dat burgers hun verantwoordelijkheid nemen.

Ruim tien jaar later werd de burger (nog meer) door de WRR gewezen op zijn plichten. In een pleidooi voor nieuw beschavingsoffensief werd burgerschap gedefinieerd als 'het vermogen en de bereidheid om op verschillende levensgebieden rekening te houden met anderen' (WRR: Van den Brink 2004, p. 99). Goed burgerschap reikte verder dan het publieke domein, waardoor men ook geacht werd zich in de privésfeer als een goed burger te gedragen. In een samenleving zouden duidelijke sociaal-culturele regels moeten gelden die door burgers worden toegeëigend, die vervolgens welwillend worden gepraktiseerd en waar zo nodig sancties worden ingezet (ibid., p.101). Deze regels waren gericht op zelfwerkzaamheid, gelijkwaardigheid, betrokkenheid en aanspreekbaarheid en zouden leiden tot een soepel maatschappelijk verkeer. Het tweede kabinet Balkenende bleek zich niet helemaal te kunnen vinden in deze definitie van burgerschap en koos liever voor communitaristisch burgerschap (SCP 2005, p.117). De burger werd door de kabinetten Balkenende gewezen op zijn deelname aan de samenleving en er kwam aandacht voor de zogenaamde 'civil society' door de invoering van de Wmo in 2007.

Ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) probeerde een antwoord te formuleren op het veronderstelde gebrek aan verantwoordelijkheid bij de burgers en sprak over 'individueel verantwoordelijkheidsbesef', waarin het niet alleen gaat om de 'eigenheid en integriteit van het individu, maar ook zijn betrokkenheid op de publieke zaak' (RMO 2000, p.13). Verantwoordelijkheid speelt zich af binnen sociale relaties die volgens de RMO zelfredzaamheid en betrokkenheid mogelijk maken. Daarbij is er sprake van een actieve verantwoordelijkheid, de burger handelt na 'rijp beraad', 'maakt geen onnodig gebruik en

misbruik van publieke voorzieningen' en 'is bereid mee te denken over het functioneren van die voorzieningen' (ibid.).

We zien dat in de huidige periode burgerschap wordt vertaald in een beleidsdiscours waarin burgers 'actief en betrokken zijn in een levende democratie' (WRR 2012, p.11 ). De opvatting over het sociaal burgerschap is niet eenduidig, er zijn zowel elementen van een communitaristische visie (het belang van de gemeenschap, 'affectief burgerschap') als van een republikeinse visie (het belang van meedoen). Men ziet burgerbetrokkenheid als 'mensen (...) die verantwoordelijkheid nemen voor een maatschappelijk belang; die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overstijgen' (ibid., p.23). Dit beleid blijkt niet makkelijk realiseerbaar te zijn, 'ondanks de inspanningen [van beleidsmakers] wordt de afstand tussen ideaal en werkelijkheid groter' (ibid., p.162).

### **3.2 Sociale moraal**

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) lijkt bij uitstek het beleidsdomein waarop het moderne, actief burgerschap zichtbaar wordt gemaakt (Jager-Vreugdenhil 2012; Hurenkamp en Tonkens 2011; Sprinkhuizen en Scholte 2012). In de Wmo is de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor zichzelf en de omgeving één van de grondslagen (SCP 2012, p.152). De Wmo is in 2007 ingevoerd om zowel een sociale als een bestuurlijke vernieuwing te realiseren (SCP 2010, p.23). De bestuurlijke vernieuwing schuilt in de plicht van gemeenten om horizontale verantwoording af te leggen, dat wil zeggen, verantwoording naar burgers om 'hen te informeren over de gemeentelijke prestaties bij het uitvoeren van de Wmo en over de tevredenheid van burgers met deze uitvoering' (ibid., p.24). Van burgers wordt verwacht dat zij meer invloed uitoefenen op het Wmo-beleid en dat zij zo nodig beleidskeuzes corrigeren. Daarbij werden de gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe taken zoals de huishoudelijke verzorging en het welzijnsbeleid als gevolg van decentralisaties.

De tweede reden, de sociale vernieuwing, hing samen met de gevoelde noodzaak om burgers te wijzen op hun sociale verantwoordelijkheid. Er zou te weinig samenhang en onderlinge betrokkenheid in de samenleving zijn en 'burgers deden te vaak een beroep op de overheid voor wensen die ze zelf, met medeburgers, konden vervullen' (ibid.). De nadruk kwam te liggen op de burger die kennelijk 'onvoldoende eigen verantwoordelijk neemt en die eenzijdig consument is van de verzorgingsstaat' (Linders 2010, p.65). Men had de neiging om te veronderstellen dat 'de verzorgingsstaat met haar vele sociale programma's informele zorg verdringt en sociaal isolement en egocentrisme in de hand werkt' (ibid., p.62).

De sociale vernieuwing zien we terug in de vier doelen die de Wmo kent: redzaamheid bevorderen, participatie vergroten, actief burgerschap bevorderen en sociale samenhang verbeteren (SCP 2010, p.28). Door de Wmo zou 'de actieve betrokkenheid van burgers bij de samenleving moeten toenemen, met een grotere sociale samenhang of sociale cohesie als gevolg. Burgers zouden dan meer zelf gaan vormgeven aan de samenleving, (...) medeburgers sneller om hulp vragen [en] mensen [zouden] zich meer om elkaar bekommeren' (SCP 2010, p. 23). 'De Wmo wil de zorg op een andere manier gaan organiseren om meer ruimte te maken voor die mens alszorger, om burgers uit te dagen weer meer te (onder)steunen en voor elkaar te zorgen' (Steyaert & Winsemius 2010: 69). Door een terugtrekkende overheid verwacht men dat burgers zich weer meer zullen inzetten voor elkaar (Linders 2010, p.65). Het uitgangspunt in de Wmo is dat burgers 'eerst en vooral zelf verantwoordelijk zijn voor hun functioneren (...)' (SCP 2010, p.23). Burgers worden geacht het eigen netwerk, wijk of buurt te mobiliseren en pas als deze hulpbronnen onvoldoende uitkomst bieden, kan er een beroep worden gedaan op het formele aanbod.

In de vier doelen van de Wmo komt het beeld naar voren van een overheid die een bepaalde gedragsverandering wenst. Echter, de Wmo 'kan alleen werken door veranderingen in het niet-overheidsdomein' (Jager-Vreugdenhil 2012, p. 85). De overheid doet namelijk een beroep op de informele zorg in de civil society, maar de civil society is niet door de overheid georganiseerd. De beïnvloedingsmogelijkheden van overheden zijn daarom beperkt (ibid., p.219). Welke betekenis kunnen we geven aan de gewenste veranderingen in het niet-overheidsdomein? Hier lijkt de veronderstelling aanwezig dat de samenleving bestaat uit individuen die bereid zijn om het eigenbelang te overstijgen (en meer zelfredzaamheid en sociale samenhang laat zien). Het impliceert mogelijkwijs dat in de samenleving een potentie aanwezig is, die kennelijk nog onvoldoende is aangeboord. De overheid ziet vanuit deze gedachte voor zichzelf de taak om deze onbenutte capaciteiten te stimuleren. Er ligt als het ware nog iets 'verborgen' en de opdracht aan de samenleving is om deze potentie manifest te maken.

Als we deze redenering doortrekken, berust deze aanname op het idee dat de samenleving op morele solidariteit is gebaseerd; dat het in de aard van de samenleving ligt dat mensen handelen uit 'gevoelens van sympathie en liefde, uit altruïsme, belangloosheid, toewijding (...), uit streven naar solidariteit en maatschappelijk welzijn' (Goddijn 1977, p.11). Dit sluit aan bij de opvattingen van een grondlegger in de sociologie, Emile Durkheim. Volgens Durkheim zouden 'duurzame systemen van menselijke relaties (...) onmogelijk zijn als de mensen niet uitgerust waren met sociale neigingen' (ibid.). Zonder moraal kan een samenleving niet bestaan; de mens is dus een moreel wezen omdat hij leeft in de samenleving. De moraal als collectief bewustzijn wordt door de publieke opinie ongemerkt opgelegd en geïnternaliseerd 'en door het individu spontaan beaamd' (ibid.). De samenleving wordt beschouwd als een lichaam met een ziel, 'namelijk het geheel van collectieve idealen' (ibid.).

De moraal van de samenleving beschouwt Durkheim als iets religieus, afkomstig uit de tijd waarin religie en moraal niet van elkaar te onderscheiden waren. '(...) Men moet vaststellen, dat die nauwe band zelfs tot vandaag de dag in het bewustzijn van de meesten is blijven voortbestaan' (Durkheim 1906/1977, p.78). Het is daarom 'ondenkbaar dat [mensen] volledig los van elkaar raken en totaal vreemd voor elkaar worden' (ibid., p.79). Durkheim ziet geen tegenstelling tussen het individu en de samenleving. Volgens Durkheim staat de samenleving voor een ideaal, namelijk een geheel van ideeën, overtuigingen en gevoelens die een gemeenschappelijke bron vormen. Zijn opmerking dat wij 'de samenleving als een God dienen' komt voort uit de heiliging van het ideaal dat we samenleving noemen (ibid. p. 92). In deze oersamenleving zijn burgers zich ervan bewust dat zij deel uitmaken van een geheel en vanuit dit besef laten zij betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid zien. Zo bezien roept de Wmo herinneringen op aan het perspectief van Durkheim met zijn nadruk op dat de burgers zelf de samenleving zijn.

Durkheim wijst op de tijdsgeest van de moraal. Een moreel ideaal is veranderlijk, het evolueert onophoudelijk, nieuwe ideeën komen op en veroorzaken 'zelfs diepgaande omwentelingen in de bestaande moraal' (ibid., p.121). Welke veranderingen kunnen we op het gebied van de moraal in het welzijnsbeleid ontdekken? De geschiedenis van het welzijnsbeleid laat zien dat de overheid zich vanaf de jaren zestig steeds meer in de persoonlijke levens van burgers gaat bewegen en de rol van de kerk gaat overnemen (Engbersen en Sprinkhuizen 2010). Het bevorderen van het individuele welbevinden werd – naast minimuminkomen, basisvoorzieningen en arbeidsbescherming - tot een nieuwe doelstelling van de verzorgingsstaat bestempeld. Ondanks de veranderingen in het

welzijnsbeleid zien we dat tussen de jaren zestig en negentig de overheid zich bleef concentreren op de kwetsbare burgers in de samenleving. Kennelijk is de moraal van onze samenleving op dit punt standvastig. Via de zorgarrangementen liet de samenleving zien nog steeds achter dezelfde moraal te staan: ‘Agogische voorzieningen waren vanaf de opkomst van de verzorgingsstaat niet slechts voorzieningen, ze boden tevens de sociale en morele rechtvaardiging van die samenleving *an sich*’ (Notten 2009, p. 2). Een neveneffect was dat mensen zich konden veroorloven om te individualiseren; men kon zonder gewetensbezwaar de zorg voor hun naaste aan de overheid overlaten (Kwekkeboom 2010). De invulling van het begrip welzijn veranderde wel sterk door de jaren heen. Begin jaren zeventig werd het welzijnsbeleid op bijna alle departementen ingevoerd (huisvesting, onderwijs, inkomen, milieu). Er was in die jaren veel aandacht voor vorming en sociaal-cultureel werk. Begin jaren tachtig groeide de opvatting dat de verzorgingsstaat in deze vorm niet langer houdbaar was en werd welzijn beperkt tot economisch herstel (Engbersen en Sprinkhuizen 2010). In deze jaren kwam het accent te liggen op de zorgzame samenleving en eigen verantwoordelijkheid van de burgers (en burgerplichten, zoals we eerder beschreven). Daarnaast werd het welzijnswerk bekritiseerd, onder andere door Achterhuis (1979). Volgens hem werden mensen afhankelijk gemaakt door de markt van professionele en institutionele dienstverlening en welzijnszorg (Achterhuis 1979, p. 230). In de jaren negentig verschoof de waardering van zorg naar activeren. Dit ging gepaard met een nieuw paternalisme: het ging om wat mensen nog wel kunnen, ondanks hun beperkingen (Engbersen en Sprinkhuizen 2010). Bovendien kwam er ook (weer) aandacht voor vrijwilligerswerk en lokaal sociaal beleid. Het zijn uitgangspunten die vandaag de dag nog steeds leidend zijn, en die we ook terugvinden in het sociaal burgerschap.

Hoewel de beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid beperkt lijken te zijn (Linders 2010; Jager-Vreugdenhil 2012) zien we vanuit de sociologie dat samenlevingen veranderen en daarmee ook de mens (Durkheim 1920/1977, p. 126). Een soortgelijke beschouwing vinden we terug bij Morin (2008). Volgens hem wordt de samenleving geproduceerd door interacties tussen individuen. Deze geconstrueerde samenleving maakt zijn eigen individuen. De relatie tussen het individu en de samenleving is dus een wisselwerking. De notie ‘samenleving’ wordt ons ingeprent, vanaf onze jeugd door familie, onderwijs en universiteiten. Wij maken zelf onze eigen samenleving. ‘We, as individuals, are products of a process of reproduction that precedes us. But once we have been produced, we become the producers of a process that will continue’ (ibid., p. 49). We zijn dus tegelijkertijd producten en producenten. Een constante invulling sinds de jaren tachtig lijken de vanuit de overheid gepropageerde overtuigingen dat zelfredzaamheid en sociaal betrokkenheid de juiste morele waarden zijn. Aangezien ‘het beleid van de overheid wordt bepaald door democratische debatten en besluitvorming waarin (...) componenten van de publieke moraal worden geïnterpreteerd en uitgewerkt’, kunnen we stellen dat deze overtuigingen deels voortkomen uit de samenleving (Woldring 2004, p.65). Vervolgens zijn sociale instituties nodig die als ‘werkplaatsen van normen en waarden’ beschouwd kunnen worden (De Beer en Den Hoed 2006, p.78). De publieke moraal bestaat niet alleen uit wettelijk vastgelegde normen en waarden, maar ook en in de eerste plaats uit niet-wettelijke morele waarden: tussen beide bestaat een wisselwerking en beide beïnvloeden elkaar (Woldring 2004, p.62). In dit opzicht zou de omslag in de verzorgingsstaat begin jaren negentig waardoor taken als zelfontplooiing en zingeving verdwenen (zie Engbersen en Sprinkhuizen 2010), verband kunnen houden met de tegelijkertijd toenemende maatschappelijke onvrede over de individualisering in de samenleving (WRR 2004). De relatie tussen de overheid en de burger is een continu proces, dat vanuit de overheid wordt gestuurd en weer wordt bijgesteld door stemmingen – zowel in de betekenis van gemoedstoestand als de stembusgang – vanuit de samenleving. De huidige

discussies rondom de Wmo kan ons ziens als een zoektocht worden beschouwd naar hetgeen wenselijk en haalbaar is in een zorgzame en zelfredzame samenleving. Hoe kunnen we dit proces naar een nieuwe moraal interpreteren?

### **3.3 Betekenis van het beleid**

Durkheim beweerde niet dat de moraal binnen een samenleving altijd door iedereen gedeeld wordt. Integendeel: 'we zijn dus geenszins verplicht om ons kritiekloos te buigen voor de openbare mening op het gebied van de moraal' (Durheim 1906/1977, p.94). In het debat over de Wmo wijzen sceptici op het dwingende morele karakter van de Wmo. Hiermee komt de Wmo dicht in de buurt van een staatsethiek (Van Zilfhout 2010: 53). De Wmo schrijft in feite voor door welke waarden en praktijken burgers zich zouden moeten laten leiden (ibid.:55). 'De hypothese bij de Wmo lijkt te zijn: participatie en rechtvaardigheid veronderstellen elkaar, participatie en rechtvaardigheid zijn goede ideeën, en vanuit goede ideeën ontstaan goede praktijken'(ibid.: 56). Een ander sceptisch geluid is de waarschuwing dat het activeren van burgers kan leiden tot vernederende praktijken. De norm in het Wmo-beleid is namelijk participatie en goed burgerschap. Burgers worden ter verantwoording geroepen maar niet iedereen zou kunnen voldoen aan alle eisen, bijvoorbeeld aan de hoge eisen van de arbeidsmarkt voor zowel mensen die binnen als buiten de arbeidsmarkt staan; aan de norm van eigen verantwoordelijkheid bij risicovol gedrag (onvoldoende bewegen, roken, te vet eten); aan de eis om goede inschattingen te kunnen maken van risico's op langer termijn (Trommel 2010, p.248). Het zijn voorbeelden die kunnen leiden tot wat Foucault 'splitsende praktijken' noemt: splitsing tussen goede burgers en onvolwaardige burgers (Foucault 1987, p.131).

Naast de kritiek op de moraal in de Wmo, zijn sommigen ook sceptisch ten aanzien van de haalbaarheid van de Wmo-doelen. In de Wmo is de nieuwe rol van de burger namelijk ingebed in het sociale netwerk. Het advies van de RMO (2010) is dat 'gemeenten en andere welzijnsorganisaties de intrinsieke meerwaarde van onderlinge betrokkenheid voor het voetlicht moeten brengen'. Uit onderzoek naar sociale netwerken komt echter de bevinding dat zorgbehoevende burgers over het algemeen de zwakste sociale netwerken hebben (RMO 2010, Steyaert & Kwekkeboom 2010). Daarbij kampen burgers ook met een zogenaamde vraagverlegenheid waardoor zij niet om hulp durven te vragen (Linders 2010). Het lijkt daarom belangrijk om rekening te houden met de context waarin burgers zich bewegen omdat het sociaal netwerk, zoals de buurt of de wijk, niet vanzelfsprekend inzetbaar is voor informele zorg. In de buurt als geografisch gebied is niet altijd onderlinge zorg en aandacht voor elkaar, burenhandelen bijvoorbeeld bepaalde omgangsregels waardoor men elkaar liever op afstand houdt (Jager-Vreugdenhil 2012, p. 216). De aanwezige burenhulp is geïndividualiseerd, gebaseerd op onderlinge persoonlijke relaties, en daarom is burenhulp niet zomaar verkrijgbaar (Linders 2010, p.185). De buurt als gemeenschap heeft blijkbaar nauwelijks een rol bij het geven van hulp, maar individuele relaties des te meer. Het heeft dus een groot voordeel om te beschikken over sociale vaardigheden. Ook mantelzorg vindt vooral plaats in 'oorspronkelijke, familiale relaties' waardoor men niet vanzelfsprekend mantelzorger wordt in een andere context (Jager-Vreugdenhil 2012, p. 217). Het idee dat mensen door een opgelegde ethiek bereid zijn en in staat zijn meer te gaan helpen, meer voor elkaar te zorgen, is derhalve betwistbaar (Steyaert & Winsemius 2010). Het ziet ernaar uit dat met name de sociaal zwakkeren nadelige gevolgen gaan ondervinden van het Wmo-beleid omdat hun sociale netwerken soms zwak zijn en zij waarschijnlijk de meeste moeite gaan krijgen met het uitoefenen van hun sociale competenties.

Ook ten aanzien van andere Wmo-doelen zoals participatie en redzaamheid bevorderen, blijkt dat de realisatie niet vanzelfsprekend is. Uit een onderzoek onder enkele honderden organisaties uit het maatschappelijk middenveld bleek dat participatie niet vanzelfsprekend was voor kwetsbare groepen en dat vermaatschappelijking soms kan leiden tot verergering van de problematiek (Lub e.a. 2010, p.33). Buurtbewoners bleken mensen met psychosociale problemen en verslaafden zelden met open armen te ontvangen, waardoor de kans op eenzaamheid en isolement groot was (ibid.). Het gevolg van het Wmo-beleid is dat 'zorg terug moet naar diegenen die het 'echt nodig' hebben' (Ministerie van VWS 2008, in: Grootegoed 2013, p. 81). Uit een onderzoek naar dertig geïnterviewde cliënten die minder recht op zorg en begeleiding hadden, bleek dat veel van hen schaamtegevoelens ondervonden (Grootegoed 2013.). Ze hadden het gevoel anderen tot last te zijn als familie, vrienden of burens ingezet moeten worden voor hun eigen zorgbehoefte. De geïnterviewden voelden schaamte omdat ze moesten 'bedelen' om overheidssteun zodat ze hun eigen situatie bagatelliseerden. Doordat zij nu afhankelijk zijn van gunsten, werden zij op een pijnlijke wijze eraan herinnerd dat ze niet voldeden aan de norm, namelijk onafhankelijk zijn. Een soortgelijke bevinding vonden we in onderzoeken naar verplicht of geleid vrijwilligerswerk voor bijstandontvangers en langdurige werklozen (Kampen 2010 en 2013, Elshout e.a. 2013). Uit deze onderzoeken bleek hoe belangrijk – en ook hoe fragiel - het gevoel van erkenning en zelfrespect was voor bijstandontvangers die verplicht werden om vrijwilligerswerk te doen. Zowel bij de zorgcliënten als bij de bijstandcliënten zien we het risico dat gevoelens van afhankelijkheid en schaamte versterkt kunnen worden waarmee een splitsing optreedt met 'de onafhankelijken' (de gezonden, de werkenden).

Om te verduidelijken hoe complex het is om mensen te bewegen naar meer 'eigen kracht', maken we gebruik van de theorie van Antonovsky. De medische socioloog Aaron Antonovsky heeft onderzocht hoe mensen omgaan met stressvolle situaties. In de medische en psychiatrische wereld gaat men uit van een pathologisch paradigma: men kijkt wat niet goed gaat of onwenselijk is en stelt daar vervolgens een diagnose op (Antonovsky 1990). Dit geeft volgens Antonovsky een vertekend beeld en hij gebruikt hiervoor de metafoer van een rivier. Het (huidige) pathologisch paradigma gaat ervan uit dat gezonde en normale mensen aan de kant staan en 'de zieken' in het water liggen. Het is de taak van de professionals om deze mensen uit de rivier te halen, naar de oever waar de gezonden zich bevinden. Antonovsky vindt dit een onjuist beeld. Zijn persoonlijke achtergrond heeft hem laten inzien dat iedereen zich in de rivier bevindt (ibid., p. 4). Ieder persoon heeft zijn eigen rivier en lijden hoort bij het leven. De belangrijkste vraag is daarom niet hoe het komt dat sommigen in de rivier vallen. Het werkelijke mysterie is volgens Antonovsky hoe het komt dat sommigen minder lijden en naar gezondheid kunnen 'drijven'. Gezondheid en ziekte zijn vanuit deze visie punten op een continuüm en geen dichotomieën. Het mysterie kan verklaard worden door een ander paradigma dat Antonovsky 'salutogenese' noemt (*salus* = gezondheid en *genesis* = oorsprong). Volgens Antonovsky is het van belang dat mensen een 'sense of coherence' (SOC) ervaren, een gevoel van eenheid en vertrouwen waarmee mensen stressvolle situaties ervaren. SOC bestaat uit drie componenten. De eerste is *Verstehbarkeit* (begrijpelijkheid): de overtuiging dat de situatie cognitief te begrijpen is. 'Eine solide Fähigkeit, die Realität zu beurteilen' (een sterk vermogen om de werkelijkheid te beoordelen) (Antonovsky 1997, p. 36). Mensen met een hoge mate van 'begrijpelijkheid' zijn in staat om gedurende hun leven innerlijke en externe prikkels te structureren, te verklaren en begrijpelijk te maken. 'Tod, Krieg und Versagen können eintreten, aber solch eine Person kann sie sich erklären' (Dood, oorlog en falen kunnen voorkomen, maar een dergelijk persoon kan die verklaren) (ibid., p. 34).

De tweede component is *Handhabbarkeit* (beheersbaarheid): de mate van beheersbaarheid dankzij de aanwezigheid van een bron, bijvoorbeeld een echtgenoot, vrienden, God, iemand die men kan vertrouwen (ibid. p. 35). Het verwijst naar de overtuiging dat men in staat is om met de situatie om te gaan en dus ook over voldoende middelen beschikt. Het gaat hier om het vermogen om invloed uit te oefenen op het leven ofwel zelfwerkzaamheid (Van Ewijk 2012). De derde component is *Bedeutsamkeit* (betekenis/zingeving): men is in staat om de ongewenste ervaring te zien als een uitdaging waarbij men z'n best doet om de strijd op een waardige manier te overwinnen. Het duidt op de overtuiging dat het de moeite waard is om de strijd aan te gaan (ibid., p.36). Hoe hoger de SOC-waarde, hoe beter men in staat is om de onzichtbare en altijd aanwezige stress van het bestaan te verdragen (Antonovsky 1990, p.8). Antonovsky benadrukt overigens dat zijn theorie niet prescriptief bedoeld is, maar als een verklaring voor verschillen in gezondheid en ziekte.

De theorie van Antonovsky geeft aanleiding tot vragen over de invloed van de Kanteling op de burgers. De theorie suggereert dat de gevoelens en ervaringen van mensen complex zijn en niet simpel te kantelen zijn richting 'eigen kracht'. In hoofdstuk zeven en acht komen we nogmaals terug op Antonovsky.

Ondanks de twijfels rondom de haalbaarheid van zorgzame en zelfredzame samenleving, zal het beleid in de Wmo steeds meer gericht zijn op informele zorg, gelet op de transitie naar de nieuwe Wmo die vanaf 2015 ingaat: 'De veranderingen in de langdurige zorg gaan veel vragen van alle betrokkenen. Degenen die een beroep willen doen op ondersteuning of zorg worden aangesproken op wat zij samen met hun sociale omgeving kunnen doen. (...) Ten slotte, van de samenleving als geheel vraagt deze hervorming meer betrokkenheid en zorg voor elkaar' (Kamerbrief van staatssecretaris Van Rijn 25 april 2013). De vraag is hoe we het beleid van de overheid kunnen interpreteren waarin de burger wordt neergezet als zorgzaam en zelfredzaam (met steun vanuit het sociaal netwerk), inclusief de kritische signalen?

De betekenis van de discussies over het Wmo-beleid kan ons inziens gevonden worden in de eerder genoemde zoektocht. Het is namelijk weinig zinvol om voor of tegen de hervormingen van de verzorgingsstaat te zijn, het is immers een continu proces. De verzorgingsstaat is altijd onderhevig aan veranderingen (zie ook Van Ewijk 2006 waarin geschreven wordt over 'een permanent transformatieproces'). De verschillende opinies en standpunten kunnen wel duidelijkheid bieden over welke morele prioriteiten er zouden moeten gelden binnen de hervormingen. De Wmo roept vragen op die de persoonlijke levenssfeer raken, bijvoorbeeld de vraag hoever de verzorging voor de eigen ouders mag gaan. Of: wie zijn de kwetsbare burgers in de samenleving die de zorg echt nodig hebben? In zijn Kamerbrief schrijft Van Rijn bijvoorbeeld dat 'het tegengaan van eenzaamheid niet afhankelijk mag zijn van betaalde en verzekerde zorg' (ibid.). Is zijn uitspraak een gedeelde moraal binnen de samenleving? Kortom, de moraal lijkt in dit tijdperk opnieuw te worden geijkt vanwege de verdeeldheid over welke waarden de voorrang verdienen. De discussie over de Wmo heeft daarom bepaalde elementen van *life politics*, vanwege het zoeken naar antwoorden op morele vragen naar 'verantwoordelijkheden, ethische principes en fundamentele rechten' (Giddens 1991, p. 214). *Life politics* is zowel een smalle vorm van politiek (overheidsbesluiten) als een brede vorm (het politieke debat) waarin het gaat om *a politics of choice* (ibid.). Deze keuzes betreffen een nieuwe ethiek over het sociale leven en over de wijze waarop het bestaan ingevuld moet worden (ibid., p. 224). Door de Wmo op deze manier tegen het licht te houden, kunnen niet-wettelijke morele waarden meegenomen worden in het publieke debat en in eventueel het politieke debat (zie Woldring 2004) waardoor de verbinding tussen het ideaal en de realiteit versterkt worden. Of zoals Giddens verwoordt: 'We have to combine (...) two



things. It's no good being a pure utopian, because you have no purchase on reality that way. It's no good just being a realist because you miss the elements that have transformative value. (...) We'll need a certain element of utopianism because we do have to think of a different world'<sup>18</sup>. Met het oog op deze verbinding zal de rol van de overheid misschien herzien moeten worden. In de volgende paragraaf lichten we dit toe.

### **3.4 Samenleven is ingewikkeld**

We gaan nu in op de rol van de overheid in het overheidsdomein. Eerder schreven we over de beperkte beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid op het niet-overheidsdomein. Ons onderzoek vond plaats binnen een gemeente die haar zorgplicht op een andere manier wilde invullen. Een belangrijk thema van dit onderzoek is daarom de vraag welke rol weggelegd is voor de lokale overheid in de Wmo. Een aantal onderzoeken wijst op de cruciale functie van de overheid: om het Wmo-beleidsdoel 'meer eigen verantwoordelijkheid en meer actieve solidariteit' te realiseren, is een activerende, verbindende en uitnodigende overheid nodig (Tonkens en Duyvendak 2013, p. 234). Over een louter terugtrekkende overheid wordt nog maar weinig gerept (ibid.). De overheid wordt als een onmisbare partner gezien die met de burgers in dialoog moet treden als voorwaarde voor een succesvol beleid (Verhoeven & Ham 2010). Er ontstaat juist behoefte aan overheidsbemoediging om initiatieven in goede banen te leiden (SCP 2012, p. 17). Burgers willen 'een betrokken, luisterende overheid, geen afwezige overheid' (Tonkens & Verhoeven 2010, p.267). Opvallend lijkt de aanwezige consensus dat binnen het overheidsdomein de overheid haar huidige zorgtaken niet volledig kan teruggeven aan de samenleving, maar haar taak op een andere manier zal moeten invullen, namelijk als een overheid die activeert, ondersteunt, faciliteert en samenwerkt met de burger.

Een mogelijke verklaring voor deze onmisbare rol van de overheid zoeken we in de complexiteit van de samenleving. Individuele verantwoordelijkheid vraagt om het vermogen om met complexiteiten om te gaan. Er komt namelijk steeds meer informatie op ons af, opvoeden wordt steeds complexer, de problematiek van bijstandsontvangers is vaak complex, zorgvoorzieningen zijn complex en burgerparticipatie vraagt inzicht in ingewikkelde beleidsprocessen (SCP 2012). Wanneer iemand niet is staat is om hiermee om te gaan, is 'de toename van sociale ongelijkheid een reëel risico' (ibid., p. 13). Het vraagt grote vaardigheden van burgers om een positie in de samenleving te vinden. We zijn overgegaan van een verzorgingsstaat naar een staat van complexiteit: het managen van complexiteit vraagt alle aandacht (Van Ewijk 2010, p. 12). Om de twee jaar onderzoekt het SCP op verzoek van de Tweede Kamer de sociale staat van Nederland. Hierin wordt onderzocht hoe het met de Nederlandse bevolking gaat. Uit de meest actuele publicatie blijkt dat niet iedereen er in slaagt om zich staande te houden in de maatschappij (SCP 2011). Op sommige factoren kan men nauwelijks invloed uitoefenen, zoals persoonsgebonden factoren als leeftijd, sociale status van ouders, etnisch-culturele achtergrond en lichamelijke, psychische en verstandelijke eigenschappen. Daarnaast beschikt niet iedereen over voldoende hulpbronnen, uitgedrukt in menselijk kapitaal (kennis, vaardigheden), sociaal kapitaal (sociaal netwerk) en sociale competenties, cultureel kapitaal ('weten hoe het hoort') of financieel kapitaal. Daarom 'speelt voor de burgers de overheid een belangrijke rol bij het verbeteren van hun leefsituatie' (ibid., p.18).

De oorzaken van kwetsbaarheid ligt namelijk niet alleen in de persoon, maar ook aan 'de manier waarop de samenleving en de voorzieningen zijn georganiseerd, waardoor zij mensen

---

<sup>18</sup> Interview (mei 2010) : 'We need a Radicalism of the Centre': <http://www.boell.de/ecology/society/ecology-society-anthony-giddens-radicalism-of-the-centre-9114.html> (geopend februari 2013)

uitsluiten' (RMO 2001, p. 8). Volgens de RMO scheidt dit een verantwoordelijkheid voor de overheid, omdat zij hierin invloed kan uitoefenen. In het adviesrapport van de RMO wordt gewezen op de nadelen van drie processen die vooral kwetsbare burgers treffen, namelijk *fragmentatie* en specialisatie van voorzieningen; *rationalisering* van werkwijze met protocollen en standaarden als gevolg; en *vermaatschappelijking* en extramuralisering van zorg (ibid., p.18). Het blijkt een behoorlijk vermogen van burgers te vergen om – tengevolge van deze drie processen – de juiste voorzieningen te bemachtigen. De overheid lijkt niet alleen nodig om de complexiteit van het bestaan (van kwetsbare burgers) te managen, maar lijkt tegelijkertijd ook de veroorzaker van de complexiteit in de zorgvoorzieningen. Om dit de verduidelijken keren we kort terug naar het ontstaan de zorgvoorzieningen.

De Swaan laat zien dat de toenemende zorgvoorzieningen meer zekerheid voor individuen gaven, maar dat tegelijkertijd een sterke staat nodig was om de coördinatie, organisatie en wetgeving mogelijk te maken. Na de Tweede Wereldoorlog was een grote meerderheid van de burgers opgenomen in collectieve arrangementen als sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs. De verzorgingsstaat bleef groeien waardoor verzorgingsarrangementen onbedoeld een massale en organisationele vorm hebben gekregen (De Swaan 1982, p.35). Dit gebeurde onder andere doordat verzorgingsarrangementen zich splitsten, vaak naar de sociale herkomst van de cliënten. Daarnaast voltrok zich binnen verzorgingsorganisaties een soortgelijke ontwikkeling als in organisaties met een winstmotief. Het beheer van organisaties werd een vak apart en verzorgingsinstituten raakten door erkennings- en subsidiëringeregelingen afhankelijk van de overheid (ibid., p.47). Een ander gevolg was een expansie van een regiem van professionele experts en administrateurs die voor hun werk op deze collectieve arrangementen waren aangewezen (De Swaan 2004, p.233). Die professionals 'wisten niet alleen hechte verbindingen te leggen met het staatsapparaat, maar ook hun 'professional regime' op te leggen aan steeds grotere delen van de bevolking (...)' (ibid.). De burger kwam hierdoor in een dubbele afhankelijkheidsverhouding, als hulpbehoevende en als 'deelgenoot aan een arrangement waarin beheer en beoordeling (...)' aan hen onttrokken zijn' (De Swaan 1982, p.48). De door de RMO genoemde nadelige processen van fragmentatie en rationalisering lijken verband te houden met de effecten van het professionaliseringsproces. In het dagelijkse leven oriënteren mensen zich steeds meer op de grondbegrippen van basishoudingen van de professies (De Swaan 2004, p. 253). Het zijn vooral de 'welingelichte leken' die hun moeilijkheden in de juiste professionele grondbegrippen weten te vertalen en de bijpassende dienstverlening weten te vinden. Kwetsbare burgers zijn wellicht minder goed in staat om als 'lekenprofessional' hun problemen 'in de relevante proto-professionele termen te omschrijven' (ibid.). Volgens De Swaan vereenvoudigt een hoge mate van proto-professionalisering de toegang tot de professionele dienstverlening en andersom zullen professionele hulpverleners eerder bereid zijn een verbinding aan te gaan met iemand die dezelfde taal spreekt. Een mechanisme dat het uitsluiten zou kunnen versterken is het onvermogen van kwetsbare burgers om hierin mee te gaan.

Wanneer we stellen dat een aanwezige overheid nodig is om (kwetsbare) burgers meer zelfredzaam en meer sociaal betrokken te laten worden, dan roept het de vraag op welke voorwaarden hiervoor nodig zijn. Volgens Van der Lans (2012) is het van belang dat de institutionele logica van de systeemwereld meer aansluiting vindt bij de leefwereld van de burgers. Dat zal alleen lukken als 'de institutionele wereld loskomt van de eigen dwingende systeemlogica' (ibid., p. 63). Hierop voortbordurend verwijzen we naar 'het paradigma van simplificatie' (Morin 2008, p.5). Systeemlogica's versimpelen, reduceren en maken scheidingen aan, zij doen daarom geen recht aan de werkelijkheid. Bureaucratische,

functionele en rationele modellen houden volgens Morin geen rekening met de complexiteit van de werkelijkheid en kunnen zelfs schadelijk zijn (ibid., 63). Soms lijken beleidsvoorstellen op papier goed, maar blijkt de praktijk weerbarstiger te zijn. We noemden eerder het onderzoek waaruit bleek dat buurtbewoners moeite hadden met de komst van burgers met psychosociale problematiek. Het beleidsvoorstel zou volgens de onderzoekers goed zijn, op voorwaarde dat de politiek in gesprek gaat met de professionals over differentiatie van doelgroepen, omdat bijvoorbeeld licht gehandicapte jongeren na bepaalde aanpassingen wel prima in een wijk kunnen wonen (Lub e.a. 2010). De uitdaging voor de (lokale) overheid zal daarom liggen in het loslaten van de eigen systeemmodellen en in het zoeken naar aansluiting met andere werkelijkheden zoals die van de professionals en de burgers. De logica van burgers omschrijft Van der Lans onder meer als 'emotioneel, willekeurig, generalistisch, informeel, kleinschalig' (Van der Lans 2012, p.40). Een andere logica lijkt daarom nodig: een (lokale) overheid die vanuit open, flexibele benadering zoekt naar de juiste interventies en daarbij rekening houdt met verschillende werkelijkheden en met onverwachte nieuwe informatie. Vanuit het besef dat de lokale overheid opereert vanuit een gefragmenteerde werkelijkheid – en daardoor altijd maar een deel van de werkelijkheid kent – zal samenwerking tussen burgers, professionals, beleidsmedewerkers, politici en bestuurders een essentiële voorwaarde zijn: 'Lived solidarity is the only thing that allows an increase in complexity', aldus Morin (ibid., p.66). Deze samenwerking zou volgens Van der Lans allereerst moeten beginnen met meer verbinding met de leefwereld van de burger, die vanuit de professional (van onderop in plaats van uit de top) aanvangt waarna vervolgens verankering in de lokale context en netwerken volgt (Van der Lans 2012, p. 70).

We zien dat het activeren van (met name kwetsbare) burgers van de lokale overheid vraagt dat zij én een nieuwe rol op zich neemt én rekening houdt met de leefwereld van de burger én inzicht heeft in de complexiteit (en tevens de beperkingen) van de verschillende logica's. Binnen deze spanning vond ons onderzoek naar de Kanteling plaats. In de komende hoofdstukken verhelderen we wat de Kanteling in de praktijk inhield.

## ***Hoofdstuk vier. De ontwikkeling van de Kanteling***

### ***Inleiding***

In dit hoofdstuk proberen we antwoord te krijgen op de deelvraag: hoe wordt geprobeerd de Kanteling te bereiken? De burgers worden in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten, dit hoofdstuk is namelijk uitsluitend het resultaat van een analyse van alle interne documenten. Door het in kaart brengen van de processen willen we gaan begrijpen (*Verstehen*) wat er gebeurde in de Kanteling. Voor alle betrokkenen gold dat hun handelingen richting gaven aan de processen binnen de pilot en daarmee ook aan het resultaat van de Kanteling. Van belang in het maken van die keuzes zijn onder andere vragen als: waar richtte men de aandacht op, wat vond men belangrijk, hoe kwam de besluitvorming tot stand?

We volgen de geschiedenis van de drie jaar durende pilot 'Kansen en Kantelen'. De pilot vond plaats van oktober 2009 tot september 2012. De Kanteling werd niet in de gehele organisatie ingevoerd, maar betrof een geselecteerde groep (het zogeheten Team Zelfregie) die het kantelen vier uur per week mocht uitproberen naast haar reguliere werkzaamheden. In de onderstaande procesbeschrijving zullen het ontstaan, de beginsituatie en de ontwikkeling van de pilot uiteengezet worden (voor een overzicht van de organisatiestructuur, zie hoofdstuk twee). In het volgende hoofdstuk volgt de theoretische interpretatie.

### ***4.1 De geschiedenis van de Kanteling: een procesbeschrijving***

De procesbeschrijving zal in chronologische tijdsvorm plaatsvinden. Er zijn vier periodes. De eerste periode is van het voorjaar 2009 tot september 2009, waarin de Kanteling werd aangekondigd. De tweede periode is van september 2009 tot maart 2010, de voorbereidingsfase op de Kanteling. De derde periode loopt van maart 2010 tot januari 2011 waarin het eerste Team Zelfregie invulling gaf aan de Kanteling. De laatste periode is van begin 2011 tot september 2012 waarin fasegewijs het tweede Team Zelfregie in de pilot kwam (en het eerste team de pilot uiteindelijk verliet) totdat uiteindelijk de Kanteling werd afgesloten.

#### **Voorjaar 2009- september 2009: aanleiding van de Kanteling**

In 2009, het jaar waarin de pilot startte, werd een rapport opgesteld over de Wmo in de gemeente Haarlemmermeer. Het rapport, opgesteld door de gemeente, beschreef de ontwikkelingen van het sociaal maatschappelijk beleidsterrein en zoomde in op de effecten en resultaten. Men leek te streven naar relatief nieuwe doelen in de Wmo:

*'Er is met de Wmo sprake van nieuwe verhoudingen en een fundamenteel ander uitgangspunt. Niet meer aanbodgericht denken, maar denken in termen van kansen, mogelijkheden en faciliteiten die passen bij de zelfregie die inwoners hebben en moeten kunnen houden. Met de Wmo is de stap gemaakt van verzorging naar ondersteuning om te kunnen participeren, van het verstrekken van voorzieningen naar het compenseren van beperkingen. (...) Dat vraagt om een nieuwe werkwijze, een Kanteling in denken en doen. De gemeente gaat samen met cliënten op zoek naar nieuwe mogelijkheden om diensten en voorzieningen, welzijn en zorg, en collectief en individueel aanbod in samenhang aan te bieden'.*

Verder werd in het rapport gewezen op het belang van samenwerken:

*‘Er wordt al veel samengewerkt [tussen diverse instellingen] maar ieder houdt wel zijn eigen beleidsplannen en prioriteiten voor ogen (...)*’.

Dit rapport stamde nog van voor de pilot, maar men verwees wel al naar het landelijke project ‘de Kanteling’ van de VNG. Na de zomer van 2009 zou aan de slag worden gegaan met de Kanteling om de bovenstaande visie te realiseren. In ditzelfde rapport werd ook gewezen op andere doelstellingen in de dienstverlening. Het betrof het behalen van normtijden (wachttijden) aan het Wmo-loket:

*‘Doelstellingen: verdere verbetering van klanttevredenheid, score van een 7,7 voor de dienstverlening in de landelijke benchmarks. (...) Wachttijden aan de balie 80% gemiddeld minder dan 10 minuten’.*

De tabel in het rapport liet zien dat in de eerste helft van 2009 het gemiddelde tussen de 60% en 70% lag. Men streefde ernaar om burgers minder lang te laten wachten, tegelijkertijd had men het voornemen om te Kantelen. In het projectvoorstel, opgesteld door de toenmalige Wmo-coördinator, werd het doel van de Kanteling beschreven:

*‘In de praktijk blijkt dat het invullen van het zogenoemde compensatiebeginsel een lastig vraagstuk is. Elke betrokken moet wennen aan een situatie waarin niet meer aanbodgericht en vanuit een claim c.q. recht kan worden gesproken. De pilot wordt uitgevoerd om invulling te geven aan de in het beleidsplan “Meer doen aan meedoen” vastgelegde uitgangspunten ten aanzien van individuele participatie van onze inwoners. In het beleidsplan is aangegeven dat het Wmo-beleid er op gericht is de beperkingen die inwoners ervaren bij hun wens om te (blijven) participeren in de samenleving, weg te nemen. Daarbij geldt dat de eigen verantwoordelijkheid en de rol van de eigen sociale omgeving optimaal benut zullen worden’.*

In het projectvoorstel stond dat de pilot drie jaar zou duren, tot medio 2012. In het voorstel stond dat de kern van de pilot gevormd werd door de werkgroep (ofwel het Team Zelfregie):

*De werkgroep:*

- *zorgt voor het “aanpakken” van de geselecteerde dossiers;*
- *zorgt voor de toepassing van de checklist;*
- *draagt verbetervoorstellen, praktische ervaringen en tevredenheidsscores van cliënten aan;*
- *zorgt voor periodieke onderlinge intervisie.*

### **September 2009 – maart 2010: de voorbereidingsfase op de Kanteling**

De projectleider kreeg de opdracht om in de voorverkenning een plan te schrijven over de invulling van de Kanteling. Zij ging daarom eerst op onderzoek uit. In de eerste maand (oktober 2009) schreef de projectleider in haar logboek naar aanleiding van een bijeenkomst met een teammanager en twee medewerkers:

*‘Volgens (collega) is het probleem dat er te weinig tijd is om een echt vraagverhelderend gesprek te houden, vaak zitten te veel mensen te wachten op het bankje.(...) Volgens (andere collega) speelt er ook iets anders. De*

*organisatiestructuur zorgt voor onnodige en lange procedures. Ieder heeft zijn eigen belangen waardoor ieder voor z'n eigen toko vecht. (...) Verder: consultants zouden niet professioneel zijn d.w.z. houden zich niet op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen, vragen niet door, schakelen geen ouderenadviseurs in, 'hyven' liever dan kijken op de digitale sociale kaart'.*

Om een indruk te krijgen hoe het gaat aan het Wmo/Sociale Dienst-loket keek de projectleider een aantal keer mee met de frontofficemedewerkers. Hieronder volgt een gedeelte uit het logboek (november 2009):

*Klant 1: Mevrouw wil voorschot op haar geld. Was niet goed doorgegeven. Gisteren aangevraagd. Medewerker belt drie keer, zoeken, geen voorschotbon. Er moet een nieuwe voorschotbon worden gemaakt.*

*Klant 2: Meneer heeft brief gekregen i.v.m. vakantie en uitkering. Terwijl hij het wel had doorgegeven. ("Ik heb stress, ik zweer het je"). Meneer heeft nu geen geld. Collega maakt kopieën en zet stempel.*

*Klant 3: Mevrouw, spreekt slecht Nederlands. Over een tandartsrekening. Krijgt formulier mee.*

*(...)*

*Klant 5: Meneer, heeft Wajong. Wil een langdurigheidtoeslag. Krijgt formulier mee.*

*(...)*

*(Gesprekje tussendoor met de collega: "Backoffice heeft geen binding en geen zicht op de cliënt. Ziet gewoon een papieren stuk. Beter dat één contactpersoon alles afhandelt") (...)*

*Klant 8: Meneer: PGB is niet gestort. Collega gaat bellen. Indicatie blijkt te zijn afgelopen. Meneer: "mijn vrouw is chronisch ziek". Opnieuw weer aanvragen, een maand geen geld, een maand geen hulp.*

*Klant 9: Meneer, komt voorschot halen. De voorschotbon is zoek, moet weer nieuwe worden gemaakt.*

*(...)*

*Klant 12: Meneer, zijn bedrijf is failliet. Hij moet een uitkering aanvragen in een ander gebouw.*

*(...)*

*Klant 21: Meneer, declaratie tandarts. Had alles ingeleverd maar krijgt een brief dat niet alles klopt. Collega belt. Het zou nu wel moeten kloppen.*

*(...)*

*Klant 24: Mevrouw, zegt niets. Legt brief op de balie. Collega kopieert.*

*(...)*

*Klant 27: Echtpaar met twee kinderen. Meneer vraagt waar de uitkering blijft. Ze staan niet in het systeem. Al twee maanden geen uitkering ontvangen. Meneer heeft vorige week verklaring ingeleverd en afgelopen maandag gebeld. Er werd beloofd dat er vandaag geld zou zijn. Collega belt: degene die erover gaat is niet bereikbaar. Pas op z'n vroegst volgende week geld. Mevrouw vertelt aan mij dat ze in land van herkomst universiteit heeft gedaan. Weg gaan ze, zonder geld.*

*(...)*

*Klant 30: Meneer, dakloos, slaapt in auto. Kinderen logeren ergens anders. Meneer wordt bedreigd. Leger des Heils heeft geen plek. Doorverwijzing.*

*(t/m klant 30, één ochtend).*

Op de dagen dat de projectleider meekeek leek er weinig tijd om tussendoor te ‘hyven’.

De projectleider nam de theorie over empowerment als leidraad voor de werkwijze in de Kanteling. Deze keuze was op basis van literatuurstudie en onderzoek naar andere gemeenten die ‘Kantelen’. Deze filosofie werd in een voorstel goedgekeurd in een overleg met de directeur Sociaal en in de Wmo-staf met de toenmalige wethouder. De praktische invulling gaf echter nog knelpunten. De Kanteling vroeg namelijk meer tijdsinvestering van de Wmo-medewerkers. We zagen in het eerder genoemde Wmo-rapport dat men streefde naar normtijden zodat burgers minder lang hoefden te wachten voor het loket. Dit streven bleef gehandhaafd en de Wmo-coördinator legde in een memo uit waarom niet alle medewerkers konden meekantelen (november 2009):

*‘Dat vraagt te veel van de medewerkers van de frontoffice en zet de resultaatindicatoren die op dit moment worden gehanteerd te sterk onder druk’.*

Ook werd gewezen op de risico’s die zouden kunnen ontstaan door de Kanteling. De Wmo-coördinator voorzag een aantal managementgerelateerde vragen:

*‘Is het aanvaardbaar om te experimenteren met de gewenste aanpak terwijl de oorspronkelijke single loop taakstelling van de frontoffice met die andere aanpak ernstig onder druk komt? (...).*

Hij verwees naar de ervaringen in andere Kantelingsprocessen waarin het

*‘bijzonder wenselijk lijkt dat er casemanagement wordt ingevuld (...) Hiermee raakt de pilot de bestaande organisatieopbouw: kan en mag dat of is dit een no go area?’*

Er wordt gekozen voor een compromis waarmee men hoopte zowel de normtijden als de beoogde Kanteling te kunnen behalen:

*‘Een ander scenario is dat (tijdelijk) een speciaal aangewezen team de bedoelde werkwijze gaat invullen; daar ervaring mee gaat opdoen en op het moment dat de aanpak ingeslepen is, zorgt voor overdracht naar de reguliere verantwoordelijken’.*

De wethouder ging akkoord, maar wilde wel dat de kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd bleef tijdens de pilot. In de notulen van het Wmo-programmateam van februari 2010 staat:

*‘In het stafoverleg Wmo is door de wethouder expliciet gevraagd om vast te leggen dat een klant zelf mag kiezen voor de bestaande werkwijze als zij/hij geen vertrouwen heeft in de pilot Kantelen; de pilot mag nooit leiden tot onacceptabele vertragingen in de afhandeling van aanvragen. Toegezegd is dat deze voorwaarden worden meegenomen in de uitvoering van het project’.*

Daarbij moesten de gemeentemedewerkers verantwoording afleggen voor ‘de doorlooptijd, de duurzaamheid van de gekozen oplossing en de kosten die gepaard gaan met de toegekende voorzieningen’ in de Kanteling (memo februari 2010 opgesteld door toenmalige Wmo-coördinator).

Aangezien de burger zelf mocht kiezen werd in een memo van een communicatiedeskundige de voor- en nadelen van het informeren van de burger opgesomd waarna de conclusie werd getrokken dat ‘open en transparant communiceren de voorkeur heeft’(december 2009):

*‘Allereerst zijn we verplicht de Wmo-raad te informeren. Zij hebben goede contacten met de gemeenteraad, die vervolgens weer met de pers praat. Om een geruchtencircuit te voorkomen stellen wij voor de pilot te starten met een persgesprek met de verantwoordelijke wethouder. De boodschap moet vooral positief zijn’.*

Dit persbericht verscheen dan ook in februari 2010 waarin de wethouder onder andere stelde:

*‘We hebben de Wmo in Haarlemmermeer goed op de rails. Daarom hebben we nu de ruimte om te kijken naar wat bij ieder persoonlijk beter past’.*

Verder staat in het persbericht de nieuwe aanpak uitgelegd:

*‘Mensen die zich bij het Wmo-loket melden, zien niet of ze meedoen aan de proef. De gemeente selecteert de aanvragers die meedoen “ad random”. Als deze klanten meedoen aan de pilot is het grootste verschil dat er meer tijd is voor het eerste gesprek. Bij dit gesprek staat meer de individuele situatie centraal en minder de bestaande voorzieningen. Er wordt zover dat kan een groter beroep gedaan op de zelfredzaamheid en competenties’.*

In januari 2010 werd – in de lijn van de memo van november - besloten om een multidisciplinair team samen te stellen, de keuze voor de partners werd door de toenmalige Wmo-coördinator gemaakt. Al vrij snel stemde Steunpunt Mantelzorg in en later sloten Stichting MEE en Stichting Meerwaarde zich ook aan. In de bijeenkomst (januari 2010) werd besloten dat - voorlopig - de wooncorporatie en andere externe partners niet gevraagd worden om te participeren in de pilot, evenals interne partners uit de gemeentelijke organisatie zoals de klantmanagers van het minimabeleid. Eventueel zou dat later wel aan de orde kunnen komen.

Daarnaast werd besloten over de vraagverheldering met de burger:

*‘In principe zijn er geen grenzen aan de vraagverheldering: de enige grens die getrokken mag worden is door de betreffende aanvrager. Als zij/hij niet wil praten over een privéonderwerp is dat een feit. Uiteraard beschikt de betreffende consulent over voldoende vaardigheden om ook de consequenties van het niet bespreken van onderwerpen te benoemen. Naast de persoonlijke omstandigheden komt ook de kracht van het systeem om de aanvrager heen aan de orde in de gesprekken’.*

Op 10 maart 2010 kwam het Team Zelfregie voor het eerst bij elkaar en werden bovengenoemde doelstellingen van de pilot ‘Kansen & Kantelen’ uitgelegd. De kaders van de Kanteling werden uitgesproken. Afgesproken werd dat er op twee ochtenden in de week één keukentafelgesprek (integrale intake) zou plaatsvinden. De eerste burger die op die ochtend het Wmo/Sociale Dienst-loket bezoekt met een Wmo-vraag, zou worden uitgenodigd voor de integrale intake, ongeacht wat de reden van zijn bezoek was. In de werkwijze van de Kanteling zouden centraal staan: de multidisciplinaire aanpak, de integrale intake, ‘breed’ handelen en de condities creëren waardoor empowerment bereikt kon worden. Tijdens deze bijeenkomst werden praktische afspraken gemaakt zoals de frequentie van de



casuïstiekoverleggen. Ook ondertekende ieder teamlid een protocol waarin onder andere informatie-uitwisseling, functies, samenstelling en werkwijze vastgelegd stonden. De doelstelling werd door de toenmalige Wmo-coördinator als volgt in het protocol gedefinieerd:

*‘Het doel van het Team Zelfregie is het methodisch organiseren van samenwerkingsprocessen om zodoende de posities van inwoners te verbeteren en meer ontplooiingskansen voor hen te creëren. De subdoelen samenwerken en afstemmen tussen de verschillende instellingen zijn hierbij van groot belang’.*

### Resumé

In deze fase van voorbereiding bleek dat Wmo-medewerkers weinig tijd hadden om een vraagverhelderend gesprek te houden vanwege de normtijden die behaald moesten worden. De praktische invulling van het Kantelen resulteerde uiteindelijk in een compromis door een multidisciplinair team in het leven te roepen, het zogeheten Team Zelfregie. Deze professionals zouden naast hun reguliere werk voor vier uur in de week inzetbaar zijn voor de Kanteling. Dat betekende dat ieder teamlid maximaal één integrale intake per maand kon uitvoeren. Vanuit de politiek werd aangedrongen om burgers de vrije keuze te geven of zij in de pilot geholpen wilden worden. De boodschap naar de inwoners was vooral positief, door te benadrukken dat de individuele situatie en zelfredzaamheid centraal zouden komen te staan. Tevens werd afgesproken dat de professionals verantwoording zouden afleggen over hun tijdsinvestering en de oplossingen in de Kanteling.

### Maart 2010 – januari 2012: Het eerste Team Zelfregie

#### Aandacht voor interne faciliteiten

In het begin van deze periode ging veel aandacht uit naar het regelen van de faciliteiten. Het bleek bijvoorbeeld niet eenvoudig te zijn om een spreekruimte in het gemeentehuis te reserveren voor de pilot. De aftrapbijeenkomst met het Team Zelfregie had begin maart 2010 plaatsgevonden en pas twee maanden daarna konden de professionals starten met de integrale vraagverheldering, omdat er geen spreekruimtes waren. Waar het management wel veel aandacht aan gaf, zijn onder andere de regels rondom de toegang van externe professionals tot het interne registratiesysteem; tijdregistraties om bij te houden hoeveel extra tijd het Kantelen kost; de juridische status van brieven die naar de burgers in de pilot zouden worden geschreven; Q&A-lijsten voor reguliere frontoffice-medewerkers zodat zij voorbereid waren op vragen van burgers. Deze zaken namen relatief veel tijd in beslag tijdens de vergaderingen en kwamen regelmatig terug op de agenda. Een opvallend voorbeeld hiervan zijn de visitekaartjes voor de professionals in het team.

Het leek het Team Zelfregie namelijk een aardig idee om de burger na afloop van de integrale intake een visitekaartje mee te geven, zodat de burger zo nodig contact kon opnemen. Dit agendapunt kwam in het SDV-overleg voor het eerst ter sprake op 13 augustus 2010 en op 15 juni 2012 (de laatste bijeenkomst van de projectleider) was het weer een agendapunt. In de tussenliggende twee jaren waren de visitekaartjes regelmatig onderwerp van discussie. Zo was men het niet eens of het algemene telefoonnummer of het rechtstreekse telefoonnummer vermeld moest worden. Toen ten slotte in het SDV-overleg de knoop werd doorgehakt dat het een rechtstreeks nummer zou worden, bleken de partnerorganisaties geen rechtstreekse nummers te gebruiken. Sommige leden van Team Zelfregie vond dat iedereen gelijk moest zijn en wilden daarom toch weer de algemene nummers op de kaartjes. Daarnaast waren collega's bezorgd dat een toename van werkdruk zou ontstaan door burgers die naar de pilot zouden bellen. Nadat iedereen de gedrukte kaartjes in bezit had (met logo's van alle

partnerorganisaties wat ook weer voor het nodige overleg zorgde) gingen alle leden van het Team Zelfregie wisselen met het tweede team en begonnen sommige discussies weer van voren af aan. Uiteindelijk bleek van de bijna negentig burgers in de pilot maar één persoon gebruik te hebben gemaakt van het visitekaartje<sup>19</sup>.

Uit de notulen blijkt dat de meeste discussies over faciliteiten vooral werden veroorzaakt door verschillende prioriteiten. Sommigen vroegen zich af wat de implicaties konden zijn van de visitekaartjes, zoals een toename van werkdruk, rechtsongelijkheid of technische knelpunten. Anderen stelden het belang om direct bereikbaar te zijn voor de burger voorop. Hierdoor was het lastig om consensus te vinden en bleven deze zaken op de agenda staan.

Een ander vraagstuk van het management was de (theoretische) discussie over wat onder de invulling van passende ondersteuning in de Wmo werd verstaan. In de projectgroep sprak men over denkbeeldige scenario's die leidde tot aanvragen voor "jacuzzi's omdat die misschien ook wel ondersteuning bieden". In de notulen van de projectgroep (mei 2010) staat dat de projectleider vond dat deze discussie in het Team Zelfregie moest plaatsvinden. Uiteindelijk bleek dat het Team Zelfregie nauwelijks buiten de verordening heeft gewerkt; slechts eenmaal werd voor een paar euro een bibliotheekkaart aangeschaft.

#### De eerste casuïstiekbesprekingen van het Team Zelfregie

De eerste casuïstiekoverleg vond bijna twee maanden later plaats dan gepland omdat de spreekruimten niet beschikbaar waren. De projectleider stelde voor om de toekomstige casussen door middel van de zogeheten zevensprong te bespreken<sup>20</sup>. Daarnaast werden afspraken gemaakt over het rooster, de faciliteiten en de structuur en inhoud van het gesprek. De richtlijnen van de VNG gaf op dat moment voldoende afbakening en het Team Zelfregie sprak af om de praktijkervaringen te gebruiken voor een format<sup>21</sup>. In de besluitenlijst van mei 2010 staat hierover:

*'Het zoekproces vanuit de kaders van de VNG is een ontwikkeling waar het team een weg in moet vinden. Samen wordt gezocht naar het antwoord op 'wat is redelijk en wat is billijk?'. Vanuit deze gedachte wordt verondersteld dat er altijd consensus bereikt kan worden. (...) Mocht dat niet lukken zal een derde persoon worden ingeroepen, wat (de teammanager) zal zijn'.*

Het eerste integrale intakegesprek vond op 28 mei 2010 plaats. Het betrof een man (geboren in 1937) die een verhoogd toilet voor zichzelf aanvroeg. Hij vertelde over zijn gehandicapte dochter en over de vrienden die hij en z'n vrouw waren kwijtgeraakt door uitspraken als "laat die achterlijke maar thuis" (logboek). Door zijn verontwaardiging over het ontbreken van begrip voor gehandicapten werd in de brainstormfase tijdens de casuïstiekbespreking bedacht dat de heer misschien voorlichting wilde gaan geven op scholen. Ook werd bedacht om zijn familie te wijzen op lotgenotencontacten. Het verhoogd toilet was geen goede oplossing vanwege het risico op stoelgangproblemen, maar het echtpaar zou wel een indicatie voor huishoudelijke hulp krijgen. Eventueel konden zij een beroep doen op

<sup>19</sup> Meneer Munk, zie hoofdstuk zeven.

<sup>20</sup> Deze methode bestaat uit: ophelderen van onduidelijkheden, definiëren van het probleem, brainstormen, ordenen, formuleren van taken, acties buiten de groep en synthetiseren en testen van nieuwe informatie

<sup>21</sup> De richtlijnen van de VNG zijn: iedere burger kan beschikken over een schoon, leefbaar en geschikt huis; goederen voor primaire levensbehoeften; schone en draagbare kleding; kan thuis zorgen kinderen die tot het gezin horen; kan zich verplaatsen in en nabij het huis; kan zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel; heeft de mogelijkheid om contacten te hebben met medemensen en kan deelnemen aan recreatieve, maatschappelijke of religieuze activiteiten.

mantelzorgondersteuning die ook in het Team Zelfregie aanwezig was. Deze eerste casus liet direct zien dat alle teamleden hun eigen expertise kon inbrengen, over mantelzorg (door Stichting Steunpunt Mantelzorg), Wmo-voorzieningen (de gemeente) en dagbesteding (Stichting Meerwaarde).

Door de methode van de zevensprong kregen de teamleden de gelegenheid om hardop mee te denken. Men streefde ernaar dat de probleemformulering en de interventies zoveel mogelijk aansloten bij de behoefte van de burger. Bijvoorbeeld bij mevrouw Amba, die op 2 juni 2010 aan het loket verscheen met een vraag over het formulier over leerlingenvervoer<sup>22</sup>. Nadat de professional deze vraag had beantwoord vroeg zij “zijn er verder nog andere knelpunten die u zelf ervaart?” (logboek). Mevrouw Amba vertelde vervolgens over haar ex-man, de alimentatie en haar zoektocht naar werk. In het logboek staat:

*‘(...) Ex-man bedreigde haar vroeger. Moet nu alimentatie betalen. “Op sterk moment” heeft mw aangifte gedaan. Op alle leefdomeinen speelt wel wat’.*

In de notulen van de casuïstiekbespreking van 9 juni 2010 staat de zevensprong over de casus van mevrouw Amba beschreven:

**1. Ophelderen van onduidelijkheden:**

- *Is dit een praktisch probleem?*
- *Het vervoer is geregeld?*
- *Betaalt ex-man alimentatie aan de gemeente?*
- *In hoeverre is het vinden van werk geregeld?*
- *Hoe is haar sociaal netwerk?*
- *Wat is de relatie tussen haar zieke kind en het niet vinden van werk?*
- *Wat is het draagvlak van mevrouw? (...)*

**2. Definiëren van probleem**

*Waarom is het lastig voor mevrouw om een passende baan te vinden?*

**3+4. Brainstormen en systematiseren**

- *contact re-integratie/werk*
- *verwerking scheiding/sociaal emotioneel*
- *opleiding/werk + inkomen*

**5. Taken**

*(Professional): neemt contact op met re-integratie en zoekt informatie over haar dossier*

*(Andere professional): belt mevrouw met informatie over alimentatie. Daarnaast probeert ze te peilen in hoeverre de scheiding verwerkt is.*

Later zou blijken dat mevrouw Amba sociaal-emotionele ondersteuning kreeg van een maatschappelijk werkster, onder andere voor de problemen rondom de scheiding. In de notulen van augustus 2010 staat:

*‘Het blijkt dat het team inderdaad de juiste vermoedens had tijdens de brainstorm. Uit haar dossier blijkt dat mevrouw in 2009 veel last had van emotionele spanningen als gevolg van mishandeling binnen haar huwelijk. Na de scheiding achtte ze zichzelf niet in staat om te werken terwijl ze wel graag wil werken’.*

<sup>22</sup> Zie ook hoofdstuk zeven waarin mevrouw Amba wordt geïnterviewd

In deze casus blijkt de probleemdefinitie van de professionals aan te sluiten bij de hulpvraag van mevrouw Amba. In hoofdstuk zeven vertelt mevrouw Amba over haar gevonden werk.

Het gebeurde ook dat de professionals het probleem op het psychosociale vlak zochten terwijl de burger eerder een praktisch probleem ervoer. Een casus bijvoorbeeld waarin het team als probleemdefinitie had ‘Wat is de oorzaak van mevrouws eenzaamheid?’ terwijl achteraf bleek dat mevrouw alleen maar een scootmobiel wenste. Soms leverde de zevensprong een probleemdefinitie op die weliswaar praktisch was (bijvoorbeeld ‘Welke aanpassingen in huis zijn nodig na de revalidatie van meneer?’) maar werd er wel tijdens de brainstorm uitgebreid stilgestaan bij mogelijke sociaal-emotionele hulpvragen. Hieruit blijkt dat er veel aandacht was voor mogelijke psychosociale problemen die in eerste instantie met name door de partnerorganisaties werd aangewakkerd en later door de gemeentemedewerkers werd overgenomen.

Deze gezamenlijke zoektocht werd gewaardeerd door het Team Zelfregie, zo bleek uit de notulen over de eerste evaluatie op 7 juli 2010, ruim twee maanden na het eerste intakegesprek:

*‘Op de vraag van (de projectleider) wat de meerwaarde van de pilot tot nu toe is, kwam naar voren dat het team op een andere manier leert en kijkt naar de casussen. De pilot wordt gezien als een onderbouwing dat dit een betere aanpak is. (...) Een ander vermoeden is dat z.g. draaideurklanten minder terug vaak zullen komen omdat er nu meer tijd voor ze wordt genomen. (...) Op de vraag van (de projectleider) of men ervaart dat de externen en internen met elkaar integreren is het algemene geluid dat het team wel beseft dat belangen een rol spelen, maar dat in de pilot deze belangen een veel minder belangrijke rol krijgen. Kortom een positieve reflectie op de afgelopen periode’.*

Vanaf het begin af bleken de professionals open te staan om de casussen breder te benaderen. De professionals leken zich bewust van de eigen mogelijkheden die niet altijd toereikend waren en maakten daarom ook gebruik van elkaars expertise. De gezamenlijke zoektocht naar de juiste interventies en de synthese van kennis ervoeren de professionals als een meerwaarde van de pilot.

#### De reguliere dienstverlening

Tijdens de pilot ging het ‘gewone’ werk van de professionals door, want voor de Kanteling kregen zij vier uren per week toebedeeld. In de reguliere dienstverlening in het gemeentehuis was men bezig met het verbeteren van werkprocessen. Dit noemde men ‘procesoptimalisering’. Opvallend was dat hier ook gesproken werd over ‘regievoering’, maar met een andere betekenis. In de Kanteling verwijst regie naar burgerschap, eigen kracht, zelfredzaamheid en dergelijke.

In de reguliere dienstverlening had regie een ander uitgangspunt. In ‘procesoptimalisering Wmo en Minimabeleid’ werd over regie gesproken met een verwijzing naar efficiënt werken, zo blijkt uit een informatieboekje voor alle dienstverleningmedewerkers (het voorjaar 2010):

*Wat is onze definitie van regie?*

- *De klant procesinformatie geven en procesafspraken maken met de klant*

- *De doorlooptijd bewaken*
- *Het borgen van afspraken en collega's hierop aanspreken*

In het boekje werden de medewerkers geïnformeerd over efficiënte 'uitvoeringsrichtlijnen' en 'zaakgericht werken' waardoor 'eind 2010 95% van de integrale vraagverhelderingstrajecten binnen de wettelijke termijn van acht weken is afgehandeld'. De medewerkers kunnen in het contact met de cliënt kiezen voor drie trajecten die 'variëren in complexiteit en doorlooptijd'. De complexiteit wordt gemeten aan de hand van de 'benodigde producten en diensten'.

De werkwijze in projectoptimalisering en de Kanteling lijken op het eerste gezicht weinig overeenkomsten te hebben. De Wmo-coördinator schreef in februari 2010 aan het Wmo-programmateam<sup>23</sup> dat het 'belangrijk is dat er een vergelijking komt tussen de reguliere aanpak (procesoptimalisering) en de aanpak binnen het project Kantelen'. Er zijn tegenstrijdigheden te zien tussen procesoptimalisering en de pilot, zoals de rol van de medewerker die als regiehouder meerdere invullingen kende.

Binnen de organisatie zagen we nog een ander voorbeeld van deze bedrijfsmatige benadering. Het cluster van de frontoffice Wmo/Sociale Dienst viel tot het voorjaar 2010 onder het zogeheten Klant Contact Centrum (KCC). Dit cluster was met name gericht op digitale dienstverlening, zoals bij een paspoort ophalen of een geboorteaangifte doen. In een informatieboekje van de gemeente over deze vorm van dienstverlening staat te lezen:

*'De markt zal steeds meer taken overnemen op het gebied van beleving. De focus ligt hierbij op genot. (...) In 2020 ben je succesvol als je over de beste informatie beschikt en daar ook het snelst op kunt reageren. Helaas zal er altijd een deel van de bevolking zijn dat niet de capaciteiten of middelen heeft om nieuwe kanalen zelfstandig te kunnen gebruiken. Zij worden burger 0.1. genoemd'*

Niet iedereen vond dat deze vorm van digitale dienstverlening aansloot bij de Wmo. De Wmo-coördinator liet in een gesprek met de directeur weten dat wat hem betreft de Wmo een andere benadering nodig heeft (najaar 2010):

*'Welk beeld hebben we over onze klant? Iedereen is zelfredzaam, digitaal onderlegd en heeft voldoende kracht? De beste servicegemeente van Nederland kent verschillende presentatievormen: één er van is afgestemd op oma Jansen'.*

We zien dat de gemeentemedewerkers uit de pilot gelijktijdig te maken kregen met verschillende vormen van dienstverlening. Van de professionals wordt verwacht dat zij voortdurend omschakelen in hun werkwijze.

#### *Ontdekking van vanzelfsprekendheden en verdieping in de leefwereld*

We zien twee opvallende ontwikkelingen in het Team Zelfregie. Ten eerste werden de vanzelfsprekendheden in het professioneel handelen steeds meer expliciet gemaakt. De professionals gingen tijdens de casuïstiekbesprekingen aan elkaar uitleggen en vragen waarom op een bepaalde manier gehandeld werd. Ten tweede werden de behoeften van de

<sup>23</sup> Een overleg waarin onder andere de directeur Sociaal en verschillende managers aan deelnamen.

burger steeds meer geëxpliciteerd door verdieping in de leefwereld. Een voorbeeld van dit laatste is het volgende fragment. In het logboek staat geschreven over een gesprek met een echtpaar (juni 2010) dat een aanvraag deed voor een parkeerkaart:

*‘Dhr geeft aan dat hij niet begrijpt waardoor hij emotioneel wordt. Hij had het niet verwacht. Komt door dat we “vertrouwen” uitstralen. “Groot compliment voor de dienstverlening, het gesprek was heel fijn”. Aan het einde van het gesprek vullen ze het formulier in voor aanvraag invalide parkeerkaart. Volgens (professional) was dit ook een Kanteling: dhr heeft z’n verhaal gedaan. Iets wat hij waarschijnlijk anders nooit doet’.*

Het volgende fragment is een voorbeeld van het expliciteren van vanzelfsprekendheden in het professioneel handelen. De professional legde uit wat haar gedachten waren. Het ging om een gesprek met een echtpaar dat voor een scootmobiel komt (augustus 2010):

*‘Dhr valt vaak met de fiets (...) Dhr denkt dat het komt door z’n herseninfarct. Meneer valt ook vaak in huis en in de tuin. Volgens mevrouw heeft dhr sinds het infarct geen interesse meer, dhr zit de hele dag thuis, heeft geen activiteiten, heeft geen zin in wat dan ook. Dhr: “het zit tussen de oren”. Professional vraagt niet door aan dhr en ook niet aan mevrouw wat het voor haar betekent. (...) Na afloop: Professional had bewust niet gevraagd naar bevindingen van mevrouw omdat ze het anders beschamend vindt voor dhr, hij zit erbij. Verder had ze meer willen vragen maar door tijdgebrek (ze zag dat mw telkens op haar horloge keek i.v.m. afspraak revalidering) zal ze dat tijdens het huisbezoek doen’.*

Men werd zich – nog meer - bewust van het professioneel handelen en discussieerde over de grenzen. De nieuwe ontwikkelingen in zorg en welzijn werden besproken met elkaar en de professionals probeerden een standpunt te formuleren (augustus 2010):

*‘(Projectleider) legt in het kort uit wat V/d Lans beschrijft over de geschiedenis van het sociaal werk. De jongste tendens is ‘er-op-af’. Er volgt een korte discussie over hoe ver je mag gaan waarbij de meningen verschillen. Mag je als gemeente aanbellen met de vraag ‘gaat het wel goed hier?’ Wat is het verschil tussen de gemeente en ketenpartners? Wat zegt het over privacy en wanneer wordt het bemoeizuchtig? Deze discussie benadert een kern van het kantelen en zal op andere tijden worden voortgezet. Ter illustratie wordt de casus van dhr (...) genoemd. Dhr zegt te weten waar hij de ouderenadviseurs kan vinden. Is dit voldoende of moeten we hem toch uitnodigen voor een vervolggelsgesprek? Afgesproken wordt om meer achtergrondgegevens over hem op te zoeken’.*

De andere ontwikkeling, namelijk het verplaatsen in de behoeften van de burger, was niet voor iedereen altijd even gemakkelijk. We zien dit bijvoorbeeld in een gesprek met een man die ongeneeslijk ziek is en voor een aanvraag van een invalide parkeerkaart komt, waarin de professional voorbij lijkt te gaan aan de emoties (juli 2010):

*‘Dhr is ziek, beenmergkanker. Dhr is emotioneel, huilt.(...) Dhr vertelt dat hij niks meer kan, al zijn activiteiten worden minder. “Ik heb geen tijd meer, ik ga binnenkort dood”. Professional: “Ach, u moet de tijd die u nog heeft goed invullen”. (...) Professional: komt meteen met oplossingen (scootmobiel), dringt aan, gaan niet in op behoefte. Binnen vijf minuten naar ander onderwerp, namelijk verhuizen’.*

Bij sommige professionals riep de verdieping in de leefwereld bepaalde reacties op (augustus 2010):

*'Kantelen veroorzaakt gevoelens bij de gemeentemedewerkers. (Professional) zei: "Ook ik heb het gevoel van sorry dat ik besta". (Andere professional): Boos. "Wie was er voor mij toen ik het moeilijk had? Leven is niet makkelijk!'"*

Het volgende fragment laat zien hoe de projectleider en de professional in gesprek gingen over de leefwereld van de burger (oktober 2010):

*'De professional vroeg: Zijn er nog meer zaken die spelen? "Nee". Professional: "Oké, dan haal ik de kaart"'. Ik had nog wel vragen en vroeg: "Hoe was het voor u om te horen dat u ziek bent?". Mevrouw ging huilen. (Professional) kwam weer binnen en schrok. Mevrouw vertelde dat ze moeite had met het accepteren van haar ziekte. Ze denken niet na over de toekomst. Echtgenoot: "We doen er luchtig over om onszelf te beschermen". (...) Na afloop vroeg ik aan (professional) waarom ze niet meer doorvroeg. (Professional): Durf ik niet, vind ik te ver gaan. Ik: Vonden zij het vervelend? (Professional): Nee'.*

De casuïstiekbesprekingen droegen bij aan het inleven in de leefwereld van de burger. De professionals spraken over wat de behoefte van de burger zou kunnen zijn en probeerden de interventies daarop aan te laten sluiten. Het team ging bijvoorbeeld op extra huisbezoek als vermoed werd dat er nog zaken onbeantwoord bleven zoals bij de eerder genoemde man met beenmergkanker. Vanwege bezorgdheid over zijn echtgenote gingen twee professionals op huisbezoek, één voor het gesprek met de man en één voor een gesprek met zijn vrouw (augustus 2010):

*'(Professional) heeft mw apart gesproken waaruit blijkt dat ze het moeilijk heeft met de situatie. Haar echtgenoot kan (volgens mw) alleen maar over zichzelf praten. Volgens (professional) lijkt mw zich schuldig te voelen. Zodra dhr in de buurt kwam stopte ze met praten over haar gevoelens. (Professional) stuurt mw een folder op van Stichting Mantelzorg met het telefoonnummer van teamlid'.*

Deze verdieping in de leefwereld en de daaruit volgende interventies ging verder dan men in het dagelijks werk zou doen. Zo zijn er ideeën geuit om samen met een burger een brief te schrijven naar een televisieprogramma dat helpt bij de verkoop van een huis. Ook ging een professional samen met een burger naar de bank om te praten over de hypotheek (augustus 2010).

De professionals leken elkaar in balans te willen houden. De verdieping in de leefwereld leidde ertoe dat burgers sneller hun emoties lieten zien. Dit mocht geen doel op zich worden, zo stelde het team (oktober 2010):

*Het is spannend om te vragen naar emoties, maar het is onderdeel van de integrale intake. Het uiten van emoties is niet het doel, maar kan soms laten zien dat er behoefte is aan hulp (...)'.*

De teamleden bespraken ook de grenzen van het handelen. De persoonlijke benadering van de professionals betekende niet dat zij eindeloos contact moesten zoeken met de burgers (oktober 2010):

*‘Mevrouw nog niet kunnen bereiken. In het team wordt besproken of het bemoeizuchtig is. Niet als we de wens van mw accepteren: als zij verder geen hulp wenst (...) is dat prima. En het staat misschien ook heel attent om nazorg te geven’.*

De teamleden hielpen elkaar door uit te leggen hoe bepaalde zaken aangepakt werden en door de vanzelfsprekendheden te expliciteren. In het volgende fragment legde de professional uit hoe zij het gesprek heeft gevoerd met de eerder genoemde man die aan beenmergkanker leed (oktober 2010):

*‘(Professional) is op huisbezoek geweest en dit verliep positief. (...) Maar opvallend is dan de eerdere boze reactie van dhr. Het zou door zijn ziekte veroorzaakt kunnen worden. Op de vraag hoe (professional) handelde en reageerde: ze ging in op de positieve kanten en niet direct in op de wensen van dhr. Het leuke is dat in de pilot meer tijd beschikbaar is voor een burger, anders was het al lang afgewezen’.*

We zien in deze eerste zes maanden van de pilot een proces waarin een bespiegeling van het handelen optrad dankzij zowel het inter-professioneel optreden als door de verdieping in de leefwereld van de burger. We komen hier later op terug, maar staan eerst nog stil bij de ontwikkelingen in het management.

#### Interne verwickelingen van het management

De aandacht van het management verschoof geleidelijk aan naar organisatievraagstukken op een ander terrein. Tegelijkertijd met de pilot vonden namelijk een aantal andere processen plaats. Er was een zogenaamd ‘werkplein’: een samenwerking tussen het UWV, het UWV Werkbedrijf en de gemeentelijke sociale dienst. Daarnaast was er ook het CJG Plus: de backoffice van het Centrum voor Jeugd en Gezin waar professionals uit jeugd- en volwassenzorg, onderwijs en welzijn samenwerken. Een derde proces was de eerder genoemde “procesoptimalisering” waarin interne organisatieonderdelen zo efficiënt mogelijk op elkaar worden afgestemd. De gemeentemedewerkers aan het loket werden getraind in het ‘breed uitvragen’ van de eerste vraag. Een verschil met de Kanteling zou liggen in het onderscheid tussen “breed uitvragen” (procesoptimalisering) en “diep uitvragen” (de Kanteling).

Vanaf het najaar in 2010 werden voortaan ook burgers met een Wet Werk en Bijstand-uitkering (Wwb) in de Kanteling opgenomen. Dit betekende een verbreding van de doelgroep. Dit werd positief ontvangen door het Team Zelfregie omdat zij eerder hadden geconstateerd dat er veel overlap is tussen de Wmo en de Wet Werk en Bijstand. In veel casussen kwamen beide wetten voor en de professionals waren van mening dat burgers met een Wwb-uitkering ook baat zouden hebben bij de Kanteling. Overigens bleef het aantal intakegesprekken gelijk, namelijk maximaal twee gesprekken per week met de eerste burger van die ochtend die het Wmo/Sociale Dienst-loket bezocht.

De aansluiting tussen de verschillende processen (werkplein, CJG Plus, procesoptimalisering en de Kanteling) werd in eerste instantie op managementniveau gevonden. De directeur werd begin oktober 2010 uitgenodigd voor een informatieve bijeenkomst over de pilot. De projectleider schrijft hierover in haar logboek:



*‘Gesprek met (directeur). Was raar omdat het kennelijk gewoon was om de zaken bewust vaag te houden. Veel beeldspraken: tuintje, spelregels, hekjes etc. (...) Volgens mij was het duidelijk: de vraag was of zij meer draagvlak bij de wethouders kan creëren voor de Kanteling en vooral voor verdere aanpak. Maar zij kaatste de bal weer terug: nee, zij was niet het probleem en ook niet de andere directeur. Het probleem is volgens haar de wethouder. Maar wat is dan haar invloed? Volgens (de voormalige Wmo-coördinator) moet er ruimte ingenomen worden en waren er twee kritiekpunten: (1) de wethouder pikt het niet op en (2) de scheiding tussen frontoffice en backoffice is niet handig’.*

De oplossing om aansluiting te vinden tussen de verschillende processen leek men gevonden te hebben: de frontoffice en backoffice zouden voortaan onder één clustermanager moeten vallen. De desbetreffende clustermanager vond dat een goed idee, de andere clustermanager werd (nog) niet geïnformeerd. Vanaf het voorjaar van 2011 vielen de frontoffice en backoffice voortaan onder de verantwoordelijkheid van dezelfde clustermanager.

In februari 2011 staan in het personeelsblad van de gemeente een foto en interview met het Team Zelfregie. In het artikel staat onder andere:

*‘In het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) is de gemeente een proef begonnen. (...) Werkt de pilot en is hij een succes? Volgens (de projectleider) is positief effect merkbaar op meerdere terreinen: ‘De inwoner wordt beter bediend, de gemeenteambtenaar haalt op deze manier meer voldoening uit zijn of haar werk en de samenleving is er bij gebaat wanneer meer mensen meedoen in de maatschappij’.*

Het artikel is onderdeel van het communicatieplan dat bedacht werd om de andere medewerkers meer bekend te maken met de pilot. Voor het Team Zelfregie was het een bemoediging om te veronderstellen dat de pilot het begin was van een implementatie. Of zoals door een teamlid werd verwoord (logboek februari 2011):

*‘De pilot wordt ingezet om de boel te reorganiseren. De frontoffice hoort nu ook bij (andere clustermanager)’.*

Naast de interne verschuivingen was het management ook bezig met de financiële consequenties van de Kanteling. Het eerste intakegesprek vond op 28 mei plaats, al in juni werd vanuit het programmateam gevraagd naar de financiële gevolgen van de pilot. Na een paar maanden kwam deze vraag opnieuw aan de orde. De projectleider en het Team Zelfregie maakten in november 2010 een schatting van de kosten die bespaard zouden kunnen worden door de pilot. De VNG had op de site een rekentool geplaatst waarmee dit berekend kon worden. De tool ging uit van besparingen op individuele voorzieningen en er werden cijfers aangedragen van de maximaal haalbare bezuinigingen. Zo zou volgens de VNG met een gekantelde werkwijze maximaal 26,5% minder hulp bij huishouden kunnen worden verwezenlijkt en 13,2% minder scootmobielen worden verstrekt (VNG 2010: De Kanteling financieel). Het Team Zelfregie verstreekte op dat moment (en eigenlijk in de hele pilot) niet minder voorzieningen aan burgers, omdat de integrale intake eerder meer dan minder aanvragen opleverde.

In het eerder genoemde gesprek met de directeur werd gewezen op de verwachte bezuinigingen die te wachten stonden. Op het beleid van zorg en welzijn (preventie) zou

oplopend naar 2015 €0,18 miljoen bezuinigd worden en op hulpmiddelen Wmo €0,38 miljoen. In totaal zal de bezuinigingsvoorstellen in het sociaal maatschappelijk domein €1,42 miljoen opleveren. De Wmo-coördinator legde het dilemma voor aan de directeur:

*‘Het collectieve deel van de Wmo (preventie) is hét beleidsdoel van de Wmo, maar gaan we dat ook echt invullen? Inspanningen die nodig zijn, zijn groot en hoe zit het met de bezuinigingstaak? Bij de individuele zorg (curatie) in de Wmo zien we landelijk nadrukkelijke bezuinigingen’.*

In de pilot werd daarom ook gediscussieerd over de taken van de gemeentemedewerkers. De vraag of het team bezig is met dienstverleners of hulpverleners werd door het management besproken, zo blijkt uit de notulen (september 2010):

*‘(Projectleider) doet verslag [aan het team Zelfregie] van de projectgroep. Het onderscheid tussen hulpverlening en dienstverlening is discutabel: soms kan men door hulpverlening een betere dienstverlening aanbieden. Deze grens is niet eenduidig’.*

Vooralsnog leek het Team Zelfregie zich veel niet bezig te houden met het onderscheid tussen dienstverleners en hulpverleners, maar later in het tweede Team Zelfregie kwam dit onderwerp wel vaker aan de orde. In het SDV-overleg werd in oktober 2010 besloten om in het vervolg twee paden te volgen in de pilot: een materieel pad (de voorziening) en een immaterieel pad (psychosociale ondersteuning). Het management was van mening dat op deze manier de gemeentemedewerkers bewuster bezig zouden zijn met ‘het kantelen’. Daarnaast zou deze opdracht de projectleider helpen om het team te stimuleren niet alleen bezig te zijn met de individuele voorziening.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het management nooit aanwezig was tijdens de intakegesprekken en bij de casuïstiekbesprekingen. In de drie jaren waarin de pilot plaatsvond zouden twee bezoeken vanuit het management aan de casuïstiekbesprekingen plaatsvinden. De gemeentemedewerkers in het Team Zelfregie leken de afzijdigheid van het management ook te wensen. Dit kwam bijvoorbeeld tot uitdrukking tijdens het organiseren van een masterclass over de pilot (december 2010):

*‘De wens van het team is een bijeenkomst zonder aanwezigheid van het management, ondanks dat het management wel heel graag aanwezig wil zijn. Mocht het management geïnformeerd willen worden, kunnen zij ook een (schriftelijke) terugkoppeling van het team ontvangen’.*

Het Team Zelfregie wilde graag in deze bijeenkomst in gesprek met de wethouder. Deze wens hing samen met de behoefte om vrijuit te spreken over zaken waar zij tegen aanliepen, zoals de eigen bijdrage die voor sommige burgers onbetaalbaar was geworden<sup>24</sup>.

### Persoonlijke grenzen

De projectleider stelde in januari 2011 dat in de casuïstiekbespreking een minder grote nadruk op psychosociale aspecten gelegd moest worden. Hiervoor waren twee aanleidingen. De eerste was een teamlid dat in december 2010 vertelde te willen stoppen met de pilot. Het

---

<sup>24</sup> Voor Wmo-voorzieningen betalen burgers een eigen bijdrage. De hoogte van de bijdrage hangt onder andere af van het verzamelinkomen en de gemeente. De gemeenten bepalen zelf de hoogte van de eigen bijdragen. Per gemeente kan dit dus verschillen.

begon met het bespreken van de casus over mevrouw Amina (zie hoofdstuk zeven). In het logboek staat geschreven:

*‘(Professional) liep afgelopen bijeenkomst huilend weg. Ze wilde stoppen omdat het te dichtbij kwam. De casus (mevrouw Amina) riep overeenkomsten op met haar situatie, de stiefvader van (professional) is pas overleden. Ik vroeg haar – toen ze ineens huilend opstond – of ze wat kon vertellen over haar emoties. Dit deed ze kort. Ik vroeg of het mogelijk was om haar ervaringen als kennisbron voor het team te gebruiken. Dit was niet mogelijk. Ze liep huilend weg (...) de vraag achter de vraag komt soms dichtbij’.*

Hierna besloot de professional te stoppen met de Kanteling. Uit het gesprek met de vertrekkende professional over haar beweegredenen om uit de pilot te gaan, bleek dat ze de werkwijze in de Kanteling niet bij haar vond passen. Verder staat in het logboek geschreven (december 2010):

*‘Woensdag gesprek gehad met (professional). Ze was nerveus. Ze belde mij vorige week op: “wat heb jij aan (clustermanager) verteld over mijn vertrek?”(...) (Professional) was iets gerustgesteld. Ze heeft de ervaring dat binnen de organisatie alles hangt of staat (afhankelijk is) van de mate van goede relaties die hebt. Ze wil graag bij [andere afdeling] gaan werken en dan mogen er geen negatieve verhalen de ronde doen’.*

De tweede reden om grenzen te stellen aan psychosociale vraagstukken was naar aanleiding van een functioneringsgesprek van de projectleider. Haar leidinggevende waarschuwde dat het project niet te veel naar binnen mag keren en dat er aandacht moest komen voor “*de organisatorische, managerial en financiële mogelijkheden van de Haarlemmermeer*”. Daarop besloot de projectleider de grenzen van de vraagverheldering ter discussie te stellen. In de notulen staat (eind januari 2011):

*‘De diepte van de vraagverheldering is bereikt. Nog dieper vragen zou neigen naar psychologische gesprekken en dat is niet wenselijk. In de komende periode wordt ingezet op het activeren van de omgeving en het samen (met de burger) zoeken naar oplossingen. (...)’.*

Vanwege het vertrek van de professional kwam er in januari 2011 een nieuw teamlid in het Team Zelfregie.

#### Naar ontvouwend handelen

De professionals werden door de Kanteling gestimuleerd om vanzelfsprekendheden te expliciteren. Deze ontwikkeling zette zich voort. Met de komst van het nieuwe teamlid werd de projectleider bewust van de ongewone werkwijze voor de gemeentemedewerkers. Met de bril van een nieuwkomer keek ze naar de casuïstiekbespreking en concludeerde in het Team Zelfregie dat de pilot toch wel bijzonder was (logboek februari 2011). Tijdens deze bijeenkomst werd onder andere gesproken over mevrouw Nesterko met wie veel gesprekken zijn gevoerd over de keuze tussen verhuizen of verbouwen (zie hoofdstuk zeven). In de notulen staat:

*'In deze gesprekken benadrukt (professional) het belang van het inzetten van haar sociaal netwerk. Mevrouw Nesterko geeft niet graag de regie uit handen, ondanks de grote bereidwilligheid van de familie'.*

En over een ander echtpaar staat in de notulen:

*'De dochter van (professional) is langs geweest om hun levensverhaal op te nemen en te verwerken in een boekje. Zowel het echtpaar als de dochter vonden het een goede ervaring'.*

Deze voorbeelden werden door de projectleider genoemd. In het logboek (februari 2011) staat dat niet alle gemeentemedewerkers het zo bijzonder vonden:

*'Ik sprak met (het nieuwe teamlid) en dit viel haar op: ik gaf een compliment aan het team [over bovenstaande voorbeelden]. Volgens (het nieuwe teamlid) werd er defensief gereageerd door (sommigen): "ach, dit doen we altijd al". Sommigen vinden van zichzelf dat ze niet hoeven te kantelen, zijn te kantelen, al gekanteld zijn. (Clustermanager) zei hierover: "ach laat ze, ze komen er vanzelf achter". Wel opvallend: eerst moest de burger kantelen, toen: wij zijn al gekanteld'.*

Het benoemen van het handelen werd voortgezet in een gezamenlijke werkplan. In januari 2011 maakte het Team Zelfregie afspraken over de koers in het nieuwe jaar. Het volgende werd besloten (notulen Team Zelfregie):

*'Kansen en Kantelen in 2011: (...) Naar de burger kunnen we meer de nadruk gaan leggen op de eigen oplossingen van de burger. Bijvoorbeeld door te vragen wat de burger al zelf tot nu toe heeft gedaan aan oplossingen en wat zijn/haar omgeving heeft gedaan. Soms reageren burgers terughoudend (bijv. mijn dochter heeft het druk) uit 'vraagverlegenheid'. We kunnen dan verder vragen (heeft u dit besproken met uw dochter?) om meer duidelijkheid te krijgen wat de reden is. Verder wordt de wens geuit om informatie te krijgen over Eigen Kracht Conferenties'.*

Een professional<sup>25</sup> gaf tips aan het team. Deze stonden in de actielijst genoteerd:

*'In de vraagverheldering gaan we meer aandacht besteden aan eigen oplossingen van burgers door vragen als:*

- *Wat hebt u tot nu toe gedaan?*
- *Hebt u de problemen besproken met dochter/zoon/zus/broer etc.?*
- *Wat is uw grootste probleem?*
- *Hoe deed u dat in het verleden?*
- *Wat zou u wensen?*
- *Hoe denkt u dat te bereiken, wat heeft u daar voor nodig?'*

In de casuïstiekbespreking werd regelmatig gesproken over (mogelijke) psychosociale problematiek en het inzetten van individuele voorzieningen, maar kennelijk te weinig over mogelijkheden om burgers in beweging te brengen. De professionals wilden op deze manier meer aandacht besteden aan de kracht van de burger. De volgende casus is een voorbeeld van hoe de professionals te werk gingen.

---

<sup>25</sup> Professional werkt bij een partnerorganisatie

Een paar weken later, begin maart, werd de casus van de heer Peja besproken (zie hoofdstuk zeven). Tijdens de integrale intake van zijn vrouw, die een gehandicapte parkeerkaart kwam ophalen, begon ze over de echtgenoot (de heer Peja) te vertellen. In het logboek staat:

*‘Mw komt met vrijwilligster. Mw staat al in het systeem. In 2002 borstkanker geconstateerd, volledige uitzaaiingen. (...) Mw is 40 jaar getrouwd, 2 kinderen. Man is met prepensioen. Mw maakt zich zorgen over hem (“Hij moet zichzelf redden, ik heb genoeg aan mezelf, (...) het is zijn ding, ik heb mij altijd al te veel bemoeid met zijn leven”). Mw realiseert zich dat ze dood kan gaan, maar is vol kracht (“Ik heb zoveel mensen om mij heen, zo liefdevol”). Professional<sup>26</sup>: “Wat vindt u een goede oplossing voor uw man?” Mw: “Het zou fijn zijn als er een oplossing voor mijn man zou komen, een telefoontje misschien?” (...) Professional: “Wat heeft u nodig?” Mevrouw: “Wilskracht”. Professional: “Hoe kunt u die bereiken?” Mw: “Door mij beter te voelen (...) Angsten! Ik zit nog wel tegen angsten aan te lopen”. (...) Professional houdt het gesprek kort en to the point. Gaat niet verder in op de emoties, benadrukt tegelijkertijd dat de emoties geen probleem zijn’.*

In het team Zelfregie werd afgesproken dat een andere professional contact opneemt met de heer Peja. In de besluitenlijst staat:

*‘(Professional<sup>27</sup>) heeft een gesprek gehad met dhr. Uit dit gesprek bleek dat zij al jaren een slecht huwelijk hebben. (...) Door de ziekte zijn ze toch bij elkaar gebleven. Desondanks leven ze al die tijd apart: zij leiden ieder hun eigen leven en delen nauwelijks nog iets samen. (...) Het doel van (de professional) is dat zij weer met elkaar in gesprek komen. Dat hoeft niet per se met (professional) erbij, als zij dat op eigen kracht kunnen (en willen) is dat ook goed. In het team wordt gewezen op de Kanteling in deze casus: zonder de vraagverheldering was dit nooit aan het licht gekomen’.*

Uit bovenstaande casus blijkt dat de professionals aandacht gaven aan eigen oplossingen van de burgers, daarnaast deelden de professionals met het Team Zelfregie hoe zij gehandeld hadden.

Niet iedereen achtte zichzelf geschikt om dit soort gesprekken te houden en hielden het liever bij praktische zaken. In het logboek staat:

*‘(Professional<sup>28</sup>) vandaag in het team: “Dat kan ik niet, het Gesprek [= het Keukentafelgesprek]. Wel het praktische deel, maar niet het emotionele deel”. Ik vraag mij toch af of het zulke gescheiden zaken zijn in de Kanteling. (Dezelfde professional) maakte overigens nog wel een opmerking: “Mensen die veel praten houden weinig ruimte voor anderen over, zijn daarom eenzamer” De rest dacht daar anders over. Ik vond het wel een leuke opmerking’.*

In het voorjaar en de zomer van 2011 worden de casuïstiekbesprekingen in het Team Zelfregie voortgezet. De professionals leken eensgezind tot interventies te komen en casussen werden meestal na een paar weken weer afgesloten. De problematiek liep uiteen: van het met

---

<sup>26</sup> Professional werkt bij de gemeente

<sup>27</sup> Professional werkt bij een partnerorganisatie

<sup>28</sup> Professional werkt bij de gemeente

spoed plaatsen van een traplift tot dreigende uithuiszetting en verslaving. In deze periode maakte de projectleider aantekeningen van de intakegesprekken door de vragen van de professionals te citeren. In het logboek schrijft ze (juli 2011):

*‘Lange tijd rustig geweest. De ochtenden liepen goed. (...) Het is leuk om de vragen te noteren, heeft als voordeel om de verschillen te zien’.*

Door het citeren van de vragen werden de verschillen tussen de professionals zichtbaar. Sommige professionals lijken de ervaring van burger centraal te stellen en laten nauwelijks eigen interpretaties doorschemeren. Een voorbeeld hiervan is het volgende gesprek (eind mei 2011):

*Echtpaar. Eerste Wmo-vraag. Mw heeft veel fysieke klachten, zucht en kreunt voortdurend. (...) (Professional) probeert te verduidelijken door samenvattingen. Herhaalt veel, de laatste 2 of 3 woorden van de zin. Ondanks het steeds harder gezocht en gekreun van mw geeft (professional<sup>29</sup>) geen aandacht. Ze houdt haar contact bij dhr. (...) (Professional) zegt:*

- *Ik begrijp u niet.*
- *Helpen u kinderen?*
- *Heeft u wel gewerkt?*
- *Wat deed u voor werk?*
- *(...)*
- *Wat voor inkomen heeft u nu?*
- *Sociale dienst?*
- *(...)*
- *Het lopen gaat dus lastig?*
- *Fietst u nog wel eens?*
- *Nee, en u ook niet?*
- *U rijdt wel auto?*
- *(Mw: Ik heb altijd hoofdpijn)*
- *Dat is vervelend*
- *U zei dat u last heeft van depressie? (...)*
- *(Dhr wordt ineens heel boos)*
- *Wij willen kijken of wij nog kunnen helpen / Ik begrijp het / Moeilijk / Dat is dus niet gelukt / Hoe heeft u dat opgelost? / Nou, dat is fijn / Heeft u nog financiële problemen? / De schuldhulpverlening is afgewezen? / Dat doet u nu zelf? / U zat met een afbetalingstermijn? / Ik begrijp dat u moeite hebt met de gemeente / Ik vraag zoveel aan u om te kijken of we u kunnen helpen / Ik kan mij voorstellen dat u het niet eerlijk vindt’.*

Het echtpaar liep na het gesprek boos weg. In het nagesprek met de professional vroeg de projectleider hoe zij de reactie van het echtpaar had ervaren. De professional<sup>30</sup> antwoordde:

*‘Mijn mening heeft geen zin. Hij luistert toch niet. (...) Ik ga geen strijd aan over een parkeerplaats, ik ga uit van zijn ervaring’.*

Over een andere professional schreef de projectleider in haar logboek:

<sup>29</sup> Professional werkt bij een partnerorganisatie

<sup>30</sup> Professional werkt bij een partnerorganisatie

*‘[Het betrof] een vrouw die enerzijds de wanhoop nabij is. En anderzijds geen moment twijfelt of ze moet verhuizen vanwege de overlast. Ik zou het koppig noemen. (Professional<sup>31</sup>) was duidelijk, beslist, inlevend, maar ging het niet voor haar oplossen. Ze zei: “Ik ga het niet voor u oplossen maar ik ga met u meedenken”.*

De fragmenten laten zien dat de professionals verschillen in de wijze waarop ze het gesprek voeren. In het onderstaande gesprek benadrukte de professional vaak het gevoel van de burger (juni 2011). Het gesprek vond plaats met een vrouw die vragen had over huishoudelijke hulp, haar vriendin was mee<sup>32</sup>:

*‘Vinden jullie het goed als ik je en jij zeg?  
Met welke vraag komt u binnen?  
Dan ben ik wel heel benieuwd....  
Jeetje. Ja. Wat goed.  
Over welke zoon hebben we het?  
Ik schrijf heel veel, maar u vertelt heel veel...  
Wat voor kanker?  
Want (zoon) heeft u verzorgd? Wat lief..  
Je zit er nog opgewekt bij...  
(Mevrouw gaat huilen) Hier was ik al bang voor. Of bang, geneer je niet. Het is heel logisch. Wil je doorpraten of een andere afspraak maken? (...)  
Je was getrouwd neem ik aan?  
Wanneer ben je gescheiden (Vriendin praat er doorheen) Professional: Ja, het is heel veel (kijkt naar mw) Ik wil graag...ik vind het fijn hoor dat je je vriendin zo ondersteunt, maar....  
(...)  
Je bent drie jaar geleden geopereerd?  
Je krijgt nu wel erkenning. Dat is al fijn.  
Wat eng, dat is ook niet ondersteunend.  
Jeetje. Ooh.  
(...)  
Wat zijn als ik vragen mag de vooruitzichten?  
Ik ben zo onder de indruk van je verhaal dat ik helemaal vergeet om je gegevens te vragen.  
(...)  
Ik denk dat het voor iemand die geestelijk in evenwicht is al lastig is, laat staan voor iemand die niet lekker in z'n vel zit  
(...)  
Je hebt wel een sociaal netwerk. En dat heb je ook aan jezelf te danken.  
Je hebt veel meegemaakt, maar ik stel voor dat we ons richten op het hier en nu.  
Je krijgt m'n kaartje. Je hebt ondanks alle ellende een krachtige uitstraling en blijft geloven (..)’.*

In de weggelaten stukken werd vooral doorgevraagd naar praktische zaken als financiën, dagbesteding, huisvesting. Deze professional lijkt het belangrijk te vinden om het gevoel van de ander te erkennen of te bevestigen.

<sup>31</sup> Professional werkt bij de gemeente

<sup>32</sup> Professional werkt bij een partnerorganisatie

In het intakegesprek met mevrouw Neith probeerde de professional<sup>33</sup> haar te ondersteunen in het maken van keuzes (juli 2011) Mevrouw Neith heeft problemen met haar zoon (zie ook hoofdstuk zeven):

*Zoon heeft schulden. Moeder betaalt zijn schulden en denkt dat hij psychische hulp nodig heeft. Zoon is sinds 6 jaar depressief. Man is overleden. Zoon wordt gekort op uitkering.*

*Professional: "Het grootste probleem is dat uw zoon ziek is"*

*Vorige week was mevrouw bij de huisarts geweest en die had geadviseerd om via rechterlijke macht hulp af te dwingen.*

*Professional legt uit wat het betekent: "Uw zoon is volwassen, maar wel ziek. U kunt het wel voor hem gaan betalen, maar volgende week komt er iets anders"*

*Professional legt uit dat mw niet hoeft te betalen voor zoon.*

*Professional: "U kunt dit niet voor hem oplossen"*

*Mevrouw is nu in de schuldhulpverlening, maar zoon nog niet.*

*Professional: "Zijn er mensen in de buurt, in uw omgeving die u kunnen helpen?"*

*Mevrouw: "Nee. Wel andere kinderen. En kleinkinderen (lacht). Geen familie".*

*Echtgenoot is 20 jaar geleden overleden. Aardige bureu*

*Mevrouw: "Nee, niemand kan mij helpen. Iedereen is bezig, niemand heeft tijd over".*

*Professional vraagt naar de oorzaak: "U was trots op uw zoon?"*

*(...)*

*Professional vraagt door:*

- Wat gebeurt er dan?*
- Wat doet hij dan?*
- (Zoon wil geld van moeder, gaat schreeuwen)*
- Bent u weleens bang?*
- (Professional: Ik kan mij dat voorstellen)*

*Mevrouw: Ik ga geen aangifte doen, dat kan mijn hart niet aan*

*Professional:*

- Daar moeten we het een andere keer over hebben*
- Wanneer durft u het wel aan?*
- Hoe lang kunt u dit nog aan?*
- U vertelt mij dingen waarvan ik schrik*
- Wat zou u willen?*
- U heeft alles gedaan wat u kon*
- (...).*

De professional lijkt mevrouw Neith te stimuleren tot zelfonderzoek zodat ze een eigen besluit ging maken.

In een ander gesprek, namelijk met mevrouw Suri (zie ook hoofdstuk zeven), werd de professional bewust van de non-verbale signalen:

*'Mevrouw vertelt over haar medische situatie en sociale situatie.*

*Professional:*

- Dit is allemaal wel veel voor u, hoe gaat u daar mee om? (...)*

<sup>33</sup> Professional werkt bij een partnerorganisatie



- *Wie zorgt er voor u als u ziek bent? (mw: “Niemand, God”. Ze vertelt dat haar vader ziek is)*
- *Wilt u daar over praten? (mw: “Nee”)*
- *Sorry, ik zal niet verder vragen. (Ze haalt water)*
- *Gaat het weer een beetje? (mw: “Met mij gaat het altijd goed”)*

*Toch zegt de professional later als mw weg is: Ze overtuigde mij niet, met wat ze zei. Haar lichaamstaal sprak anders’.*

In het Team Zelfregie wees men elkaar niet op het onderscheid tussen dienstverleners en hulpverleners. De professionals konden zelf bepalen of zij psychosociale gesprekken wilden voeren en men liet elkaar vrij in deze keuze. Het management waarschuwde daarentegen de gemeentemedewerkers die psychosociale ondersteuning willen geven, zo bleek uit het volgende voorbeeld.

Een gemeentemedewerker vroeg aan de projectleider of het mogelijk was om met de heer Munk begeleidingsgesprekken te gaan voeren (zie ook hoofdstuk zeven). Het management vond dat te ver gaan, zo bleek uit de notulen (SDV-overleg medio juli 2011):

*‘Projectleider legt vraag van (professional) voor inzake begeleidingsgesprekken met een cliënt. (Clustermanager) en (teammanager) zijn hier geen voorstander van. Zij zijn van mening dat de taak van de ambtenaar is om iemand naar de juiste dienstverlening te wijzen’.*

De projectleider vond het een teleurstellende reactie. In het logboek schrijft ze:

*‘Afgelopen SDV-overleg: uitgelegd bij de mededelingen dat (professional) gesprekken gaat voeren om (cliënt) weer aan het werk te krijgen. Lijkt mij heel positief. Maar kennelijk niet, dat vonden (clustermanager) en (teammanager) te ver gaan. Ik snap dat niet, maar er zou later nog op teruggekomen worden. Want begeleidingsgesprekken zijn er namelijk al in de pilot, met positieve resultaten. Vandaar ook mijn verbazing toen bleek dat (clustermanager) een mail stuurt naar (de professional) met daarin een waarschuwing. Ik dacht dat we deze fase voorbij zijn’.*

In deze periode werd besloten om de leden van het Team Zelfregie fasegewijs te laten vervangen door collega’s. In de overgangperiode zaten zowel nieuwe teamleden als zittende professionals uit het eerste team. We komen later terug op de professionals van het tweede Team Zelfregie.

### Vorbereidingen op implementatie van de Kanteling

Het samenstellen van een tweede team was onderdeel van de voorbereiding op de implementatie van de Kanteling; in deze fase gold de pilot als een ‘test’. In een nota van B&W (maart 2011) werden de toekomstige ontwikkelingen beschreven, zoals de decentralisatie AWBZ-functie begeleiding naar gemeenten die in 2014 ingevoerd zou worden en de maatregel van het verlagen van de IQ-grens van 85 naar 70 waardoor betreffende personen de AWBZ- begeleiding kwijtraken<sup>34</sup>: Volgens de nota zijn de doelgroepen die hiermee worden geconfronteerd: geestelijke gezondheidszorg, verstandelijke gehandicapten en kwetsbare senioren en meervoudige (jonge) gehandicapten. Vanwege de verwachte toestroom naar het Wmo/Sociale Dienst-loket werd het volgende voorgesteld:

<sup>34</sup> Deze plannen dateren nog van voor de val van kabinet Rutte I. Inmiddels zijn deze plannen aangepast.

*‘De aanbeveling is om één integraal Wmo-loket te ontwikkelen en de Kanteling van de gehele organisatie door te voeren (ook naar het nieuwe werkplein<sup>35</sup>). Hierbij moet ook worden meegenomen welke kwaliteiten een gekantelde Wmo-medewerker moet hebben, zowel qua opleidingsniveau als qua competenties’.*

Sommigen waren sceptisch over het huidige niveau van de gemeentemedewerker. De nota werd in de projectgroep besproken, waar sommige leden twijfelden aan de competenties van de medewerkers (notulen projectgroep februari 2011):

*‘(Lid van projectgroep) uit haar zorgen over het gebrek aan kennis in complexe situaties. Kantelen is volgens haar ook bescheidenheid in wat je kunt en weten wat je niet ziet. (Projectleider) beaamt dat zelfreflectie een belangrijke competentie is en dat het ook wordt genoemd in haar rapportage. (Ander lid van projectgroep) maakt de analogie met de huisarts: soms kan men een verkeerde doorverwijzing krijgen, dan wordt men opnieuw verwezen naar een andere specialist’.*

In een andere nota voor de Wmo-staf (juni 2011) pleitte de Wmo-coördinator vervolgens voor investering in de frontoffice (‘de voorkant’):

*‘Graag zou ik de mening van de deelnemers van de Wmo-staf willen hebben over het volgende. Uit de pilot blijkt duidelijk welke voordelen er voor de klant zijn met de gekantelde manier van werken. Gezien recente ontwikkelingen (pakketmaatregel) en de toekomstige ontwikkelingen (decentralisaties begeleiding en dagbesteding), waarbij er steeds meer en verschillende doelgroepen naar de gemeente toekomen, wordt de noodzaak om gekanteld te werken alleen maar groter. Helemaal gezien de innovaties die o.a. vanwege de bezuinigen noodzakelijk worden en die mogelijk worden vanwege de ontschotting tussen financiering en de compensatieplicht die meer flexibiliteit mogelijk maakt in het aanbod. We kunnen dus concluderen dat investeren in de voorkant (zowel kwaliteit als kwantiteit) een absolute kwaliteitsverbetering van de dienstverlening betekent.(...)’.*

We zien dus dat de Wmo-coördinator pleitte voor een volledige doorontwikkeling van de pilot ofwel een implementatie van de Kanteling. In deze visie worden de Wmo-gemeentemedewerkers ingezet om de compensatieplicht zo goed mogelijk in te vullen. De clustermanager die verantwoordelijk was voor de uitvoerende gemeentemedewerkers van de Wmo (en Wwb) zag het echter anders, zo blijkt uit het volgende.

Een paar weken later werd in afwezigheid van de Wmo-coördinator door dezelfde clustermanager opgemerkt dat een doorontwikkeling van de Kanteling niet zal gebeuren. Hij neemt hiermee een geheel ander standpunt in dan de Wmo-coördinator. In de notulen van begin juli 2011 staat:

*‘(Clustermanager) heeft met (de directeur) de tussenrapportage van (de projectleider) besproken en de vraag is: hoe nu verder? (De directeur) denkt dat een verdere ‘doorKanteling’ van de organisatie niet aan de orde is. Het politieke klimaat is er niet naar en het financieel effect is niet groot’.*

---

<sup>35</sup> Hiermee wordt ook verwezen naar de toenmalige plannen van kabinet Rutte I: Wet Werken naar Vermogen (WWNV) zou verschillende regelingen, zoals de WSW, de bijstand en de Wajong gaan vervangen

Deze reactie riep vragen op. In het logboek schrijft de projectleider op 10 augustus 2011:

*'In de notulen van 1 juli stond iets opmerkelijks: de Kanteling zal niet doorgezet worden. (Clustermanager) vertelde dit tussen neus en lippen in het SDV-overleg. Ik zat erbij en dacht niet verder na. (De Wmo-coördinator) was er niet en (de teammanagers) reageerden nauwelijks. Ik nam het maar gewoon voor kennisgeving aan.(...) Op 6 juli had ik mijn functioneringsgesprek met (leidinggevende) en daarin spraken we af dat ik mij zou gaan richten op de implementatie. En hier ook een plan voor zou maken. Ik ben 15 juli voor het SDV-overleg naar (de clustermanager) gegaan en nog eens gevraagd wat hij bedoelde. (Clustermanager) heeft 1,5 uur gepraat over de VVD-wind die door de politiek waait, over de implementatie ("schrijf maar een A-4tje met je aanbevelingen"), kortom duidelijke taal. Overigens is de taal ook niet goed: "te soft, te links en het moet meer gericht zijn op rechtse termen". Maar toen! In het SDV-overleg dat daarna plaatsvond had (de Wmo-coördinator) de notulen niet gelezen. Ze was te laat en had nog geen tijd gehad. Na afloop gingen we lunchen en ik vertelde over mijn gesprek. Ze viel bijna van haar stoel. Ze begreep er niks van. Juist nu met de decentralisaties en alle afspraken. Ze is met de notulen naar (haar clustermanager) gegaan. Die zei dat het onmogelijk was. (...) Ik kan niet goed begrijpen dat er kennelijk twee totaal verschillende koersen worden gevolgd'.*

Ondanks de ontstane onduidelijkheid werd er doorgedaan met voorbereidingen op de implementatie. In oktober 2011 wordt in de projectgroep afgesproken dat de teamleden van het Team Zelfregie gefaseerd vervangen zou worden door collega's. De projectleider ging in het najaar van 2011 naar een bijeenkomst van de VNG over de (financiële) effectenmeting van de Kanteling. In de notulen van de projectgroep staat:

*'(De projectleider) heeft een bijeenkomst van de VNG bezocht. De teneur was dat een precieze meting en registratie indruist tegen de filosofie van het Kantelen. (De projectleider) gaat in gesprek met Radar [een adviesbureau] om mogelijkheden te verkennen. (...) Deelname aan de Kanteling levert volgens de partnerorganisaties voordelen op: er is meer transparantie en door de nauwere samenwerking met de gemeente wordt de burger beter geholpen'.*

Ook in het SDV-overleg richtte men zich (weer) op de implementatie. Er werd gesproken over een gezamenlijke training voor alle gemeentemedewerkers van de Wmo en Wwb met het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG):

*'Deze training bestaat uit het aanleren van vaardigheden waarmee het sociaal netwerk ingezet kan worden'.*

In de tussenrapportage van november 2011 stond beschreven hoe de Kanteling steeds meer zichtbaar werd in de organisatie. De wisseling binnen het Team Zelfregie werd toegelicht door de projectleider:

*'De achterliggende gedachte is dat zoveel mogelijk gemeentemedewerkers bekend raken met de gekantelde werkwijze, waardoor de pilot geen eiland blijft. Op deze manier werkt de Kanteling als een olievlek door de organisatie heen. Tegelijkertijd zijn ook de partnerorganisaties van mening dat het goed zou zijn om meer eigen medewerkers te betrekken bij de Kanteling'.*

In het rapport werd ook bekend gemaakt dat een adviesbureau betrokken zal zijn bij het onderzoek naar de effectenmeting van de Kanteling. In december 2011 werd in het SDV-overleg alsnog de stappen naar een implementatie vastgelegd. Volgens deze planning zou het implementatievoorstel met de voorjaarsnota 2012 besproken worden en zou men in maart 2012 starten met het selecteren van medewerkers die voortaan op de gekantelde wijze gaan werken. Dit zou de laatste bijeenkomst zijn waarbij de clustermanager SDV aanwezig was. Medio december 2011 werd de clustermanager geschorst en zou hij niet meer terugkomen. Later zal blijken dat zijn vertrek en de achterliggende oorzaken gevolgen hadden voor de Kanteling.

In de maanden januari en februari 2012 gingen de projectleider, drie leden van het Team Zelfregie en de teammanager frontoffice Wmo/Sociale Dienst samen met een adviesbureau proberen antwoord te vinden op vragen als: hoeveel tijd extra is men nu kwijt met gesprekken, met huisbezoeken, met overleggen et cetera. Naast de investeringen werden ook de opbrengsten besproken. Dit bleek een lastige vraag, omdat de pilot ook uitging van een preventieve werking. In de notulen van de projectgroep (januari 2012) staat hierover:

*‘(Projectleider) vertelt over het rapport. De financiële baten van de pilot kunnen wel achteraf worden vastgesteld wanneer gekeken wordt naar individuele casussen. Maar voor de toekomst kunnen de financiële baten niet worden vastgesteld, omdat onzeker is welke burgers zich gaan melden aan het loket. Volgens (de Wmo-coördinator) geeft dat geen reden tot zorg over de implementatie van de Kanteling. Deze informatie is wel nodig om een afweging te kunnen maken’.*

Het rapport was al afgerond maar kon nog niet verspreid worden naar de externe managers in de projectgroep. Men twijfelde aan de betrouwbaarheid van de cijfers. In een eerste versie zou de Kanteling €6 per geïnvesteerde euro opleveren. Dit bleek te optimistisch te zijn: in de berekening waren de voorkomen huisuitzettingen dankzij de Kanteling groter dan het aantal huisuitzettingen in werkelijkheid. Nadat deze cijfers waren aangepast ontstond de volgende berekening: iedere geïnvesteerde euro in de Kanteling in Haarlemmermeer levert iets minder dan één euro op (€0.98)<sup>36</sup>.

De aannahme in het rapport, namelijk dat 90% van de contacten met Wwb-klanten herhalend contact is (dat wil zeggen 90% van deze burgers komt gemiddeld zes keer per jaar terug) lag gevoelig. De schorsing van de clustermanager had te maken met het functioneren van de afdeling Werk & Inkomen en het naar buiten brengen van deze cijfers zou op dat moment niet goed uitkomen. Uiteindelijk zou het rapport nooit worden verspreid naar externe partijen.

Het implementatievoorstel van de projectleider werd eind januari 2012 voor het eerst besproken. Tijdens deze bijeenkomst waren de leden van het SDV-overleg (behalve de geschorste clustermanager) en een aantal andere gemeentemedewerkers van de afdelingen Kwaliteitbeheer, Communicatie en het CJG aanwezig. Er zijn geen notulen van deze bijeenkomst. Uit het logboek blijkt dat de projectleider hogere verwachtingen had:

*‘Gisteren de eerste bijeenkomst over de implementatie. (...) Uiteindelijk werd besloten dat de knip akkoord is’<sup>37</sup>. Ik vond het tegenvallen: de snelheid, het ellenlange*

---

<sup>36</sup> Zie voor een korte toelichting bijlage 6

<sup>37</sup> De ‘knip’ tussen vraagverheldering en toewijzen. De discussie was of degene die de vraagverheldering doet ook de toewijzing van een voorziening bepaalt. Met ‘knip’ wordt bedoeld dat het niet door dezelfde persoon wordt gedaan.

*overleggen en gepraat. Ik had verwacht dat we in ieder geval consensus over de basis, de filosofie, zouden bereiken en dat we daarna gaan kijken naar de praktische invulling. Later sprak ik met (collega) en zij legde uit dat er een grote afrekencultuur heerst, des ambtenarencultuur, waardoor iedereen heel helder wil hebben wiens verantwoordelijkheid iets is, om dus te voorkomen dat je daarop afgerekend wordt'.*

Een maand later vond een tweede bijeenkomst plaats over de implementatie. In het logboek staat geschreven:

*'Vanmorgen weer een sessie, we hebben nu welgeteld zes uur gepraat. Het gesprek gaat van links naar rechts, ik kijk en luister en probeer het te begrijpen. In de organisatie wordt alle aandacht nu gezet op Werk & Inkomen. (Clustermanager) is nog steeds weg en (een interim clustermanager) heeft een nieuw proces bedacht. De poortwachter ziet toe dat de eerste klantcontact al een toetsing is, om te kunnen voldoen om in aanmerking te komen voor een uitkering. Kortom: totaal tegenovergesteld aan het gesprek in de Kanteling, dat niet toetsend is, open, verkennend, stimulerend is. En deze poortwachter zou ook door de frontoffice Wmo/Sociale Dienst moeten worden gedaan?! (...) Als cijfers zo belangrijk zijn en het eerdere verwijt is dat men geen visie heeft, waarom leert men dan niet van de fouten? Waarom gaat het niet om de inhoud? (...) (Collega) keek over haar schouders en fluisterde dat het toch wel een kwestie van ego is. "Iedereen", zo zei ze, "moet z'n plasje er overheen doen".*

De voorbereiding op de implementatie nam ruim een jaar in beslag. We zullen in de volgende periode gaan zien dat de implementatie van de Kanteling niet doorgaat vanwege de problemen in de afdeling Werk en Inkomen.

### Resumé

De Kanteling creëerde bij de professionals al vrij snel een verandering in hun benadering van een casus. Waar men gebruikelijk uitging van de eigen expertise, kregen de professionals nu de gelegenheid om breder te kijken naar andere vraagstukken, nieuwe oplossingen en alternatieve interventies. De wijze waarop iedereen gewoonlijk gewend was te werken, werd in het Team Zelfregie gedeeld waardoor het professioneel handelen bewuster werd ervaren. De samenwerking in het team werd als een meerwaarde voor de burger beschouwd, omdat de professionals beter van elkaar wisten wat iedereen te bieden had. Voor gemeentemedewerkers was het verschil tussen de Kanteling en de reguliere dienstverlening groot en er werd voortdurend een appel op hun aanpassingsvermogen gedaan.

Het management hield zich over het algemeen ver van inhoudelijke inmenging in de Kanteling en richtte de aandacht op faciliteiten, financiën, taken en bevoegdheden. Waar de professionals gedurende de Kanteling de samenwerking opzochten en de grenzen van taken meer diffuus leken te worden, lijkt het management vasthoudend te zijn aan de kaders en bevoegdheden. De vele discussies over bijvoorbeeld faciliteiten en de implementatie lijken vooral te worden bepaald door de bestaande taakopvattingen.

### **Januari 2012 – september 2012: Het tweede Team Zelfregie**

#### Voorbereiding op wisseling in het team

De meeste professionals uit het Team Zelfregie ondersteunden de wisseling, ook al betekende het de beëindiging van hun deelname aan de Kanteling. Deze professional verwoordde haar ideeën over de wisseling:

*‘Ik denk dat het verder weinig meerwaarde heeft als we op dit niveau verder gaan zoals we nu bezig zijn. Ik denk dat we nu op een punt zijn waarop we veel geleerd hebben, dus dan zou je er meer aan hebben als je de groep zou vernieuwen. Nieuwe mensen er in, zodat je het kun overbrengen. Het is toch heel lastig om deze denkwijze over te brengen op je collega’s, ook wil je het. Dat is moeilijk. Tenzij je er zelf in zit en je het bespreekt met elkaar (...) Je moet het doorontwikkelen anders krijg je er niet uit wat je eruit kunt halen’.*

De eerste stap was om gemeentemedewerkers uit te nodigen voor de casuïstiekbesprekingen zodat zij hopelijk positiever ten opzichte van de pilot kwamen te staan (eind april 2011). Er waren namelijk signalen dat het Team Zelfregie de burgers aan het ‘pamperen’ was. Naar aanleiding van deze uitnodiging zijn uiteindelijk twee professionals in de pilot gekomen als teamleden. De overige nieuwe teamleden werden door de managers aangewezen.

De wens om de denkwijze in de Kanteling te verspreiden kwam gelijktijdig met de voorbereidingen op de decentralisaties. In de gemeentelijke organisatie werd een nieuw beleidsteam (“Sociaal Domein”) opgericht dat zich specifiek bezig zou gaan houden met deze transitie. In een interview in het personeelsblad met de manager van Sociaal Domein vertelde hij over de beoogde richting in de dienstverlening (februari 2012):

*‘We zijn straks verantwoordelijk voor vrijwel al het beleid op het gebied van welzijn, zorg, arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning. Om die verantwoordelijkheid waar te maken zal de kwaliteit van de dienstverlening in het sociale domein echt moeten verbeteren. De verhouding tussen de overheid en onze inwoners verandert fundamenteel. We gaan een groter beroep doen op eigen verantwoordelijkheid. Het maakt mensen ook gelukkiger wanneer ze een volwaardiger deelnemer zijn aan de samenleving. En we helpen mensen in hun kracht te komen. Dit gedachtegoed is overigens niet nieuw maar vormt de kern van de Kanteling binnen de Wmo’.*

Dat de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd dient te worden, stond ook centraal in de veranderboodschap die door het team Sociaal Domein verspreid werd naar interne en externe partijen (stakeholders, politiek en bestuur):

*‘Professionals krijgen de ruimte om bij deze ondersteuning maatwerk te leveren en worden afgerekend op de daadwerkelijke bijdrage aan de integrale oplossing in plaats van op verantwoordingsrapportages op een deelprobleem. (...) De professionals krijgen meer ruimte, vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid om onze inwoners te ondersteunen. Zij herkennen en snappen het sociale netwerk rondom hun klanten en kunnen hen ondersteunen bij het aanspreken van dit netwerk. Dit vraagt een groot communicatief vermogen en het vermogen om naast de inwoner te gaan staan. Het vraagt bovendien van hen dat zij een breed professioneel netwerk hebben – breder dan het eigen vakgebied – en dat zij kunnen handelen los van het organisatiebelang’.*

In het najaar van 2011 werd gestart met het vernieuwen van de professionals in het Team Zelfregie. De eerste teamleden werkten samen met de nieuwe professionals en in het voorjaar van 2012 was het tweede Team Zelfregie compleet. Daarnaast veranderde de wijze van instroom van de burgers. Tot nu toe werd iedere eerste burger van die ochtend (maximaal twee ochtenden per week) uitgenodigd voor een keukentafelgesprek. Inmiddels had deze methode bewezen dat de Kanteling niet voor iedere burger nodig was. Hoewel de persoonlijke

aandacht gewaardeerd werd, bleek ook dat veel mensen ‘op eigen kracht’ hun oplossingen konden vinden. Het Team Zelfregie wilde graag de juiste burgers bereiken, namelijk burgers die baat zouden hebben bij de Kanteling. Daarom werd aan de reguliere frontoffice Wmo/Sociale Dienst gevraagd of zij voortaan burgers wilden inplannen op de twee ochtenden waarop de teamleden ingeroosterd waren. De reguliere frontoffice zag immers gedurende de werkdag veel burgers en dus ook kwetsbare burgers met complexe problemen die baat zouden kunnen hebben bij de Kanteling.

#### De eerste intakegesprekken van het tweede Team Zelfregie

Het eerste intakegesprek van een gemeentemedewerker was met een verslaafde jonge vrouw die dakloos dreigde te worden. In het logboek staat dit gesprek beschreven:

*‘De professional vraagt:*

*- (...)*

*- en je woonsituatie?*

*- en zijn er mogelijkheden, vrienden, kennis, familie?*

*- daar heb je ook geen contact mee?*

*(...)*

*- en die relatie is nu voorbij, met je vriend?*

*- wat doe je nu verder op een dag?*

*- en dan nog het huiswerk van de Brijder? [verslavingszorg]*

*- de schulden, die vallen nog wel mee geloof ik?*

*(...)*

*- wat heb je gedaan om andere woningen te vinden?*

*- heb je nog andere hulpverleners dan de Brijder?*

*- waar zit die GGZ?*

*(...)*

*- en je nummer is afgesloten? Hoe kunnen we je dan bereiken voor budgetbeheer?*

*- (...)*

*- heb je nog contact met hem? [haar vriend]*

*- waarom is dat kinderachtig?*

*- (...)*

*- en daarna is je moeder overleden?*

*(...) In het voorgaande gesprek heb ik het overgenomen. (Professional) keek mij aan en wist het niet meer. Ik vroeg naar haar opleiding, haar hobby’s, haar dromen, haar wensen en vooral: wat ze zelf wil. Het was lastig, want alles draait om de grote liefde met wie ze niet met en zonder kan. Hij houdt haar aan de drugs en vice versa.*

*(...)*

*Nagesprek:*

*(Professional) vond het heftig en vroeg zich af of de kanteling wel wat voor haar was. Kon ik mij voorstellen. (...) We spraken over onze gevoelens, als een soort intervisie, want als we daar aan voorbij gaan wordt het niks’.*

De nieuwe gemeentemedewerkers leken – net als in het eerste Team Zelfregie – te zoeken naar hun grenzen op het psychosociale domein. Het verschil is dat de tweede lichte gemeentemedewerkers zich terughoudender opstelde in hun rol als regiehouder. Met name de vraag of de gemeentemedewerkers zich te veel als hulpverleners opstellen werd vaker gesteld

tijdens de casuïstiekbesprekingen. In hoofdstuk zes zal bijvoorbeeld een professional vertellen over deze ontwikkeling:

*‘Ik had het idee dat er [in het eerste team] soms heel ver gegaan werd in de dienstverlening. Dat het meer hulpverlening werd’.*

In november 2011 vond de intake plaats met mevrouw Van der Vlist (zie hoofdstuk zeven). Mevrouw van der Vlist vertelde over haar ziekte en haar angst om te komen te overlijden. Toen bleek dat de prognose gunstiger was dan ze aanvankelijk dacht, werd ze geconfronteerd met schulden die waren ontstaan door haar depressie. In het logboek staat:

*‘(...) Mevrouw vertelt: ze heeft geen geld, geen bed en geen behang. De schimmel staat op de muren. Professional: en wat is uw vraag nu? Mevrouw: of ik daar in geholpen kan worden, met de wooninrichting. (...) Professional = rustig, afstandelijk, maar toch begripvol. Houding van: vervelend voor u, maar het is uw probleem. (...) Professional zegt: “Ik moet eerlijk zeggen dat ik niet weet hoe groot de kans is dat u het krijgt”.*

Na afloop van dit intakegesprek bespraken de projectleider en de professional de casus. In het logboek staat:

*‘Volgens (professional): “Mensen kunnen altijd kiezen. Zelfs als er iets ergs gebeurt, kun je daarna altijd weer een keuze maken hoe je daar mee omgaat”. Ook mevrouw Van der Vlist: “Ze heeft er zelf een zootje van gemaakt. Dus zijn dit de consequenties”. (...) Over zichzelf: “Ik ben voor 80% praktisch”. Ik vroeg naar [haar persoonlijke situatie]: in hoeverre was dat een vrije keuze? Professional: “Ik zocht gewoon iedere keer naar nieuwe oplossingen. En die werkten niet”. (...) Professional: “Ik laat mensen, klanten, nooit dichtbij komen. En als er wat gebeurt met mensen uit mijn naaste omgeving, kan ik daar bijna niet mee omgaan”. Ik vroeg: zijn wij in staat om burgers te veranderen? Professional: “Nee, maar mensen kunnen wel nieuwe ideeën krijgen”.*

De professional lijkt vooral de eigen verantwoordelijkheid van de burger te benadrukken. Deze benadering lijkt te worden gevolgd door de andere gemeentemedewerkers in het tweede Team Zelfregie. Over de nieuwe benadering van de gemeentemedewerkers schrijft de projectleider (januari 2012):

*‘Het tweede team gaat goed. Ik waardeer steeds meer de praktische inslag van (de gemeentemedewerkers). In het begin was ik bezorgd: zijn ze wel in staat om (...) empathisch te zijn, goed te luisteren, het regel-denken los te laten? Nu kan ik hun bijdrage juist waarderen en ben ik blij met hun inbreng. Ze zijn ook nodig voor de Kanteling’.*

Over een intakegesprek door een nieuwe gemeentemedewerkers schrijft ze (maart 2012):

*‘De eerste klant van (professional). Hij was rustig, doorvragen, niet bang om de vinger op de zere plak te leggen. Dhr was nogal emotioneel, hoofd tegen muur aan bonken, behoorlijk verbaal bezig, nog niet schelden. (Professional) begon over psychologische hulp, over dat dhr nogal opgefokt overkwam (zei hij letterlijk) en of betaald werken dan wel een optie is. Een zeer verhelderend gesprek’.*



In maart 2012 vond de laatste wisseling plaats waardoor het tweede Team Zelfregie compleet was. De instroom van nieuwe burgers naar het Team Zelfregie was echter gering. De nieuwe opzet – doorverwijzing naar de Kanteling zou voortaan door de reguliere frontoffice Wmo/Sociale Dienst plaatsvinden – leek niet succesvol. In de notulen wordt een verklaring beschreven:

*‘Vanuit het team wordt geopperd dat er terughoudendheid onder de [frontoffice] collega’s bestaat om door te vragen omdat [de frontofficemedewerkers] niet weten wat men met de antwoorden moet doen. Daarom zouden zij (nog meer) gewezen moeten worden op de mogelijkheid om door te verwijzen naar de het Team Zelfregie’.*

Het idee om reguliere gemeentemedewerkers meer te betrekken bij de Kanteling was dus niet geslaagd. Kennelijk heeft de vraagverheldering in de Kanteling een goede voorbereiding nodig, die nu ontbrak.

### Interne problemen

De clustermanager was eind 2011 geschorst. Er vond een onderzoek plaats dat in de gemeenteraad besproken werd en het nieuws verspreidde zich in de media. In maart 2012 stond in het Haarlems Dagblad het volgende bericht<sup>38</sup>:

*De sociale dienst van Haarlemmermeer kampt met grote problemen. Twee leidinggevenden van de afdeling zijn weggestuurd. Vooral bij de onderafdeling werk en inkomen, die moet proberen mensen vanuit de bijstand aan werk te helpen, lopen de zaken slecht.*

*Er wordt zeer inefficiënt gewerkt en daarmee blijven ook de resultaten onder de maat. Afgelopen jaar werden amper twintig jongeren aan werk geholpen. Geld dat is bedoeld om mensen aan werk te helpen blijft ongebruikt in kas.*

*Volgens onderzoeker Michel de Visser, die in opdracht van het college de sociale dienst heeft doorgelicht, zitten er meer Haarlemmermeesters in de bijstand dan nodig.*

*Gemeten vanaf de invoering van de wet Werk en Bijstand in 2004 kent Haarlemmermeer van alle gemeenten van meer dan 60.000 inwoners de op een na grootste procentuele groei van het aantal bijstandsontvangers in Nederland.*

In een plan van aanpak staat beschreven hoe men de knelpunten wil oplossen (maart 2012):

*‘Uit het onderzoeksrapport blijkt dat de kern van de problemen terug te brengen is tot het gebrek aan visie en leiderschap op managementniveau. Er is een vicieuze cirkel ontstaan van hectische symptoombestrijding zonder dat de oorzaken worden aangepakt. En gedeelde focus op datgene waar het echt om gaat ontbrak met als*

<sup>38</sup> <http://www.haarlemsdagblad.nl/regionaal/haarlemmermeer/article14422873.ece/Sociale-dienst-Haarlemmermeer-doet-het-slecht> (geopend september 2012)

*gevolg onduidelijkheid op de werkvloer en beperkte sturing. Er zijn in het verleden niet duidelijk genoeg keuzes gemaakt’.*

Verder bleek uit het onderzoeksrapport dat de informatievoorziening tekort schoot:

*‘De portefeuillehouders worden karig van informatie voorzien en de bestuurlijke visie is niet vertaald naar en bekend op de werkvloer. (...) Er waren structurele twijfels over de betrouwbaarheid van de cijfers en uitdraaien uit het automatiseringssysteem. (...) Er is echter twijfel over de betrouwbaarheid van de cijfers clusterbreed’.*

Er werd besloten om de achterstanden zo snel mogelijk weg te werken door de gemeentemedewerkers efficiënter te laten werken:

*‘Besloten is om het integraal klantmanagement los te laten. Kern van de splitsing is het borgen van een goede poortwachterfunctie (beperkte instroom) en de primaire focus op werk. (...) Met het aanbrengen van de ‘knip’ worden kennis, kunde, vaardigheden en affiniteit van medewerkers effectiever en meer gefocust ingezet. Deze functiescheiding maakt onderdeel uit van het zodanig ontwerpen van de organisatie en bijbehorende processen dat deze toekomstproof is’.*

De getroffen maatregelen is gericht op het terugdringen van de bijstandsuitkeringaanvragen. Hiervoor is versterking van de poortwachterfunctie nodig:

*‘Allen die zich voor een bijstandsuitkering melden krijgen vier weken zoektijd voordat een uitkering of ondersteuning daadwerkelijk toegekend worden. (...)De aanvraag wordt door een gedereguleerde en digitale werkwijze snel afgehandeld waardoor er snel een besluit op de aanvraag volgt’.*

Deze koers week af van de visie die het beleidsteam Sociaal Domein had op de dienstverlening. Mensen in hun kracht helpen en maatwerk leveren, kon volgens de manager van het Sociaal Domein niet plaatsvinden zonder integrale dienstverlening. De implementatie van de Kanteling zou niet plaatsvinden omdat de prioriteit bij de afdeling Werk en Inkomen lag. Het tweede Team Zelfregie bleef doorgaan met de Kanteling totdat dit bekend werd gemaakt.

#### Laatste fase van de pilot

In april bespreekt het tweede Team Zelfregie een artikel omdat sommige professionals vonden dat door de Kanteling het gelijkheidsbeginsel in het geding kwam. Dit artikel beschrijft de ‘fundamentele dilemma’s van het kantelen’ (Hoenderkamp 2012). Volgens Hoenderkamp zijn er twee problemen:

- |   |
|---|
| <p>‘1. De Wmo wil recht doen aan de verschillen tussen mensen en praktische oplossingen ‘op maat’ aanbieden. Zulke oplossingen (...) ontkomen echter niet aan een zekere subjectiviteit. Het gaat hier om een type ‘oordelen’ dat vanzelfsprekend is in de leefwereld van ‘echte’ mensen maar wezensvreemd in de systeemwereld van de overheid. Het staat haaks op de vergelijkbaarheid en transparantie, twee van de basiskennmerken van de rechtsstaat.</p> <p>2. Als rigide richtlijnen over het recht op voorzieningen worden vervangen door subjectieve overwegingen, gaat daarin impliciet vaak een behoorlijke ‘dikke’ moraliteit schuil. (...) Dit leidt – om willekeur te voorkomen – tot de vraag naar een gedeeld moreel kader’ (Hoenderkamp 2012)</p> |
|---|

Tijdens het bespreken van dit artikel werd vooral het eerste punt door het Team Zelfregie herkend als probleem. De burgers kregen in de Kanteling eerder meer dan minder

voorzieningen toegekend en dat vonden sommige professionals oneerlijk. Bijvoorbeeld in een casus waarin een burger als niet-uitkeringsgerechtigde voorrang kreeg bij een plaatsing in een leerwerkbedrijf. Door de interne - en dus korte - lijnen had de professional deze plaatsing mogelijk gemaakt. Dit gaf een dubbel gevoel omdat door deze plaatsing de man weliswaar een werkplek had gekregen, maar hierdoor wel een langere wachttijd ontstond voor andere burgers.

Een ander probleem dat door het Team Zelfregie werd ervaren, was de toename van 'zwaardere gevallen' in de pilot. De instroom van burgers via de reguliere frontoffice werd weliswaar steeds kleiner, maar daarentegen deden andere organisaties steeds vaker een beroep op het Team Zelfregie. In de notulen van medio april 2012 staat:

*'Uit een korte inventarisatie van de meest urgente zaken op dit moment, komt naar boven dat de cliëntengroep en problematiek heftig zijn. De indruk bestaat dat het team wordt ingezet als crisisteam en als afvalputje fungeert. In het team bestaat twijfel of dit wel de juiste richting is. De rol van de teamleden gaat hierdoor steeds naar hulpverlener en dat is niet waar ieders affiniteit ligt. Het doel van de pilot was om 'gewone' vragen om te buigen naar empowerment. De gewone oudere die een scootmobiel aanvraagt is een beetje uit het zicht verdwenen'.*

Een voorbeeld hiervan is een mail van een sociaal raadsman die om hulp vroeg voor zijn cliënte. De problematiek was groot, onder andere een beëindiging van haar WSNP-regeling<sup>39</sup> omdat de vrouw zich niet aan de verplichtingen hield en een dreigende uithuiszetting voor haar en haar dochter van twee jaar. Niet alleen voor de gemeentemedewerkers, maar ook voor professionals van de partnerorganisaties waren dit heftige zaken. In het interview vertelde de professional over deze casus:

*'Ik moet het wel ontdekken, ik weet niet hoe dat anders had moeten (...) en vooral voor de doelgroep, want die is mij niet eigen. Huisuitzettingen en schulden, hoe ver ga je dan en wanneer leg je het weer terug bij de hulpverleners? Blijf je dan toch nog contact houden als gemeente zijnde? Dat vind ik allemaal wel lastig.(...) Ja, dat het mij ook thuis nog bezighield. En 's nachts, dat ik er wakker van lag en dat het nog een keer voorbij kwam'.*

Een maand later, medio mei 2012, vond de eerste evaluatie van het tweede team plaats. De professionals maakten een aantal keuzes, de bedoeling was om die als richtlijn voor de komende maanden te gebruiken. Allereerst werd het onderscheid tussen hulpverleners en dienstverleners besproken:

*'Voor gemeentemedewerkers ligt deze grens verschillend. Het is aan het teamlid zelf om te bepalen wat zijn/haar grens is. Het is echter onnodig om hulpverlenerstaken over te nemen als deze professionals wel beschikbaar zijn, binnen en buiten het team'.*

Over de cliëntengroep in de pilot werd het volgende afgesproken:

*'De tendens om binnen de pilot steeds zwaardere klanten op te nemen wordt niet door iedereen als positief ervaren. Ketenorganisaties kunnen verkeerde verwachtingen hebben, alsof in de pilot meer mag. (...) Wie is onze doelgroep:'*

---

<sup>39</sup> WSNP: Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen, een traject voor mensen die hun schulden die niet meer kunnen betalen.

- mensen die de weg kwijt zijn geraakt, de innerlijke en externe weg.
- mensen die sociaal knel zitten.
- eenzame ouderen.
- mensen met demente partners (mantelzorgers sowieso).
- mensen die nog vroeg in een traject zitten (we zijn geen afvoerputje of crisisdienst)'.

Het Team Zelfregie spreekt onder andere af dat:

- o *Een praktische en mentale scheidslijn moet komen tussen dienstverlening en hulpverlening. Het mag niet 'boven het hoofd groeien'. Zodra je het gevoel hebt dat dit wel gebeurt, moeten er meer zaken uit handen gegeven worden aan zogenaamde specialisten (taak iedereen).*
- o *Er een betere aansluiting moet komen met de (crisis)overleggen binnen H'meer. Het moet mogelijk zijn om de casussen over te dragen.*

De afspraken maakten zichtbaar dat sommige professionals last ervoeren van de druk die sommige casussen met zich meebrachten. Kennelijk gaf de rol van regiehouder een te zwaar verantwoordelijkheidsgevoel als het problematiek betrof die buiten de eigen expertise lag.

Het door de projectleider geschreven eindrapport zou aanvankelijk in mei 2012 met een implementatievoorstel en het rapport van het adviesbureau worden gepresenteerd aan de wethouder. Onverwachts kwam de Wmo-coördinator met het idee om het oorspronkelijke pilot-voorstel uit 2009 nog eens nader te bekijken. Hierin stonden geen afspraken over een implementatievoorstel. Het was waarschijnlijk een strategische zet waardoor er op dat moment geen ingrijpende besluiten over een implementatie genomen hoefden te worden. In de nota aan de wethouder werd een samenvatting van het eindrapport gepresenteerd. Hierin stond onder andere dat burgers in de pilot:

- *Meer participeren (betaald werk, vrijwilligerswerk, sociale activiteiten)*
- *Beter de weg kennen naar instanties (met name relevant voor schuldenproblematiek en mantelzorgers)*
- *Meer zelfredzaam zijn (vooral relevant bij ziekte en beperkingen)*

*'De pilot laat de grenzen van de maakbaarheid van de participerende burger zien. Niet iedereen is in staat of bereid tot verandering in die richting. (...) De interviews en de ervaringen in de pilot laten zien dat de werkelijkheid genuanceerder ligt. Een overgroot merendeel van de tachtig burgers uit de pilot handelt niet alsof de gemeente de geluksmachine is waarop ongelimiteerd een beroep kan worden gedaan'*

In de nota werd verder gewezen op de integrale werkwijze in de pilot waardoor burgers preventief werden geholpen, een arrangement op maat aangeboden kregen en de opbrengsten persoonlijk, maatschappelijk en soms financieel zijn. De uitkomst van het rapport van het adviesbureau werd tevens genoemd: *'de verwachting is dat de financiële opbrengsten bijna opwegen tegen de investeringen'*

Het voorstel was om het Team Zelfregie in versterkte vorm door te laten gaan in een zogeheten proeftuin met meer gemeentemedewerkers die onder andere kennis hebben van schuldhelpverlening en leerplicht. De zittende partijen (MEE, Mantelzorg en Meerwaarde)

hadden eerder hierin meegestemd. Vanaf 1 juli 2012 zou iedere nieuwe cliënt een integrale intake krijgen waardoor de huidige twee pilotdagen werden uitgebreid naar iedere werkdag.

Zo ver is het niet gekomen. Door de ontwikkelingen binnen de afdeling Werk & Inkomen stagneerde de Kanteling. Het Team Zelfregie werd per 1 september 2012 opgeheven en de Wmo-coördinator schrijft in haar mail (september):

*'Mijn nota is door de wethouder aangehouden. Hij was het wel eens met de lijn, maar wilde eerst weten wat het concreet betekent voor SDV. Bij SDV ligt de prioriteit nu bij "de boel op orde", en hebben ze vele heisessies over hoe verder. Daarin worden de aanbevelingen van de pilot meegenomen. Maar ze zijn er nog niet uit en dat is nu de remmende factor'.*

De meeste teamleden hadden deze wending niet zien aankomen. In de laatste casuïstiekbijeenkomst werd gesproken over de teleurstellende afloop:

*'In het kort komt het er op neer dat er op dit ogenblik bij de managers andere prioriteiten zijn, met betrekking tot Werk & Inkomen. Indien de teammanagers positief reageren is het mogelijk dat er toch nog een soort proeftuin wordt opgezet. De tijd zal het leren. (...) (Professional) wil nogmaals benadrukken dat het een inspirerende, leerzame en boeiende samenwerking was waar de klanten wel bij vaarden'.*

Hiermee werd de pilot afgesloten, een traject dat in september 2009 startte en drie jaar heeft geduurd.

#### **4.2 Samenvatting en conclusies: Een procesbeschrijving van de Kanteling**

De Kanteling begon in 2009 toen besloten werd om de Wmo anders te gaan uitvoeren. Voortaan zou de gemeentemedewerker niet meer aanbodgericht denken, er was namelijk 'een fundamentele verandering' nodig. De gemeentemedewerker zou moeten gaan denken in termen van kansen en mogelijkheden en moest meer gericht zijn op samenwerking, aldus het Wmo-rapport van de gemeente.

Naast het uitvoeren van deze visie, hadden de gemeentemedewerkers ook de opdracht om te voldoen aan bepaalde normtijden die gehanteerd werden. Het management voorzag moeilijkheden omdat niet aan beide eisen gelijktijdig voldaan kon worden en besloot vervolgens om een gedeeltelijke Kanteling in te voeren door middel van een pilot en een multidisciplinair team. De professionals kregen vier uur in de week voor hun werkzaamheden in de pilot. De pilot werd dus uitgevoerd naast de reguliere werkzaamheden en de gemeentemedewerkers moesten voortdurend heen en weer bewegen tussen verschillende vormen van dienstverlening. Het reguliere werk was met name gericht op kortdurende contactmomenten met de burgers en efficiënte taakuitvoering.

Vanuit deze achtergrond kreeg het eerste Team Zelfregie de opdracht om door middel van samenwerking in een multidisciplinair team 'de posities van burgers te verbeteren en ontplooiingskansen te creëren'. De wijze waarop dit bereikt zou kunnen worden is door de projectleider aangeduid als empowerment. Hiermee zou men loskomen van doelgroepenbeleid of behoefteprofielen - keuzes van andere kantelgemeenten - zodat de persoonlijke vraag van de burger centraal zou komen te staan. Abstracte begrippen als uniciteit van de burger, uniforme kaders en empowerment werden concreet gemaakt door de kennis en kunde van de professionals. Door de casuïstiekbesprekingen werd iedereen

uitgenodigd om deze kennis en kunde te delen. Daarnaast werden ook verschillende interventies ingezet. Later zouden die het materiële en immateriële pad genoemd worden.

De professionals van het eerste team Zelfregie zochten met elkaar naar de juiste probleemformulering, dat wil zeggen, naar 'het kernprobleem' in de casus. In sommige gevallen bleek het team op hetzelfde spoor te zitten als de burger, maar het kwam ook voor dat men – achteraf gezien – te veel had gezocht op het psychosociale domein en de burger alleen een voorziening wenste. Opvallend is de grote aandacht voor mogelijke psychosociale problemen. De invloed van de projectleider; de aanwezigheid van professionals uit welzijnsorganisaties en de wens om het 'anders' te doen, hebben hieraan waarschijnlijk bijgedragen. De teamleden waren tevreden met de Kanteling. De professionals van het eerste Team Zelfregie hadden geleerd om op een andere manier te kijken naar de burger en zijn problematiek. Ook waren zij van mening dat de burger hierdoor beter geholpen werd. Zo werd het bespreekbaar maken van gevoelens of de ruimte bieden om emoties te tonen ook als een Kanteling ervaren. Tegelijkertijd vond het team ook dat deze emoties geen doel op zich waren, maar het liet wel zien dat er een mogelijk onuitgesproken hulpvraag was.

De casuïstiekbesprekingen van het eerste Team Zelfregie kregen in de loop van de tijd steeds meer intervisie-elementen. Men bevroeg elkaar, legde uit, verklaarde hoe men had gehandeld en vroeg advies aan elkaar. De adviezen gingen bijvoorbeeld over het sociaal netwerk inzetten; het wel of niet blijven proberen contact te zoeken of over een professionele attitude naar de burger. Hierdoor ontstaat een beeld van een veilig team waarin ruimte is voor een persoonlijke inbreng. Het vertrek van een professional en haar uitleg dat het te dichtbij kwam, roept tegelijkertijd vragen op over het (gebrek aan het) hanteerbaar houden van persoonlijke grenzen.

Het management was tijdens de beginperiode van de pilot vooral bezig met faciliteiten te regelen omdat de Kanteling buiten de reguliere werkprocessen plaatsvond. Daarnaast wilde het management zo goed mogelijk anticiperen op risicovolle situaties die zich mogelijk zouden voordoen. Achteraf bleef het vaak bij theoretische discussies. Ook het oprekken van de grens van passende ondersteuning in de Wmo had geen juridische consequenties. Anders gezegd: het Team Zelfregie bleef werken binnen de gemeentelijke Wmo-verordening. De kosten van de Kanteling waren een belangrijk onderwerp en kwam veelvuldig terug op de agenda van het management. Het management gaf de professionals de ruimte om te experimenteren, hoewel het wel wees op het behoud van onderscheid tussen hulpverleners en dienstverleners. Het was de wens van het Team Zelfregie om het management zo veel mogelijk buiten de uitvoering te houden, waardoor een zekere mate van status aparte in stand werd gehouden. Anderzijds kreeg het team ook te maken met onverwachte (en ongevraagde) inmenging van managers waardoor dit een zichzelf versterkend proces kan zijn geweest.

Ondanks de tevredenheid besloten de teamleden hun plek in het Team Zelfregie over te dragen aan collega's die uiteindelijk het tweede Team Zelfregie zouden vormen. Men hoopte hiermee dat een implementatie doorgezet kon worden. In het tweede Team Zelfregie leken sommige processen zich te herhalen. Ook voor de gemeentemedewerkers in dit team was het nieuw om burgers te bevragen in het psychosociaal domein. Anders dan in het eerste Team Zelfregie stonden deze gemeentemedewerkers hier gereserveerder in. Het tweede team kenmerkte zich door een duidelijke(re) scheiding tussen dienstverleners en hulpverleners. Wat wel overeen kwam was de ruimte voor intervisie: men stelde elkaar vragen, gaf openheid over dilemma's, vroeg advies enzovoorts. Het tweede Team Zelfregie was niet tevreden met de cliëntengroep die door de frontoffice en externe organisaties werd aangedragen. De

professionals vonden deze problematiek te zwaar voor de Kanteling en men had het idee dat de pilot werd ingeschakeld als laatste redmiddel voor burgers (en professionals). Daarbij had het tweede team ook twijfels over het gelijkheidsbeginsel omdat sommige burgers bepaalde privileges leken te krijgen.

Halverwege de pilot werd gestart met de voorbereidingen op een implementatie van de Kanteling. De Wmo-coördinator zag de pilot als een goede voorbereiding op de nog komende decentralisaties van de begeleiding uit de AWBZ. De wens om één integraal Wmo-loket te organiseren met een soortgelijke werkwijze als de pilot, werd geuit. In 2011 werd duidelijk wat de transities voor de professionals zouden betekenen. Er zou een toestroom ontstaan van cliënten uit de geestelijke gezondheidszorg, verstandelijk gehandicapten en kwetsbare senioren. De aanbeveling was om de hele organisatie te kantelen en één centraal Wmo-loket te organiseren. Er werd getwijfeld aan de competenties van de professionals in de reguliere dienstverlening. De kwaliteit van de dienstverlening moest daarom verbeterd worden zodat burgers 'in hun kracht werden gezet'. Het voorstel om een tweede Team Zelfregie te vormen werd daarom vrij snel aangenomen. Door de decentralisaties zouden professionals voortaan de ruimte krijgen om maatwerk te leveren zodat 'integrale oplossingen aangeboden kon worden'. De Kanteling en de decentralisaties lagen dus in elkaars verlengde.

Een knelpunt was dat de implementatie van de Kanteling bedacht werd door de afdeling Beleid maar uitgevoerd moest worden in een ander cluster, want daar werkten namelijk de uitvoerende professionals van de Wmo en Werk & Inkomen. Het gevolg was dat er een situatie kon ontstaan waarin twee verschillende koersen werden gevolgd: één was gericht op een volledige implementatie van de Kanteling (door Beleid en Sociaal Domein) terwijl voor het andere cluster (Sociale Dienstverlening) andere prioriteiten golden. Het cluster lag inmiddels onder vuur. Het management zou geen visie en leiderschap tonen, politieke sensitiviteit ontbrak, cijfers bleken niet te kloppen met als gevolg onduidelijkheid en chaotische oplossingen op de werkvloer. De gemeentemedewerkers zouden worden ingezet om de basis op orde te krijgen, dit kwam neer op het zo snel mogelijk inhalen van achterstanden. De taken werden opgesplitst en de gemeentemedewerkers kregen deeltaken toegewezen. Het uitstel van de transities in het Sociaal Domein als gevolg van de val van het eerste kabinet Rutte heeft wellicht de keuze in prioriteit versneld.

Deze twee koersen zouden tot het einde van de pilot naast elkaar bestaan. Heldere gezagsstructuren leken te ontbreken; dit werd nog eens versterkt toen de clustermanager werd geschorst nadat publiekelijk bekend werd gemaakt dat de afdeling Werk & Inkomen niet goed functioneerde. De consequentie was dat vanuit Beleid de opdracht kwam om een volledig implementatievoorstel te maken inclusief berekeningen door een adviesbureau, terwijl SDV inmiddels de volledige aandacht gaf aan het oplossen van een politiek gevoelig dossier. Uiteindelijk zou dit de beëindiging van de Kanteling betekenen omdat de wethouder besloot om eerst SDV de tijd te geven om 'orde op zaken' te krijgen.

Voor het tweede Team Zelfregie betekende het stopzetten dat afspraken omtrent de Kanteling, zoals over de doelgroep en het zelfonderzoek naar de persoonlijke draagkracht, niet in de praktijk gebracht konden worden. Ondanks de maandenlange voorbereidingen op de implementatie vond er, tot teleurstelling van de professionals, geen doorontwikkeling van de Kanteling plaats.

### ***Hoofdstuk 5. De analyse van de Kanteling: een theoretische interpretatie***

In het voorgaande hoofdstuk is de geschiedenis van de Kanteling beschreven; in de komende paragrafen gaan we dit proces analyseren. Onze analyse krijgt gestalte door drie verschillende contexten naast elkaar te zetten: beleid/bestuur, de professionals en het management (zie ook paragraaf 2.4 voor meer uitleg). De context beleid/bestuur wordt in paragraaf 5.1 beschreven. In paragraaf 5.2 beschrijven we de context van de professionals en in paragraaf 5.3 die van het management. Deze drie contexten bestonden gedurende de pilot naast elkaar, we kunnen spreken van synchrone contexten (Maas 2011)<sup>40</sup>. Na het bespreken van iedere context plaatsen we de *frames* in een schema. Het schema laat zien dat binnen en tussen de contexten verschillende en overeenkomstige *frames* worden gehanteerd. Na de analyse geven we informatie over een terugkomstbijeenkomst met de professionals

#### ***5.1 Politieke strategieën en de professional als belanghebbende***

De context politiek/bestuur gaat over verschillende mechanismen en instrumenten, zoals financiële middelen, en wet- en regelgeving. Deze regels beïnvloeden de hoeveelheid macht die men heeft om invloed op het beleidsproces te kunnen uitoefenen; ze beïnvloeden de aard en stijl van het besluitvormingsproces en, ten slotte, ze bepalen de beleidsinhoudelijke voorkeuren van de actoren (WRR 2004b, p.59). Daarnaast gaat deze context over besluitvorming en het bereiken van politieke (beleids)doelen. Deze context beïnvloedde de twee andere contexten, namelijk de professionals en het management. Hieronder zal duidelijk worden dat de beperkingen en mogelijkheden van de actoren voor een groot deel institutioneel vastgelegd waren (ibid., p. 68). De organisatie wordt hier beschouwd als een politiek systeem: een strijdtoneel van verschillende deelbelangen (Van den Brink e.a. 2011). De uitvoerende professional treedt hierin op als belanghebbende vanwege het appel om politieke belangen te herkennen en tegenstellingen werkbaar te maken (ibid.). In deze paragraaf wordt zichtbaar dat het soms ‘schipperen’ is voor met name de uitvoerende gemeentemedewerkers.

#### ***Verschillende doelstellingen: NPM versus burgerschapsbenadering***

De uitvoerende gemeentemedewerkers kregen in de Kanteling te maken met een ‘bestuurlijke spagaat’: er is behoefte aan innovatie, maar dit moet gebeuren binnen een keurslijf van budgetten, regels en procedures. Een risico is dat niet de inhoud, maar het voldoen aan de procedure leidend wordt (WRR 2004b, p. 12). De aanleiding van de Kanteling begon met het Wmo-rapport waarin stond dat men wilde ‘Kantelen in denken en doen’. Al snel bleek echter dat de Kanteling zou gaan indruisen tegen andere na te streven doelstellingen in het Wmo-rapport, namelijk de normtijden aan het Wmo-loket. De uitvoering van de Kanteling werd hierdoor bemoeilijkt, omdat de gemeentemedewerkers tegelijkertijd moesten voldoen aan de vastgestelde normen. Dit vormde een knelpunt om de gehele frontoffice Wmo/Sociale Dienst te laten meedoen aan de Kanteling. Als iedere frontofficemedewerker een integrale intake zou gaan houden, zouden de wachttijden de norm van 80% waarschijnlijk niet gaan halen. De spanning tussen de beoogde Kanteling (niet meer aanbodgericht denken, nieuwe mogelijkheden zoeken) en de vastgelegde normen werd hiermee zichtbaar. Het Team Zelfregie werd vervolgens in het leven geroepen en voor vier uur in de week verantwoordelijk voor de Kanteling. Hiermee werd een compromis gevonden tussen de wens om te innoveren en het behalen van de normtijden.

---

<sup>40</sup> Professor A.J.J.A. Maas gebruikt deze term in een presentatie: <http://www.slideshare.net/mvanmarrewijk/tno-basistraining-1-sc-middag-finaal-maas-1e-versie>



Een andere ‘spagaat’ behelst de verschillende visies op dienstverlening. Gelijktijdig met de Kanteling vonden andere vormen van dienstverlening plaats. In het zogeheten verbetertraject ‘procesoptimalisering’ werd een efficiëntere bedrijfsuitvoering beoogd waardoor de term ‘regie’ meerdere betekenissen kreeg. Regie in ‘procesoptimalisering’ ging over het bewaken van doorlooptijden en collega’s aanspreken als werkprocessen te lang duurden. De nadruk lag vooral op het behalen van wettelijke termijnen en het kiezen van de juiste producten en diensten om zo efficiënt mogelijk te werken. Regie in de Kanteling ging voornamelijk over het empoweren van de burgers, om (weer) de regie in handen te geven. Regie in deze betekenis gaat over zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Dat deze verschillende vormen van dienstverlening verwarrend kon zijn voor de professionals, bleek uit de nota die door de Wmo-coördinator aan het Wmo-programmateam werd geschreven. Hierin stond dat er een vergelijking diende te komen tussen de reguliere aanpak (procesoptimalisering) en de aanpak binnen het project Kantelen. Weer een andere vorm van dienstverlening zagen we in het cluster Klant Contact Centrum waarin de nadruk werd gelegd op digitale dienstverlening en informatievoorziening. In een document was te lezen dat ‘hoe meer informatie men tot de beschikking had, hoe succesvoller men zou zijn’. Mensen die niet over dergelijke capaciteiten beschikken werden in dit document ‘burger 0.1’ genoemd. Toentertijd viel de Wmo nog onder dit cluster, dus ook de gemeentemedewerkers uit het Team Zelfregie kwamen in aanraking met deze dienstverlening.

De nadruk op normtijden, digitale dienstverlening en procesoptimalisering kunnen we beschouwen als uitvloeisels van New Public Management (NPM). Dit is een stroming die in de jaren negentig het denken over aansturing van de maatschappelijke dienstverlening veranderde (WRR 2004b, p.47). In NPM streeft men onder andere naar heldere, beperkte, liefst kwantificeerbare doelen waarmee men complexe taken opdeelt in simpele taken. De burger wordt opgevat als consument die het liefst zo min mogelijk ongemak wil hebben van de overheid (Hoogwout 2010, p.83). De overheid wordt gezien als leverancier van collectieve goederen waarbij parallellen met het bedrijfsleven zichtbaar zijn. ‘(...) In essentie zijn er geen principiële redenen waarom dit [overheids]bedrijf zijn doelgroepen anders zou benaderen, c.q. zijn klanten anders zou bedienen dan bedrijven die op de markt opereren’ (ibid., p.91).

We zien hier verschillende *frames* zichtbaar worden. Het gangbare *frame* is voornamelijk gericht op NPM waarin de burger als klant optreedt die voorzien wordt van helder gedefinieerde producten en diensten tegen berekenbare prijzen. In de Kanteling verandert het *frame*: de klant is een burger die men moet ondersteunen om participatie te stimuleren. Van de professionals wordt verwacht dat zij voortdurend omschakelen in hun dienstverlening: van burgerschap naar klantbenadering en andersom.

### ***Boedelscheiding***

Een van de speerpunten van een onderneminggericht management in publieke organisaties (‘Reinventing Government’) is een duidelijke scheiding tussen uitvoering en beleid (Osborne & Gaebler 1993, in: Desmidt & Heene 2005). Dit zou de doelmatigheid bevorderen en de vrijheid voor uitvoerende professionals ten goede komen (WRR 2004b). In het gemeentehuis bevonden de clusters Beleid en Sociale Dienstverlening (uitvoering) zich weliswaar in hetzelfde gebouw, maar desondanks waren er onbedoelde gevolgen die samenhangen met deze scheiding van beleid en uitvoering. Om deze gevolgen duidelijk te maken richten we ons eerst op de ontwikkelingen in het cluster Beleid.

## **Beleid**

Door toekomstige ontwikkelingen zoals de decentralisatie van de AWBZ-functie begeleiding, worden gemeenten verantwoordelijk voor de compensatieplicht van een aantal doelgroepen (GGZ, verstandelijk en meervoudige gehandicapten, kwetsbare senioren). Vanwege de verwachte toestroom naar het Wmo/Sociale Dienst-loket werd in een nota voorgesteld om één integraal Wmo-loket te organiseren waarachter gekantelde (competente) Wmo-medewerkers zouden gaan werken. Dat verwezen werd naar de professional schijnt niet vanzelfsprekend te zijn. Vaak wordt bij pogingen om de dienstverlening te veranderen de professional buiten beschouwing gelaten en zoekt men vooral naar verbetermogelijkheden op het niveau van het geheel (bijvoorbeeld marktwerking) of op het niveau van de individuele burger (WRR 2004b, p. 26). Overigens was men niet onverdeeld positief over de competenties van de professionals, zoals bleek uit de notulen waarin zorgen werden geuit over het gebrek aan kennis.

We zien dat de implementatie van deze nieuwe ontwikkelingen zich geheel in de lijn van NPM volstrekt. De politieke beleidsstrategie werd bedacht door het hogere management (i.e. clustermanagers en directie) en het uitvoerend apparaat was verantwoordelijk voor de operationele implementatie van het beleid (WRR 2004b). De uitvoerende professionals werden niet betrokken in deze voorfase waarin de mogelijkheden rondom de decentralisaties werden verkend; ook de teammanagers (de directe leidinggevenden van de uitvoerende professionals) waren indirect betrokken. In plaats daarvan gaf het hogere management de opdracht om een zogeheten team Sociaal Domein te formeren. Dit beleidsteam moest de transities van jeugdzorg, begeleiding uit de AWBZ en de (toen nog) Wet Werk naar Vermogen in goede banen gaan leiden. Het Sociaal Domein kan beschouwd worden als een subonderdeel van het cluster Beleid; het bedenkt de strategieën maar voert het beleid niet uit. Het team Sociaal Domein bestond onder andere uit de Wmo-coördinator en andere medewerkers van het cluster Beleid.

We zagen dat het management van het Sociaal Domein pleitte voor verbetering van de dienstverlening. Het zou tijd zijn voor een nieuwe verhouding tussen de gemeente en de burgers. De gemeente ging een groter beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid waardoor mensen meer ‘in hun eigen kracht komen en gelukkiger worden’. We zien hier een *frame* waarin de overheid activerend optreedt en stimuleert tot autonome burgers. De activerende verzorgingsstaat of participatiesamenleving beoogt een zo gering mogelijk beroep op collectieve ondersteuning en een zo groot mogelijk verantwoordelijkheid voor de eigen leefomstandigheden en levensonderhoud (Van der Veen 2011; Scholte 2010). Vanuit dit *frame* is een ‘goede burger’ verantwoordelijk voor de sociale omgeving. Sociale rechten zijn niet langer vanzelfsprekend en de overheid dient de burger hierop te wijzen. Volgens het Sociaal Domein waren er daarom professionals nodig die zich niet alleen richten op het eigen vakgebied, maar ook in staat zouden zijn om breder te handelen. Om burgers te stimuleren om de eigen verantwoordelijkheid te nemen, zouden de professionals de ruimte moeten krijgen om maatwerk te leveren. We zagen dat vanuit het Sociaal Domein gepleit werd voor een integrale dienstverlening. De visie was dat professionals niet langer afgerekend mochten worden op deelproblemen. De taken zouden uitgevoerd moeten worden door zogeheten generalisten. Waarschijnlijk was het idee hierachter dat ‘professionals beter gedijen als zij meer ruimte krijgen om eigen verantwoordelijkheid te nemen in het belang van het bredere collectief’ (Brink e.a. 2011, p. 54). Een voordeel van de generalist in een organisatie is dat hij zich beter kan inleven in dilemma’s op de verschillende afdelingen; dat de samenwerking beter verloopt; dat kennis gedeeld wordt en dat het motiverend voor de professional werkt

(ibid.). Voor de burger heeft de generalist ook voordelen. Een generalist heeft door zijn brede kijk oog voor het leggen van verbindingen tussen problemen op verschillende levensgebieden en kan daardoor de burger beter ondersteunen bij het aanpakken van zijn problemen (Scholte 2010, p.30). Bovendien staat de generalist, volgens de manager van het Sociaal Domein, *naast* de burger. Hiermee suggereerde hij dat de afstandelijke verhouding plaats maakt voor een overheid die samen met de burger zoekt naar oplossingen. Dit kan verklaren waarom in de veranderboodschap stond dat ‘de huidige dienstverlening op een geheel andere wijze georganiseerd moeten gaan worden’.

### ***Uitvoering***

Met deze laatste opmerking kruisten beleid en uitvoering elkaar. De term boedelscheiding staat voor een scheiding van beleid en uitvoering, van doelen en middelen zonder dat deze afdoende op elkaar betrokken worden (WRR 2004a). De strategie werd bij het cluster Beleid bedacht, maar de uitvoering zou door het cluster Sociale Dienstverlening moeten gebeuren. Dit cluster had echter zijn eigen problemen. We zagen in de procesbeschrijving dat het cluster onder vuur lag. De clustermanager was geschorst en er stonden negatieve berichten in de media over de sociale dienst. Uit een intern onderzoek bleek dat de problemen voornamelijk ontstonden door gebrekkig management en het ontbreken van visie. De afdeling Werk & Inkomen had een achterstand opgelopen in de re-integratietraak, waardoor te veel burgers een Wwb-uitkering hadden. De juiste cijfers zouden niet gecommuniceerd zijn naar de wethouder.

De prioriteit van dit uitvoerend cluster lag bij het oplossen van de interne problemen. Men bedacht een strategie om de problemen op te lossen: de taken zouden opgesplitst worden waardoor professionals verantwoordelijk werden voor deelproblemen. De ‘knip’ door de poortwachter zou moeten leiden tot een kleinere instroming naar de Wwb. De functie van poortwachter kan getypeerd worden als ‘klassiek bureaucratisch’ en dit lijkt op het eerste gezicht af te wijken van NPM (Brink e.a. 2011, p. 70). Veel beleidsuitvoerende contactambtenaren werken echter in een hybride setting met zowel bureaucratische trekken als NPM-achtige (commerciële) trekken (ibid., p.13).

Hieruit volgt dat de strategie en ambities van beleid (*professionals krijgen de ruimte*) werden belemmerd doordat in de uitvoering andere zaken voorrang kregen. Op sommige punten was het plan van aanpak van het uitvoerend cluster strijdig met de ambities van beleid. Het Sociaal Domein pleitte voor integraal werken (*breed professioneel handelen*), het cluster Sociale Dienstverlening besloot daarentegen om de gemeentemedewerkers verantwoordelijk te worden voor deelproblemen. De professional zou optreden als specialist waardoor ‘kennis en kunde efficiënter’ ingezet konden worden.

We zien hier twee verschillende clusters met andere *frames*. Beide clusters hebben de uitvoerende professionals nodig om deze te realiseren. Het deelbelang van het cluster Sociale Dienstverlening lag echter politiek gevoeliger en kreeg op dat moment voorrang. De consequentie was dat de Kanteling na de pilot geen vervolg kreeg; men wilde de professionals liever inzetten om de zaken op orde te krijgen. Een onbedoeld gevolg van een boedelscheiding kan verminderde samenhang tussen beleid en uitvoering zijn (WRR 2004b). Dit coördinatieprobleem heeft te maken met interne perfectionering van de eigen taken. Hierbij verwijzen we ook naar de nota (beleid) en het plan van aanpak (uitvoering), welke allebei in dezelfde maand zijn verspreid zonder dat men klaarblijkelijk met elkaar had afgestemd. Daarnaast heeft boedelscheiding tot gevolg dat toezicht en verantwoording in afrekenbare prestaties bekend moeten worden gemaakt (ibid.). Het cluster Sociale

Dienstverlening werd gedwongen om de verbeterde prestaties in kwantificeerbare controles te tonen waardoor de positie van de wethouder hersteld kon worden.

### ***Invloed vanuit de politiek***

De gemeentemedewerkers moesten niet alleen rekening houden met de verschillende vormen van dienstverlening en bijbehorende verschillende doelstellingen en deelbelangen, maar ook met politieke gevoeligheden. Het moment waarop de professionals het meest werden geconfronteerd met invloed vanuit de politiek was de zojuist beschreven beslissing om de doorontwikkeling van de Kanteling uit te stellen vanwege de problemen op de afdeling Werk & Inkomen. Er waren ook andere momenten waarop de professionals politieke rekenschap af moesten leggen. Aangezien de wethouder hoofdverantwoordelijke was voor de Wmo wilde hij dat de kwaliteit van de uitvoering niet ten koste zou gaan van de pilot. Aan het begin van de Kanteling stelde hij dat burgers zelf mochten kiezen of zij aan de pilot wilden meedoen. In het persbericht van de wethouder werd gewezen op de innovatieve en vraaggestuurde aanpak van het kantelen. Hier zien we weer de eerder genoemde spagaat: er was behoefte om te ondernemen (te kantelen) maar tegelijkertijd moest voldaan worden aan kwaliteit en standaarden (bijvoorbeeld geen onacceptabele vertragingen).

De kosten van de Kanteling kregen gedurende de pilot steeds meer aandacht. Al in een vroeg stadium werd gevraagd naar de kosten en baten van de Kanteling. In een publicatie van de VNG werd gesteld dat met de Kanteling besparingen gerealiseerd konden worden. Met het achterhalen 'van de vraag achter de vraag' zou men immers de duurdere individuele voorzieningen niet hoeven te indiceren omdat burgers sneller gebruik zouden maken van het sociaal netwerk of collectieve voorzieningen. In tijden van bezuinigen zal dit waarschijnlijk een welkome boodschap zijn. Een risico van deze rekentool is dat er (valse) verwachtingen gewekt konden worden. Men zou zich kunnen afvragen of innoveren samengaat met de wens om alles meetbaar te maken (WRR 2004b, p. 137). Daarnaast bleek het Team Zelfregie eerder meer dan minder voorzieningen te indiceren. Door het stellen van 'de vraag achter de vraag' kwamen namelijk ook meer hulpvragen aan het licht.

#### ***5.1.1 Samenvatting en conclusies: het schipperen van de professional***

In deze paragraaf werd duidelijk hoe de professionals – met name de uitvoerende gemeentemedewerkers van het Team Zelfregie - moesten laveren langs clusters, strategieën en verschillende vormen van dienstverlening. Vanuit het gezichtspunt van de gemeentemedewerker blijkt dat zij gedurende de Kanteling voortdurend moesten schipperen vanwege de verschillende deelbelangen.

Om de doelen van de Kanteling te realiseren was het nodig dat de uitvoerende gemeentemedewerker niet meer aanbodgericht zou denken; er zou namelijk een fundamentele verandering nodig zijn. Burgers moesten in hun kracht worden gezet door verbetering van de dienstverlening. Vanuit dit *frame* is de professional een generalist in een activerende verzorgingstaat. De professionals moeten gaan denken in termen van kansen en mogelijkheden en meer gericht moeten zijn op samenwerking met de burger en andere professionals. De gemeentemedewerker zou de ruimte krijgen om maatwerk te leveren, om integrale oplossingen te bieden, om het sociaal netwerk aan te spreken en om buiten het eigen vakgebied te treden. Deze omslag was nodig omdat men rekening hield met de toekomstige transitie die een grote omslag zouden betekenen. Er werd een toestroom verwacht van cliënten uit de geestelijke gezondheidszorg, verstandelijke gehandicapten, kwetsbare senioren. De aanbeveling was dan ook om de hele organisatie te kantelen en één centraal Wmo-loket te organiseren.

De dagelijkse praktijk was intussen een andere vorm van dienstverlening waarvan de ondersteuning in New Public Management gevonden kan worden. Dit *frame* is gericht op een overheid die de burger als klant beschouwt en geholpen wordt door professionals die als specialist optreden om deelproblemen op te lossen. In deze dienstverlening gelden andere doelstellingen die vooral gericht zijn op efficiency en kwantificeerbare prestaties, bijvoorbeeld om in 80% van alle loketbezoeken minder dan 10 minuten wachttijd te realiseren. Verbetering van dienstverlening werd gevonden in digitale vernieuwingen met de nadruk op elektronische informatievoorziening of in het intern verbetertraject ('procesoptimalisering') waardoor processen beter op elkaar zouden aansluiten en wettelijke termijnen behaald konden worden.

Naast deze verschillende visies op dienstverlening speelde ook de kwaliteitsproblemen in het uitvoerende cluster een rol. De professionals zouden ingezet worden om de basis op orde te krijgen, wat neer kwam op het zo snel mogelijk inhalen van achterstanden. Het gevolg was dat de gemeentemedewerkers voorlopig niet verder mochten met het realiseren van een doorontwikkeling van de Kanteling.

We kunnen stellen dat de professionals van het Team Zelfregie werden geconfronteerd met drie verschillende spagaten. Voor alle drie spagaten gold dat de professionals moesten schipperen tussen tegengestelde verwachtingen.

Bij de eerste spagaat was de opdracht om de beoogde doelen van Kanteling te vervullen, kortom te innoveren. Tegelijkertijd moesten de professionals voldoen aan de vastgestelde normtijden en kwaliteitseisen en moesten zij verantwoording afleggen over de kosten, de doorlooptijd en de duurzaamheid van de interventies in de Kanteling.

De tweede spagaat zien we in de verschillende vormen van de dienstverlening waarin verschillende *frames* werden gehanteerd: een bedrijfsmatige visie op de overheid (de burger als klant) en een overheid die burgers activeert (de eigen verantwoordelijkheid van burger centraal). In de uitvoering betekende dat een spagaat tussen een strikte vorm van dienstverlening en 'sociaal werkachtige' vorm van dienstverlening.

De derde spagaat werd zichtbaar door de scheiding tussen beleid en uitvoering waardoor beide clusters de gemeentemedewerkers nodig hadden om hun deelbelangen te realiseren. Uiteindelijk kreeg het politiek gevoelige dossier voorrang boven de Kanteling.

In het onderstaande schema worden de verschillende *frames* zichtbaar. We zien dat alleen de linkerkolom is ingevuld, omdat we in deze paragraaf onze aandacht uitsluitend hebben gericht op de context politiek/bestuur. In de volgende twee paragrafen worden respectievelijk de middelste en de derde kolom ingevuld met *frames*. Uit de tabel blijkt dat binnen de context beleid/bestuur verschillende *frames* bestaan over de uitvoering, managen en het beleid/bestuur.

Tabel *frames* naar context:

	<b>Context Beleid/bestuur</b>	Context Professionals	Context Management
Verwijzingen naar beleid/bestuur	Verschillende visies op de gemeente namelijk NPM (de gemeente als bedrijf) versus de Kanteling (de gemeente als onderdeel van de activerende verzorgingsstaat )		
Verwijzingen naar uitvoering	Verschillende visies op dienstverlening namelijk Klantbenadering (de burger als klant) versus Burgerschapsbenadering (de burger als 'goede' burger )		
Verwijzingen naar managing	Verschillende visies op de verhouding tussen beleid en uitvoering namelijk integraal (de generalist) versus functiescheidingen (de specialist)		

### **5.2 De zoektocht in de uitvoering**

In deze tweede paragraaf bestuderen we de context van de professionals. We maken een vergelijking tussen hun dagelijkse werkzaamheden en hun handelingen in de Kanteling. De vragen die beantwoord zullen worden, zijn gericht op het professioneel handelen, zoals: welke invulling geven de professionals aan het politiek-normatieve karakter van de Kanteling? En: hoe is de professionele ruimte ingericht? We kunnen alvast stellen dat de Kanteling een zoekproces is dat zich in enkele opzichten lijkt te herhalen als het eerste Team Zelfregie wordt vervangen door het tweede Team Zelfregie. Kenmerkend voor dit proces is de persoonlijke zoektocht binnen een nieuw normatief professioneel kader.

#### ***De dagelijkse praktijk: beheersing***

Voordat het Team Zelfregie van start ging, werd door de projectleider een verkennend onderzoek gedaan om te achterhalen waar de knelpunten lagen. Dit deed zij door onder andere een aantal keer achter het Wmo/Sociale Dienst-loket mee te kijken. Uit de fragmenten bleek dat er nauwelijks tijd was voor de burger, vanwege de wachtrijen. Door de tijdsdruk werden vragen van burgers zo snel mogelijk afgehandeld. Dit lukte niet altijd omdat andere afdelingen of collega's niet het beloofde hadden gedaan of niet aanwezig waren. De last die de medewerkers ervoeren door de tijdsdruk was niet alleen aanwezig bij dit loket, maar bij alle gemeentemedewerkers die aan de Kanteling meededen. Zo blijkt uit de interviews met de professionals dat zij wel meer zou willen doen voor de burgers, maar hier vaak geen tijd voor is (zie ook hoofdstuk zes). De nadruk op doelmatigheid vereist namelijk dat de professionals voldoen aan normtijden (zie vorige paragraaf) en andere meetbare prestatie-indicatoren. De professional kan hierdoor oplopen tegen de andere condities, zoals de kwaliteit van de dienst of de toegankelijkheid. De spanning tussen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid is kenmerkend voor de provisieloga (WRR 2004). De professionals lijken deze spanning te verwoorden. Door de druk van normtijden en de afhankelijkheid van andere afdelingen en organisaties konden de gemeentemedewerkers niet altijd de kwaliteit leveren die zij wensten.

De professionals opereerden in een gemeentehuis, een maatschappelijke instelling die getypeerd kan worden als 'selectiebureaucratie'. Het gaat om 'dienstverleningsvelden die sterk zijn verstatelijkt en gejuridificeerd' en waarin 'rechtsgelijkheid en rechtszekerheid kernwaarden zijn' (WRR 2004b, p.68). De taken van de medewerkers zijn vaak administratief of verwijzend van aard, zoals aanvragen beoordelen of doorsturen. De gemeentemedewerkers werkten buiten de Kanteling routinematig; volgens eenduidige regels en er is een beperkte zeggenschap over mogelijkheden om af te wijken van de procedures. We zouden kunnen stellen dat het handelen plaats vond binnen een *frame* waarin het systeemdenken dominant is.

‘Systemen hebben belang bij beheersing en beheersbaarheid in allerlei variaties, waarvan kostenbeheersing niet de geringste variant is, en waaraan kwaliteitsbeheersing recentelijk lijkt te zijn toegevoegd, gezien de toenemende belangstelling daarvoor’ (Van Unen 2000, p.118). Dit wordt bevestigd doordat we in de vorige paragraaf zagen dat vanuit sommige *frames* veel aandacht was voor efficiëntie, normtijden, doorlooptijden, beheersing van kosten en procesverbetering. Aan het handelen vanuit het systeemdenken kleven niet altijd positieve connotaties. De burger (cliënt, klant) wordt tot zorgobject gereduceerd om het handelen in het systeem meer en beter te beheersen (ibid. p.161). De metafoor van het broodrooster verduidelijkt dit type handelen, waarbij de hulpverlener te werk gaat alsof de cliënt een te roosteren boterham is. Volgens vaste procedures en vastgestelde doelen worden cliënten behandeld om vervolgens met het gewenste resultaat uit de broodrooster te komen (Kunneman 1996, p. 234). De centrale gedachte is beheersing van het handelen; zelfs maatwerk wordt van tevoren ‘ingesteld’.

### ***De Kanteling: communicatie***

De benaderingswijze van de burgers in de Kanteling zou anders moeten, zo stelde het startdocument waarin de professionals werd uitgelegd wat de bedoeling was van de pilot. Er zou in de Kanteling ruimte worden gecreëerd voor een individuele benadering ‘omdat ieder mens uniek is en ook iedere aanvraag weer uniek is’. Hieruit volgde niet alleen een omslag voor de burger, maar ook een omslag in de werkwijze van de professional. Het enige kader dat gold was dat het handelen gericht moest zijn op het empoweren van de burger. Dit *frame* botste met dat van de reguliere dienstverlening. In plaats van systeemdenken en beheersing zou er aandacht komen voor de leefwereld en communicatie. Binnen deze vorm van communicatie was er ruimte voor individualiteit, gingen de professional en de burger een gezamenlijk traject aan waarin gezocht werd naar mogelijkheden om de problemen aan te pakken en deden de professionals afstand van de verregaande concentratie op het beoordelen van individuele voorzieningen. De gemeente wilde burgers gaan empoweren en ontplooiingskansen bieden, waardoor de grenzen van de reguliere dienstverlening fors werden opgerekt. Niet de meetbare prestatie-indicatoren zouden als leidraad gaan gelden, maar de dienstverlening die zo goed mogelijk moest aansluiten bij de kenmerken en vragen van de burger stond centraal.

Hiermee werd tevens het politiek-normatieve karakter van de Kanteling duidelijk. Politiek-normatieve aspecten binnen de sociale sector waren vanaf de jaren zestig tot de jaren negentig doelstellingen die werden nagestreefd, maar onder invloed van fragmentatie, bezuinigingen en de eerder genoemde boedelscheiding (van beleid en uitvoering) is dit veranderd. ‘De politieke sturing van de maatschappelijke dienstverlening is omgeslagen in een overmatige aandacht voor beheren en beheersen in plaats van voor de normatieve of ideologische aspecten daarvan’ (WRR 2004b, p.13). De Kanteling beoogde deze omslag terug te draaien.

### ***Reflexieve houding en leefwereld***

In de procesbeschrijving kwam een aantal opvallende zaken naar voren. De eerste casuïstiekbesprekingen lieten de voordelen van een multidisciplinair team zien. Doordat een ieder expertise had op een deelgebied, konden de professionals een casus vanuit verschillende perspectieven benaderen en elkaar aanvullen bij het formuleren van de interventies. Hiermee gaf het Team Zelfregie antwoord op een bekend probleem dat ontstaat door de specialisaties in de hulpverlening zoals discontinuïteit, fragmentatie en meer afhankelijkheid van meerdere diensten (Driessen 2006, p.185). In het Team Zelfregie bleven de communicatielijnen kort en hoefde de burger niet naar verschillende loketten.

Tegelijkertijd met de samenwerking realiseerden de professionals zich dat ze opereerden als autonome professionals vanuit verschillende disciplines. Tijdens de casuïstiekbesprekingen werden deze verschillen benadrukt vanwege de integrale oplossing die ‘op maat’ moest zijn. De teamleden moesten daardoor hun persoonlijke expertise naar voren brengen. Dit had als praktisch voordeel dat zij steeds meer informatie over elkaar kregen en over wat de andere instellingen te bieden hadden. Daarnaast werden de professionals zich bewust van de werkwijze van de andere teamleden of zoals in de notulen stond ‘men leerde om op een andere manier te kijken naar de casussen’. Dit zou beschouwd kunnen worden als een experiment in sensemakingprocessen. ‘Sensemaking heeft betrekking op het proces waarin mensen hun wereld ‘maken’ en tegelijkertijd interpreteren’ (De Sonnaville 2006: 218). Wanneer mensen minder afgaan op bekende oorzakelijke verbanden, maar nieuwe koppelingen creëren, ontstaat er ook een nieuwe werkelijkheid. De Kanteling zou volgens deze theorie als een instabiele koppeling tussen bekende variabelen kunnen functioneren, waardoor de professionals bewuster bezig zijn met sensemaking. Doordat de dagelijkse routine van handelen werd ‘onderbroken’ door de Kanteling, werden de professionals zich meer bewust van hun waarheden en opvattingen.

Het proces van sensemaking had tot gevolg dat de professionals meer bewust werden van hun eigen *frames*. Uit de procesbeschrijving blijkt dat deze *frames* zichtbaar werden doordat er *issues* ontstonden: zaken waarover verschillende meningen waren omdat men het niet eens was over het ‘echte’ probleem en de oplossingen. Het formuleren van *frames* en het ontstaan van *issues* traden gelijktijdig op omdat de professionals gedurende het proces bewust werden van hun eigen visie. Dit bleek bijvoorbeeld in de discussies over hoe volhoudend de professional moest blijven in het contact naar de burger: moet men de verantwoordelijkheid bij de burger laten of is het beter als de professional het initiatief houdt? Wanneer stopt het empoweren en wordt het betuttelen? Wanneer is een casus afgesloten? Deze vragen dienden zich aan doordat de professionals de casussen verschillend interpreteerden maar toch probeerden om met elkaar een gezamenlijk standpunt te formuleren. Doordat veel keuzes vaak vanzelfsprekend waren (‘zo doen we het nu eenmaal’), gaf de pilot de mogelijkheid om onderliggende aannames te expliciteren. Impliciete kennis (tacit knowledge) werd geëxpliciteerd, dat wil zeggen kennis die gebaseerd is op persoonlijk inzicht en ervaring en die niet direct in regels of procedures vastgelegd kan worden (WRR 2004a). De professionals vertelden elkaar hoe ze moeilijke gesprekken hadden gevoerd of hoe men had geprobeerd de burger in een bepaalde richting te sturen zoals het stimuleren van het sociaal netwerk.

Door het reflecteren kregen de professionals (nog meer) oog voor de emoties van de burger. De aandacht voor mogelijke psychosociale problematiek werd in eerste instantie door de partnerorganisaties aangewakkerd. Sommige professionals waren dit niet gewend omdat zij gewend waren aan ‘gerichte handelingsvormen en oplossingspatronen’ (Kunneman 1996, p.242). Door de Kanteling ontstond er echter ruimte voor normatieve professionaliteit: ‘vormen van omgang (..) die gebaseerd zijn op emotionele betrokkenheid en communicatieve gelijkwaardigheid en daardoor de betrokkenen ruimte bieden voor reflexieve identiteitsvorming, voor het vinden van een individuele, in het eigen levensverhaal passende verhouding tot de vragen en handelingsmogelijkheden die in het geding zijn’ (Kunneman 1996, p. 243). Normatieve professionaliteit gaat over professionals die ‘nadenken en spreken over (...) keuzes en over de ervaringen, emoties en verlangens die daarbij in het geding zijn, in toenemende mate verbindingen kunnen leggen tussen de existentiële kwaliteit van hun eigen bestaan, hun professionele handelen en de strategische en systemische krachtenvelden waarin zij verwickeld zijn’ (ibid.).



Hierbij moeten we een relativerende kanttekening maken: dit gold niet voor iedere casus of iedere professional. Sommige burgers wilden of konden geen hulp accepteren en daarnaast bleek niet ieder teamlid affiniteit te voelen met een dergelijke diepgaande relatie met de burger. We zagen in de procesbeschrijving dat het proces niet altijd probleemloos verliep. Sommige professionals leken – zeker in het begin van de Kanteling - weinig raad te weten met de emoties van de burger. Het vertrek van de professional uit het eerste Team Zelfregie lijkt tevens een reactie op de aandacht voor de leefwereld die zij blijkbaar te ver vond gaan. Toch kunnen we stellen dat tussen de meeste professionals en burgers een nieuwe vorm van dienstverlening ontstond waarin ruimte ontstond voor de leefwereld van beide partijen. Er werd ‘de mogelijkheid geschapen om een dieper dan hoogstnoodzakelijk contact te leggen’ (Van Unen 2000, p.164). De professionals konden hun betrokkenheid in de Kanteling meer laten zien: zij konden bijvoorbeeld vaker op huisbezoek, meer tijd besteden aan het zoeken naar de juiste interventies of in sommige gevallen zelf uitvoeren. Daarbij was er ruimte in het team om te vertellen wat sommige casussen persoonlijk teweeg brachten waardoor er aandacht was voor de leefwereld van de professional.

Een tweede kanttekening is dat een aantal professionals (gemeentemedewerkers) uit het tweede Team Zelfregie veel minder de behoefte had om in te willen gaan op de leefwereld van de burger. Zij verwoordden deze behoefte als de grens tussen dienstverleners en hulpverleners. Is hier dan toch sprake van normatieve professionaliteit? Wij menen van wel. Volgens Kunneman sluit normatieve professionaliteit ‘technische, op effectiviteit en beheersing gerichte professionaliteit niet uit, maar omvat wel zicht op de beperkingen daarvan (...)’ (ibid.). De professionals waren zich bewust van hun beperkingen. Er werden afspraken gemaakt over onderlinge doorverwijzingen binnen het team en over persoonlijke draagkracht omdat sommigen het ‘te zwaar’ vonden. De teamleden realiseerden zich dat de burgers meer nodig hadden dan de technische interventies en daarom werd onderling gezocht naar oplossingen zodat de leefwereld van de burger niet in het gedrang zou komen.

### ***De frames***

Eerder stelden we vast dat de professionals in hun dagelijkse praktijk opereerden in een door het systeemdenken gedomineerde omgeving. Dit gold met name voor de gemeentemedewerkers die dagelijks in aanraking kwamen met het technisch-rationeel model. Door de Kanteling ontstond er ruimte *naast* het technisch-rationeel model, met aandacht voor communicatie, reflectie en de leefwereld.

We kunnen dus niet stellen dat er in de Kanteling sprake was van louter een tegenstelling tussen normatieve professionaliteit en technische rationaliteit of dat er sprake was ‘van het verdringen van de ene logica door de andere, zodat in iedere situatie slechts één van beide logica’s kan gelden’ (Kunneman 1996, p. 272). De *frames* waaruit de professionals handelden kunnen beschouwd worden als posities op het continuüm van normatieve professionaliteit naar technische rationaliteit. We stellen de *frames* niet als dichotomieën tegenover elkaar, maar als aaneengeschakelde percepties die in meer of mindere mate uitgingen van zowel normatieve professionaliteit als technische rationaliteit. Hoewel sommige professionals meer vanuit technische rationaliteit handelden en anderen meer vanuit normatieve professionaliteit, bleven beide aspecten aanwezig. Beide frames ‘konden legitieme aanspraken laten gelden, die (...) openlijk tegen elkaar in het geding [werden] gebracht, zonder dat de uitslag bij voorbaat [vaststond]’ (ibid., p. 273). De Kanteling kan beschouwd worden als een overgangsgebied tussen systeemwereld en leefwereld waarin steeds veranderende verhoudingen heersten tussen beide *frames* die door lokale variabele invloeden werd bepaald (ibid.). Deze lokale variabele

invloeden zijn onder andere de samenstelling van de twee Teams Zelfregie, de inbreng van de projectleider en het management.

### ***Invloed vanuit het management***

Uit de procesbeschrijving kwam naar voren dat er weinig samenwerking was tussen de professionals en het management. Eerder komt het beeld naar voren waarin het management op afstand bleef tenzij men het nodig achtte om in te grijpen. Op instellingsniveau was de Kanteling relatief klein en mogelijk ontbraken er samenwerkingsbelangen (zie ook Van Delden 2009). Een gevolg hiervan was dat het management weinig rechte contact had met de werkvloer van de Kanteling en de projectleider als tussenpersoon en ‘boodschapper’ optrad. De boodschappen vanuit het management gingen bijvoorbeeld over het tijdschrijven (het bijhouden van de tijdsinvesteringen), het registreren van burgers in het computersysteem (waar de externe professionals geen toegang tot hadden), de kosten- en batenganalyse van de Kanteling. Dit waren de opdrachten die vanuit het management via de projectleider aan de professionals werden opgelegd.

De invloed van de projectleider was begrensd, want sommige voorstellen vanuit het management werden niet ingewilligd door het team. We zagen dit in de procesbeschrijving toen het Team Zelfregie niet akkoord ging met de wens van het management om aanwezig te zijn bij een masterclass. Een ander voorstel van het management dat niet is gehonoreerd – en niet in de procesbeschrijving stond – was de wens om de burgers uit te nodigen bij de casuïstiekbesprekingen. Ondanks dat dit voorstel meerdere keren op de agenda stond, bleven de professionals bij hun standpunt om dit te weigeren. Zij wilden namelijk de vrijheid houden om vrijuit te kunnen spreken over de burger.

Een ander voorbeeld was het schrijven van een brief aan de burger, die na afloop van ‘het keukentafelgesprek’ zou worden opgesteld met daarin een samenvatting en de gemaakte afspraken. Ondanks dat het management meer dan een jaar hier op had aangedrongen, zijn dergelijke brieven nooit geschreven omdat de professionals daar het nut niet van inzagen:

*‘Een andere vraag vanuit de projectgroep is de brief. Een dergelijke brief is niet verstuurd naar de burger. Het Team Zelfregie mist een helder format. Daarnaast scheidt een brief weer de afstand die men juist wil vermijden. Ook de doelgroep van de pilot leent zich niet altijd voor een brief (laaggeletterd, verslaafd, dakloos). Er wordt daarentegen vaker gebeld en/of op huisbezoek gegaan’ (oktober 2011.)*

Een andere wens van het management die niet (direct) werd uitgevoerd was het opstellen van een ‘gekantelde vragenlijst’. Aan de hand van deze lijst zou de integrale intake uitgevoerd worden, wat ook in het eerste voorstelplan over de Kanteling afgesproken was. De professionals wilden echter meer tijd krijgen en vroegen om uitstel, zo bleek uit de notulen:

*‘Na discussie over de structuur en inhoud van het intakegesprek wordt besloten om geen vragenlijst te gebruiken. De pilot is bedoeld als uitdaging om iets nieuws te ontwikkelen en het is goed om blanco te beginnen. Daarnaast is het nadrukkelijk de bedoeling om vraaggericht te werken i.p.v. aanbodgericht. Een vragenlijst brengt al snel beperkingen met zich mee (de vraag achter de vraag staat niet op het lijstje). (...) Het is juist de bedoeling dat een ieder met haar eigen expertise meedoet aan de pilot. (...) Besloten is dat een ieder op haar eigen manier de verslaglegging doet. Zo kan men van elkaar leren en zal op termijn gewerkt worden met een uniforme verslaglegging’ (april 2010).*

Pas na vijf maanden had het Team Zelfregie met elkaar een format bedacht voor de integrale intake en verslaglegging (zie bijlage 7). Het management had zich niet bemoeid met de inhoud van de lijst.

De professionals gaven met deze voorbeelden het signaal af dat zij over meer praktijkinzicht beschikten dan de managers en dat zij bevoegdheden wensten om zelf beslissingen te mogen maken. De *frames* van de professionals waren gericht op meer zeggenschap over het eigen werk; een gezamenlijke verantwoordelijkheid om een 'kwalitatief goed 'product' neer te zetten en vertrouwen om problemen zelf op te lossen (Vermeer & Wenting 2012). Hieruit blijkt dat de professionals wilden opereren als een zogeheten zelfsturend team. Zelfsturing houdt in dat het management zich op afstand houdt en loslaat, zelfs als er problemen ontstaan. Het zijn namelijk de professionals die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren en organiseren van het werk (ibid.).

De managers bleven overigens de kaders bepalen en invloed uitoefenen op de Kanteling. Het Team Zelfregie vroeg bijvoorbeeld via de projectleider toestemming aan het management om naast Wmo-vragen ook burgers met een Wwb-uitkering in de Kanteling op te nemen. Het management ging akkoord, maar hieruit blijkt dat de beslissingen van het managers uiteindelijk bepalend waren. De managers uitten via de projectleider hun zorgen over het vervagen van de grens tussen dienstverleners en hulpverleners. In een enkel geval leidden hun zorgen tot actie om deze grens te bewaken. Het management greep soms ongeveerd in, door bijvoorbeeld rechtstreeks contact te zoeken met teamleden over zaken die zich binnen het team afspeelden.

Het lijkt erop dat het management in de Kanteling zowel faciliterend als disciplinerend optrad (WRR 2004b, p. 152). Het management schiep bepaalde voorwaarden voor het professionele werk waardoor de professionals een zekere autonomie hadden. Het management bemoeide zich niet inhoudelijk met individuele casussen, maar de professionals waren ook niet geheel autonoom. In het reguliere werk trad het management meer disciplinerend op vanwege de 'disciplinerende van het werk om de efficiëntie te verhogen, om de kwaliteitsnormen te standaardiseren en om de professionals te 'dwingen' om zich te houden aan procedures en afspraken' (ibid.). Dit zagen we in het vorige hoofdstuk en het blijkt tevens uit de interviews met de professionals (zie hoofdstuk zes). Een professional verwoordde dit als volgt:

*'Mijn ideaalplaatje is dat er een besef en een begrip is. En dan kom je bij het management uit. (...) En dat je dan ruimte hebt voor die klant die meer aandacht nodig heeft, dat je die aandacht ook kan geven. Dan maak je je eigen inschatting en dan heb je meer handelingsvrijheid. En dat er vertrouwen is vanuit het management dat je het professioneel oppakt. En dat je daarin ondersteund wordt.'*

### **5.2.1 Samenvatting en conclusies: de invulling van de Kanteling door de professionals**

De professionals hebben in de Kanteling een ommezwaai doorgemaakt. Het dagelijks handelen – en dan vooral van de gemeentemedewerkers – is geënt op het systeemdenken waarin volgens vaste procedures (het broodroostermodel) burgers worden geholpen. Centraal staat beheersing (van werkprocessen en uitkomst) van de werkzaamheden om zo efficiënt mogelijk het gewenste resultaat te behalen. De interventies zijn gebaseerd op het model van technische rationaliteit waarin alleen oog is voor een subprobleem dat met passende middelen (dat wil zeggen: passend binnen de kaders) wordt opgelost. Met de Kanteling werd een verandering in de dienstverlening beoogd. De professionals zouden de politiek-normatieve

aspecten van de dienstverlening aandacht gaan geven. Dat wil zeggen een gezamenlijke zoektocht naar de meest passende oplossingen met oog voor empowerment, eigen verantwoordelijkheid, ontplooiingskansen, leefwereld en communicatie. De praktijk liet zien dat beide polen aanwezig waren en dat de handelwijze van de professional in de Kanteling veranderde. De professionals werden zich bewust van het eigen handelen en denken. Dit had in eerste instantie een praktisch doel, omdat ieder teamlid de persoonlijke expertise moest etaleren vanwege de zoektocht naar de meest passende interventie. Vervolgens werd er ook meer gereflecteerd op het eigen handelen, waardoor men oog kreeg voor andere mogelijkheden. De aandacht voor mogelijke psychosociale problematiek groeide en de professionals realiseerden zich welke beperkingen er aan technische rationele oplossingen kleven. Vanwege dit inzicht, en omdat men met elkaar een gezamenlijk standpunt moest formuleren omtrent de interventies voor de burger, ontstond er ruimte voor normatieve professionaliteit. De eigen leefwereld en die van de burger kwamen aan de oppervlakte en werden bespreekbaar gemaakt in het team. Dit betekende niet dat het systeemdenken verdrongen werd door de leefwereld, maar beide bestonden naast elkaar. De professionals leken dit proces het liefst met zo min mogelijk inmenging van het management te willen volbrengen. De afstand van het management tot de dagelijkse praktijk leidde ertoe dat er weinig contact was tussen hen en de professionals over de praxis van de Kanteling. De professionals traden het liefst op als een zelfsturend team vanwege de behoefte aan autonomie en vertrouwen.

In het onderstaande schema worden de verschillende *frames* zichtbaar. De context beleid/bestuur hebben we in de vorige paragraaf behandeld. In deze paragraaf stond de context professionals centraal.

Tabel *frames* naar context:

	Context Beleid/bestuur	<b>Context Professionals</b>	Context Management
Verwijzingen naar beleid/bestuur	Verschillende visies op de gemeente namelijk NPM (de gemeente als bedrijf) versus de Kanteling (de gemeente als onderdeel van de activerende verzorgingsstaat )	Verschillende visies op handelen namelijk beheersing versus communicatie	
Verwijzingen naar uitvoering	Verschillende visies op dienstverlening namelijk Klantbenadering (de burger als klant) versus Burgerschapsbenadering (de burger als 'goede' burger )	Interventies met aspecten van zowel technische rationaliteit als normatieve professionaliteit	
Verwijzingen naar managing	Verschillende visies op de splitsing tussen beleid en uitvoering namelijk functiescheidingen (de specialist) versus integraal (de generalist)	Verschillende vormen van leiding namelijk disciplinerend en zelfsturend	

### **5.3 Het management**

In de vorige paragraaf bleek dat de professionals in de Kanteling een persoonlijke ontwikkeling doormaakten. Hiervoor was ruimte en tijd nodig. Echter, in deze paragraaf zal blijken dat het management deze ruimte niet kon of mocht blijven aanbieden. Voor een groot deel is dit te wijten aan de prioriteitstelling (er speelden interne problemen) en het gericht zijn op producten en meetbare indicatoren in plaats van de kwaliteit van de processen. Net als de professionals werd het management geconfronteerd met politieke strategieën waardoor beperkingen en mogelijkheden voor een groot deel waren vastgelegd. We laten nu zien hoe het management hiermee omging.

#### ***Verantwoordingsplicht***

In het begin van de pilot hield het management zich vooral bezig met faciliteiten. Het regelen van een spreekkamer, rechtstreekse telefoonnummers, de visitekaartjes, Q&A-lijsten, kortom allerlei zaken die veel tijd in beslag namen en eigenlijk relatief snel in orde gemaakt zouden kunnen worden. We beschreven de zogeheten boedelscheiding: scheiding tussen beleid en uitvoer. Eén van de kritieken op de boedelscheiding is dat er een verregaande controle ontstaat op de uitvoering. ‘De verantwoordingsplicht wordt een doel op zichzelf. Afrekenen staat centraal en de bureaucratiserende en juridiserende gevolgen zijn voelbaar en merkbaar (...) Het risico is groot dat niet de inhoud maar het voldoen aan de procedure leidend wordt’ (WRR 2004b, p. 232). Bijkomende consequentie van de boedelscheiding is het gericht zijn op risicobeperking omdat men uitgaat van meetbare output (ibid.). In de procesbeschrijving lijkt de risicobeperking te worden bevestigd door uitspraken over een “afrekencultuur”. Hoewel de managers dus vanuit hetzelfde *frame* handelden, lijkt dat geen garantie op eensgezindheid. Een voorbeeld hiervan zagen we in de bijeenkomsten over de implementatie van de Kanteling. In het logboek werd opgemerkt dat na zes uren praten over de implementatie, er nog steeds geen concrete besluiten genomen waren. Toen de projectleider/onderzoeker naar een verklaring vroeg, sprak een collega over ‘ego’s’ en een andere collega verklaarde dat *‘iedereen heel helder wil hebben wiens verantwoordelijkheid iets is, om dus te voorkomen dat je daar afgerekend op wordt’*.

In het NPM staan de doelen (de wat-vraag) los van de middelen (de hoe-vraag) en de actoren (de wie-vraag), omdat prestaties (de output, het product) centraal staan (WRR 2004a.). Afwijken van de prestaties wordt zoveel mogelijk vermeden, omdat men immers het risico loopt om hiervoor aansprakelijk gesteld te worden. Het *frame* van het management heeft een sterke neiging naar de verantwoordingsplicht: vasthouden aan eigen verantwoording ter voorkoming van de afrekening. We zagen dit in het fragment over een bijeenkomst waar de directeur werd gevraagd om meer draagvlak te creëren voor de Kanteling (*‘Maar zij kaatste de bal weer terug: nee, zij was niet het probleem en ook niet de andere directeur. Het probleem is volgens haar de wethouder’*). De betrokken managers hielden vast aan de eigen verantwoordingsplicht, met andere woorden, iedereen voldeed aan de procedures zodat de eigen verplichte taken uitgevoerd werden, los van de vraag of deze daadwerkelijk in overeenstemming waren met andere doelen. Hetzelfde zagen we bij het coördinatieprobleem tussen het Sociaal Domein en het uitvoerend cluster. In dezelfde maand werden hun – met elkaar strijdige - boodschappen verspreid (over de gewenste omslag in de dienstverlening als gevolg van de decentralisatie en de ‘basis op orde’). Een andere situatie uit de procesbeschrijving die dit *frame* bevestigt was de volgende. Medio 2011 werd vanuit de afdeling ‘beleid’ gestart met de voorbereidingen op de implementatie. De clustermanager van de afdeling ‘uitvoering’ had intussen geheel andere ideeën en volgens hem zou de Kanteling niet doorgezet worden. Hoewel de betrokken managers van elkaar wisten dat er verschillende ideeën waren over de implementatie van de Kanteling, leken er geen eenduidige afspraken te

zijn. De voorbereidingen op de implementatie bleven namelijk vanuit ‘beleid’ nog een jaar lang doorgaan, terwijl het management van de afdeling ‘uitvoering’ al voorzag dat de Kanteling na de pilot zou beëindigen.

### ***Gebrekkig vertrouwen in de kwaliteit van het proces***

Het resultaat van het streven naar meetbare prestaties en afbakening van verantwoordingsplichten in de Kanteling, werd vooral zichtbaar aan het begin en aan het einde van de pilot. De keuze om aan het begin van de pilot de Kanteling niet geheel in te voeren, was vanwege de meetbare prestaties (omdat anders de normtijden niet behaald zouden worden) en de verantwoordingsplicht (de Kanteling mocht niet leiden tot verslechtering van de dienstverlening). De beslissing aan het einde van de pilot om de Kanteling niet te implementeren hing samen met verantwoordingsplichten (vanwege andere politieke prioriteiten) en het gebrek aan voldoende betrouwbare meetbare prestaties. De uitvoering van de Kanteling liet zich echter niet zo makkelijk in meetbare prestaties managen vanwege de op dat moment geldige meetinstrumenten. In deze fase van de Kanteling ging het niet zozeer om een kwantificeerbaar product maar daarentegen meer om de kwaliteit van het proces.

De Kanteling kan beschouwd worden als een vorm van maatschappelijk ondernemen, dat in dit geval intern plaatsvindt. ‘Hierbij gaat het vooral om het introduceren van nieuwe procedures en werkwijzen binnen een organisatie’ (WRR 2004b). We zagen dat de zogeheten procesoptimalisering gelijktijdig plaatsvond met de Kanteling. Met procesoptimalisering beoogde men een verbetering van werkprocessen en wilde men klantgerichter en bedrijfsmatiger gaan werken. De resultaten van procesoptimalisering kon in meetbare indicatoren geconstateerd worden (doorlooptijd, levertijd etc.). In de Kanteling werd daarentegen met ‘zachte instrumenten’ gemeten door interviews met de burgers en de ervaringen van de professionals kenbaar te maken. De Kanteling was een leerproces en ‘harde instrumenten’ konden de resultaten niet voldoende in kaart brengen. Het management wilde desondanks meer cijfers over de Kanteling. In de procesbeschrijving staat dat ‘er moest meer duidelijkheid komen’, omdat de gevolgen ‘*managerial en financieel moesten passen*’. De projectleider ging met een adviesbureau de financiële consequenties onderzoeken, maar dit bleek lastig te zijn. Achteraf kunnen financiële baten vastgesteld worden, maar toekomstige scenario’s zijn nooit volledig voorspelbaar.

De verwachte baten waren gebaseerd op de uitspraken van de geïnterviewde burgers. Door bijvoorbeeld te berekenen wat de baten zijn als iemand stelde dat zij zonder de ontvangen hulp geen werk had gevonden, uit huis zou zijn gezet et cetera. De professionals meenden ook dat de tijdsinvestering (in de integrale intake, in het contact met de burger en andere instanties) zich zou terugverdienen. De problemen van de burgers zouden namelijk beter worden opgelost. In hoofdstuk zes vertellen de professionals over de kansen van de Kanteling, bijvoorbeeld:

*‘Ik denk dat dit ook kostenbesparend is. Als je veel samenwerkt en regelmatig na-controles doet, dan kun je wel kosten besparen. Je bent er eerder bij. In plaats van formulieren meegeven, die moeten weer opgevoerd worden, dat kost allemaal tijd’.*

Het rapport van het adviesbureau met daarin de bevindingen van de professionals dat de kosten en baten van de Kanteling bijna tegen elkaar opwegen, werd niettemin onvoldoende betrouwbaar bevonden. Het management is vervolgens niet in gesprek gegaan met de professionals over hun bevindingen, wat zoveel betekent dat het management zich bleef concentreren op meetbare producten.

In de procesbenadering is er ruimte voor ervaringskennis van de professionals en telt deze ook mee in de besluitvorming (WRR 2004b, p. 210). Vanuit zo'n *frame* is men gericht op leren, op vertrouwen in de professionals, heeft men oog voor de context en vindt informatie-uitwisseling plaats door middel van een dialoog tussen het management en professionals. In dit geval betekent het ook dat het management vertrouwen zou hebben gehad in de professionals toen zij beargumenteerden dat de Kanteling kostenbesparend is, alhoewel de winst niet geheel naar de gemeente ging, maar ook naar andere partners/organisaties.

Er zijn argumenten waarom de Kanteling zich beter leende voor een procesbenadering dan voor een productbenadering. Ten eerste zagen we in de voorgaande paragraaf de ontwikkeling in normatieve professionaliteit. De Kanteling was een persoonlijk proces van de professionals dat soms gepaard ging met twijfels, met vragen en nieuwe inzichten. Ten tweede was het product van de Kanteling niet volledig te meten in cijfers. Het product werd zichtbaar in de ervaringen van de professionals (en van de burgers). In een procesbenadering zouden deze meegenomen worden in de besluitvorming en had er een dialoog plaatsgevonden met de uitvoerders van de Kanteling, zoals over waarom de Kanteling een betere vorm van dienstverlening is.

Het management heeft in de Kanteling wel de ruimte gegeven voor de uitvoering, maar kon of wilde de kwaliteit van het proces niet als eindresultaat goedkeuren. Net als de professionals werd het management geconfronteerd met politieke strategieën die al bepaald waren, waardoor de vraag is hoe groot hun mogelijkheden waren om af te wijken van de productbenadering. De ruimte hiervoor was nu beperkt; ook zij zijn misschien 'slachtoffer van bedrijfsmatige prestatiesystemen' (Noordegraaf 2008, p.33).

### **5.3.1 Samenvatting en conclusies: de ruimte die het management bood**

De ontwikkeling in de vorige paragraaf liet zien dat de professionals in de Kanteling de ruimte van het management kregen om te experimenteren. In deze paragraaf zien we dat het management zelf gebonden is. Een mogelijke verklaring vinden we in het *frame* dat gericht is op het beheersen en controleren van de uitkomsten in de Kanteling. Vanuit NPM is dit namelijk een doelmatige manier van handelen. Het gaat immers om een bedrijfsmatige manier van managen waarin men afgerekend wordt op meetbare prestaties. Een gevolg is dat het management zich moet verantwoorden voor de resultaten met als (onbedoeld) effect dat men risico's mijdt en de eigen taken centraal stelt.

De Kanteling was meer geschikt voor een procesbenadering dan voor de productbenadering. Vanuit dit *frame* zou het management idealiter de ruimte geven aan de ervaringskennis van de professionals; aan de context van resultaten en heeft men vertrouwen in het oordeel van de professionals. De realiteit was echter anders en we zagen een grote nadruk op meetbare prestaties in de Kanteling. In plaats van het integreren van de kennis werd de kennis opgesplitst in berekenbare, kwantificeerbare gedeelten. Het management heeft geen pogingen ondernomen om de resultaten van de Kanteling als voldoende legitiem te kwalificeren, waardoor er sprake was van botsende *frames* tussen het management en de professionals.

We kunnen deze *frames* ook interpreteren als een botsing tussen het complexiteitsvraagstuk en 'het paradigma van simplificatie' (Morin 2008, p.5). De rationele en functionele modellen doen volgens hem geen recht aan de werkelijkheid, omdat we hiermee alles reduceren en versimpelen van wat wij 'werkelijkheid' noemen. De werkelijkheid is echter niet in haar geheel te kennen, daar we slechts in staat zijn om een deel van de werkelijkheid te zien. De

uitkomst van de Kanteling was tijdens deze fase niet in betrouwbare ‘harde’ cijfers uit te drukken, omdat de werkelijkheid zich niet laat beheersen. De betrokkenen zouden zich de vraag kunnen stellen of het niet beter was om vanuit open systemen te denken en te erkennen dat een gesloten (product)benadering – zoals Morin stelt – ‘schadelijk’ is voor de professionals en de burgers. In de volgende paragraaf zal blijken dat de professionals niet tevreden zijn met het huidige *frame* van het management.

In het onderstaande schema worden de verschillende *frames* zichtbaar binnen de drie contexten en op alle niveaus waarmee de Kanteling in aanraking kwam.

Tabel *frames* naar context:

	Context Beleid/bestuur	Context Professionals	Context Management
Verwijzingen naar beleid/bestuur	Verschillende visies op de gemeente namelijk NPM (de gemeente als bedrijf) versus de Kanteling (de gemeente als onderdeel van de activerende verzorgingsstaat )	Verschillende visies op handelen namelijk beheersing versus communicatie	Handelen op basis van controleren en afrekenen als gevolg van de organisatiecultuur
Verwijzingen naar uitvoering	Verschillende visies op dienstverlening namelijk Klantbenadering (de burger als klant) versus Burgerschapsbenadering (de burger als ‘goede’ burger )	Interventies met aspecten van zowel technische rationaliteit als normatieve professionaliteit	Gericht op meetbare indicatoren (in contrast met een procesbenadering)
Verwijzingen naar managng	Verschillende visies op de splitsing tussen beleid en uitvoering namelijk functiescheidingen (de specialist) versus integraal (de generalist)	Verschillende vormen van leiding namelijk disciplinerend en zelfsturend	Afbakening van taakopvattingen door verantwoordingsplicht

#### **5.4 Een terugblik door de professionals**

Drie maanden nadat de Kanteling was beëindigd zijn het Team Zelfregie, de projectleider en haar opvolger bij elkaar gekomen om over de ontwikkelingen van de pilot te praten<sup>41</sup>. In deze bijeenkomst werd teruggeblikt op verschillende aspecten van de Kanteling. De uitspraken bevestigen een aantal *frames*.

#### **Condities**

We beginnen met uitspraken over de professionele ruimte. De projectleider vroeg of het team verder gaat met de kantelwerkwijze, ook al is de Kanteling nu stopgezet:

Gemeentemedewerker: *‘ja, de vraag stellen is in feite al het antwoord. Als je de condities niet hebt...’*

Partnerorganisatie: *‘dat is moeilijk.. Als het nu al niet meer leeft, wat zal er dan veranderen? Ik denk dat de mensen van de pilot toch wel een andere visie houden, dan toch wel kijken ‘wat er is er nog meer nodig?’*

<sup>41</sup> Bij deze bijeenkomst waren vijf gemeentemedewerkers, twee partnerorganisaties en de projectleider aanwezig,



De meeste gemeentemedewerkers zijn van mening dat het geen zin geeft om als individu door te gaan met de Kanteling omdat de condities ontbreken:

*Gemeentemedewerker: Als dat niet gebeurt, dan hangt het af van individuen en dan blijft het afhankelijk of het blijft. Bij ons heb je wel mensen die tegen de stroom ingaan, omdat het in die mensen zo zit. Maar hoe hoger de druk wordt opgevoerd om op tijd klaar te zijn, dan worden die condities kleiner. Of je moet een andere baan gaan zoeken. Daar hangt of valt het mee. Mijn vraag is: wat kunnen wij er aan doen? En dat is beperkt. Je kan met je teammanager praten. En zelf blijven doen wat je belangrijk vindt. Maar als er geen voorwaarden zijn... .*

Op de vraag van de projectleider of het beëindigen van de Kanteling het werkplezier beïnvloedt denkt men verschillend:

Gemeentemedewerker 1: *Dat wil ik eigenlijk niet*<sup>42</sup>.  
Gemeentemedewerker 2: *Wat niet?*  
Gemeentemedewerker 1: *Wat er nu gebeurt, met [de Kanteling]. Ik neem het ter kennisgeving aan, ik heb er wel een mening over, maar ik wil het niet groter maken dan het is. Ik wil het los zien van mijn huidige werk. Ik sta het niet toe dat het mijn werk negatief beïnvloedt*  
Projectleider: *Dus je zegt: het beïnvloedt wel, maar ik probeer het niet toe te laten.*  
Gemeentemedewerker 1: *Ja, in de basis zijn we allemaal heel enthousiast bezig geweest. En wordt nu de plug eruit getrokken. Ja.. En dan kun je wel als een soort Robin Hood proberen om van anderen de boel te veranderen. Maar dat zijn illusies.*  
Gemeentemedewerker 2: *Maar je kunt het ook proberen zonder de illusie te hebben dat het helpt. Gewoon omdat je het zelf... tenminste, zo sta ik er in.*

Uit deze uitspraken blijkt dat de huidige *frames* in de gemeentelijke organisatie ongeschikt zijn om te werken zoals in de Kanteling. Er ontbreken bepaalde condities zoals tijd en ondersteuning vanuit het management. De meeste professionals ervaren onvoldoende bewegingsruimte om als individu verder te gaan met kantelen.

### *Botsende frames*

De botsing tussen de *frames meetbare indicatoren versus procesbenadering* verwoordden de professionals als volgt:

*Gemeentemedewerker: '[De Kanteling] is ook een gebied dat niet in harde cijfers te vangen is, en dat moet je ook niet willen. Daar loop ik echt tegen aan. Men is gek op cijfers maar dat slaat nergens op. Je mist dan iets wezenlijks, maar dat moet je wel van te voren erkennen. En ook hier met de pilot wil men harde cijfers anders wordt het van tafel geveegd. Dat hadden we eigenlijk van te voren moeten zeggen: dat kan niet. Maar dan moet je wel die bereidheid zien te krijgen'.*

*Opvolger projectleider: 'De vraag die ik keer op keer kreeg, was "hoezo moet er nog een vervolg komen?" En dan moest ik uitleggen dat in de pilot de methodologie centraal stond en niet zozeer alle cijfermatige dingen. Dat besef ontbrak en ik moest*

---

<sup>42</sup> De nummers achter de gemeentemedewerkers geven aan dit binnen een fragment verschillende gemeentemedewerkers meepraatten. De nummers verwijzen niet iedere keer naar dezelfde gemeentemedewerkers.

*dat keer op keer uitleggen. Maar de Sociale Dienst heeft sowieso nu alle prioriteit en welke cijfers er ook waren uitgekomen, eerst moet de basis op orde zijn'.*

De botsing tussen de frames klantbenadering versus burgerschapsbenadering komt ook ter sprake:

Gemeentemedewerker 1: *Om iemand goed op de rit te krijgen, daar moet je wel de tijd voor krijgen.  
(Instemmend ge-ja)*

Partnerorganisatie 1: *Ik denk dat er een hele grote groep mensen is, die dat nodig heeft. Je kan niet verwachten van iedere burger die komt, dat ze 100% gemotiveerd zijn. Die zitten vaak nog in andere processen en die moet je de tijd gunnen, ook om het te begrijpen en om het psychisch allemaal te kunnen behappen.*

Gemeentemedewerker 1: *Voordat je iemand op een traject hebt, dat stuk daarvoor, dat wordt dus gewoon zakelijk. Dat heeft met geld te maken, met tijd.*

Partnerorganisatie 1: *Ja, ik snap wel waar het vandaan komt.. maar toch..*

Gemeentemedewerker 2: *Maar in welke richting moet je dat dan zoeken? Is dat dienstverlening? Of is dat hulpverlening?*

Projectleider: *Maar is die scheiding wel wenselijk?*

Gemeentemedewerker 1: *Vroeger had je de bijstandmaatschappelijkwerker, toen was het een mix.*

Deze professional gebruikt het onderscheid tussen hulpverleners en dienstverleners als argument om voortaan zijn taken af te bakenen:

Gemeentemedewerker: *Wat mij een mooi inzicht gaf, is dat je hebt hulpverlening en dienstverlening. Ja, logisch zou je zeggen.. maar voor mij wat dat helemaal niet logisch. Dat liep bij mij wel door elkaar. En ik heb dus een dienstverlenend beroep en als je dat niet leuk vindt, dan moet je een ander beroep zoeken. Dat onderscheid, dat vond ik van grote waarde voor mijn eigen visie.*

(Projectleider: *Wat weet je dan nu meer?*)

Gemeentemedewerker: *Waar de grenzen liggen. Ik ben dienstverlener. En niet meer. Als iemand dan zegt: "ik zit in de re-integratie", voor mij ging dat dan altijd over het motiveren van mensen, dat schijnt dus niet helemaal zo te zijn. (lacht schamper) (...) Maar mijn dienst zit er dus in dat ik mensen op de juiste rit krijg, en dan moet je wel weten hoe iemand in elkaar steekt. Maar daar wordt dus weer op beknibbeld, iemand moet snel daar naartoe en de ander daar naartoe. Dus kennelijk verleen ik alleen maar een dienst, "je moet daar naartoe". En meer niet. En daar wordt dan hulp geboden. Misschien moet ik daar wel gaan werken (lacht schamper).*

De professionals zijn het eens over dat de burgerschapsbenadering meer interventies van professionals vraagt. Onderling is men het niet eens of dit onder dienstverlening of

hulpverlening valt. Sommige professionals vinden dat in de dienstverlening ruimte hoort te zijn voor de burgerschapsbenadering (zoals in het voorbeeld re-integreren naar werk) maar door tijdsdruk zien ze zich genoodzaakt om meer technisch-rationeel te handelen.

### **Organisatiecultuur**

De professionals wijten de beëindiging van de Kanteling aan de cultuur binnen de gemeentelijke organisatie. Hieronder volgt het gesprek:

Gemeentemedewerker 1: *Je moet zogenaamd open en transparant zijn.*  
Gemeentemedewerker 2: *Maar wel met een eigen agenda.*  
Gemeentemedewerker 1: *Exact, en daar heb ik zo'n hekel aan.*  
Gemeentemedewerker 2: *Dat is hier wel een cultuur.*  
Gemeentemedewerker 1: *Dat is zo treurig hier.*  
Gemeentemedewerker 2: *Daar is de pilot echt een voorbeeld van. Ik spreek hier ook over met mijn teammanager, en dan zeg ik ook: wat verwacht je nou van mij, dat ik meega in deze trieste zooi? Het is gewoon acteren. Ik heb de cursus 'politieke sensitiviteit' gevolgd, maar daar leer je niet hoe je gehaald moet acteren.*  
Gemeentemedewerker 3: *Je leert niet hoe de machtsvelden zich hier bewegen.*  
Gemeentemedewerker 2: *Slachveld is een beter woord.*  
Projectleider: *Maar als je weet hoe het werkt, kun je dan misschien wel iets goeds bereiken?*  
Gemeentemedewerker 3: *Ja, als je het achter je ellebogen hebt.*  
Projectleider: *Maar hoe verander je culturen?*  
Gemeentemedewerker 1: *Het ligt aan niemand. Dat is altijd het probleem. Als je niet wilt ziet wat ieders aandeel is en daar goed naar luistert en daar open en eerlijk naar kijkt, en van daaruit besluit van hoe gaan we dit aanpakken? Dan zal je altijd dit soort problemen houden. En er is geen leider die zegt, we gaan het anders aanpakken. Omdat je met politieke afhankelijkheden zit, dus is ook wel beetje eigen aan politieke organisaties. Dat spel moet je kunnen spelen en beseffen dat het iedere keer weer opnieuw zal plaatsvinden. Ik werk hier nu [al jaren] en het herhaalt zich al [die tijd]. Heel bizar. (...)*

De professionals lijken te reageren op *het frame handelen op basis van controleren en afrekenen*. Ze beschrijven een cultuur waarin het management gericht is op eigen taakopvattingen en geen oog heeft voor het groter belang. De eigen taakopvattingen hangen volgens de professional nauw samen met de hiërarchie binnen de organisatie en het politieke karakter van de organisatie, of zoals deze professional verwoordt:

*'Je hebt hier veel meer te maken met politieke wisselingen en politieke kleuren die allemaal een stempel willen achterlaten'.*

### **Afsluiting**

De professionals vinden het jammer dat de Kanteling voorbij is:

Gemeentemedewerker: *'Ik vind het wel heel jammer, ik had het graag willen uitbouwen en verder uitgediept. Nog meer willen induiken. Toen mijn teammanager zei: "dit kan niet meer, hier hebben we geen tijd meer voor, we moeten nu eerst zelf zaken op orde krijgen", dat vond ik wel heel jammer. Ik snap het wel, het is gewoon*

*paniek over wat er nu allemaal niet goed is. Maar ik dacht wel, een nachtje erover slapen kan geen kwaad. Toch een lange tijd'.*

Men heeft de samenwerking als positief ervaren. Deze professional heeft zowel aan het eerste als aan het tweede Team Zelfregie deelgenomen en vond de overgang probleemloos gaan:

Gemeentemedewerker 1: *'De doorloop van team 1 naar team 2 ging eigenlijk heel natuurlijk. In team 1 werd heel veel geprofessionaliseerd en dat is toen op een gegeven moment hier aangekaart en toen ontstond er een mooie mix, van helderheid waarin je toch zorgvuldig bent. Zonder dat je alleen maar op de hulpverlenerkant gaat zitten, hé (naam professional)? (lacht)*

Gemeentemedewerker 2: *Ik denk niet dat ik zo goed in team 1 had functioneren.*

Gemeentemedewerker 1: *Maar in mijn beleving was het wel één lijn terwijl het toch andere mensen zijn. Er werd niet gezegd, van we gaan nu weer anders werken'.*

De professionals hopen dat er nog een vervolg gaat komen:

Gemeentemedewerker 1: *'Ik denk wel dat er veel invloed is vanuit de pilot op individuen, in ieder geval als ik voor mezelf spreek, van hoe je werkt, hoe je denkt et cetera*

Gemeentemedewerker 2: *Ik denk dat het ook wel afhangt van de mensen zelf in het team, ik merk dat er nog wel mensen in mijn team naar mij toekomen en zeggen "dit is een echte kantelklant". Dus het hangt af van de mensen.*

Opvolger projectleider: *Ik heb mij gefascineerd en tegelijk zie ik hoeveel erin is geïnvesteerd, dus ik hoop echt dat er nog iets gaat gebeuren'.*

#### **5.4.1 Samenvatting en conclusies: een evaluatie van de Kanteling**

De professionals zijn teleurgesteld dat de Kanteling op deze manier is beëindigd, omdat zij hoopten op een doorontwikkeling. Terugkijkend vond het Team Zelfregie de samenwerking prettig; men heeft geleerd over zichzelf en van anderen.

Veel aandacht ging uit naar het management en de cultuur binnen de organisatie. Volgens de gemeentemedewerkers opereren veel managers oneerlijk door alleen vanuit eigenbelang te handelen. Dit zou ten koste zijn gegaan van de Kanteling. Zij vinden het geen optie om individueel verder te gaan met het kantelen omdat de steun vanuit het management ontbreekt. Daarnaast zien de gemeentemedewerkers geen ruimte door de tijdsdruk die toegenomen is vanwege de interne problemen.

Een aantal *frames* lijkt te worden bevestigd. Men ervaart spanning tussen enerzijds de klantbenadering waarin men technisch-rationeel moet handelen vanwege de eisen die de meetbare indicatoren met zich meebrengen, en anderzijds de burgerschapsbenadering waarin de professional de ruimte krijgt om de burger 'op de rit te krijgen'. Deze laatste benadering laat zich echter volgens de professionals niet in cijfers dwingen, anders zou men 'iets wezenlijks missen'. De professionals verwijzen hier naar de meetinstrumenten die op dat moment bepalend waren, zoals de wachttijden en doorlooptijden. Om de kwaliteit te meten zijn er andere instrumenten nodig. Daarnaast is ook de bereidheid om te investeren nodig en de professionals lijken het gebrek aan durf te hekelen.

De hierboven geciteerde uitspraken staan niet op zichzelf. De uitspraken over de voorwaarden aan de Kanteling; over het verschil tussen dienstverleners en hulpverleners en over de organisatiecultuur worden in het volgende hoofdstuk waarin de professionals aan het woord komen, meer uitgediept.

## ***Hoofdstuk zes. De professionals over hun professie, competenties en de Kanteling***

### ***Inleiding***

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk onderzoeken we wat de professionals verstaan onder het begrip ‘kantelen’. We gaan in op hun beeld van de burger en welke gedachten zij hebben over de uitvoering van de Kanteling. Daarnaast beschrijven de professionals hun eigen professionaliteit en gaan we kijken hoe die in verhouding staat tot de Kanteling. In paragraaf 6.2 laten we professionals aan het woord over de opbrengsten voor de burger. We schetsen een ruwe tweedeling tussen professionals die positieve effecten zien van de pilot en professionals die twijfels hebben over de uitkomsten. In de laatste paragraaf (6.3) gaan we in op de invloed van de Kanteling op de professionaliteit. Is er een effect op kennis, vaardigheden en motivatie? Hoe ervaart men hun professionele ruimte en is er een verschil met de bewegingsvrijheid in de pilot? We staan tevens stil bij de opbrengsten van de samenwerking en de kansen die de pilot biedt.

Voor een overzicht van alle geïnterviewden en hun functies, verwijzen we naar bijlage 4.

### ***6.1 Het kantelen volgens de professionals en hun rol in het kantelen***

In deze paragraaf verkennen we de gedachten over de Kanteling en aspecten die voor de professionals belangrijk zijn. Vervolgens beschrijven we de gedachten van de professionals over hoe zij de burger als cliënt zien en als ‘verantwoordelijke’ burger in de samenleving. Daarna gaan we de professionele eigenschappen, die volgens de professionals belangrijk zijn voor hun handelen en denkwijze, in kaart brengen.

### ***Gedachten over het kantelen***

Aan het begin van de pilot was er weinig meer bekend over de Kanteling, dan dat het compensatiebeginsel van de Wmo beter ingevuld moet gaan worden. In de mail waarmee het promotieonderzoek startte, schreef de toenmalige projectleider medio 2009:

*‘Het volgende is aan de hand: in het kader van de Wmo zijn alle gemeenten verplicht om meer vraaggericht te gaan werken. Dit zogenoemde compensatiebeginsel (uitgaan wat individuen zelf kunnen, waar hun sociale omgeving hen mee helpt en wat er nodig is om de zelfregie zo groot mogelijk te laten zijn), krijgt in de praktijk moeilijk vorm. (...) De eigen medewerkers worden verantwoordelijk voor het uitvoeren van de genoemde taken: met de leidinggevendenden zal overleg moeten plaatsvinden over ruimte om te experimenteren met de invulling van het compensatiebeginsel en over grenzen bij dat experimenteren’.*

De invulling van het begrip ‘kantelen’ was dus niet van tevoren vastgelegd. Op de vraag wat kantelen inhoudt wordt dan ook verschillend gereageerd door de professionals: *‘Phoe, ja, toch wel naar de eigen kracht kijken, naar wat men nog zelf kan en versterken’* (gemeente).

En: *‘Mijn beeld was dat de gesprekken die we nu voeren, dat beeld, door te vragen, meer te weten komen over mensen en kijken of je nog meer kan betekenen, dat was het beeld’* (gemeente) / *‘Ik denk juist dat de pilot bedoeld is om ervoor de zorgen dat dingen minder bureaucratisch gaan. Voor de burger’* (partnerorganisatie) / *‘Om die burger beter te helpen en ook om de weg beter te vinden, er zijn zoveel instanties’* (partnerorganisatie) / *‘De manager vroeg of ik belangstelling had voor extra taken. Wat kun jij nog meer betekenen voor mensen?, daar ging het over’* (gemeente).

Op de vraag voor wie het kantelen geldt: *'Iedereen. Voor ons, de aanbieders en de klant, maar dat is onlosmakelijk met elkaar verbonden. Maar in eerste instantie zijn wij dat. Het kantelen geldt voor het systeem. Soms hoor ik: we hebben deze klant gekanteld. Maar dat werkt niet zo'* (partnerorganisatie).

Toch roept dat niet bij iedereen positieve associaties op, zegt deze andere professional: *'Nou als ze het over mij zouden zeggen, van "jij moet nodig kantelen", dan zou ik dat negatief opvatten. Als je zegt dat iemand moet kantelen dan zou ik het opvatten als dat iemand het helemaal niet goed doet'* (partnerorganisatie).

Niet iedereen heeft helder wie er nou gekanteld moet worden: *'Ehm, voordat ik eerst iets wist, dacht ik persoonlijk dat het om de Kanteling van de burger ging. Dat het echt ging om die burger een Kanteling in z'n leven mee te geven. Maar goed (...) Ik kreeg door hoe andere mensen erover praatten het idee dat ik het helemaal verkeerd heb gezien, dat het om onze Kanteling gaat'* (partnerorganisatie).

Ze denkt nu dat de professional moet kantelen: *'En nu ben ik, geloof ik, er wel achter dat het om de Kanteling van ons gaat, toch? Dat we anders gaan kijken naar probleemsituaties of naar problematiek. Dat je out of the box gaat denken. En als je dat in je hebt, als je dat doet, dat je dan gekanteld bent. Maar alsnog vind ik ook dat het ook om de Kanteling van de burger gaat. Dat je een Kanteling in hun leven geeft'* (partnerorganisatie).

Ook deze andere professional denkt bij kantelen aan de burger: *'Mensen in hun kracht zetten, ja, daar sta ik volledig achter'* (gemeente).

Voor de professionals van de partnerorganisaties zijn termen als 'eigen kracht', zelfredzaamheid stimuleren of het sociaal netwerk inschakelen, normale taken in hun dagelijks werk. Een professional vertelt dat ze in haar werk al veel aandacht geeft aan het bevorderen van de zelfstandigheid van haar cliënten. Ze probeert zo min mogelijk 'over te nemen', maar daarentegen de cliënt in 'zijn waarde' te laten en daarbij zo nodig ondersteuning aan te bieden. Een andere professional van een partnerorganisatie vertelt dat het inschakelen van het sociaal netwerk in haar werk 'ingebed' is. Vaak zijn mensen terughoudend, vertelt ze, daarom probeert ze ook samen met de cliënt te onderzoeken waar de belemmeringen zitten en of deze opgelost kunnen worden. Omdat het al zo gewoon is om gekanteld te werken, roept het ook verbazing op:

*'Ik ben wel blij dat we weer teruggaan naar het persoonlijke. Maar op het moment dat iemand dat verkondigt als iets nieuws, denk ik, ja hallo! Maar ja, er zijn natuurlijk ook mensen die helemaal iets hebben van: nou, dit is fantastisch. En dan denk ik: gelukkig maar'* (partnerorganisatie).

### **Voorwaarden aan de Kanteling**

Ondanks dat het begrip 'kantelen' nog niet vastomlijnd was, hebben de professionals wel gedachten over wat er nodig is voor de Kanteling. Bepaalde competenties zijn volgens de geïnterviewde professionals in ieder geval nodig. De volgende competenties worden genoemd: inlevingsvermogen; stressbestendig; goed kunnen luisteren; goed kunnen doorvragen; kijken naar wat iemand nog wel kan; een helicopterview hebben; interesse hebben in de mens; meelevend zijn; nieuwsgierig zijn naar de ander; empathie; basiskennis; snel met informatie aan de slag kunnen gaan; weten waar het zwaartepunt ligt; het belang van de cliënt voorop kunnen stellen; respect hebben voor het proces van de cliënt. Opvallend is

dat voornamelijk de relatie met de burger centraal wordt gesteld. Voor veel gemeentemedewerkers was de integrale intake (keukentafelgesprek) nieuw, met name vanwege het bespreken van onderwerpen als welzijn, zingeving en de sociale situatie:

*'In het begin moest ik toch even zoeken in het gesprek, van wat wil ik weten? Ik denk dat iedereen die zoektocht wel heeft gehad. Want normaal, dan vraag ik toch eerder naar het lichamelijke, van die standaardvragen (...). Het was niet echt lastig, maar wel dat je terugvalt op je gewoontes. Dat je echt bewust moet zijn dat je de diepte ingaat'* (gemeente).

Een andere vraag in het interview was welke medewerkers geschikt zijn voor de Kanteling? Sommige geïnterviewden maken een onderscheid in taken. Zij menen dat sommige professionals 'meer praktisch' zijn en dat andere professionals 'graag de diepte in willen'. Een praktische professional zou eerder ingezet kunnen worden voor technische vragen, zodat het goed zou zijn om te kijken waar iemands kwaliteiten ligt. Volgens deze professional is gekanteld werken niet voor iedereen geschikt: *'Je moet het wel leuk vinden en voor een deel moet het in je zitten. Je moet er affiniteit mee hebben'* (gemeente).

### **Generalisten in de Kanteling**

De professionals voerden de integrale intake uit met burgers die het Wmo/Sociale Dienstloket in het gemeentehuis bezochten. De professionals werden één keer per maand ingeroosterd en wisten van tevoren niet met wie zij het gesprek zouden hebben. Na het gesprek bleef de professional 'regiehouder', wat wil zeggen dat de verantwoordelijkheid voor het contact met de burger en voor de afspraken bleef bij dezelfde professional liggen. Over de rol van de regiehouders waren verschillende meningen. In de praktijk kon het gebeuren dat de professional als regiehouder te maken kreeg met problematiek die buiten haar eigen expertise lag. De professionals vroegen zich af of in dergelijke situaties de regiehouder altijd verantwoordelijk moest blijven voor die casus. Misschien – zo opperden zij – is het dan beter om de casus over te dragen aan andere instanties. Daarnaast hadden zij vragen over de duur van een traject. Met andere woorden, wanneer beëindigt de verantwoordelijkheid van de professional? Er-op-af, bemoeizorg en outreachend werken, waren geen vanzelfsprekende interventies voor de professionals. Vanwege de privacy en het respect voor de cliënt zouden professionals hier voorzichtig mee om moeten gaan, aldus de geïnterviewden.

De komst van generalisten zou een goede oplossing zijn om de smalle taakopvatting in de sociale sector tegen te gaan. Door generalistisch denken en handelen verdwijnen de specialismen, heeft men meer oog voor datgene waar behoeften aan is en wordt actief burgerschap meer gestimuleerd (Scholte & Spinkhuizen 2012; Kwekkeboom & Steyaert 2009, Van der Lans 2010). Op de vraag hoever de verantwoordelijkheid van de regiehouder reikt, die als generalist optreedt, zien we dat het lastig is voor de professionals om die grens te bepalen. De pilot was in dit opzicht een experiment om te onderzoeken of men taken op zich wilde nemen die buiten het eigen specialisme vielen.

Volgens deze professional geldt het generalistisch denken wel voor de integrale intake, maar niet voor het uitvoeren van taken:

*'Dat hangt af van je achtergrond, hoe dicht ligt het bij je eigen taken. Als je regiehouder bent en het gaat om eigen type vragen, dan neem je die mee, maar als het hele andere materie is, dan kun je het beter overdragen. En het generalist zijn, dat*

*speelt met name in het eerste gesprek, iedereen moet alle gesprekken voeren. Alles wat je expertise te boven gaat laat je iemand anders doen?’* (partnerorganisatie).

In het kort samengevat: uit de interviews blijkt dat de Kanteling verschillend geïnterpreteerd wordt. Sommige professionals zijn van mening dat vooral de burger moet kantelen ofwel moet veranderen. Anderen denken dat de Kanteling begint bij het veranderen van het systeem en de professionals, waardoor de burger dan ook beter geholpen zal worden. Voor de professionals van de partnerorganisaties is het vanzelfsprekend om aandacht te geven aan zelfredzaamheid en het sociaal netwerk. Veel professionals zien de Kanteling als een leuke of nieuwe uitdaging. De professionals vanuit de gemeente noemen vaker carrièregerichte argumenten als reden voor hun deelname. De professionals van de partnerorganisatie zien de Kanteling eerder als een kans op betere samenwerking met de gemeente. Enkele gedachten of ideeën over de Kanteling zijn onder andere dat bepaalde competenties nodig zijn zoals goed luisteren en empathie. Niet iedere gemeentemedewerker zou daarom geschikt zijn voor de Kanteling. Over de grenzen van de taken en verantwoordelijkheden als regiehouder is discussie en de professionals proberen hier behoedzaam mee om te gaan. Het werken in een vast team heeft als voordeel dat de kennis wordt gedeeld maar kan ook vertragend werken als de beslissingen altijd in het team moeten plaatsvinden. Uit de interviews blijkt verder dat het lastig was om de juiste burgers te selecteren voor de Kanteling. Omdat de professionals maar één keer in de maand ingeroosterd werden (meer uren kregen ze niet van het management), moesten ze het ‘treffen’ met de burger die op dat moment langskwam. Deze eerste verkenning laat zien dat de Kanteling praktische, organisatorische en professionele aspecten raakt.

### ***Perspectief op de burger als cliënt***

Het nemen van eigen verantwoordelijkheid is belangrijk in de Wmo. In de memorie van toelichting staat onder andere geschreven: ‘De regering is van mening dat een krachtige sociale structuur nodig is, waar zelforganisatie, maatschappelijke binding en *eigen verantwoordelijkheid* een belangrijke plaats innemen, die voorliggend is aan professionele arrangementen (...) Dit leidt er ten eerste toe dat het sociale kapitaal gekoesterd moet worden, behouden moet blijven en zelfs versterkt moet worden<sup>43</sup>. Van burgers wordt verwacht dat zij ‘een vrijwilligersrol gaan spelen in de maatschappelijke ondersteuning (zorg en welzijn) voor anderen. (...) De Wmo schetst hier een beeld van de burger die *zelf verantwoordelijk* is voor het lief en leed van zijn naasten’ (RMO 2006, p. 196, cursief door LvdZ). De *eigen verantwoordelijkheid* is ook nodig om het claimgedrag van burgers te veranderen (kantelen), zij zouden te veel uitgaan van ‘de zekerheid van het vertrouwde rechtenstelsel’ (VWS 2010, p. 17).

Aan de professionals is gevraagd hoe zij ‘de burger’ ervaren en wat hun ervaringen zijn op het gebied van eigen verantwoordelijkheid en het claimgedrag.

Deze professional vindt dat ‘de burger’ niet bestaat: *‘Ik vind dat er geen beeld is van De klant. Er zijn klanten die heel erg calculerend zijn, maar er zijn ook klanten die dat absoluut niet zijn. De zorgmijders. Dat zijn wel klanten waar wij iets mee moeten’* (gemeente).

Het beeld van de burger die geen verantwoordelijkheid neemt, wordt slechts door een enkeling ervaren als cliënten ‘gemakzuchtig’ zijn of afspraken niet nakomen. Andere professionals nuanceren het beeld van de claimende burger, want het is eerder een wisselwerking tussen de gemeente en de burgers:

---

<sup>43</sup> Bron: <http://www.st-ab.nl/wetwomomvt.htm>, cursief door LvdZ (geopend op 2 augustus 2012)



*'Niet dat burgers binnenkomen, van daar heb ik recht op. Maar de formulieren waren ook zo ingericht. Ze konden vakjes aankruisen: ik wil een rolstoel, ik wil een scootmobiel. Dus als de Kanteling nog niet bij alle twee de partijen goed is doorgevoerd, is het heel lastig om dit in dat een gesprek voor elkaar te krijgen. Kijk, die individuele voorzieningen blijven nodig, maar daar hoort nog wel een stukje voor, vind ik' (gemeente).*

De burgers presenteren zich volgens een andere professional vaak op een bepaalde manier:

*'Er is altijd een verhaal achter elke persoon. Daar ben ik mij wel van bewust. Mensen presenteren zich, hoe moet ik dat zeggen, zij bouwen een bepaald beeld over zichzelf naar ons toe en dat is zo. Maar daarachter zit de echte, ware ik' (gemeente).*

Op de vraag hoe de burger zichzelf presenteert vertelt ze:

*'Niet altijd het slachtoffer. Eerder van: "het gaat goed met mij, ik heb alleen dit probleem, maar verder heb ik niets". Ik heb eerder het idee dat ze zich sterker voordoen dan dat ze zijn. Dat claimen, ik geloof daar niet in. Natuurlijk heb je altijd een paar figuren die zich als slachtoffer opstellen, maar daar heb ik niet zoveel last van' (gemeente).*

Ook zij ziet het gedrag van de burger als een reactie op de gemeente, omdat de gemeente altijd 'aanbodgericht' te werk is gegaan. De collega-gemeentemedewerkers zouden hier een aandeel in hebben, omdat zij vaak vertellen waar de burger recht op heeft. Sommige professionals ervaren geen 'claimende burger', maar zien juist burgers die de Wmo-voorziening niet kunnen betalen. Het gevolg is dat bijvoorbeeld de traplift niet wordt aangevraagd, of pas vlak voor het overlijden, als het echt niet meer gaat. Deze professionals zeggen hier 'moeite' mee te hebben of het 'schrijnend' te vinden. De burgers komen, volgens de meeste professionals, pas naar de gemeente voor een Wmo-voorziening als alle andere mogelijkheden geen oplossing meer kunnen bieden. Niet iedereen was het hier mee eens. Zo verwoordt deze professional dat in sommige gevallen de burgers gehoord willen worden en dan gaat het niet zozeer om de voorziening:

*'Als mensen zich gehoord voelen, vaak is dat al een deel van de oplossing. Dat is wel een kunst. En een proces. En dat is lastig, want een gemeenteloket is er op gericht: u komt dat halen en u krijgt dat wel of niet' (partnerorganisatie).*

Een terughoudende opstelling van de professional past bij Welzijn Nieuwe Stijl, het is – zo is te lezen in de brochure van VWS - beter om een beroep te doen op het sociaal netwerk dan afhankelijk te zijn van de professional (VWS 2010, p. 23) Op de vraag hoe professionals dit zien wordt soms sceptisch gereageerd:

*'Bijna iedereen vindt het moeilijk om hulp te vragen. Met name aan de directe omgeving. Wel aan de professional, maar ook pas als het water tot aan de lippen komt. Maar op de directe omgeving een beroep doen, zelfs voor kleine dingetjes, doen ze niet. Zelfs als ze het wordt aangeboden. Zelfs als ze een goed sociaal netwerk hebben, dan hebben ze nog de neiging om het af te slaan' (partnerorganisatie).*

Volgens haar is het met name voor burgers die chronisch ziek zijn moeilijk om een beroep te doen op het sociaal netwerk. Bij enkele cliënten lukt het om – 'ondanks alles' - toch het

netwerk in stand te houden. Bij de meeste cliënten ziet ze echter het omgekeerde: er is geen geld, er is geen energie, waardoor veel eenzaamheid ontstaat. Ze ziet vaak dat mensen met voldoende financiële middelen een groter sociaal netwerk hebben. Ze vertelt daarbij dat vooral burgers met psychische aandoeningen of met hersenletsel het risico lopen om in een isolement te raken en daarmee ook de mantelzorger. Gezinnen waarbij de kinderen een verstandelijke beperking hebben, worden eerder gemeden door vrienden, dan als kinderen iets fysieks mankeren. Ze verklaart dit: *'De wereld haakt sneller af, mensen begrijpen dat niet'* (partnerorganisatie).

Aan de professionals is ook gevraagd welke burgers zij geschikt vinden voor de Kanteling. Veel professionals antwoorden dat in principe iedere inwoner van de gemeente Haarlemmermeer in aanmerking kan komen of iedere burger die het loket Wmo/Sociale Dienst bezoekt. Bijvoorbeeld:

*'Iedereen met een zorgvraag. Het is heel moeilijk om te zeggen die wel, die niet. Iedereen, ook Wwb, dat is ook een zorgvraag. Die mensen hebben dus vragen waar zorg over is. Die zorgen geeft. Dat is een zorgvraag'* (gemeente).

Burgers met een Wwb (een bijstanduitkering) worden soms expliciet genoemd als potentiële groep voor de Kanteling. De professionals zien in hun reguliere werk regelmatig cliënten met depressieve gevoelens, vooral als cliënten vanuit een werkend bestaan in de Wwb terecht komen. Daarnaast vinden de meeste professionals dat er veel overlap is tussen de Wmo en de Wwb. Deze laatste groep zou ingezet kunnen worden voor de Wmo-cliënten, bijvoorbeeld voor boodschappen en dergelijke. Het 'lastige' van deze doelgroep is dat de aandacht voornamelijk naar hun uitkering uitgaat en daarom niet goed benaderbaar is. Dat speelde vooral tijdens de Kanteling, toen – zoals we in hoofdstuk vier zagen – de Sociale Dienst niet goed functioneerde. Burgers met veel financiële problemen en die al bij veel instanties bekend zijn, lijken niet op hun plek in de Kanteling, volgens deze professional:

*'Maar mensen die al in de schuldsanering zitten, daar kunnen we toch niks mee. Dan heb je gesprekken, wek je verwachtingen (...) Vaak doen mensen het ook zelf. Zoveel schulden maken, je word niet zomaar de WSNP<sup>44</sup> uitgezet. Je wordt geholpen om de financiële situatie weer op orde te krijgen, drie jaar, dan worden heel veel schulden kwijtgescholden, maar dan moet je je wel drie jaar aan die regels houden. En als ze dat dan niet doen, wil je er dan wel uitkomen vraag ik mij dan af'* (gemeente)

Deze andere professional vindt dit soort problematiek juist een signaal om te onderzoeken of iemand in aanmerking komt voor de Kanteling:

*'Iemand die hier bij schulphulpverlening komt en na drie keer nog steeds niet al z'n papieren in orde heeft, en vervolgens niet meer komt. Dan kan de gemeentemedewerker al heel snel denken, van hij wil gewoon niet. Terwijl ik dan denk, misschien is die meneer wel moeilijk lerend. Dan lukt het niet, dan lijkt alsof hij niet wil, maar dan kan hij het in feite niet'* (partnerorganisatie).

De Kanteling wordt ook beschouwd als een kans om burgers te helpen die van de gemeente een te grote nadruk op de eigen verantwoordelijkheid krijgen opgelegd. De strenge regels vanuit de gemeente, zo verwoordt een professional, geeft weinig ruimte voor de achtergrond

---

<sup>44</sup> WSNP: Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen, een traject voor mensen die hun schulden die niet meer kunnen betalen.

van iemands situatie. Het verschil in mensbeeld tussen de gemeente en de partnerorganisaties is daardoor groot: *'Ze denken eerder vanuit hun functie, en dat is bewaken of iets wel of niet kan, dan dat ze kijken naar de mensen'* (partnerorganisaties).

Een andere professional is van mening dat de eigen mogelijkheden van burgers niet onderschat mogen worden. Burgers zijn volgens haar vaak goed in staat om te verwoorden wat zij nodig hebben, zo heeft ze ooit geleerd uit een ervaring:

*'Ik heb een keer een gesprek gehad met iemand die een dementerende moeder verzorgde, ze was nogal belast, ze woonden bij elkaar in huis bij haar gezin, en toen kwam ik ook met een heel scala aan mogelijkheden. Maar toen ze zei: "dat is hartstikke aardig dat je dat allemaal aanbiedt, maar als ik nou een nieuwe wasmachine kan krijgen, dan ben ik ook geholpen". Weet je, dat is lang geleden, maar dat heb ik altijd onthouden. Wij kunnen nog zo bedenken wat wijsheid is, je moet eerst luisteren naar waar iemand mee geholpen is. En dat kan iets zijn waar je helemaal niet aandenkt, of dat je denkt, dat is helemaal niet belangrijk, dat andere is veel belangrijker. Dus het echt luisteren naar mensen is gewoon de clou en dat geldt ook voor de mensen die naar de gemeente komen'* (partnerorganisatie).

De Kanteling en de eigen verantwoordelijkheid is een gezamenlijk traject, het gaat om het samen zoeken naar een verbetering van de situatie, als dat al mogelijk is, zo verwoordt een andere professional haar zienswijze. Een oplossing vinden is vaak niet mogelijk: *'Ik wil niet eens oplossing zeggen, want heel veel dingen kun je niet oplossen. Samen een verbetering. Dat de klant daarbij een activerende rol heeft. Maar ik wil benadrukken, zover dat kan, vooral vanwege de kwetsbaarheid van onze cliënten'* (partnerorganisatie).

De meeste professionals lijken het beeld van de claimende en onverantwoordelijke burger niet te herkennen. Het gedrag van burgers is te verklaren als cliënt: vanuit hun professie zien de professionals dat burgers soms moeilijk lerend zijn of moeite hebben om zich staande te houden in hun situatie door bijvoorbeeld ziekte, ouderdom of financiële problemen. De wijze waarop burgers zich presenteren zou niet altijd corresponderen met wie ze werkelijk zijn. Burgers reageren op de gemeente als er iets wordt aangeboden, wat de professionals over het algemeen niet als claimen zien, maar als een (logisch) gevolg op een aanbod vanuit de gemeente. Enkele professionals zien wel dat burgers gemakzuchtig of onverantwoordelijk handelen of zijn van mening dat burgers meer geactiveerd kunnen worden.

De burger werd hierboven als cliënt besproken, maar hoe zien de professionals de burger als verantwoordelijke voor 'het lief en leed van zijn naasten' (RMO 2006)? Veel professionals vinden de druk vanuit de overheid te veel worden. De mantelzorgers, veelal vrouwen, worden geacht te werken, waardoor de druk op hen steeds groter wordt, zo menen zij. Ook vanwege onze 'prestatiecultuur' zou het appel van de overheid 'niet reëel' zijn. *'We moeten dit, we moeten dat en op een gegeven moment zitten we met een hele overspannen bevolking'*, zegt een gemeentemedewerker. Eén professional beschrijft een toename van mantelzorg doordat kinderen steeds vaker in huis gaan wonen bij hun ouders. Volgens haar zijn het vooral jonge vrouwen tussen de 35 en 45 jaar die overwegen om bij hun hulpbehoevende ouder in te gaan wonen, wat ze overigens niet verstandig vindt.

Sommige professionals begrijpen de noodzaak van informele zorg, maar zien tegelijkertijd niet hoe dat in het huidige tijdperk gerealiseerd moet worden: *Hoe brengen we mensen weer in contact met elkaar? Hoe durven we elkaar weer nodig te hebben? Anderzijds is er zoveel*

*contact: we tweeteren en sms'en ons suf. Maar het boodschapje durven vragen, dat is nog moeizaam'* (partnerorganisatie). Ze is daarom enthousiast over de presentiebenadering waarin het gaat om 'er te zijn' in het systeem:

*'Je kijkt naar het systeem en de samenhang (...). De presentietheorie zegt dat ook: er zijn in het systeem, voor elkaar, voor de burens. In het kleinschalige werken, in wijken met kleine groepen, dat is het belangrijkste (...). De presentietheorie is eigenlijk op een hele mooie manier iets opschrijven wat we allemaal wel weten'* (partnerorganisatie).

Niet iedereen heeft negatieve gedachten over het appel om meer voor elkaar te zorgen. De volgende professional vertelde over een cliënt die zelf een rooster had opgesteld zodat het sociaal netwerk kon zorgen voor haar dementerende echtgenoot. Ze denkt dat mantelzorg een verrijking kan zijn, maar dat de professional wel moet meekijken naar haalbare mogelijkheden:

*'Ik had in het begin wel iets, van mensen zijn al belast en dan wordt er nog meer van ze gevraagd, en hoe gaat dan.. Maar ik merk in de praktijk dat er best nog heel veel ruimte is in die hoek. En dan niet vanwege de financiële kant, want dat zal er bij de overheid wel achterzitten, maar qua mens is het heel prettig om te kijken naar wat kun je nog met je eigen netwerk, wat kun je nog met je eigen omgeving.(...) Die ruimte zit er vaak wel, maar het is net hoe je mensen helpt om die ruimte te benutten'* (partnerorganisatie).

We zien dat de meeste professionals van mening zijn dat de burgers in hun rol als kinderen en mantelzorgers al (te) veel verantwoordelijkheid laten zien. Enkele professionals zien mogelijkheden in informele zorg door aanwezigheid in kleinschalige systemen of door ruimte te creëren voor het sociaal netwerk samen met de mantelzorgers.

### **6.1.1 De professional over haar professionaliteit**

We zagen eerder dat sommige taken nieuw zijn voor de teamleden, zoals de integrale intake ('keukentafelgesprek') en het optreden als regiehouder. Door de Kanteling kwamen de professionals in contact met cliënten en problematiek die ze normaliter in hun reguliere werk niet tegenkomen. We gaan daarom in op hoe zij hun professionaliteit zien. Wat vinden zij belangrijk in hun contact met de burger? Welke normen en waarden zijn beslissend in hun handelen?

Volgens Van den Ende staat professioneel handelen gelijk aan moreel handelen: door de complexiteit van het handelen moeten professionals voortdurend afwegingen maken die altijd waardegeladen zijn. Achter de keuzemomenten of ideeën van de professionals liggen bepaalde normen en waarden die betrekking kunnen hebben op hun persoon, cliënt of beroep (Van den Ende 2011, p. 34). We gaan proberen inzicht te krijgen in de achtergronden van deze afwegingen.

### **Afstand en nabijheid volgens de gemeentemedewerkers**

Het thema afstand en nabijheid kwam vaak ter sprake. Voor de gemeentemedewerkers was het een actueel thema vanwege hun nieuwe rol in de pilot. De dienstverlenende rol geeft niet altijd ruimte voor (veel) nabijheid, dus is aan hen gevraagd hoe zij hiermee omgaan. Sommige professionals vinden het professioneel om de eigen emoties zo veel mogelijk te verbergen: *'Soms heb ik het al bij een klant die aan de balie komt en zegt: "Ik heb nog maar kort te*

*leven". Dan wil ik ook al gaan huilen. Dan denk ik "nee, even zakelijk blijven". Dan kun je niet meer professioneel zijn, anders ben je te veel met je eigen emoties bezig' (gemeente).*

Deze professional neemt even (letterlijk) afstand als er te veel emoties bij de cliënt zijn: *'Op dat moment, als iemand gaat huilen, denk ik dat je dat even moet onderbreken. Even wat te drinken halen. Dat geeft jezelf ook weer de tijd om even diep te zuchten en dan weer de kamer in te gaan' (gemeente).*

Soms gaat de professional juist in op de emoties vanuit professioneel oogpunt: *'Het maakt dus niet uit waar je over praat, vind ik, je hebt altijd te maken met emoties. Als je emoties negeert, dan kom je niet tot de inhoud. Dan kom je niet verder. Je moet er aandacht aan besteden. Echt! (gemeente).*

Deze volgende professional is van mening dat ingaan op de emoties een voorwaarde is voor 'echt' contact, al heeft ze twijfels of dit past binnen een gemeentelijke organisatie: *'Voor mij, en dat is misschien niet altijd professioneel binnen deze setting, in de gemeente, maar voor mij is dat belangrijk, afstemmen, contact maken. Dat iemand echt ervaart: ik word gehoord, in plaats van de standaardvragen' (gemeente).*

Er zijn ook professionals die daarentegen liever afstand houden: *'Ik kan het ook niet te dichtbij laten komen. Dat gaat ook niet bewust. Maar je maakt zoveel nare dingen mee met jonge mensen die komen te overlijden of kinderen die zwaar gehandicapt zijn. Je kan niet alles mee naar huis nemen. Dat moet je niet doen' (gemeente).*

Afstand hoort volgens deze andere professional bij haar rol als dienstverlener: *'Ik probeer in de basis al een soort formele afstand te houden. Ik spreek altijd mensen aan met u, maar dat is ook gewoon. Als het vervelend wordt, met claimend gedrag, dan is die afstand fijn' (gemeente).*

Door een zekere afstand te houden blijft het ook duidelijk voor de burger, zegt de volgende professional: *'Ik heb vaak het idee dat mensen iets van mij willen' (gemeente).*

Opvallend is dat de gemeentemedewerkers hetzelfde argument noemen: zowel het op afstand houden van de burgers als de nabijheid opzoeken is een vorm van professionaliteit. Het contact naar de burger wordt niet alleen bepaald door 'wat hoort' als goede professional, maar ook door wat de professional zelf emotioneel denkt aan te kunnen, zo blijkt uit de interviews.

### ***Taakopvatting volgens de gemeentemedewerkers***

Er is niet alleen verschil in opvattingen over de mate van nabijheid, maar ook over de taken. Ondanks de (experimentele) ruimte in de pilot om andere taken uit te voeren, is een aantal professionals niet van plan om die ruimte te benutten.

Deze professional meent dat het inzetten van het sociaal netwerk geen taak is van de gemeente: *'Misschien wel in samenwerking, maar ik kan dat niet. Dan ben je echt sociaal werker. We zijn wel een gemeente. Dan kun je ook alcoholisten gaan begeleiden met afkicken. Er moet wel een grens zijn' (gemeente).*

In het volgende hoofdstuk zien we dat onder andere mevrouw Specht, mevrouw Nesterko en mevrouw Van Zilt veel ondersteuning ontvingen van gemeentemedewerkers. Zo had een gemeentemedewerker in haar eigen vriendenkring een financieel adviseur bereid gevonden

om naar de administratie van mevrouw Nesterko te kijken. Deze professional vindt dat men toentertijd<sup>45</sup> over een grens is gegaan:

*'Ik vind het onze taak niet. Nog niet eens als taak van de overheid, maar als consulent. Of als deelnemer van de Kanteling. (I: Komt het ook omdat het niet je gewone werk is?) Er is niet zoveel verschil tussen mijn gewone werk en de pilot. (...) Ik zou nooit mijn persoonlijke vriendenkring gebruiken, zoals bij mevrouw Nesterko, voor contacten. Dat zou ik gescheiden houden' (gemeente).*

Op de positieve ervaringen van deze geïnterviewde burgers met 'hun' regiehouders – als gemeentemedewerkers - reageert de professional als volgt:

*'Ik vind dat heel ver gaan, en ik denk dus dat het erom gaat: (...) wat is er aan de hand, wat moet je doen om hier uit te komen? En dan: is het gelukt, welke afspraken heb je gemaakt? Zo wel. Maar niet alleen de gesprekken om de gesprekken. Mensen voelen zich dan wel gehoord, maar dat is onze taak niet vind ik' (gemeente).*

Het risico is volgens haar dat de professional de praktische zaken uit het oog kan verliezen. En – zo zegt ze – 'als dienstverlener kun je alleen met praktische zaken uit de voeten'.

Ook een andere professional denkt niet dat zij zo ver zal gaan als de gemeentemedewerkers destijds deden. Ze bestempelt zichzelf als pragmatisch, daadkrachtig en als iemand die van snelle en adequate acties houdt. Als een dienstverlener te veel hulpverlener wordt, zo denkt ze, blijft het bij 'pappen en nathouden'. Ze zal daarom ook geen coachende rol als dienstverlener willen. Zodra het om gedragsveranderingen van de cliënt gaat, is doorsturen naar een partnerorganisatie de beste oplossing, meent ze. De dienstverlenende rol gaat voor haar niet verder dan adviseren en uitleggen: *'Dienstverlening is meer uitleggen, hoe wetgeving in elkaar steekt, wat niet kan en om welke reden, en om het begrijpelijk te maken. (...). Maar ik geef dan wel aan, dan is dit het. En dan ga ik niet proberen om iemand te motiveren (...), want dat moet je gewoon doen. Dat is mijn insteek' (gemeente).*

### ***Arbeidsmotivatie van de gemeentemedewerkers***

Er is een verband tussen de taakopvattingen en de toename van werkplezier.

Gemeentemedewerkers die in de pilot vast bleven houden aan de dienstverlenende rol zoals ze gewend waren, ervaren niet of nauwelijks een toename van voldoening door de Kanteling. Ze vertellen in de interviews dat ze in de pilot op dezelfde manier werken als in hun reguliere werk. De gemeentemedewerkers die wel de ruimte benutten om andere taken uit te voeren, vinden hun werk leuker geworden. De toename van de arbeidsvoldoening lijkt vooral te worden veroorzaakt doordat ze meer autonomie ervaren:

*'Het verschil met de pilot is, dan beslis je veel meer zelf. Dat vind ik fijn. Je mag zelf beslissen, samen met de groep neem je een besluit. Het liefst zou ik meer klantcontact willen hebben. En blijvend klantcontact. Zodat je ook in de gaten kan houden wat er nog meer speelt, ook in de toekomst' (gemeente).*

Sommige gemeentemedewerkers vertellen dat ze al heel lang anders willen werken: *'Ik heb altijd verder willen kijken en meer willen betekenen, dat ik dacht op huisbezoek: hier moeten*

---

<sup>45</sup> Sommige professionals verwijzen naar teamleden uit het eerste Team Zelfregie.

*we wat mee. En dat we dat nu ook mogen! En zeker nu in de pilot, moeten we echt regie voeren. Ik vind het wel leuk'* (gemeente).

En een andere gemeentemedewerkster vindt de pilot bij haar passen: *'De pilot past bij mij. Om een psychologische invalshoek te hebben (...). In de pilot kijk je wat je voor de mensen kunt doen, ondersteunen. Daar zitten ook grenzen aan, maar in essentie ben je bezig met de eigen kracht van mensen aan het ontwikkelen. En aan het kijken wat jij kunt doen voor ze. Dat is opbouwend'* (gemeente).

De rol van regiehouder geeft nieuwe mogelijkheden: *'Ik vind het leuk. Je kan iets meer doen, ik heb de regie, je signaleert iets. Door zelf regie te nemen kan ik mensen de regie teruggeven'* (gemeente).

Dit geldt ook voor deze andere professional die zich in de pilot kan ontwikkelen : (Klopt het als ik zeg dat jij een kant in jezelf hebt ontdekt?) *'Ja, en die wil ik nu meer ontwikkelen. En ik krijg nu meer de ruimte. En ik merk ook dat ik buiten de pilot meer voor de klant ga doen. Zo iets van 'waarom zou ik dat niet even doen, dat doe ik voor de andere klanten ook'* (gemeente).

Er zijn ook professionals die de Kanteling benutten om nieuwe taken uit te proberen en er vervolgens achter komen wat bij hen past. Hierdoor komen sommigen tot de conclusie dat ze liever bij hun dienstverlenende rol blijven: *'Het is niet dat ik mij daar te goed voor voel, maar ik ben geen hulpverlener. Ik denk dat de persoon beter geholpen is met een professionele hulpverlener'*.

In het voorgaande zagen we onderlinge verschillen tussen de gemeentemedewerkers in hun opvattingen over afstand en nabijheid, taken en motivaties. De professionals die een vrij afgebakende opvatting hebben over de dienstverlenersrol, houden liever wat meer afstand van de burger en gaan ook niet buiten hun reguliere taken werken in de Kanteling. De professionals die in de pilot meer experimenteren, ervaren ook meer werkplezier en hebben minder moeite met de nabijheid van de burgers. De grotere autonomie en het intensiever contact met de burger zien zij als een positieve opbrengst van de Kanteling.

### ***Nabijheid en autonomie volgens de professionals van de partnerorganisaties***

De professionals van de partnerorganisaties hebben in hun dagelijks werk vaak te maken met het (langdurig) ondersteunen van cliënten. Het thema 'afstand' leeft nauwelijks bij deze professionals. Zij zoeken eerder mogelijkheden naar (meer) nabijheid om de burger zo goed mogelijk te helpen. Soms is dat moeilijk als de professional tegelijkertijd ook de autonomie van de burger wil respecteren. De professionals van de partnerorganisatie lijken het dilemma van betrokkenheid versus autonomie op te lossen door middel van het gesprek. Het benoemen van het dilemma naar de burger geeft soms ruimte om samen te zoeken naar oplossingen.

*'Je laat de regie bij de klant, maar soms zijn drempels zo hoog, dat je ze even over die drempel heen moet helpen. Stel dat ik morgen een meneer krijg met een hersenletsel, maar de zorg is voor die vrouw te zwaar, en het zou goed zijn als meneer naar een dagopvang gaat, maar die meneer zegt: 'er is niks met mij aan de hand'. Geen ziekte-inzicht. En z'n vrouw denkt: 'ik geef hem niet uit handen, we zijn al 30 jaar bij elkaar, ik ga gewoon door'. Dan ga je daar dan verder in. Dan zit je op een heel ander niveau met mensen te praten'* (partnerorganisatie).

Een andere professional vertelt dat burgers het gevoel moeten hebben dat ze autonoom zijn in hun keuzes. Tegelijkertijd beseft ze dat sommige keuzes van burgers niet altijd ‘goed’ zijn. Een opgelegde keuze door de professional zal volgens haar niet werken: *‘Ik heb wel eens gehad dat mensen heel ver gaan in keuzes waar ik niet achtersta, maar dat betekent niet dat ik ze niet verder kan begeleiden. “Oké, jij maakt dan die keuze, als jij er voor wil gaan, dan loop ik wel met je mee”’. Dan laat ik ze niet vallen’* (partnerorganisatie).

Ook als de burger andere keuzes maakt, zal zij blijven ondersteunen en wachten op een opening om andere oplossingen aan te dragen. Betrokkenheid vindt ze een belangrijke waarde in haar werk:

*‘[Ik vind het belangrijk om] heel goed kijken naar wat nou de vraag is van iemand, om echt te proberen de klant centraal te stellen en niet aanbodgericht te doen of te denken. Zelfs als ik iets anders denk, dan benoem ik dat en zet ik dat ernaast. (...) Dat je vertrouwen krijgt en openheid. Dan wordt de motivatie ook groter. Dat stukje betrokkenheid vind ik belangrijk om mijn werk goed te doen’* (partnerorganisatie).

Soms kan betrokkenheid ook haar valkuil zijn, vertelt een andere professional: *‘Dan zit ik in de stress voor iets wat niet bij mij hoort te liggen’*. Op zulke momenten zal ze gaan proberen om het weer ‘terug te leggen’ bij haar cliënt.

In het contact met de burger is ‘afstemmen’ voor de professionals van de partnerorganisaties belangrijk. Deze professional legt uit wat ze daarmee bedoelt: *‘Als mijn intuïtie zegt: “misschien zit het toch niet goed”, dan luister ik daar ook wel heel erg naar. Dat vind ik belangrijk’*. Een andere professional spreekt over ‘inzoomen’ op het contact:

(I: Dat inzoomen, hoe doe je dat?) *‘Jaah, dat weet ik niet, maar ik doe het altijd wel. (...) Als ik bij iemand kom die heel rustig is en ingetogen en hoog opgeleid is, dan zal ik mij anders gedragen en op een andere manier mijn stem gebruiken en mijn taal gebruiken. Dat werkt om contact te krijgen, een soort spiegelen’* (partnerorganisatie).

Eerder hebben we gezien dat de Kanteling van de VNG en Welzijn Nieuwe Stijl bepaalde termen hanteren die voor de professionals van de partnerorganisaties al bekend zijn. Het benadrukken van de eigen kracht en het benutten van het sociaal netwerk zijn voor hen dagelijkse praktijken. De professionals van de partnerorganisaties vertellen dat ze daarbij wel goed kijken naar de mogelijkheden van de burger, met ander woorden, de eigen regie mag niet ten koste van de burger gaan. Het stimuleren van het netwerk kan soms gevoelig liggen als de voorgeschiedenis onbekend is voor de professional. Deze professional licht toe hoe zij de zelfregie probeert te stimuleren:

*‘Want dat is het leuke, want hoe meer je de positieve kant benadrukt, dan worden mensen weer helemaal blij. (...) Ik vind mensen niet gauw zielig, wel het verhaal of de situatie. Je kan altijd iets positiefs vinden. Je moet ze begrip geven, met ze meegaan, maar ook wel weer de omslag naar het positieve. Het is net als de stoompan, eerst moeten mensen stoom afblazen en als dat gedaan is dan ga je weer verder. Hoe meer er wordt gezeurd, hoe minder er gebeurt (lacht)’* (partnerorganisatie).

Het positieve probeert ze te vinden in het sociaal netwerk, de buurt of bij een vrijwilliger, om te laten zien: *‘dat je ook van waarde bent voor anderen, zelfs als je ziek bent’*.



De professionals van de partnerorganisaties vinden betrokkenheid en goed contact met de burger belangrijk. Hun professioneel handelen is gericht op respect voor de autonomie van de burger, tegelijkertijd is het soms zoeken naar mogelijkheden om burgers een bepaalde richting op te sturen. Dit wordt als een gezamenlijk proces beschouwd waarin de professional blijft ondersteunen.

### ***6.1.2 Samenvatting en conclusies: Verschillen en overeenkomsten in gedachten over de Kanteling***

In deze paragraaf hebben we een eerste verkenning laten zien van de Kanteling. De pilot kan getypeerd worden als een gezamenlijke zoektocht waarin de professionals actief meedachten over verbetering van het handelen. Hierdoor was het ook niet meteen duidelijk wat kantelen inhield en werd de Kanteling verschillend geïnterpreteerd. Sommige professionals dachten dat de burger gekanteld moest worden waardoor er meer eigen kracht, zelfredzaamheid en een sterker sociaal netwerk zouden ontstaan. Andere professionals zagen de Kanteling breder: ook de professionals en het systeem moeten kantelen zodat de klant beter wordt geholpen.

De professionals van de partnerorganisaties zijn bekend met de termen die Welzijn Nieuwe Stijl en de VNG gebruiken. De aandacht voor de eigen kracht, zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid van burgers, is voor deze ‘sociale werkers’ al een normale werkwijze en zij vinden het dus ook weinig vernieuwend. Zij ervaren de Kanteling vooral als een kans om de samenwerking met de gemeente te verbeteren, waardoor er minder bureaucratie voor de burger is.

De professionals hebben verschillende gedachten geuit over wat belangrijk is in het kantelen. De professional wordt geacht bepaalde competenties ‘in zich’ te hebben, zoals goed luisteren, doorvragen, interesse hebben en empathisch vermogen. Deze competenties zijn nodig vanwege de integrale intake (‘keukentafelgesprek’) waarin alle leefdomeinen verkend worden. Sommige professionals menen dat niet iedere gemeentemedewerker geschikt is voor de Kanteling. Er werd daarom geopperd om de taken te splitsen tussen de integrale intake en de technische of praktische taken.

Voor alle professionals geldt dat zij in de Kanteling te maken kregen met andere cliëntengroepen en problematiek dan in hun reguliere werkzaamheden. Het was daarom prettig voor hen om in een team te werken waarin de kennis en verantwoordelijkheden gedeeld werden. Tegelijkertijd leefden er ook vragen over deze nieuwe werkwijze. Door de afhankelijkheid van de kennis in het team is het lastig om snel beslissingen te nemen. Tevens is het lastig om als regiehouder verantwoordelijk te zijn voor een casus, terwijl de specialistische kennis op dat moment ontbreekt. De rol als generalist lijkt dus niet in alle gevallen te werken. Sommige professionals pleiten ervoor om de rol van regiehouder te beperken tot de integrale intake en daarna de expert deze rol te laten overnemen. Dan blijft overigens nog wel de vraag staan wat er moet gebeuren in een casus waarbij verschillende experts nodig zijn. Andere vragen die speelden, gingen over de verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de regiehouder en welke problematiek bij de Kanteling past. Het selecteren van de burgers blijkt lastig te zijn. Een groep die volgens de professionals juist geschikt is voor de Kanteling, namelijk de bijstandsklanten, is moeilijk bereikbaar. De uitspraken van de professionals laten zien dat het kantelen een proces is waarin men al handelend een antwoord probeert te vinden op praktische vraagstukken.

In de Kanteling van de VNG en Welzijn Nieuwe Stijl wordt gesproken over de claimende burger of de afhankelijke burger die meer eigen verantwoordelijkheid zou moeten nemen. De

professionals lijken dit beeld van de burger niet te herkennen. Het gedrag van de burger wordt gezien met een professionele bril waarmee het gedrag verklaard wordt, zoals door fysieke of psychosociale beperkingen. Bepaalde reacties van burgers ontstaan, volgens de gemeentemedewerkers, als gevolg van het aanbod vanuit de gemeente. Deze reacties worden niet als claimend ervaren, maar als een logische consequentie. Soms kunnen burgers meer aangespoord worden om actiever te worden, met name de bijstandklanten werden genoemd. Het merendeel van de professionals heeft een milde kijk op de burger die zich liever sterk en zelfredzaam voordoet dan hulp vraagt. De professionals zien regelmatig actieve en overbelaste mantelzorgers en eenzame burgers met chronische aandoeningen. Toch zou er ook ruimte gecreëerd kunnen worden om het sociaal netwerk in te zetten – meent een aantal professionals - maar hierbij is wel de ondersteuning van een professional nodig.

De Kanteling brengt voor de meeste gemeentemedewerkers gevolgen met zich mee voor het professioneel handelen. Door de nieuwe taken met een andere cliëntengroep werd zichtbaar welke normen de professionals belangrijk vinden. De gemeentemedewerkers verschillen onderling van mening over de mate van nabijheid van de burger. Sommige gemeentemedewerkers menen dat het professioneel is om afstand te bewaren, waardoor er namelijk geen verwachtingen worden gecreëerd en het duidelijk blijft voor de burger. Anderen vinden nabijheid bijna een voorwaarde in hun professioneel handelen en zij zoeken daarom het contact bewust op. Ook over de taakopvattingen verschillen de gemeentemedewerkers van mening. De gemeentemedewerkers die liever professionele afstand houden, willen ook geen hulpverlenende of ondersteunende taken uitvoeren. Ze zien liever dat anderen die rol op zich nemen, namelijk professionals die daarvoor zijn opgeleid. Er is verder niet stilgestaan bij de vraag of een (te) smalle opvatting van de dienstverlenende rol bijdraagt aan de Kanteling. De gemeentemedewerkers die in de Kanteling hun gebruikelijke, dienstverlenende rol los hebben gelaten, ervaren meer werkplezier als gevolg van hun autonome regierol. Daarnaast vinden zij het fijn om nu intensiever en langduriger klantcontacten te hebben.

Voor de professionals van de partnerorganisaties geldt het op afstand houden van de burger niet. Deze 'sociale werkers' vragen zich eerder af hoe zij in hun handelen een evenwicht kunnen bewaren tussen de eigen betrokkenheid en de autonomie van de burger. Soms maken burgers keuzes die niet altijd verstandig lijken. De professionals zien het als hun professionele taak om dan toch te blijven ondersteunen en het gesprek open te houden. In hun handelen zijn ze gericht op het positieve en de kracht van de burger en hebben ze oog voor het sociaal netwerk. Terugblikkend lijken de verschillen over professionaliteit tussen een aantal gemeentemedewerkers en sociale werkers, maar ook onderling tussen de gemeentemedewerkers, eerder verband te houden met taakeigenschappen dan met het beeld op de client.

### ***6.2 De uitkomsten van de Kanteling voor de burger***

Aan de professionals is gevraagd welke resultaten zij van de Kanteling bij de burger zien. We laten de professionals aan het woord die hun twijfels uiten en zich de meerwaarde van de pilot afvragen. Andere professionals zien wel veranderingen bij de burger en vinden dat de burgers nu beter geholpen worden. Sommige professionals verwijzen naar burgers die geïnterviewd zijn, wiens achtergrondverhalen in hoofdstuk zeven staan beschreven.

#### ***Twijfels en vragen over het kantelen***

Op de vraag hoe zij denken over de resultaten voor de burger zeggen sommige professionals het empoweren te missen. Ze bedoelen hiermee dat er teveel gekeken wordt naar wat het

Team Zelfregie kan betekenen voor de burger. In plaats daarvan zouden ze liever zien dat het sociaal netwerk meer gaat doen: *‘Misschien moeten wij daar zelf ook een beetje in geempowerd worden’* (gemeente).

Ook deze professional vindt dat het Team Zelfregie te weinig bezig is met empoweren:

*‘Ik vind niet echt dat we ze in hun kracht zetten. Ik vind wel dat we ze wel goed helpen. Maar in hun kracht zetten betekent eigenlijk dat je ervoor zorgt dat de klant het zelf oplost. En dat doen we niet. Wij lossen heel vaak dingen voor de klant op. Wij geven dingen, wij bellen, zij doen niet zoveel’* (gemeente).

Sommige professional hadden verwacht dat de Kanteling eenvoudiger was: vragen naar mogelijkheden en belemmeringen, en dan gaat de burger zelf aan de slag. In de praktijk bleek deze gedachte niet te werken en was het niet simpel om burgers te activeren. Hierdoor twijfelen enkele professionals: doen ze niet te veel voor de burger? Anderzijds, als de burger het niet doet, en de professional ook niet, dan gebeurt er helemaal niks, zo redeneert een gemeentemedewerker.

De twijfels over de Kanteling worden ook veroorzaakt doordat sommige gemeentemedewerkers vonden dat ‘er ver’ gegaan werd. Een dienstverlener – zo zagen we ook in de vorige paragraaf – hoort zich niet als hulpverlener op te stellen, zelfs niet in de Kanteling. Doorverwijzen, een afspraak inplannen en desnoods een ‘warme overdracht’, maar verder dan dat reikt de taak van een gemeentemedewerker niet, vertellen zij.

Enkele professionals zagen nog maar weinig ‘kantelingen’ bij de burgers. Situaties kunnen wel verbeteren, maar zijn daarmee nog niet opgelost. Zo vertelt deze professional:

*‘(I: Wordt de burger beter geholpen?) Daar ben ik nog niet helemaal uit. Voorbeeld met het jongentje met die rolstoel. Binnen twee weken was alles geregeld maar de situatie is ingewikkelder dan dat. Het is niet alleen de rolstoel geven en dat is het. Het heeft wel geholpen, maar het is niet opgelost’* (gemeente).

De problematiek is volgens een andere professional soms te groot, zeker bij verslaafde burgers:

*‘Alcoholmisbruik of drugsmisbruik daar valt niet veel eer aan te behalen. (...) Tenzij je de problematiek aanpakt, maar daar zijn we niet voor. Want je kan van alles inzetten, maar het ontbreekt die mensen ook aan motivatie. Ze hebben gewoon geen eigen kracht op dat moment, dat is trekken aan een dood paard’* (gemeente).

Ze verwijst ook naar mevrouw Specht die in het interview vertelt over de rol van haar regiehouder, een gemeentemedewerker. Mevrouw Specht zegt over de ontvangen hulp: *‘Ik dacht dat ik er altijd alleen voor zou staan. (...) Ik ben er echt een heel ander mens door geworden’*. Mevrouw Specht is gestopt met de alcohol en lijkt haar leven op orde te krijgen. Deze professional is sceptisch:

*‘Maar dat vind ik onderdeel van een therapie, van Brijder<sup>46</sup> of zo, maar niet van de Wmo. (...) Om iemand een gevoel van eigenwaarde te geven, dat is dan wat ze aangaf, uit onverwachte hoek, ik weet niet of dat mijn insteek is. Dat vind ik meer*

---

<sup>46</sup> Verslavingszorg

*hulpverlening. Anders gaan we verzanden (I: Vind je dat de pilot bij mevrouw Specht heeft geholpen?) Waarschijnlijk uitstel (Lacht)' (gemeente).*

Een andere professional kijkt terug op haar casus en concludeert dat ze niet veel kon betekenen. Ze was regiehouder van een jonge verslaafde vrouw:

*(I: Had je daar meer mee gewild?) 'Nou, dat is meer persoonlijk. Omdat het je meer raakt, ik heb kinderen van die leeftijd. Daar zit ook zoveel hulpverlening al in, wat kun je daar nou aan toevoegen? Ze zat al bij Brijder en Rijngest'<sup>47</sup>. En eigenlijk weet ze zelf prima de weg, ze had al een Wajong uitkering' (gemeente).*

Ook deze professional vindt het moeilijk om een situatie te verbeteren als er te veel problemen zijn, zoals in haar geval schuldproblematiek:

*'En de twee casussen waarbij ik betrokken was (...), dat waren allemaal crisissen. Als het alleen dat soort casussen blijft dan weet ik niet wat mijn rol zal zijn hier. (...) Ik ben misschien wel wat afgeschrokken door de twee casussen, van jeetje, wat kan ik nou bieden?'(partnerorganisatie).*

In hoofdstuk zeven beschrijven we het verhaal van mevrouw Amba die naar aanleiding van het gesprek met de professional zelf werk heeft gevonden. Mevrouw Amba zegt over de professional: *'Ze heeft geluisterd naar mij, naar mijn verhaal, zij heeft de sollicitatie bekeken, zij vond dat ik goed bezig was. (...)Dat was echt een duwtje'*. Dezelfde professional twijfelt aan haar rol:

*'Een select aantal burgers wordt hier beter van. In zoverre, mevrouw Amba, het lastige van dit onderzoek is het ontbreken van harde feiten. Je weet ook niet wat er was gebeurd als wij er niet waren geweest. Dat maakt het redelijk vaag' (gemeente).*

Soms twijfelden de professionals aan hun rol als ze regiehouder waren over casussen waarin de problematiek buiten de eigen expertise lag: *'Dan denk ik ook, zo'n klant zal er meer aan hebben als die bij een expert zit dan aan mij. Qua signalering en welke vragen je stelt' (partnerorganisatie).*

Als we kijken naar de bedenkingen van de professionals, valt het op dat ze voornamelijk twijfelen aan hun eigen rol of aan die van andere professionals. Over het algemeen wordt de oorzaak niet bij de burger gelegd. Sommige gemeentemedewerkers zien niet direct positieve gevolgen voor de burger als een dienstverlener 'te ver' gaat. Processen gaan wellicht sneller maar de problemen zijn daarmee niet opgelost. Op de burgers die naar eigen zeggen goed geholpen zijn door een gemeentemedewerker, wordt ook terughoudend gereageerd: men dicht zichzelf of de professional een kleine rol toe in de verbetering van de situatie. Sommige professionals vinden bepaalde problemen te ingrijpend voor de pilot. Deze burgers zouden elders, waar de juiste expertise aanwezig is, beter op hun plek zijn. Overigens is het opmerkelijk dat het voornamelijk de gemeentemedewerkers zijn die de niet bereikte empowerment en de onoplosbaarheid van de problemen noemen als reden voor hun twijfel aan de uitkomst van de pilot.

---

<sup>47</sup> Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ)

### **Positieve uitkomsten van het kantelen**

De professionals die positief zijn over de uitkomsten van de Kanteling zijn in de meerderheid. Deze professionals ervaren een verandering bij de burger dankzij de pilot. De termen kantelen en empoweren worden door elkaar gebruikt en staan voor een positieve omslag bij de burger:

*(I: Zijn we volgens jou bezig met empoweren?) 'Ja, dat is natuurlijk heel individueel. De een kan alles al zelf en heeft alleen die voorziening nodig. Maar bij de ander is dat wel nodig. Bij een aantal klanten hebben we wel geempowered' (gemeente).*

De volgende professionals blikken terug op de burger waarvan ze de regiehouder waren. De achtergrondverhalen staan in hoofdstuk zeven uitgebreider beschreven. Mevrouw Amina heeft een schizofrene zoon die vanuit een GGZ-instelling weer thuis woont omdat ze liever zelf voor haar zoon wilde zorgen. Uit het interview met mevrouw Amina bleek dat ze niet al haar problemen aan de professional had verteld, zoals dat haar zoon geen uitkering ontvangt waardoor ze financiële problemen heeft. Mevrouw Amina heeft de professional ook niet verteld over een schuld bij de gemeente als gevolg van bijstandsfraude die volgens haar onterecht is. Mevrouw Amina zegt in het interview: *'Mijn problemen zijn niet opgelost. Ik heb genoeg problemen'*.

De professional is niet op de hoogte van dit interview en vindt dat mevrouw Amina dankzij de pilot goed geholpen is:

*'Als ik kijk naar mevrouw Amina. Als ik zag hoe zij binnenkwam. Ik vond het sowieso een slimme vrouw, maar ik dacht: hier is wat aan de hand. Ze had al veel zelf gedaan, maar ze had gewoon een push nodig. En ze zei toen ik haar belde: "Alles gaat goed en mocht er nog iets zijn, ik heb uw naam"' (gemeente).*

De volgende professional is tevreden over de dienstverlening die mevrouw Neith (zie hoofdstuk zeven) heeft ontvangen. Mevrouw Neith vertelde in het interview dat ze graag een toilet op de eerste etage wil. Deze is afgewezen, omdat ze met de traplift 's nachts naar het toilet beneden kan gaan. Ze zegt: *"En ik wil ook praten met de burgemeester, ik wil iets aan hem vragen. Alstublieft. Ik heb een heel groot probleem thuis. Mijn toilet is beneden. Er is geen toilet boven. En ik heb slijtage aan mijn knie. (Emoties lopen op). Ik kan niet naar beneden als ik naar het toilet wil gaan. Sorry, iedere dag word ik nat wakker. Ik kan niet op tijd naar het toilet gaan"*.

De professional meent dat haar gedrag te verklaren is door haar culturele achtergrond en vindt dat er een goede oplossing is geboden:

*'En over dat toilet, dat is een dame, als zij ergens haar zinnen op heeft ingezet, dan haalt ze alles uit de kast, om dat te verkrijgen. En dan zeg ik ook: "er is geen darmproblematiek of incontinentie, dus het gaat gewoon niet komen". Wat kan is een toiletstoel, maar dat vond ze vies. Dat is dan ook cultuurgebonden denk ik. (I: Vind je dit een goede oplossing?) Ja, ze kan nu 's nachts met de traplift naar beneden. Gevoelsmatig kan het langzaam voor haar gaan, maar dat heb je dan maar te accepteren. Haar gedrag is wel een vorm van manipulatie en dat realiseer ik mij terdege hoor. In bepaalde culturen is dat meer hun manier van doen. Ik neem het ze niet kwalijk, ik draag het ze niet na, maar ik realiseer het me wel'.*

Mevrouw Suri is ook geholpen in de pilot: een Iranese vrouw die alleen woont, weinig sociale contacten heeft en veel thuis zit (zie hoofdstuk zeven). Uit het interview bleek dat haar situatie nauwelijks is veranderd na de pilot. De professional was niet op de hoogte van dit interview en meent dat mevrouw Suri wel zal veranderen: *'Ik weet zeker dat bij mevrouw Suri iets uitkomt. Die wil absoluut. Ze heeft gewoon een push nodig'* (gemeente).

Een aantal professionals vindt dat de pilot voldoet aan de doelstellingen van het kantelen. Het veranderen van mensen gaat niet snel, zo zegt een professional, maar dat is 'logisch': *je moet met het tempo van de klant mee. En die heeft gewoon tijd nodig* (gemeente).

Een andere professional relateert de invloed van de professional in het proces van de burger: *Je bent maar een radertje van wat er bij een burger speelt, ik denk dat we een positieve bijdrage leveren'* (partnerorganisatie).

Veel professionals vinden dat er goed gekeken wordt naar mogelijkheden binnen het eigen netwerk: *'Als je het hebt over actief burgerschap en iemand gaat vanuit thuis zitten, naar vrijwilligerswerk doen, of actief bezig zijn, of als je met iemand gaat kijken naar het sociaal netwerk, dan zie ik dat terug in de pilot. We hebben ook gekeken naar een Eigen-kracht-conferentie'* (partnerorganisatie).

Een andere professional is enthousiast over de uitkomst bij mevrouw Nesterko (zie hoofdstuk zeven) die in het interview vertelde dat ze op aanraden van de professional een Eigen-kracht-conferentie aanvraagt: *'Maar als ik dan hoor dat er een Eigen-kracht-conferentie is met mevrouw Nesterko, dat past puur in die visie, fantastisch. Het duurde lang voordat mevrouw zover was, maar dan gebeurt het ook, dat is fantastisch'* (partnerorganisatie).

Deze professional ervaart de Kanteling als een kans voor de burgers: *'Zo zie ik het: de burger krijgt de kans zodat hij kan kantelen. Dus niet, hij moet kantelen, maar hij krijgt de kans om zichzelf te kantelen. En dan lettend op eigen redzaamheid en eigen verantwoording'* (partnerorganisatie).

Een andere professional is van mening dat in het Team Zelfregie goed gekeken wordt naar het stimuleren van zelfredzaamheid: *'Zoals (naam burger), die legt het liefst dingen bij mij. Ze was toen ook een beetje depressief. En toen vroeg ze ook of ik wilde bellen. En toen zei ik ook, "als ik dat voor je ga doen, dan voel je je nog hulplozer, dus bel zelf". Dat zijn kleine dingen, maar je kan mensen heel afhankelijk maken. En die omslag kunnen we wel met elkaar doen'* (partnerorganisatie).

Er zijn ook professionals die menen dat de Kanteling geslaagd is, omdat de kwaliteit van hulp- of dienstverlening verbetert: *We proberen wel te doen wat wij denken dat de klant echt nodig heeft. Ik vind dat wij kwalitatief best goed bezig zijn. We doen onze best voor de klanten. De één heeft nu eenmaal meer nodig dan de ander'* (gemeente).

En een andere professional vertelt: *'Ik denk dat de klant het wel prettig vindt. Dat ze nu helemaal gehoord worden'* (gemeente).

Dankzij de pilot is er meer aandacht voor de burger, ook al was het soms voor deze professional even wennen: *'Ik denk dan dat die mensen mij nieuwsgierig vinden als ik ga doorvragen, of "wat wil je daarmee?" Soort van niet durven, omdat het dan te persoonlijk is. Maar ik heb nu wel gezien dat mensen het wel prettig vinden als je ernaar vraagt'* (gemeente).

De volgende professional is van mening dat burgers baat hebben bij de persoonlijke benadering: *'De start al, het keukentafelgesprek, als je tijd neemt voor iemand. Dat je dan aan het einde van het gesprek te horen krijgt, 'wat fijn dat je naar me geluisterd heb'. Of dat ze zelf wat helderheid hebben omdat ze het hele verhaal verteld hebben'* (partnerorganisatie).

Ook deze professional denkt dat burgers liever een betrokken gemeente zien: (I: In welk opzicht gaat de burger hierop vooruit?) *'Ten eerste dat hij zich gerespecteerd voelt, dat is heel belangrijk, zeker als je een beperking hebt, als je chronisch ziek bent of gehandicapt. En dat zij misschien dan ook beter kunnen accepteren als dingen niet doorgaan, dat ze minder boos zijn'* (partnerorganisatie).

De professionals vinden dat er in de pilot 'breder' wordt gekeken. Dat wil zeggen dat niet alleen de eerste vraag van de burger in behandeling wordt genomen, maar dat men ook verder vraagt of er andere problemen zijn. De volgende professional maakt een vergelijking met het 'breed' kijken van haar collega's: *'Breed kijken bij de backoffice is toch vooral op de voorzieningen. Ik denk niet dat iedere klantmanager nou gesprekken gaat hebben over "hoe ziet uw dag eruit, hoe ervaart u uw leven, bent u eenzaam" dat soort vragen denk ik niet, hoor. Dit is wel breder'* (gemeente).

Deze professional meent dat er meer buiten de wet- en regelgeving wordt gehandeld: *'Ik heb wel echt het idee dat we binnen de pilot, bijvoorbeeld als er een Wmo-aanvraag binnen de pilot komt, dat we veel breder kijken en dat er dan veel meer mogelijk is, omdat er niet alleen naar de regels gekeken wordt. Meer naar de hele situatie waarin iemand zit. Dat idee heb ik'* (partnerorganisatie).

Deze professional zou graag zien dat iedere burger op deze manier wordt geholpen: *'Ja, ik denk wel eens, jeetje, je mag wel geluk hebben als je door z'n team wordt geholpen. En dat is natuurlijk ook het pijnlijke, als je dan niet in de pilot komt, dan ziet het er heel anders uit'* (partnerorganisatie).

De positieve uitkomsten van de pilot zien de professionals terug in het vergroten van de eigen kracht, de zelfredzaamheid en het versterken van het sociaal netwerk. Soms zien de professionals dat er een verandering heeft plaatsgevonden bij de burgers. Uit de interviews met een aantal van deze burgers zal overigens blijken dat de burger in kwestie die positieve omslag niet altijd zo heeft ervaren. De mate van invloed van de professional wordt soms gerelativeerd. Ook al gaat een verandering niet zo snel, toch worden wel de positieve kanten benadrukt. De professionals vinden dat er nu meer aandacht en betrokkenheid is naar de burgers. Men denkt dat burgers behoefte hebben aan deze benadering door de gemeente. Andere positieve uitkomsten zijn: er wordt breder gekeken naar de situatie van de burger, niet te strak vanuit de regelgeving beoordeeld en de burger wordt - ook in het sociaal netwerk - bewust gemaakt van zijn eigen mogelijkheden. Hierdoor ervaren de professionals dat de Kanteling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

De positieve omslag komt ook door de samenwerking in het Team Zelfregie, vinden de volgende professionals. Door de 'korte lijnen' hebben de professionals sneller en vaker contact met elkaar. Ook buiten de pilot gaat men bij elkaar te rade of vragen ze of iemand al bekend is. Het doorverwijzen naar elkaar gebeurt nu vaker, omdat - zo vertellen ze - weten wat de ander te bieden heeft. De Kanteling voorkomt bureaucratisch werken: achter de schermen wordt met elkaar contact opgenomen om informatie te delen of om op te vragen,

zodat de burger niet zelf naar verschillende loketten hoeft te gaan en iedere keer weer opnieuw z'n verhaal moet doen. De samenwerking zorgt er ook voor dat burgers meer integraal worden geholpen: *'Het is een absolute meerwaarde. Door de ketenpartners kijk je niet allemaal dezelfde kant op. En daar heb je echt wat aan. Ik denk als ik kijk naar hoe wij bezig zijn, dat er absoluut klanten zijn die gekanteld zijn'* (gemeente).

En een andere professional: *'Ik denk dat de structuur heel goed is. Want door de korte lijnen geven we elkaar tips, ieder vanuit z'n eigen bril van: hoe kijk je er tegen, hoe zou je het kunnen aanpakken, heb je daar aangedacht?'*(partnerorganisatie).

Voor deze integrale aanpak heb je een team nodig, vindt deze professional: *'Door met z'n allen te verdiepen in de burgers, verlies je je eigen beperkte blik. En ga je meer mogelijkheden zien en raak je veel meer betrokken bij de burger. Iedereen heeft z'n eigen perspectief en we hebben het erover... of je dit nou ook voor elkaar krijgt zonder een team, dat vraag ik mij af'* (partnerorganisatie).

Deze professional vindt dat het Team Zelfregie achter de burger staat: *'Als we het over een klant hebben, dan heb ik nog niet meegemaakt dat iemand iets tegenhoudt. We zijn, dat is mijn gevoel, wel allemaal voor de klant. En niemand zegt, dat is overdreven'* (partnerorganisatie).

### **6.2.1 Samenvatting en conclusies: Verschillende gedachten over meer empowering**

Over de uitkomst van de Kanteling voor de burger, blijken de professionals over een aantal punten van mening te verschillen. De invulling van het kantelen is voor sommigen gelijk aan empoweren. We zagen dat sommige professionals verwacht hadden dat burgers meer eigen initiatief zouden nemen door zelf oplossingen te gaan zoeken, zoals in hun sociaal netwerk. Sommige professionals missen deze empowering; zij vinden dat de professionals te veel doen voor de burger. Vanuit hun optiek had de Kanteling meer oplossingen vanuit de burgers moeten brengen. Zij denken dat de professionals hierin moeten veranderen door de eigen zelfredzaamheid meer aan te moedigen. Het inzetten van het sociaal netwerk blijkt lastiger te zijn dan men aanvankelijk verwachtte: ze konden slechts informeren naar het sociaal netwerk, maar het inzetten van sociale contacten kan niet afgedwongen worden.

De problemen van burgers zijn soms te groot voor de Kanteling, menen bepaalde professionals. In de pilot was sprake van grote financiële problemen, huiselijk geweld, huisuitzettingen en verslaafde burgers: snelle oplossingen zijn dan moeilijk te vinden. Deze professionals zien liever dat zulke burgers naar de hiervoor bestemde organisatie worden doorverwezen. Zo nu en dan zijn problemen wel veranderd of verbeterd, maar niet opgelost. Snellere procedures zorgen niet altijd voor oplossingen. Deze conclusies veroorzaken twijfels bij de professionals over de resultaten van de pilot.

Enkele gemeentemedewerkers zien dat de problemen van burgers niet opgelost zijn, maar vinden het tegelijkertijd niet hun taak om het verder op te pakken. De dienstverlenende rol, zo menen zij, is daar niet voor bestemd. Casussen waarin de burgers zelf zeggen goed geholpen te zijn, worden met bedenkingen tegemoet getreden. De gemeentemedewerkers vragen zich af of hun eigen rol daadwerkelijk zo invloedrijk was en of deze verregeaande dienstverlening nog wel een taak van de gemeente hoort te zijn.

Sommige professionals vinden dat er nog te veel vanuit de regelgeving wordt gedacht en gehandeld, anderen ervaren juist door de pilot dat er nu meer mogelijkheden zijn om buiten de strikte regels van de gemeente zaken voor elkaar te krijgen.



Tegenover de twijfels staan de positieve uitkomsten. Deze worden bijvoorbeeld ervaren door professionals die een omslag zagen bij de burger. Overigens bleek een aantal geïnterviewde burgers deze omslag in werkelijkheid niet zo te ervaren. Veel professionals relativeren hun eigen invloed en geven aan dat ze door de Kanteling wel iets in beweging kunnen brengen, maar meer ook niet. Ze verwijzen naar het bewust maken van het sociaal netwerk of het stimuleren van eigen initiatieven bij de burger. Deze kleine stappen worden als empoweren beschouwd. Daarbij zien ze de persoonlijk benadering ook als een positieve uitkomst. De meeste professionals zijn van mening dat burgers het fijn vinden om aandacht en een luisterend oor te krijgen. Hierdoor ontstaat er meer begrip bij afwijzingen van aanvragen en voelen burgers zich meer serieus genomen.

Het voordeel van kantelen is, volgens veel professionals, dat er breder wordt gekeken naar de situatie van de burger. Niet alleen de eerste, vaak materiële vraag staat centraal, maar ook andere vraagstukken komen nu ter sprake. Het breed kijken betekent aandacht voor welzijn, zingeving en de sociale omgeving. ‘Te veel’ doen voor burgers wordt soms als iets positiefs beschouwd, omdat sommige burgers het al zwaar genoeg hebben.

De samenwerking in het Team Zelfregie heeft positieve effecten voor de burger. De gemeentemedewerkers vinden het prettig om korte lijnen met de partnerorganisaties te hebben. Ze verwijzen de burger nu sneller door naar een partnerorganisatie en het is prettig om met elkaar te overleggen. Het persoonlijk contact tussen de professionals draagt hieraan bij. De partnerorganisaties vinden het op hun beurt weer prettig om korte te lijnen te hebben zodat ze minder te maken hebben met een bureaucratisch proces. De burger, zo menen zij, wordt hierdoor ook beter geholpen.

Door met elkaar vanuit verschillende disciplines naar eenzelfde casus te kijken, wordt de situatie van meerdere kanten belicht. Sommige professionals zien dit vooral voor de gemeente als een winstsituatie, die op dit gebied nog meer kan verbeteren. Hierdoor ontstaat een integrale aanpak en heeft de burger minder te maken met gesegmenteerde hulp- en dienstverlening.

De verschillende belevingen over de uitkomsten van de Kanteling lijkt te worden veroorzaakt door de uiteenlopende gedachten over het empoweren. Sommige professionals veronderstellen bij empoweren dat professionals minder hoeven te doen omdat de burger meer doet. Andere professionals zien de toegenomen activiteiten voor de burger, zoals meer luisteren en ondersteunen, als kenmerken van empoweren.

### ***6.3 De invloed van het kantelen op de professionaliteit***

In de komende paragrafen staan we stil bij de veranderingen die ontstaan zijn door de Kanteling. We volgen de professionals die vertellen over hun ontwikkeling, de toename van kennis en over de invloed van de samenwerking op hun professionaliteit. De ruimte die zij ervaren in de pilot staat soms in contrast met de dagelijkse professionele ruimte. De professionals vertellen over deze ervaringen en de wijze waarop ze hiermee omgaan. Volgens sommige professionals biedt het kantelen ook kansen voor de gemeentelijke organisatie en het beleid. Zij vertellen over hun wensen die zij graag gerealiseerd zouden willen zien.

#### ***Kantelen als proces***

Opvallend vaak valt het woord ‘proces’ tijdens de interviews die in een tijdsbestek van anderhalf jaar zijn afgenomen. Kennelijk ervaren veel professional een bepaalde ontwikkeling

in hun handelen en zien ze de Kanteling als een (langdurig) proces. In het begin van de pilot was men vooral gericht op elkaar en de groepsprocessen: *'Er gebeuren hele goede dingen. We nemen de tijd om alles uit te spitten, dit doen we ook om elkaar te leren kennen, elkaar af te tasten, wat vinden wij belangrijk. Waar liggen onze grenzen? We doen het voor de klant, maar we zijn ook met elkaar bezig. Dat moet nog in deze fase'* (partnerorganisatie).

Het kantelen wordt herhaaldelijk beschouwd als een groeiproces van de professionaliteit. Veel professionals zien bij zichzelf en in het team een toename van kennis en kundigheid. Dit 'gaat stapje voor stapje', het is een kwestie van 'aftasten en durven' en daarin moet 'het zelfvertrouwen groeien'. Deze 'natuurlijke beweging' is niet alleen goed voor de professional, zo zeggen ze zelf, maar ook goed voor de burger. Dit proces zien ze overigens niet alleen bij zichzelf, maar ook bij hun teamgenoten. Het proces voelt soms ook zwaar, vanwege de nieuwe problematiek waarmee de regiehouder te maken krijgt. Zo vertelt een professional dat ze 's nachts wel eens wakker heeft gelegen over een bepaalde casus.

De samenwerking zou – vinden veel professionals – niet moeten stoppen na de pilot. *'Moet dit niet gewoon blijven? Dit zijn mooie manieren van kijken naar mensen. Ik denk dat dat de kracht van de pilot is'* (partnerorganisatie).

Een professional die terugblijkt op haar deelname aan de pilot vindt dat de groei steeds meer zichtbaar werd in de samenwerking: *'Het was er een hele veilige situatie, je kon eigenlijk geen fouten maken. Want iedereen heeft z'n knowhow en als je iets niet wist dan helpen de anderen wel.(...) We doen het met elkaar, dat is iets wat moet groeien'* (partnerorganisatie).

Eerder werd verwezen naar het actieonderzoek vanwege het gezamenlijke leerproces in de pilot. We zien in bovenstaande uitspraken dat er sprake lijkt te zijn van een gezamenlijk reflectieproces want men gaat met elkaar in gesprek, leert van elkaar, benoemt en bespreekt de verschillen (Migchelbrink 2007, p. 84). Het samenbrengen van de eigen kennis en praktijkervaringen met de kennis die men opdoet in het kantelen, leidden tot nieuwe kennis en tot nieuwe handelingen. Deze worden in de volgende paragraaf beschreven.

### ***Invloed op het professioneel handelen en kennis***

De nieuwe vaardigheden worden onder andere zichtbaar in de integrale intake. Vooral voor de gemeentemedewerkers was het voeren van een dieper gesprek een nieuwe ervaring. Zo verwoordt deze professional: *'Ik kan het eigenlijk ook niet zo goed [een gesprek voeren]. Alhoewel, toen ik gisteren met een collega meeding op huisbezoek, dacht ik, ik kan het eigenlijk beter dan jij. (lacht) Ik heb dat echt in de pilot geleerd, maar de collega had het alleen maar over de voorzieningen. Ik dacht toen: hé, dat heb ik wel geleerd. Ik was echt wel trots op mezelf'* (gemeente).

Het loslaten van het aanbodgericht werken, wordt meermaals genoemd als leerervaring. Deze professional blijft leren, vertelt ze: *'Waar ik nog het meest moeite mee had is niet direct een oplossing te zoeken. (..) Nee, rustig afwachten, eerst het verhaal goed afluisteren. En het is ook niet erg om te vragen: hoe denkt u dat de gemeente u zou kunnen ondersteunen? Of wat denkt u nodig te hebben? Dat doe ik nu veel sneller'* (gemeente).

Deze professional merkt op dat het doorvragen minder lastig is dan ze aanvankelijk dacht: *'Ja en het valt mij mee. Ik dacht in het begin: dat kun je niet maken, omdat allemaal te vragen. Maar het gaat eigenlijk op een natuurlijke manier. Als het niet aan de orde is, dan is*

*het er niet. Dan ga ik het ook niet vragen. En anders komt het vanzelf wel naar boven'* (gemeente).

Uit de interviews blijkt dat alle gemeentemedewerkers hun kennis uit de pilot ook meenemen naar het reguliere werk. Ze vertellen dat ze nu dieper ingaan op de dagbesteding en het sociaal netwerk. Zij kijken en luisteren 'dieper' of 'breder' naar de burger en 'durven' door te vragen naar mogelijke achterliggende problemen. Of 'durven' nu wel contact te zoeken met andere instanties. Men is 'alerter' geworden op bepaalde signalen en ze gaan op een andere manier het gesprek aan. Bijvoorbeeld: *'Ik vraag naar het sociale, hoe iemand in het algemeen in het leven staat. Wat de kwaliteit van het leven is, daar vraag ik nu meer door dan dat ik voorheen deed. Dat durf ik ook meer, zeg maar'* (gemeente).

Ook de professionals die liever vasthouden aan een meer strikte dienstverlenende rol, vragen in hun reguliere werk naar bijvoorbeeld mantelzorg en de dagbesteding. Het vragen naar zingeving vindt deze professional te ver gaan, ze vertaalt het liever naar de sociale contacten: *'Ik vraag niet of mensen gelukkig zijn, dat is ook weer zo'n vaag begrip. Sommige mensen vinden nooit geluk. Maar ik vraag wel: hoe gaat het met de sociale contacten? Of ze veel mensen over de vloer krijgen, of ze dat voldoende vinden, of ze daar blij mee zijn. Dus eigenlijk vraag ik er wel naar, maar niet van: bent u gelukkig?'* (gemeente).

Voor alle professionals van de partnerorganisaties geldt dat ze meer kennis hebben opgedaan over de wet- en regelgeving en deze kennis inzetten voor hun reguliere werk. Bijvoorbeeld over de eisen om bepaalde voorziening te krijgen, zoals een scootmobiel of een gehandicapte parkeerkaart. Door de samenwerking zijn ze ook anders naar de gemeente gaan kijken. Er is meer begrip gekomen: *'het is inderdaad duidelijk, je werkt met datgene wat je krijgt van de overheid. En dat is ook zo met Wmo-gelden, het is beperkt. Je kan niet ongelimiteerd geven'*.

Veel geïnterviewden vinden dat het delen van de kennis en expertise hun professionaliteit 'vergroot' en 'versterkt' heeft. Niet alleen de praktische kennis, maar ook de kennis over het handelen vanuit andere disciplines wordt genoemd als meerwaarde voor de eigen professionaliteit. Bijvoorbeeld: *'hoe zij met cliënten omgaan, hoe zij over dingen denken, dat vind ik altijd leerzaam, dan kijk ik ook wel naar mezelf van: goh, hoe kijk ik hier tegen aan? Waarom heb ik het zo niet gedaan? Dus ik vind dat super leerzaam'* (partnerorganisatie).

Deze professional vertelt dat ze heeft geleerd om de balans te zoeken tussen het materiële en immateriële domein: *'Als je heel erg immaterieel bent ingesteld, om te praten hoe iemand er in zit en hoe alles voelt, dat je dan ook leert en weet hoe je die grenzen moet aangeven. Dat leer je inderdaad van je collega's die meer op die materiële kant zitten'* (partnerorganisatie).

Een ander aspect dat men geleerd heeft, is het verschil tussen hulpverlenende en dienstverlenende taken. Voor een aantal professionals is die grens helderder geworden en weet men nu ook dat ze die rol niet willen bekleden. Bijvoorbeeld: (I: Wat heb je geleerd in de pilot?) *'Heel veel, over hulpverlening. Uiteindelijk wordt het steeds duidelijker dat ik een lijn moet zetten tussen dienstverlening en hulpverlening. Dat hulpverlenerstukje kan ik niet bieden. Kijk, ik kan wel wat faciliteren maar verder moet ik niet gaan'* (gemeente).

Ondanks dat de rol van hulpverlener haar niet past, leert ze wel van de hulpverleners: *'Het verschil tussen hulpverlening en dienstverlening is ook wel duidelijk geworden (...) Zij zijn echt bezig met het totale plaatje, en ze gaan het gesprek heel vaak blanco in. Ik denk soms oplossingsgerichter dan de hulpverleners'* (gemeente).

We zien dat de Kanteling onder andere heeft geleid tot het opdoen van vaardigheden om een integraal gesprek te voeren. De gemeentemedewerkers geven nu meer aandacht aan het welzijn van de burger, de sociale contacten, de dagbesteding en de mantelzorg. Deze aandacht strekt zich ook uit naar de gesprekken die zij in hun reguliere werk voeren. De professionals van de partnerorganisaties doen kennis op over de regels die binnen de gemeente gelden. Naast het opdoen van nieuwe kennis en het experimenteren met vaardigheden en gesprekken, wordt voor sommige professionals ook duidelijk waar de grenzen van hun taken liggen. Een aantal gemeentemedewerkers vindt dat de hulpverlenersrol niet bij hen past: men weet meer wat men niet wil. Daarnaast zijn de professionals zich bewust geworden dat zij vanuit hun functie slechts een deel van het probleem kunnen zien of oplossen. Door te kijken naar andere professionals hebben ze hier meer inzicht in gekregen.

### ***De invloed van het samenwerken***

Het belang van de samenwerking wordt unaniem door alle professionals genoemd. Veel professionals zien de samenwerking in het Team Zelfregie met de verschillende disciplines als het belangrijkste onderdeel van de Kanteling. Zij vertellen dat door de samenwerking ze geleerd hebben om op een andere manier te kijken en te denken. Sommige professionals hebben ook teamoverleg in hun reguliere werk, maar hierin missen zij het multidisciplinaire karakter van het Team Zelfregie.

Deze professional wenst de nauwe samenwerking die ze in het Team Zelfregie ervoer, ook in haar dagelijks werk: *‘Vooral, de verbinding met elkaar, bel elkaar en vraag: hoe zie jij dat en kun je me helpen? Niet denken dat je alles zelf moet weten’* (partnerorganisatie).

Door de samenwerking in de Kanteling houdt men elkaar scherp; wordt er minder vanuit het eigen aanbod gedacht en meer vanuit de behoeften van de burger, bijvoorbeeld *‘Wat ik heel belangrijk vind zijn de overlegmomenten. En ik denk dat daar de kracht zit van de pilot. Dat we kunnen overleggen met de ketenpartners. Om vanuit andere hoeken te horen. Om de tunnelvisie weg te halen van: we koppelen problemen aan de menukaart die we hebben’* (gemeente).

Niet alleen de gemeentemedewerkers noemen winst, maar ook de professionals van de partnerorganisaties zien voordelen. Sommigen hadden een bepaald beeld over de gemeentemedewerkers (‘te veel kijken naar regels’ en ‘te weinig aandacht voor de burger’). Deze professional heeft nu ‘meer begrip’ en een positievere kijk op de gemeente gekregen: *‘Ik word iets meer ambassadeur van de gemeente (lacht)’* (partnerorganisatie).

Soms spreken de professionals ook buiten de Kanteling af om gezamenlijk op huisbezoek te gaan. Op deze manier kunnen zij ter plekke met de burger in gesprek gaan en met elkaar afspraken maken over een vervolgtraject.

Deze professional haalt ook voldoening uit de omslag die zij ziet bij de gemeentemedewerkers: *‘Er is zoveel veranderd, dat ze oog en oor voor de klanten hebben gekregen. En veel meer meedenken en niet meer beoordelen. En ook veel breder denken, out of the box, niet meer alleen vanuit de regels van de gemeente. Er is een enorme omslag (...) dat vond ik echt heel inspirerend en leuk om mee te maken’* (partnerorganisatie).

Duidelijk is dat alle professionals het samenwerken zien als de grootste meerwaarde van de pilot. De samenwerking lijkt door sommigen zelfs als belangrijkste voorwaarde te worden

beschouwd. De aandacht voor de complete en complexe situatie van de burger is volgens de gemeentemedewerkers voornamelijk dankzij de partnerorganisaties toegenomen.

### ***Professionele ruimte***

In paragraaf 6.1 hebben we gezien dat de meeste gemeentemedewerkers in de Kanteling buiten hun reguliere dienstverleningstaken werkten en daardoor een toename van werkplezier ervoeren. We staan nu stil bij de ruimte die de gemeentemedewerkers in hun dagelijks werk ervaren. Aan de professionals is gevraagd waar zij in de dagelijks praktijk tegen aan lopen. Er is te weinig tijd voor de burger, zo zeggen alle gemeentemedewerkers.

Het gevolg is dat de contacten zo kort mogelijk worden gehouden: *'Ik zit altijd aan de balie of aan de telefoon, dat weet je. En dat zijn altijd hele korte gesprekken. Omdat ik daar de tijd en de middelen niet voor heb'*.

De tijdsdruk gaat ten koste van de burger, menen de gemeentemedewerkers: *'Het is vreselijk druk. We zijn een uitkeringsfabriek, het is erg druk en dat wordt alleen maar meer. Je hoort de vreselijkste dingen, maar je kan niet de diepte ingaan. Je zou wel willen, maar het kan niet'*. En een andere geïnterviewde: *'Ik ben ook wel die ambtenaar geworden die ook dingen korter doet en niet altijd meer de mens ziet'*.

De gemeentemedewerkers gaan nooit vaker dan één keer op huisbezoek. Voor een huisbezoek staat maximaal een uur, maar eigenlijk is dat te kort. Een half uur extra, zo vertelt een geïnterviewde, zou al zoveel uitmaken. Door het tijdsgebrek komt men niet toe aan andere gespreksonderwerpen. Een geïnterviewde vertelt: *'De verhalen zijn triest. Gisteren sprak ik een moeder die pas heeft ontdekt dat haar kinderen misbruikt zijn. (...) Stel dat je altijd als Kantelen kan werken, dan kun je zeggen, kom nog eens terug. Dan kunnen we behalve naar de financiële situatie, ook eens naar de rest gaan kijken. Ja dat zou heel mooi zijn'*.

Alle gemeentemedewerkers voelen zich genoodzaakt om de contacten 'kort, snel, adequaat en bondig' te houden. Een eventuele implementatie van de Kanteling zou ook alleen maar kunnen, zo menen zij, als er meer tijd komt. Het aanbodgericht werken is een gevolg van de tijdsdruk. Een geïnterviewde vertelt dat ze liever aanvraagformulieren voor een voorziening meegeeft, dan dat ze de doorlooptijden laat oplopen. Er is volgens haar geen andere mogelijkheid, omdat de wachttijden via het computersysteem worden bijgehouden.

De gemeentemedewerkers willen graag meer betekenen voor de burgers, maar voelen zich beperkt in hun mogelijkheden. Op de vraag welke persoonlijke gevolgen dit met zich meebrengt, zegt bijvoorbeeld een geïnterviewde: *'Ik heb wel hart voor mensen, maar tegelijkertijd zit wel in mijn achterhoofd al dat werk wat er nog ligt. Dat is moeilijk te combineren'*.

Er is een dilemma: te veel betrokkenheid kost tijd en veroorzaakt een achterstand in de taken. Sommigen hebben het gevoel klem te zitten: *'Als je te lang gaat zitten praten met een klant, benadeel je je collega's. Het stapelt maar op en dan moet een ander het oplossen. Of je redt het zelf niet meer. Als het werk zich maar opstapelt en je verliest het overzicht en je vindt geen gehoor bij de leidinggevenden, die zeggen: "je moet efficiënter werken", dan is het op een gegeven moment op'*.

Een andere geïnterviewde vertelt over haar collega die weigerde om burgers 'als nummers' te behandelen. Uiteindelijk is ze *'teruggefloten en die doet nu ander werk'*.

De tijdsdruk gaat niet alleen ten koste van de burger, maar ook van de persoonlijke ontwikkeling. Veel gemeentemedewerkers hebben het idee dat ze niet goed tot hun recht komen in hun werk. Ook professionals van de partnerorganisatie signaleren dit: *‘De gemeentemedewerkers worden heel erg beperkt door de manier van werken’*. Zij zien de beperkte ruimte binnen de gemeentelijke organisatie en hopen dat de gemeentemedewerkers in de Kanteling wel de ruimte krijgen: *‘Ik wil dat we die ruimte houden om te experimenteren en uit te proberen. (...) Geef ons wel de ruimte en de vrijheid. Het is een proces en wat we nodig hebben is ruimte om te leren’* (partnerorganisatie).

Door de nadruk op efficiëntie ontwikkelen de gemeentemedewerkers een bepaalde attitude naar de burger: *‘uiteindelijk ben je er voor om te controleren of mensen zich aan de regels houden. Dus dan werk je met maatregelen en straffen. Het is niet opbouwend’*:

Een gemeentemedewerker vertelt hoe het werken binnen de ambtelijke organisatie haar heeft vervreemd van zichzelf: *‘Het is wel zo dat niet al mijn kwaliteiten aan bod komen hier. In zoverre ben je dan wel vervreemd van kwaliteiten, zo noem ik het maar. Je zit in die rol met die houding, daar voel je je dan wel in thuis, je hebt het niet altijd meer door. En dan heb je een ander nodig die vraagt: ben je nog wel op je plek hier?’*

Door de beperkte ruimte krijgen de gemeentemedewerkers nauwelijks de mogelijkheid om van betekenis te zijn: *‘Mensen komen niet voor niks in dit werkveld. Mensen die andere mensen willen helpen, of dat nu is door een vraag te beantwoorden of door nog wat meer te betekenen. Maar zij willen mensen helpen. Dus hoe meer compleet je dat kan doen, des te meer tevreden je zult zijn’* (gemeente).

Volgens de gemeentemedewerkers hebben de managers weinig begrip voor hun situatie. Het tijdsgebrek lijkt niet te worden opgemerkt door het management: *‘Het lijkt wel of niemand dat gewoon doorheeft. Maar dat is wel jammer’*.

De meest genoemde klacht over het management is dat de afstand tussen hen en de werkvloer te groot is. Managers maken de werkelijkheid te simpel: *‘Er zijn wel goede ideeën, maar je moet dat in de modder verwezenlijken. Dat snapt het management niet’*. Nieuwe ideeën zijn op papier goed, maar houden geen rekening met de praktijk: *‘Men wil alles, maar alles binnen de kortst mogelijke tijd en zo goedkoop mogelijk. Dat bijt elkaar’*.

En deze professional zegt: *‘Ik zou graag willen dat de mensen die de beslissingen maken, dat zij zien waar we tegen aan lopen’* (gemeente).

Een andere gemeentemedewerker pleit voor meer vertrouwen en ruimte vanuit het management:

*‘Mijn ideaalplaatje is dat er een besef en een begrip is. En dan kom je bij het management uit, dat ze begrijpen dat er klanten zijn die meer aandacht nodig hebben en klanten die wel heel snel geholpen kunnen worden. En dat het elkaar uiteindelijk wel redelijk in balans houdt. En dat je dan ruimte hebt voor die klant die meer aandacht nodig heeft, dat je die aandacht ook kan geven. Dan maak je je eigen inschatting en dan heb je meer handelingsvrijheid. En dat er vertrouwen is vanuit het management dat je het professioneel oppakt. En dat je daarin ondersteund wordt..’* (gemeente).

Naast tijdsdruk en gebrek aan begrip, ervaren de gemeentemedewerkers ook te weinig autonomie. De beperkte, specialistische taak geeft weinig uitdaging en voldoening. Hierdoor blijft het werk ‘oppervlakkig’. Verder wordt verteld dat ‘veranderingen traag gaan’: *‘Dingen gaan niet 1,2,3. Ik heb het meest last van het tempo waarin dingen gebeuren’*.

Er blijkt weinig waardering te zijn voor eigen initiatieven. Een geïnterviewde vertelt over haar plan dat ze samen met een collega had geschreven ('een prachtig plan'). Het idee was om een 'zorgplein' in te richten met verschillende partnerorganisaties. Dit plan was op eigen initiatief geschreven en viel buiten haar taken. Het management had echter weinig aandacht en 'schoof het van tafel'. Haar andere plannen zoals een rolstoeldepot, huishoudpool, of een SRV-wagen met werklozen zijn eveneens niet van de grond gekomen. Ze blijft hopen op een verandering binnen de gemeentelijke organisatie: *'Ik heb genoeg leuke ideeën, maar dat komt niet van de grond. Maar dat weerhoudt mij niet om te blijven roepen. Dat is de werkelijkheid waar in we leven binnen een gemeente. Beperkte middelen, andere gedachten, maar dat maakt niet uit. Ik blijf gewoon hopen dat het zorgplein gaat komen'*.

De professionals van de partnerorganisaties hebben minder last van de tijdsdruk en onvrijheid in hun handelen. Op de vraag of ze voldoende vrijheid ervaren in hun reguliere werk, werd bijna altijd bevestigend geantwoord. Eén professional vindt zelfs dat er te veel vrijheid is, waardoor het voor haar onduidelijk is wat nu precies haar taken zijn. Ze zou het liefst duidelijk omschreven kaders willen hebben, omdat ze nu niet weet hoe vaak ze bij een cliënt mag langsgaan of tot hoever haar functie gaat. Onlangs, vertelt ze, is er besloten door het management dat alles geregistreerd moet worden. Het is een tijdrovende klus, vertelt ze, maar ze is er desondanks wel blij mee omdat haar werk meer zichtbaar wordt: *Het werk wat we doen is belangrijk, en dat mag ook gezien worden, en als het zo onzichtbaar blijft, weet niemand wat je doet. En dan kun je krijgen dat mensen denken: hoe belangrijk is het werk eigenlijk wat je doet?*

Samengevat kunnen we stellen dat uit de interviews blijkt dat deze gemeentemedewerkers te weinig tijd en ruimte krijgen om de burger goed van dienst te zijn. Een vraag die opkomt is of er voldoende voorwaarden aanwezig zijn om het actief burgerschap te stimuleren. Met andere woorden: kan de professional in deze omstandigheden samen met de burger op zoek gaan naar oplossingen die bijdragen aan meer zorgzaamheid en eigen verantwoordelijkheid? Het lijkt er nu niet op. Een omslag van werkvoorraden en doorlooptijden naar meer discretionaire ruimte is gewenst. In deze ruimte beweegt een 'deliberatieve' professional, wat wil zeggen een professional die samen met de burger zoekt naar alternatieve oplossingen op basis van vertrouwen (Tonkens 2008, p. 18; Goldsteen en Houtepen 2003, p. 73). Volgens de gemeentemedewerkers heeft het management echter onvoldoende oog voor de dagelijkse knelpunten. Een Kanteling van de burger zou daarom niet gerealiseerd kunnen worden zonder een Kanteling van de organisatie.

### ***Kansen voor de organisatie en het beleid***

Het kantelen biedt niet alleen mogelijkheden voor de eigen professionaliteit, maar het brengt ook kansen voor de organisatie en het beleid. Zo hopen sommige professionals bijvoorbeeld dat de Kanteling - na volledige implementatie in de hele organisatie - tot minder aandacht voor de individuele voorzieningen leidt en meer samenhang in de Wmo brengt. Deze professional verwoordt het als volgt: *'Ik merk dat beleid niet echt kijkt naar het overkoepelend beeld. Soms zijn dingen op papier mooi en denkt men aan de eigen doelgroep. Maar de Wmo, dat is gewoon iedereen. Dus niet alleen de ouderen, dat vind ik zonde'* (gemeente).

In het ideale plaatje, vertelt een geïnterviewde, krijgt iedere burger een 'keukentafelgesprek' in een aparte spreekruimte. De Kanteling biedt, bijvoorbeeld door de scootmobielen in de verzorgingstehuizen collectief te maken, ook kansen in de omslag van individuele voorzieningen naar collectieve voorzieningen.

Het kantelen zou geld kunnen besparen vanwege de preventie werking, zo denkt deze professional: *'Ik denk dat dit ook kostenbesparend is. Als je veel samenwerkt en regelmatig na-controles doet, dan kun je wel kosten besparen. Je bent er eerder bij. In plaats van formulieren meegeven, die moeten weer opgevoerd worden, dat kost allemaal tijd'* (gemeente).

De Kanteling zou kunnen leiden tot een betere samenwerking, zo zeggen de professionals. Er is nu 'te veel overlap in aanbod en te veel hokjes' in zorg en welzijn. Ook binnen de gemeentelijke organisatie is meer samenwerking gewenst. Zo vinden de professionals dat door de Kanteling de samenwerking tussen de frontoffice en backoffice verbeterd is. Dat is nodig, omdat er nu *'te veel afstand is, wij en zij'*. Iedere afdeling heeft z'n eigen specialistische kennis, waardoor men regelmatig langs elkaar werkt.

Op collega's zou het kantelen een positieve invloed kunnen hebben, denken veel gemeentemedewerkers. Soms hebben collega's een hele strikte opvatting over hun taken: *'Er zijn er een paar die nemen nooit contact op met ketenpartners. Dat kan beter. En dan heb je wel eens, dan komt er iets nieuws bij, dat kun je dan makkelijk meenemen in de aanvraag en dan zeggen ze: dan moeten ze maar een nieuwe aanvraag doen. Dat vind ik niet goed en dat zeg ik ook'* (gemeente).

Deelname aan de pilot is daarom belangrijk, denkt een andere professional: *'Het is toch heel lastig om deze denkwijze over te brengen op je collega's ook al wil je het. Dat is moeilijk'* (gemeente).

Tegelijkertijd zeggen de gemeentemedewerkers ook dat een omslag alleen kan plaatsvinden als er meer tijd vrij komt. Veel collega's – zo vertellen zij – willen niet meedoen aan de Kanteling omdat ze het te druk hebben.

Een ander kans die de Kanteling biedt, is het rekening houden met de leefwereld van de burger. Deze professional noemt dit een bewustwordingsproces: *'Er zijn meerdere bronnen waarvan we bewust worden. Dat als iemand depressief is, dat je het dan bespreekbaar durft te maken. Dat vind ik al een hele stap. Ongeacht wat de uitkomst van dit experiment ook is, de bewustwording is gegroeid. Bij de gemeente'* (gemeente).

De professionals hopen op een cultuuromslag in de gemeentelijke organisatie. De wijze waarop in de Kanteling gewerkt wordt is – zo zegt een geïnterviewde – eigenlijk 'onnatuurlijk': *Met de pilot zijn we best wel flexibel. We denken niet in voorzieningen, we proberen een zorgvraag te beantwoorden en niet een voorziening toe te kennen. Dus het is onnatuurlijk'* (gemeente).

Tegelijkertijd is er bezorgdheid of het kantelen zich zal doorzetten na afloop van de pilot: *'Waar ik bang voor ben is dat als straks de pilot is afgelopen, dat dan alles voorbij is en dat we weer gewoon de route blijven volgen. En over een paar jaar hebben we weer een pilot, ik heb dat al diverse malen meegemaakt in de gemeente. Ik hoop dat dit wat meer beklijft. En dat kan alleen als het gemeentebreed wordt ingezet. Dan is het niet alleen van de Wmo, maar dat er een echte cultuuromslag in de sociale dienstverlening ontstaat'* (gemeente).

### **6.3.1 Samenvatting en conclusies: De professionele ruimte als voorwaarde**

De professionals verwoorden het kantelen als een leer- en handelingsproces: men zoekt, experimenteert en probeert met elkaar de Kanteling vorm te geven. De groei in elkaars en eigen ontwikkeling is voor hen zichtbaar geworden in de verworven kennis en competenties. Volgens de professionals leidde de zoektocht naar uitbreiding van hun professionele



vaardigheden. De gemeentemedewerkers bekwaamden zich in het voeren van een integrale intake waarin onderwerpen als sociaal netwerk, dagbesteding, mantelzorg, welzijn en zingeving ter sprake kwamen. Onder andere het goed luisteren; niet direct met oplossingen komen en emoties de ruimte geven, werden door veel gemeentemedewerkers genoemd als resultaten van het leerproces. Deze verworvenheden beperkten zich niet alleen tot de pilot maar werden ook toegepast in hun reguliere werk. Men verwijst vaker dan voorheen burgers door naar de partnerorganisaties en signalen worden sneller opgepakt. De professionals van de partnerorganisaties deden kennis op van de wet- en regelgeving rondom de Wmo, (bijzondere) bijstand, werkloosheid en schulden. Daarnaast bracht de pilot ook inzicht op in de structuren binnen de organisatie.

De pilot werd gebruikt als oefenveld om te zoeken naar de persoonlijke grenzen van de professionals. Het leek soms alsof de gemeentemedewerkers en de hulpverleners hebben geëxperimenteerd met een rolwisseling. Soms kwam een hulpverlener tot inzicht dat een dienstverlenende houding naar de burger ook voordelen kan hebben, maar veeleer was het andersom en hebben de gemeentemedewerkers geëxperimenteerd met de hulpverleningsrol. Voor een aantal geldt dat zij nu weten dat de dienstverlenersrol beter bij hen past dan de hulpverlenersrol. Toch vinden ze dat zij veel hebben geleerd van de hulpverlenersattitude. Onder andere het openstaan voor de burger en niet meer vanuit voorzieningen denken, noemen zij als opbrengst van het experimenteren met de andere rol.

Alle professionals hebben vastgesteld dat de samenwerking in het team Zelfregie een voorwaarde én een resultaat is van de Kanteling. In tegenstelling tot andere casuïstiekoverleggen ervaren zij in de pilot een teamgevoel. Hierdoor ontstaat een gedeelde verantwoordelijkheid en vertrouwen om buiten de eigen gebaande paden te werken, waardoor de angst om fouten te maken een minder grote rol speelt. Tegelijkertijd daagt men elkaar uit om de situatie van de burger op een andere manier te bekijken. De professionals van de partnerorganisaties zien naast de eerder genoemde praktische kennis ook het persoonlijk contact met gemeentemedewerkers als voordeel waardoor zij in hun reguliere werk sneller contact met elkaar opnemen. De drempel tussen de gemeente en partnerorganisaties is aan weerskanten minder hoog geworden.

De gemeentemedewerkers die zich wel meer thuis voelen in een hulpverlenersrol – of meer loskwamen van de strikte dienstverlenersrol – ervoeren meer werkplezier. Zij noemen de toegenomen professionele ruimte als belangrijkste verklaring. Hierdoor was er intensiever contact met de burger mogelijk en was men niet betrokken bij slechts een segment van de situatie. Sommige gemeentemedewerkers menen dat zij door het kantelen meer hun kwaliteiten kwijt kunnen en meer van betekenis kunnen zijn voor de burger.

In de Kantelinggedachte wordt de burger gestimuleerd om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen en meer te participeren; kortom gestimuleerd tot actief burgerschap. In het ideale geval gaan de professional en de burger met behulp van een dialoog samen op zoek naar oplossingen die het actief, liberaratief burgerschap ondersteunen. De professional heeft hiervoor ruimte nodig, omdat dit proces zich niet in regels laat vangen. De gemeentemedewerkers beschikken in hun dagelijkse werkzaamheden niet (altijd) over deze ruimte. De tijdsdruk is een veelgenoemde klacht, waardoor zij het contact met de burger moeten minimaliseren. Veel gemeentemedewerkers hebben het gevoel alleen ruimte te hebben voor hun verplichte taken en zijn er weinig mogelijkheden om de burger met andere zaken te helpen. Deze werkhouding geeft soms spanningen, bijvoorbeeld als zij hun betrokkenheid naar de burger niet kunnen laten zien of als de achterstand te veel oploopt.

Daarom is volgens de gemeentemedewerkers minder tijdsdruk een voorwaarde om het kantelen na de pilot te continueren.

Veel gemeentemedewerkers ervaren ook weinig ruimte in de bevoegdheden waardoor ze de burger moeten doorverwijzen naar een andere afdeling binnen de gemeente. Ruimte voor creatieve uitdagingen is volgens sommigen afwezig. Het meedenken over verbetering van de dienstverlening lijkt niet te worden beloond als blijkt dat ideeën geen gehoor krijgen. Uitgeschreven plannen ontvangen geen waardering en besluitvormingsprocessen gaan traag volgens de gemeentemedewerkers. Deze beperkte ruimte veroorzaakt bij een aantal gemeentemedewerkers gevoelens van onvrede en machteloosheid. Deze gevoelens worden versterkt door de houding van het management. Een verwijt naar het management is dat ze te veel bezig zijn met organisatieprocessen die weinig realiteitszin hebben. De gemeentemedewerkers stuiten op onbegrip vanuit het management dat weinig besef lijkt te hebben van de dagelijkse knelpunten.

De professionals van de partnerorganisaties ervaren minder moeite met hun professionele ruimte. Althans, er worden hierover geen uitspraken gedaan. Een professional ziet eerder moeilijkheden bij de gemeente en hoopt dat het Team Zelfregie in de pilot voldoende ruimte houdt. Een andere professional vertelde over de – volgens haar positieve - ontwikkelingen binnen haar organisatie om werkzaamheden te registreren en in te kaderen.

De Kanteling brengt kansen met zich mee om de Wmo in een overkoepelend beleid te plaatsen. De professionals wensen dat de versnippering tussen de verschillende welzijnsorganisaties zal verminderen. Het kantelen is een mooie gelegenheid om te oefenen met een nieuwe Wmo-verordening zodat collectieve voorzieningen als alternatief voor individuele voorzieningen kunnen worden ingezet. Kostenbesparing door de preventieve werking wordt genoemd evenals de integrale intake voor iedere burger, wat laat zien dat de professionals verschillende ideeën hebben over een eventuele implementatie. Het kantelen brengt tevens kansen op het gebied van samenwerking tussen de afdelingen en voor collega's die te veel gericht zijn op hun eigen beperkte taak. De professionals hopen dat de Kanteling aanleiding geeft tot een culturomslag binnen de organisatie, die zich het beste laat omschrijven als minder systeemgericht en meer leefwereldgericht, zowel voor de gemeentemedewerkers als naar de burger.

Het verschil tussen enerzijds de toegenomen bewegingsvrijheid die de gemeentemedewerkers ervaren in de pilot met de opbrengsten voor het professioneel handelen, en anderzijds de beperkte dagelijkse ruimte, laat zien dat het kantelen niet losstaat van organisatiestructuren. Wil men de burger stimuleren tot actief burgerschap, dan lijkt een aanpassing van die structuren een voorwaarde. Hierdoor kan een ruimte worden gecreëerd waarin de gemeentemedewerkers hun kwaliteiten en betrokkenheid naar de burger tonen.

## ***Hoofdstuk zeven. De ervaringen van de burgers***

### ***Inleiding***

In dit hoofdstuk brengen we de ervaringen van de burgers in kaart, gebaseerd op de diepte-interviews. In de eerste paragraaf gaan we in op de vraagstukken van de burgers. We verkennen de eerste reden van het bezoek aan het Wmo/Sociale Dienst-loket en daarnaast de andere vraagstukken of problemen die zich voordoen. In 7.2 komen de interventies aan bod die vanuit de Kanteling zijn ingezet. Vanwege de aard van de vraagstukken uit de eerste paragraaf maken we een onderscheid in materiële en immateriële interventies die elkaar soms overlappen en/of aanvullen. Vervolgens wordt in 7.3 de rol van de professional beschreven waardoor duidelijk zal worden dat de betekenis van de professional niet losstaat van de interventies. In deze paragraaf gaan we ook in op de nieuwe rol van de professional als onderdeel van Welzijn Nieuwe Stijl en de Kanteling. In de laatste paragraaf kijken we naar het resultaat van de Kanteling op de burger. We proberen antwoord te vinden op de vraag of het verschil in participatie en welbevinden te verklaren is door de Kanteling en welke invloed de burger zelf had op z'n proces.

Wanneer we in het vervolg spreken over de uitvoerder van de pilot gebruiken we meestal de term professional. Soms gebeurt het dat we wel aangeven of het een gemeentemedewerker of een professional van de welzijnorganisatie betreft, als de context daarom vraagt. Het is in ieder geval niet onze intentie om aan te tonen wie door de geïnterviewden positiever wordt beoordeeld. Soms wordt er verwezen naar een andere hulpverlener, maar is deze geen onderdeel van het team en wordt met het beroep aangeduid, bijvoorbeeld de sociaal raadsman, de maatschappelijk werkster et cetera. Voor een overzicht van alle geïnterviewde burgers verwijzen we naar bijlage 2.

### ***7.1 De vraagstukken van de burgers in Kansen en Kantelen***

In deze paragraaf verkennen we de vraagstukken van de geïnterviewden om zo een beeld te geven van de verschillende achtergronden. De geïnterviewde burgers presenteerden aan het Wmo/Sociale Dienst-loket een materieel probleem, maar als we dieper ingaan op hun verhaal blijkt dat er ook immateriële vraagstukken spelen. Vaak waren deze bekend bij de professionals en zijn ze onderdeel van het hulptraject in de Kanteling. Deze paragraaf laat zien dat achter de dagelijkse vragen van burgers aan het loket een andere (leef-)wereld schuilt.

#### ***Financiële en fysieke problemen***

Alle burgers uit de pilot Kansen en Kantelen hadden een materiële vraag waarmee ze zich aan het loket meldden. Dit noemen we de 'eerste vraag' om daarmee het onderscheid duidelijk te maken tussen het gepresenteerde probleem en de andere problematiek van deze burgers<sup>48</sup>. Vaak ging de 'eerste vraag' over financiën, bijvoorbeeld een aanvraag voor bijzondere bijstand vanwege fysieke klachten. Mevrouw Suri (53 jaar) vroeg bijzondere bijstand aan voor haar glutendieet. Ze is allergisch voor gluten en haar bijstandsuitkering is volgens haar te weinig om de duurdere glutenvrije producten te kunnen betalen. In de reguliere werkwijze zou mevrouw Suri een formulier voor bijzondere bijstand hebben meegekregen, maar door de pilot kreeg mevrouw de gelegenheid om in de spreekruimte haar verhaal te doen. Mevrouw Suri vertelt tijdens de integrale intake dat ze kanker krijgt als ze zich niet aan haar glutenvrije dieet houdt. Naast fysieke klachten heeft mevrouw Suri ook last van een beladen verleden. Ze legt dit uit:

---

<sup>48</sup> In het Kantelingjargon wordt vaak gesproken over 'de vraag achter de vraag' wat een vertekend beeld kan oproepen. De 'eerste' vraag kan net zo belangrijk zijn als de tweede of derde vraag, alleen worden die niet als eerste gepresenteerd.

*‘Mijn hoofd is kapot. Ik kan niet lezen. Woorden niet. Morgen ben ik alles vergeten. Iran is het probleem. Ik hou van mijn land, maar het regime(...) Alle vrouwen moesten een hoofddoek om. Alle jongeren zijn weg uit Iran en veel vrouwen zitten in de gevangenis en zijn verkracht.’*

Mevrouw Neith (61 jaar) noemt de stress als oorzaak van haar fysieke problemen. Ze heeft last van haar hart en een hoge bloeddruk, vertelt ze. De stress wordt veroorzaakt door de problemen thuis. Haar thuiswonende zoon heeft psychische problemen en kampt met schulden die mevrouw Neith voor hem betaalt. Zij vroeg onder andere een toilet in haar badkamer en financiële bijstand aan. Mevrouw Neith voelt zich verantwoordelijk voor zijn telefoonrekening omdat hij psychische problemen heeft: *Ja, hij heeft eigenlijk een probleem in zijn hoofd. Ik bid tot mijn God, dat hij misschien beter wordt. Maar zes jaar is voor mij te veel.*

Mevrouw Amina (53 jaar) dacht haar oplossing te vinden in een elektrische fiets. Zij wilde graag de elektrische fiets vanwege haar fysieke klachten. Een paar maanden later, tijdens het interview, kon ze het zich moeilijk herinneren:

(I: Uw belangrijkste probleem, toen u aan het loket kwam, was dat die fiets?)  
*‘Dat weet ik niet meer. Wat ik gisteren heb gedaan, dat weet ik al niet meer. Ik weet niet meer wat het probleem was. Ik heb zoveel aan mijn hoofd’.*

Naast de fysieke klachten heeft ze ook financiële zorgen. Mevrouw Amina vertelt dat ze een schuld heeft bij de gemeente. Ze had geld ingezameld voor Somalië en het op haar bankrekening laten zetten. Mevrouw Amina werd vervolgens van bijstandsfraude beticht en moet nu dertigduizend euro terugbetalen. Ze houdt nu 50 euro in de maand over. Zelf vindt ze haar straf onterecht:

*‘Ik was naïef, ik wist niet dat het consequenties had voor mijn hele leven. We verzamelen geld, voor Somaliland<sup>49</sup>. Toen hebben ze gezegd dat ik fraude pleeg. Daar ben ik erg boos over. Nog steeds’.*

Ook mevrouw Van der Vlist (57 jaar) werd beschuldigd van bijstandsfraude. Ze kwam aan het loket voor een aanvraag van bijzondere bijstand waarmee ze nieuwe vloerbedekking wilde betalen. Ze vertelde dat tijdens haar scheiding een ernstige vorm van kanker werd ontdekt. Mevrouw Van der Vlist raakte depressief en dacht dat ze dood zou gaan, waardoor ze haar post niet meer opende. De brief van de gemeente waarin stond dat ze moest aantonen dat ze geen geld van haar ex-man had ontvangen, heeft ze nooit gelezen. Ze heeft nu een schuld van zestien duizend euro en een half jaar huurachterstand. Mevrouw Van der Vlist vindt het onterecht dat ze geld moet terugbetalen, omdat ze in haar situatie niet anders kon: *‘Ik was toen zo depressief en alle post bleef liggen, dus die brief ook’.*

In het dossier van mevrouw Van der Vlist staat een ander verhaal. Na haar scheiding heeft mevrouw een samenlevingscontract afgesloten met een man die onlangs is overleden. De sociale recherche heeft na een melding van haar ex-man een onderzoek ingesteld waaruit bleek dat zij niet op haar postadres woonde, maar bij haar nieuwe partner was ingetrokken. Het postadres gebruikte zij volgens de sociale recherche alleen om een uitkering te kunnen

---

<sup>49</sup> Somaliland ligt in Somalië en wil onafhankelijk zijn. Het land wordt niet internationaal erkend.

ontvangen. Mevrouw heeft dus volgens het dossier een schuld vanwege uitkeringsfraude en niet omdat zij de post niet opende. Mevrouw Van der Vlist wilde tijdens het interview niet ingaan op de fraude.

Het gebeurt dat mensen met grote financiële problemen te maken krijgen met een opeenhoping van problemen waarbij niet meer duidelijk is wat oorzaak en gevolg is (Regenmortel 2010, p. 151). Hierdoor verliest men de greep op hun situatie en hebben ze het gevoel dat ze hun leven niet onder controle hebben. Bij mevrouw Specht (44 jaar) zien we een dergelijke ervaring. Zij kwam naar het loket met de vraag of ze een kopie kon krijgen van een eerder ontvangen brief die ze per ongeluk had weggegooid. Uit haar relaas blijkt dat haar problemen ontstonden toen ze niet meer kon werken vanwege fysieke klachten. De problemen stapelden zich op waardoor de financiële chaos ook groter werd. Ze probeerde het eerst zelf op te lossen, maar dat lukte niet:

*' (...)En toen kreeg ik een brief dat ik niet meer bij budgetbeheer<sup>50</sup> zat, maar al m'n uitkeringen gingen daar ook al heen, dus dat speelde toen ook al. Op het einde was het geregeld dat ik mijn uitkering weer kreeg en toen was opeens mijn uitkering bij sociaal.nl<sup>51</sup> weer zoek, (...) waardoor ik dus maanden geen geld heb gekregen. Toen bleek dat het rekeningnummer niet klopte, die had ik dus echt van hun gekregen, want die heb ik nog op papier staan. Bleek het dus een rekeningnummer van een andere cliënt te zijn die bij sociaal.nl zat. Die gozer daar zegt ook : ' ik werk al 20 jaar bij het UWV, ik snap dit niet'. Dus vandaar dat ik na twee maanden wéér achterliep, en dat ik weer m'n vaste lasten moet betalen met terugwerkende kracht'.*

In het interview met mevrouw Specht komen veel van dit soort misverstanden ter sprake. Het gevolg is dat ze een huurachterstand heeft opgelopen en een huisuitzetting nabij is.

Uit het voorgaande blijkt dat achter de eerste vraag aan het Wmo/Sociale Dienst-loket vaak meerdere problemen schuilen. De geïnterviewde burgers presenteren hun fysieke en financiële klachten als eerste probleem, maar zien we dat tegelijkertijd op andere terreinen ook hulpvragen bestaan.

### ***Werkgerelateerde problemen***

Van de vijftien geïnterviewden leven elf personen rond het sociaal minimum en zes daarvan hebben een (aanvullende) bijstandsuitkering. Mevrouw Amba (44 jaar) vertelt over haar ervaring in de bijstand: *'Ik heb mij nooit prettig gevoeld in de bijstand. Ik voelde mij onprettig. Waar haal je geld vandaan? Dat krijg je dan van de gemeente. Stukje trots, denk ik. Het is mij al die jaren heel weinig gelukt. Ik heb het nooit leuk gevonden als alleenstaand moedertje in de bijstand'.*

Haar eerste vraag aan het Wmo/Sociale Dienst-loket ging over leerling-vervoer. Haar jongste zoon is verstandelijk gehandicapt en autistisch en bezoekt het speciaal onderwijs. Mevrouw Amba had een vraag over het vervoer naar zijn school. Ze wilde graag de tijden en locatie van ophalen aanpassen en dat moest via de gemeente. In het integrale intakegesprek kwam haar financiële situatie ter sprake. Mevrouw Amba is gescheiden en ze heeft problemen met de alimentatie van haar ex-man. Het was voor haar niet duidelijk of hij wel of geen alimentatie

---

<sup>50</sup> Budgetbeheer kan tijdelijk worden ingezet om mensen te ondersteunen met hun financiële problemen.

<sup>51</sup> Sociaal.nl is een organisatie die door de Gemeente Haarlemmermeer is aangesteld om burgers te helpen met financiën.

betaalde. Voor mevrouw Amba was dit belangrijk om te weten, want dan kon ze namelijk uitrekenen hoeveel uur ze moet gaan werken om financieel rond te komen. Later bleek dat haar ex-man nooit alimentatie heeft betaald, waardoor hij nu een schuld heeft bij de gemeente. Deze schuld heeft voorrang op haar alimentatie, waardoor ze fulltime moet gaan werken om boven bijstandniveau te komen. Ze vertelt hierover:

*'Hij heeft twee jaar lang geen 450 euro betaald. Hoe kan het nou zo lang duren? Dat de gemeente er geen werk van heeft gemaakt? En nu krijg ik te horen dat de vordering van de gemeente voorrang krijgt. De gemeente is een bedrijf, maar ik heb wel een gezin. Ik moet iedere dag weer alles bekostigen en dit is buiten mij om dat het verkeerd is gegaan tussen mijn ex-man en de gemeente'.*

De heer Munk (55 jaar) werkte als zelfstandig ondernemer maar werd in 2008 ziek. Toen hij hersteld was lukte het niet meer om opdrachten te krijgen. Zijn aanvraag om een bijstanduitkering werd geweigerd vanwege zijn beleggingshypotheek. Wat volgt is een lange procedure tegen de bank die tegenwerkte om de aandelen te verkopen; de gemeente die moeilijk deed om hem in een re-integratietraject te plaatsen en daarbij nog een ambtenaar die een financieel voorschot weigerde. Zijn woede is groot, zo vertelt hij:

*Wat moet je met zo'n hypotheekadviseur die zes keer iets met je afspreekt en die zes keer zijn afspraken niet nakomt. Dan denk je op een gegeven moment toch ook, ik ga hem eens opzoeken! Ik ga zijn huis in brand steken, of zijn auto. Of zijn kind vermoorden. Wie denkt hij wel dat hij is?( I: Dat voelt u dan zo?) Ja. Ik ben het dan ook echt van plan.*

De heer Munk voelt zich vernederd:

*'Die [ambtenaar] deed net alsof ik de gemeente kwam bestelen. Dat is zeker zijn manier van omgaan met uitkeringsgerechtigden, hij ziet ze als viespeuken. Hij was me al aan het korten op mijn uitkering, terwijl de aanvraag nog niet eens gedaan was. Die vond alle uitkeringsgerechtigden tegen de muur. En toen kwam die hele tirade van hem nog een keer. Ik heb je door hoor, fascist!'*

De heer Munk werd intern naar de pilot doorverwezen omdat hij als niet-uitkeringsgerechtigde (een zogenaamde 'nugger') tussen wal en schip viel. Later ging hij op zoek naar een baan met behulp van de professional vanuit de Kanteling.

### **Mantelzorg**

In de Kanteling wordt gewerkt met een zogenaamde 'verantwoordelijkheidsladder' (VNG 2010). Het principe is dat men eerst oplossingen zoekt in zichzelf ('eigen kracht'); dan in het sociaal netwerk; dan bij algemene voorzieningen en pas in laatste instantie in individuele voorzieningen. Men stapt als het ware steeds een trede hoger als de onderliggende trede (oplossing) geen uitkomst biedt. Voor mantelzorgers lijkt deze ladder te stagneren bij de onderste trede, omdat men (te) lang oplossingen in de eigen kracht blijft zoeken. Overbelasting van de mantelzorger is namelijk een veelvoorkomend fenomeen, omdat de zorg geleidelijk aan in een zwaardere en structurele situatie van zorgverlening verandert (Linders 2010, p. 137).

Hoe dit proces gaat beschrijft de heer Peja (65 jaar) in zijn ervaring als mantelzorger. Zijn vrouw kwam met een vrijwilligster aan het Wmo/Sociale Dienst-loket. Mevrouw Peja vroeg

verlenging van een individuele voorziening. Tijdens de integrale intake bleek dat alle zorgmogelijkheden al waren ingezet. Zij uitte haar zorgen over haar man en vroeg of er hulp kon worden ingezet. Op deze wijze werd haar echtgenoot in de pilot opgenomen. In het interview vertelt de heer Peja over de ziekte van zijn vrouw, de zorg en de daarmee gepaard gaande spanning:

*'Ik moet dus een heleboel dingetjes, vooral zware dingen, van haar overnemen. (...) Het is dus gewoon een verschrikkelijk spanningsveld ja. En met die spanning loop je dus constant. En dan loop je constant maar van, mijn telefoon is wéér niet gegaan, gelukkig (mijnheer lacht). Maar er hoeft maar iets te gebeuren... Daarom hoop ik dat het zo lang mogelijk weg blijft'.*

De spanning heeft niet alleen met de ziekte maken, maar ook met de relatie tussen mevrouw en de heer Peja. Zij hadden eigenlijk besloten om te gaan scheiden, maar door de ziekte is de heer Peja toch bij haar gebleven. Mantelzorg is zelden een vrije keuze, het overkomt je en vanuit plichtsgevoel wordt de mantelzorg vanzelfsprekend (Palmboom en Pols 2008). Iets dergelijks verwoordt de heer Peja.:

*'Goed, dan zeg je op een gegeven moment dat je doorgaat. Want je kan haar toch niet alleen laten. (...) En dat zeg ik nogmaals, ik ben daar toen gezond ingestapt, in dat huwelijk. Je hebt ja gezegd in goeie en kwade tijden, dat voelde ik ook als een plicht. Dat zal waarschijnlijk ook wel een beetje uit mijn geloof komen hoor. Dus dat zou heel verschrikkelijk laf geweest zijn om dan weg te lopen. Maar goed, het geeft wel heel veel spanning'.*

Voor de mantelzorger die als spil in het leven van een hulpbehoevende functioneert, is het meest kwetsbaar voor overbelasting. Het risico bestaat dat de mantelzorger geïsoleerd raakt en met niemand anders de zorg kan delen. Een voorbeeld van iemand die dit risico loopt, is mevrouw Nesterko (40 jaar). Bij haar man is een progressieve ziekte en een zeldzame vorm van dementie geconstateerd. Naast de zorg voor haar man werkt mevrouw 36 uur in de week. Ze hebben samen twee kinderen waarvan de jongste verstandelijk beperkt is. Mevrouw Nesterko vertelt over haar gebrek aan sociaal netwerk:

*'Ook omdat een aantal vrienden ons, ja, toch op een of andere manier het wel moeilijk vonden om met ons om te gaan. En sindsdien hebben we een beetje het vertrouwen verloren in mensen. Ik weet niet, het is zo gegroeid'.*

Tonkens e.a. (2009) spreken over een geïsoleerd spilzorgnetwerk, dat wil zeggen, de familie en vrienden springen nauwelijks bij en thuiswonende kinderen praten nauwelijks over hun thuissituatie. Vooral over dit laatste maakt mevrouw Nesterko zich zorgen:

*'Aan (zoon) merk je het aan z'n schoolresultaten, en hij is wat stiller geworden. Je merkt het ook wel aan zijn sociale contacten. Ik probeer hem wel te stimuleren, maar hij heeft nog nooit iemand van de middelbare school uitgenodigd. Hij zegt dat het niet komt omdat (vader) ziek is, maar ik weet het niet'.*

Mantelzorgers hebben weinig contact met professionele zorgverleners en als er wel contact is, richt de professional zich nauwelijks op het inschakelen van het sociale netwerk (Linders 2010, p.162). Voor mevrouw Nesterko zou dat ook een grote stap zijn:

*‘Andere mensen leunen op mensen om hun heen, maar ik ben daar bang voor op een of andere manier. Ik hang liever aan mensen die niet een echte band met ons hebben, stom is dat hé?’.*

Ten tijde van de integrale intake waren de heer Munk en mevrouw Nesterko beiden de spilzorger: zonder hun zorg zou het bestaan van de partner instorten. De kwetsbaarheid van de spilzorger is groot (Tonkens e.a. 2009, p. 24).

### **Ouderen en levensvragen**

Ouderdom gaat gepaard met verlies: het verlies aan sociale rollen en het verlies aan vermogen tot gezond functioneren. Het resultaat hiervan is een verlies aan sociaal kapitaal, wat wil zeggen verlies van ‘horizontale’ relaties (familie, individuen) en ‘verticale’ relaties (groepen, organisaties). Er ontstaat meer eenzaamheid, er is minder deelname aan het maatschappelijke leven en er minder vertrouwen in de medemens (Van Tilburg 2004, p.14). De ouderen uit de pilot die bij het Wmo/Sociale Dienst-loket kwamen, hadden vragen over een individuele voorziening zoals hulp bij het huishouden. Het verlies aan vermogen tot gezond functioneren stond als ‘eerste vraag’ tijdens de integrale intake centraal.

Bijvoorbeeld mevrouw Van Doorn (73 jaar) die met haar echtgenoot aan het loket kwam voor uitbreiding van uren voor de huishoudelijke hulp. Beiden hebben moeite gekregen met lopen. Door het verlies aan vermogen tot gezond functioneren wordt het sociaal kapitaal minder. De heer Van Doorn (74 jaar, echtgenoot van mevrouw):

*‘Ik moet wel zeggen, de laatste tijd wordt het wel moeilijker, contacten leggen. Hoe dat komt, weet ik niet, maar het zal wel met de leeftijd te maken hebben, maar ook met de gezondheidssituatie. Dat het daardoor toch moeilijker wordt om contacten te leggen’.*

Door de fysieke klachten wordt deelname aan het maatschappelijk leven moeilijker. Ze bezoeken niet meer de kerk, omdat mevrouw Van Doorn niet zo lang kan blijven stilzitten. De heer Van Doorn vindt dat jammer, hij mist het zingen. Hij heeft een actief verleden bij de vakbond en in verschillende kerkcommissies.

Ook mevrouw Van Zilt (80 jaar) kwam voor informatie over de huishoudelijke hulp. Mevrouw Van Zilt is voor haar leeftijd nog opvallend actief. Ze doet veel voor de kerk en ze heeft een leesclubje. Toch merkt ze dat ze minder belangrijk wordt voor jongere mensen en dat ze minder aansluiting vindt bij leeftijdsgenoten als gevolg van het ouder worden: *‘Ik ben dan wel oud, maar ben geestelijk nog steeds behoorlijk bij. Ik hou het ook nog steeds bij, maar dat kan je van mensen van zeventig jaar niet meer verwachten’.*

Volgens Marcoen zijn ouderen bezig met afscheid, door ‘het heden te verantwoorden, blijvend zin zoeken en zien in wat elke dag aan uitdagingen met zich meebrengt. Het verleden wordt geëvalueerd en verantwoord en men neemt herhaaldelijk afscheid van mensen en dingen, van eigen inzichten en vaardigheden’ (Marcoen 2008, p. 10). De geïnterviewden zijn niet alleen bezig met het verlies aan gezond functioneren en verlies aan sociaal kapitaal, maar ze benoemen ook bepaalde thema’s uit voorgaand citaat. Een belangrijk onderwerp is de angst voor de dood of voorbereiden op de dood. De geïnterviewden verwijzen – soms impliciet - naar verschillende hulpvragen rondom dit thema.



De gezondheid van de heer Van Doorn is slechter dan de gezondheid van zijn echtgenoot en allebei gaan ze er vanuit dat hij eerder zal komen te overlijden. Mevrouw zegt: *'En ik maak me over hem weer zorgen. Want de dood komt wel akelig dichtbij hè, door dit soort dingen'* (vanwege zijn gezondheid). De heer Van Doorn vertelt dat zijn grootste zorg over zijn vrouw gaat. Hij is bang dat zijn vrouw zal vereenzamen als ze alleen achter blijft, omdat ze niet snel uit eigen beweging contact zoekt.

De heer en mevrouw Westerfield (resp. 78 en 72 jaar) kwamen ook aan het Wmo/Sociale Dienst-loket met een vraag over uitbreiding van huishoudelijke hulp. Door de fysieke klachten was het huidige aantal uren niet meer voldoende. Tijdens de integrale intake vertelde de heer Westerfield over zijn zorgen rondom de uitvaartverzekering. Hij denkt dat hij niet lang meer zal leven, maar ze hebben te weinig financiële middelen om zelf een graf te kopen. De heer Westerfield maakt zich niet alleen zorgen over de betaling van de begrafenis, maar ook over zijn vrouw. Hij is bang dat zij na zijn overlijden niet in staat zal zijn om de zaken te regelen:

Meneer: *'Nou, ze weet niet ... ze is nogal nerveus en dan de suikerziekte, dat gaat niet goed komen.'*

Mevrouw: *'Ik raak er erg van in de war.'*

Meneer: *'Ja. Dat gaat niet goed.'*

Het liefst wil meneer dat de betaling van de begrafenis nu al wordt geregeld, dus voordat hij komt te overlijden. De regels zijn echter dat bijzondere bijstand pas ná het overlijden kan worden aangevraagd. Hij wil graag op 'een nette manier' begraven of gecremeerd worden, zonder dat zijn vrouw 'met de zorgen zit'. De heer Westerfield heeft zoveel last van spanning dat hij in psychotherapie is:

(I: En waarom heeft u de therapie nodig?)

Meneer: *'Therapie? Gewoon, ik kon het niet meer aan.'*

Mevrouw: *'Angst ook.'*

Meneer: *'Angst ja.'*

(I: Voor wat?)

Meneer: *'Ook voor de dood natuurlijk.'*

We zien dat de ouderen in hun levensvragen onder andere 'het verleden en het heden evalueren en verantwoorden' (Marcoen 2008). De worsteling met het verleden zien we namelijk vaak terug in de relatie met de kinderen. Soms heeft men geen contact meer met de kinderen, zoals de heer Westerfield. Hij heeft een zoon uit zijn eerste huwelijk en hij heeft de afgelopen vijftig jaar geen contact met hem gehad:

*'Hij heeft zich nooit meer om ons bekommerd en ik wil er ook geen contact meer mee hebben, of wat dan ook. (...) En dat is nu eenmaal zo in het leven, dat heb ik dus ook gezegd tegen hem en misschien is hij er ook wel beledigd over geweest ofzo, maar dat weet ik dus niet.'*

Mevrouw Van Zilt (80 jaar) is dertig jaar geleden gescheiden en deze geschiedenis zit haar nog steeds erg hoog. Vooral de relatie met haar kinderen is verslechterd door toedoen van haar ex-man:

*‘Maar ja, vooral door dat gedrag van mijn ex enzo, was ik ook mijn kinderen kwijt. Dat is nooit meer helemaal goed gekomen. Dat stukje ontdek ik nu steeds meer. Dat ik ook door mijn kinderen eigenlijk volledig in de steek ben gelaten’.*

De dood van haar dochter en de gevolgen van haar scheiding zijn voor mevrouw Van Zilt ingrijpende gebeurtenissen: *‘Mijn dochter is een aantal jaren geleden overleden en sindsdien is de situatie voor mij nog veel duidelijker geworden. Ik heb het er ook nog nauwelijks over gehad.*

Juist deze fase van ouderdom vraagt om bezinning over identiteit, over de beleving van tijd en over de zin van het bestaan (Marcoen 2008). Dit roept de vraag op of een integrale intake ruimte moet bieden aan deze vraagstukken. *‘Ouder worden is, om het anders te zeggen, de meest menselijke ervaring van alle menselijke ervaringen’* (Mulders 2006, p. 379).

### **7.1.1 Sociale vraagstukken en zingevingvraagstukken**

Wanneer we dieper ingaan op de leefwereld van de geïnterviewden blijkt dat de problematiek niet ophoudt bij de oplossing van hun eerste vraag. De andere vragen kunnen we omschrijven als het terrein van sociale vraagstukken en zingevingvraagstukken. We gaan nu kijken naar een aantal behoeften.

#### ***Eigenwaarde***

Een behoefte die door de geïnterviewden werd genoemd, was eigenwaarde in de betekenis van zelfacceptatie. Volgens Derx is eigenwaarde een belangrijke bron voor zingeving, zodat men zichzelf positief kan waarderen (Derx 2011, p. 116 - 121). Mevrouw Van Doorn (73 jaar) heeft het idee dat mensen haar negatief beoordelen: *‘Ik heb het gevoel dat iedereen me dus verwijt dat ik zo zwaar ben.(...) Maar ik kan dat niet, ik kan dat niet accepteren. Ik heb mijn hele leven lang dus niet geaccepteerd dat ik niet slank ben’.*

Mevrouw Specht (44 jaar) geeft zichzelf de schuld van haar financiële problemen. Haar alcoholverslaving heeft hierin een belangrijke oorzaak. Het is voor haar moeilijk te aanvaarden dat mensen positief over haar denken: *‘Maar daar heb ik wel moeite mee om complimenten te ontvangen, maar dat heb ik nu ook wel geleerd, vroeger accepteerde ik ook geen complimentjes daar ging ik altijd overheen kletsen en uhh.. ik ontvang het nu wel (gesnik) sorry (gelach)’.*

De eigenwaarde van de heer Munk (55 jaar) is aangetast door alle gebeurtenissen: hij verloor zijn baan, zijn geld en kreeg te maken met bureaucratische systemen:

*‘Ik zal je vertellen, in 2008 had ik bijna 2 ton cash en ik had een huis. Het geld is allemaal opgegaan in 3 jaar tijd. (...) Bejegening ja. Het begint al met die krukken hè? Aan die kant van de tafel staat een stoel, aan deze kant een kruk. Die is voor de uitkeringsgerechtigde. Meer hoef je daar eigenlijk niet over te zeggen’.*

#### ***De ander***

***Hoe ons naar zin en betekenis reikende leven zich ontplooit, vindt daar zijn oorsprong: bij anderen die significant zijn voor ons (Van den Bossche 2011, p. 75)***

Deze mooie uitspraak bevestigt het idee dat zelferkenning en besef van eigenwaarde vaak in relatie staan tot anderen (Derx 2011, p. 118). Het gaat dan ook om de behoefte om

gerespecteerd te worden door anderen. Mensen kijken of luisteren naar anderen en ontlenuen daar bepaalde overtuigingen aan. De ‘anderen’ kunnen beschouwd worden als significante anderen, de betekenisvolle anderen.

De bovengenoemde geïnterviewden noemen anderen als referentiekader. Voor mevrouw Van Doorn (73 jaar) zijn de anderen vaak oorzaak van haar onzekerheid. Naar de kerk gaan is voor haar geen plezier. Ze is bang: *‘Dan moet ik zo’n hele zaal door, dan weet ik niet waar ik het zoeken moet, dan breekt het zweet me uit’*. Daardoor: *‘Ik heb me altijd een eenling gevoeld. Soms heb ik wel behoefte met een heel stel mensen, maar liever ben ik alleen’*.

Ook mevrouw Specht (44 jaar) noemt ‘belangrijke anderen’, bijvoorbeeld de thuisbegeleider (ingezet door de Kanteling) en medeverslaafden uit haar groep. Zij kunnen beschouwd worden als haar ‘betekenisvolle anderen’:

*‘Want [de thuisbegeleider] zegt “je kan nu net zo goed zelf anderen gaan helpen. Je hebt zoveel nu geleerd. Why the fuck zou je dat zelf niet kunnen doen?” En toen dacht ik echt .. oh oké, dat vond ik echt een heel groot compliment, weet je wat ik bedoel? Ik moet erbij zeggen dat ik gister nog iemand tegenkwam ook van de Brijder [Verslavingszorg] en we waren de enige twee die nog steeds na al die tijd, na al die maanden, nog steeds niet drinken. En dat meer dan de helft gewoon weer is teruggevallen en dan denk ik nou, ik ben niet zo snel trots op mezelf, maar nu ben ik trots op mezelf. Na alle shit, zoals nu uithuiszetting, dat ik toch uh..top van mezelf, dat ik gewoon niet ben gaan drinken’*.

### **De dood**

Als het leven een doel moet hebben, is het moeilijk te accepteren dat de dood dichtbij komt. Zeker als het om de eigen dood gaat. Mevrouw Kwasiba (46 jaar) kwam naar het loket voor de jaaropgave van haar aanvullende bijstandsuitkering. Ze heeft een ernstige ziekte en probeert hiermee om te gaan:

*‘Weet je, er is niets zo moeilijk als je sterfelijkheid onder ogen zien, laten we het zo zeggen. En de consequenties die daaraan vastzitten. Ik ga steeds meer richting berusting, maar toch blijft die koppigheid en die ijdelheid’*.

Het verlies aan controle en invloed is niet gemakkelijk voor haar:

*‘Onafhankelijkheid is voor mij één van de grootste dingen, de grootste schatten in het leven. Vrijheid en onafhankelijkheid. Dat is moeilijk om dat stukje, al is het maar een klein stukje, om in te leveren, of toe te geven dat het niet meer gaat’*.

Mevrouw Van der Vlist (57 jaar) was ervan overtuigd dat ze spoedig zou overlijden. Het leven had voor haar geen zin meer: *‘Ik kwam ook gewoon niet meer buiten. Ik had met niemand meer contact en daardoor zijn problemen ontstaan’*.

Niet alleen de eigen dood, maar ook de dood van de ander werd genoemd. Dit gebeurde voornamelijk door de mantelzorgers. Mevrouw Nesterko (40 jaar) zorgt voor haar zieke man. Ze vindt het moeilijk om zich te realiseren dat de zorg haar in de toekomst te zwaar wordt en dan de controle uit handen te moeten geven:

*'Ik kan (echtgenoot) nu nog zelf verzorgen. Ik kan nog heel veel zelf. Ik heb dan zoiets van, dan gaat het zo echt worden. Dat het eind misschien komt. (huilt) Dat hij het straks niets meer kan'.*

De heer Peja (65 jaar) zorgt voor zijn zieke vrouw. Hij kan niet naar de toekomst kijken: *'We leven alleen per dag. Gewoon proberen die dag leuk in te vullen. Zij heeft haar dingetjes en ik heb zo mijn dingen. (...) Dan zeg ik, op een gegeven moment gaan we niet te ver vooruit kijken'.*

### **Het verleden**

Een bron van problemen rondom zingevingvraagstukken kan het verleden zijn. Gebeurtenissen uit de levensgeschiedenis spelen in het heden dan nog steeds een belangrijke rol en worden genoemd als verklaring of als betekenis van de huidige problemen.

Problemen met de scheiding en de ex-man wordt een aantal keer genoemd. Mevrouw Van der Vlist (57 jaar):

*'Toen de kinderen klein waren, dreigde hij dat hij de kinderen zou vermoorden. Het komt doordat hij twee psychiatrische afwijkingen heeft. Hij heeft een vorm van autisme en hij heeft een narcistische persoonlijkheidsstoornis. (...) Dat soort dingen zei hij altijd. En ik weet ook dat hij het zou kunnen, hij is daartoe echt in staat'.*

Mevrouw Van Zilt (80 jaar) heeft nog steeds veel moeite met scheiding die dertig jaar geleden plaatsvond:

*'Ik heb het ook altijd stil gehouden naar mijn kinderen toe, hoe mijn ex mij behandelde. Geestelijke mishandeling, op zijn minst, van begin af aan, hij heeft de hele boel constant bij elkaar gelogen'.*

Mevrouw Amba (44 jaar) ziet haar slechte huwelijk als oorzaak van haar langdurige werkloosheid: *'Wat ik heb ervaren, mijn huwelijk was heel zwaar, hij motiveerde mij totaal niet. Hij is erg agressief. Ik mocht ook niks verder. Koken, de kinderen, schoonmaken en in bed liggen'.*

Voor de immigranten is het verleden beladen door gebeurtenissen in het land van herkomst. Mevrouw Suri (53 jaar) woont negen jaar in Nederland: *'Door het regime ben ik altijd bang. (...) Maar ik kan niet zeggen, ik kan ben echt gelukkig. Nee. Ik ben altijd bang. Maar ja, dat is het leven. Ik moet verder'.*

Mevrouw Amina (53 jaar) is nog sterk gericht op Somalië. Eerder zagen we dat ze een grote schuld heeft bij de gemeente, omdat ze geld voor Somalië op haar rekening heeft laten storten. De gemeente heeft dat als bijstandsfraude bestempeld. Ze zet het werk van haar overleden man voort:

*'In de oorlog van 1988 heeft mijn man gevochten. Mijn man was kolonel vroeger, hij was hoogopgeleid. Noord en Zuid waren in oorlog. Hij was een strijder voor SNM<sup>52</sup>. En nu is hij begraven waar hij ook heeft gevochten. Ik ben blij dat het zo is gebeurd. Hij is een groot man'.*

---

<sup>52</sup> Somalische Nationale Beweging

Mevrouw Neith (61 jaar) is ook nog veel bezig met haar land van herkomst. Ze gaat graag naar de kerkdiensten, maar de bedreigingen<sup>53</sup> richting de Koptische kerken in Nederland herinneren haar aan vroeger: *‘Daar is heel gevaarlijk voor christenmensen. Maar ik ben bang om naar Egypte te gaan. Ik ben heel erg bang. Niet veilig’*.

### ***Kinderen***

De kinderen worden vaak genoemd in de interviews: zowel als zingevingsbron als (zingeving)problematiek. Vaak gaat dit laatste gepaard met behoefte aan *controle en invloed* en de behoefte aan *verbondenheid*; volgens Derx twee zingevingsbehoeften (Derx 2011, p. 121). Wanneer we kijken naar de context van de uitspraken zien we dat de geïnterviewden graag invloed willen uitoefenen om het welzijn van kinderen veilig te stellen. De vervulling van beide behoeften vallen hierdoor samen. Gezin- en familierelaties geven een mogelijkheid om ‘belangeloze behoeften’ te vervullen en worden daarom ook wel beschouwd als de belangrijkste bron van zingeving, stelt Derx (ibid., p. 122).

Voor de geïnterviewden waarbij de dood door ziekte of ouderdom dichtbij komt, zijn de kinderen vaak een bron van zorg. Uitingen van bezorgdheid over het welzijn van de kinderen worden in deze context vaak gemaakt. Mevrouw Nesterko (40 jaar) heeft een echtgenoot met een terminale ziekte en ze maakt zich zorgen over de impact op de kinderen: *‘Een echte vader is hij niet meer en (zoon) houdt toch rekening met (vader). Dat is best moeilijk. Ze zorgen natuurlijk niet voor (vader), maar ze hebben wel de zorg. Het vrije en onbezorgde is weg’*.

De vrouw van de heer Peja (65 jaar) heeft een ernstige vorm van kanker en hun zoon is boos. In zijn jeugd is een familielid op jonge leeftijd overleden aan kanker en volgens de heer Peja vergelijkt zijn zoon die situatie met zijn moeder. Zijn zoon is bang dat zijn moeder komt te overlijden: *‘Aan kanker ga je dood. Klaar, simpel. Dat is bij hem zwart-wit. Door de moeilijkheden die hij daarna kreeg, heeft hij daarom wat meer afstand van haar genomen’*.

De geïnterviewden die zelf geconfronteerd worden met een ernstige ziekte noemen de kinderen vaak als bron van zingeving. Mevrouw Kwasiba (46 jaar) heeft een tumor in haar hoofd en probeert de zin in het leven te hervinden:

*‘Ik wil weer voelen dat ik leef, ik wil weer wat mensen om mij heen gaan verzamelen. Dat heb ik nu bijna vier jaar niet gehad. Uit verdriet, uit angst, uit [diepe zucht], het doen voor de kinderen. (...) De kinderen zijn nog steeds bang dat ik er vandaag of morgen niet meer ben. We praten er eigenlijk nog steeds niet over’*.

Doordat de dood dichtbij komt, onderzoekt mevrouw Kwasiba wat ze achterlaat aan haar kinderen. De behoefte aan rechtvaardiging van haar leven (Derx 2011) verwoordt ze als volgt :

*Ik heb ook dingen gedaan en dingen gezegd, die voor hun achteraf ook niet leuk waren. Ze hebben het me gezegd en ik heb ze ook verteld waarom dat voor mij op dat moment ook de juiste beslissing was. En dan praat je erover, dan is het weer goed. Klaar. En dan ga je kleine dingetjes veranderen, elke keer. En dat is goed voor iedereen’*.

---

<sup>53</sup> Rond kerst 2011 werden de drie Koptische kerken in Nederland bedreigd door radicale islamitische groeperingen.

Ondanks de prognose van haar ziekte en haar depressie probeert mevrouw Van der Vlist (57 jaar) toch om verder te gaan met haar leven. Ze vertelt:

(I: Is er nu iets in uw leven waardoor u de kracht heeft om toch door te gaan?)  
*‘Vooral mijn jongste zoon dan, hij kan nog niet zelfstandig wonen. Ik heb het nu wel helemaal geregeld. Als er wat met mij gebeurt, dan gaat hij naar begeleid wonen van [stichting]en die proberen hem nu al zo te begeleiden dat hij over een aantal jaren alsnog zelfstandig kan wonen. In wezen is dat dan ook allemaal geregeld, maar hij heeft me nu gewoon nog nodig’.*

De kinderen kunnen ook zorgen geven als het niet goed met ze gaat. Mevrouw Amina (53 jaar) en mevrouw Neith (61 jaar) zijn van niet-Nederlandse afkomst en hebben beiden een zoon met psychische problemen. Uit de interviews blijkt dat beide zoons in een GGZ-instelling verbleven (niet bij elkaar). Mevrouw Amina (53 jaar) heeft onlangs besloten om hem weer in huis te halen, ondanks de zware zorg die dit met zich mee brengt. Ze moet opletten dat hij zichzelf goed verzorgd en niet te veel ongezond eet vanwege zijn overgewicht. Mevrouw Amina moet daarom haar zoon nauwlettend in de gaten houden:

*‘Ik kan hem nooit vertrouwen. Als hij geld heeft, kan hij zo weer gaan kopen. Blowen, drugs, al die vieze dingen. Nee, hij is net als een baby, iemand moet voor hem zorgen. Zeggen, doe maar deze broek, doe maar andere kleding aan. Doe maar dit aan. Ga douchen, ga eten. Je moet overal hem achterna gaan. Dat doet hij, anders zit hij de hele dag voor de tv’.*

Volgens mevrouw Amina is er niemand anders die de zorg voor haar zoon kan overnemen. Ze maakt zich daarom zorgen: *‘Hij is alleen. Ja, ik heb mijn andere kinderen, maar ik weet zeker dat niemand zoveel geduld heeft als ik’.*

Mevrouw Neith (61 jaar) voelt zich onbegrepen. Haar zoon is agressief en maakt schulden, waar zij zich verantwoordelijk voor voelt. Ze vindt dat haar zoon hulp nodig heeft, maar alle instanties wijzen op het belang om aangifte bij de politie te doen: *‘Iedereen zegt tegen mij: je moet aangifte doen, maar ik wil geen aangifte doen! Ik wil geen straf voor mijn zoon. Ik wil alleen dat hij genezen wordt’.*

Mevrouw Neith is voordat ze via het Wmo/Sociale Dienst-loket in de pilot kwam al bij de huisarts en twee maatschappelijk werkers geweest. Zij hoopte op een snelle oplossing, maar – zo vertelt ze – ze moet wachten op het akkoord van de burgemeester.

### ***Transcendentie***

Transcendentie wordt vaak in samenhang met religie en spiritualiteit genoemd. Het verwijst naar ‘het overstijgen van het alledaagse’ en naar ‘de behoefte aan verbondenheid (Derkx 2010 122 – 124). Een geloof of religie kan mensen kracht geven, zo blijkt uit de interviews.

Mevrouw Nesterko (40 jaar) heeft het zwaar. Ze heeft zorgen over haar ernstige zieke man, haar kinderen, de beperking van haar zoon, de financiën, de fysieke inspanningen.

(I: En wat helpt jou om dit te dragen?) *Ik denk de liefde voor mijn gezin, ik heb mijn eigen kracht, en iets, ik noem het God, dat ervoor zorgt dat ik niet instort, ik denk dat er iets voor moet zorgen dat ik.. ik loop gewoon nog, ik doe gewoon nog..’*

Het geloof in een God of spiritualiteit is vooral een individuele beleving. Er zijn maar een paar geïnterviewden die weleens in een kerk komen. Het lijkt met name te voorzien in de behoefte aan zingeving, als bron van kracht om de situaties op een of andere manier te kunnen verklaren of begrijpelijk te maken.

De heer Peja (65 jaar) heeft de keuze gemaakt om voor zijn vrouw te gaan zorgen ondanks het voornemen om te gaan scheiden. Zijn geloof heeft hierin een rol, vertelde hij. Hij is van gereformeerde afkomst, maar hij gaat niet meer naar de kerk. Wel kijkt hij graag naar de EO op de televisie:

*'Zaterdagavond is er 'Nederland zingt' op televisie en die wordt niet overgeslagen als ik niet ergens op visite ben. Er worden diverse mensen geïnterviewd, ook door de dominee en daar komen best wel eens dingen uit waardoor je volschiet. Ja, ik ben daar wel mee bezig, maar gewoon voor mezelf. En dan zeg ik, er is best wel wat'.*

Transcendentie kan betekenis hebben in 'de ervaring dat het persoonlijk bestaan niet langer wordt ervaren als dat van een eenling, maar als deel van een groter geheel' (Derx 2010). Mevrouw Kwasiba (46 jaar) verwoordt haar zoektocht naar acceptatie van haar ziekte als volgt:

*'Ik vind het allemaal goed. Als het vandaag of morgen ophoudt, dan is het ook goed. (...) Weet je, iedereen heeft zijn eigen pad te bewandelen. En iedereen gaat zijn eigen spoken op dat pad tegenkomen. Hindernissen, kuilen, spijkers, en die ga je moeten nemen'.*

Bij mevrouw Kwasiba lijkt zingeving niet los te staan van verbondenheid met de samenleving: *'Het gaat erom je je wel bewust bent van bepaalde zaken, hoe mensen met elkaar om moeten gaan. Dat is de samenleving, zorgen voor elkaar. Dat je echt uit je hart kan zorgen voor. En dat ontbreekt in de samenleving'.*

Er zijn twee geïnterviewden die op latere leeftijd een theologische studie hebben gevolgd, mevrouw Van Zilt (80 jaar) en mevrouw Van der Vlist (57 jaar). Het geloof is voor beide geïnterviewden een bron om wat voor de ander te betekenen. Mevrouw Van der Vlist vertelt:

*'Ik ben niet zo van aan de regeltjes houden, van het instituut kerk. Het is meer gewoon mijn eigen geloof. Maar ik ben niet zo'n fanatiek gelovig persoon, om het zo maar even te zeggen. Voor mij is het vooral om vanuit mijn geloof anderen te helpen'.*

Het geloof wordt ook genoemd als bron van acceptatie van haar ziekte: *'Ik denk dat ik door mijn geloof wat makkelijker met mijn ziekte om kan gaan, want ik geloof dus wel dat er hierna wat is, en wat dat betreft helpt het me wel'.*

Mevrouw Van Zilt vond na haar studie (ze was toen ouder dan 50 jaar) in de kerk een dagbesteding: *'Dus ik ben in de kerk gewoon aan het werk gebleven waar ik al bezig was, mensen bezoeken, heel veel contacten leggen, heel veel organiseren. Leidster van de liturgiegroep, en noem maar op. Ik had gewoon een veertigurig werkweek, maar ik verdiende niets'.*

Haar bijna-dood-ervaring is een leidraad in haar leven:

*'Ik zei altijd, er is voor mij maar één God en er is maar één bijbel, ik heb met mijn zeventiende jaar een heel zware hersenschudding gehad. (...) Als mensen daarnaar vroegen, was voor mij de rode draad, want ik heb inderdaad in coma gelegen. Wel acht dagen. Ik heb de andere kant gezien. Dat mocht je nooit vertellen vroeger. Maar voor mij was dat wel de rode draad in mijn leven. Daarom zeg ik altijd, voor mij is God bestaand en de bijbel. Natuurlijk is niet alles waar wat in de bijbel staat, maar ik heb daar wel de rode draad in gevonden. En van daaruit heb ik altijd geleefd'.*

Zin of zinbehoeften kan in verschillende gedaanten zichtbaar worden. We zagen verschillende behoeften voorbij komen: de behoeften aan dat het leven een doel heeft; dat het geleefde leven te rechtvaardigen valt; aan eigenwaarde; aan controle en invloed; aan verbondenheid en aan transcendentie. Ondanks de verschillen in leeftijd, problematiek en leefsituaties zijn er overkoepelende zingevingvraagstukken door de geïnterviewden genoemd zoals de dood, de kinderen, het verleden en 'de betekenisvolle ander'.

### **7.1.2 Sociale steun**

De behoefte aan verbondenheid gaat niet altijd gepaard met de behoefte aan (meer) sociale contacten. Voor een aantal geïnterviewden geldt dat zij teleurgesteld zijn in hun sociale contacten en daarom liever hun problemen zonder hulp van vrienden of familie oplossen. Bijvoorbeeld mevrouw Nesterko (40 jaar) vertelt dat zij en haar man sinds de geboorte van hun gehandicapte zoon 'een beetje in onze schulp gekropen' zijn. Zoals we al eerder zagen is mevrouw Nesterko de spilzorger van het gezin, waardoor alle verantwoordelijkheid op haar neerkomt. Ze vertelt dat dit in de loop van de tijd zo gegroeid is, doordat ze alle hulp heeft afgehouden: *'Ik had iets van, ik doe het liever zelf. Dat is een beetje gegroeid zo en daar voel ik mij wel veilig in. Gek, he?'* Mevrouw Nesterko heeft geen goede band met haar schoonfamilie en zal daarom niet snel een beroep op hen doen. Mevrouw Nesterko heeft een goede vriendin, maar ze anticipeert al op een mogelijke afwijzing:

*'Als ik bijvoorbeeld iets aan mijn vriendin zou vragen, ja, die heeft ook haar werk, en dan moet ze daarbij ook nog ... Dan denk ik God, dat is misschien leuk voor één keer, maar op een gegeven moment denkt ze dan ook... dan gaat ze zich ook verwijderen van mij'.*

Mevrouw Kwasiba (46 jaar) wil niks meer met haar familie te maken hebben. Ze heeft ruzie met haar zus en haar broer heeft een alcoholprobleem. Na de zoveelste ruzie was het voor haar genoeg: *'Ik heb ook heel bewust gezegd dat ik hun nooit meer in mijn leven wil hebben. Dat kan ik niet meer, die ruimte is er niet meer'*. Ze begrijpt dat haar isolement niet goed is, gezien haar diagnose waardoor ze meer hulpbehoevend zal worden. Mevrouw Kwasiba is hierop geattendeerd door haar psycholoog die haar had gezegd dat ze zich te veel opsloot: *'Ik zou weer een sociaal netwerk moeten gaan opbouwen. Nou. Dat is goed. Dat is allemaal heel erg goed en heel erg positief, alleen kan je mensen niet forceren en dwingen dingen te laten doen waar ze nog niet klaar voor zijn'*.

We kunnen een onderscheid maken tussen *sociaal netwerk* en *sociale steun*: 'sociale netwerken verwijzen naar een web van sociale relaties die een persoon omgeeft. (...) Sociale steun verwijst naar sociale interacties binnen een netwerk die worden beleefd als beschikbaar en steunend' (Pender e.a. 2009, p. 201). Mevrouw Nesterko en mevrouw Kwasiba lijken allebei aan te geven geen behoefte te hebben aan contacten uit het sociaal netwerk, maar eerder behoefte te hebben aan sociale steun. Sociale steun kan bestaan uit *emotionele steun* (zorg, empathie, vertrouwen); *instrumentele steun* (tastbare steun in de vorm van goederen of



diensten); *informatiesteun* (advies, persoonlijke informatie, suggestie) en *waardering* (bevestigde steun of constructieve feedback) (ibid., p. 202). De behoefte aan sociale steun worden bij mevrouw Nesterko en mevrouw Kwasiba voor een groot deel opgevuld door een professional. Mevrouw Kwasiba ziet haar psycholoog één keer in de twee weken: *'Dat moet ook, want ik kan niet langer zonder. Op het moment dat hij op vakantie is heb ik het soms wel heel zwaar'*.

Mevrouw Nesterko ziet de professional uit de pilot Kansen en Kantelen ook regelmatig en bij haar voelt ze zich niet bezwaard: *'Omdat, voor (de professional) is het geen last erbij, voor (de professional) is het werk. Dat klinkt misschien heel gek'*.

Ook mevrouw Van Zilt (80 jaar) wil het liefst met een professional praten. Ze vertelt dat ze geen aansluiting vindt bij de mensen in haar sociaal netwerk. Ze hecht veel waarde aan een goede opleiding van de mensen met wie ze om wil gaan. De mensen in haar omgeving voldoen daar niet aan: *'dat zijn geen mensen voor mij, die hebben totaal geen opleiding gehad en die doen ook geen moeite. En grof tot en met. Dat zijn geen types voor mij'*. Met een maatschappelijk werker wil ze ook niet praten omdat die volgens haar geen goede opleiding heeft gehad. Mevrouw Van Zilt heeft overigens wel behoefte aan iemand bij wie ze terecht kan: *'Een vertrouwenspersoon zou voor mij fijn zijn, omdat ik alleen ben, omdat ik al mijn problemen constant op moet lossen'*.

Vaak gebruiken alleenstaanden de hulpverlener als gesprekspartner die solidair is en op wie zij kunnen rekenen (De Vries 2010, p. 112). Mevrouw Kwasiba en mevrouw Van Zilt zijn allebei alleenstaand en mevrouw Nesterko heeft een demente partner. De professional lijkt voor hen als vervanging van sociale steun te functioneren.

Soms worden er geen teleurstellingen genoemd, maar zijn de problemen op dat moment te veel waardoor er weinig ruimte is om te investeren in vriendschappen. Mevrouw Suri (53 jaar) heeft vooral behoefte aan rust:

(I: Zou u vriendinnen willen zoeken?) *'Nee, maar ik wil niet. Ik wil geen drukte. Rustig is beter.(...) Het wordt dan ook te druk in mijn hoofd. (...) Ik vind het leuk als het rustig is. Na al die jaren is het nu rustig. Dat vind ik fijn'*.

Opmerkelijk is dat na afloop van het interview mevrouw Suri de interviewster uitnodigde om bij haar te komen eten.

Mevrouw Van Doorn (73 jaar) zegt weinig zin te hebben in sociale contacten door haar fysieke problemen: *'het heeft ook te maken met het feit dat ik constant pijn heb. Dan zit ik het liefst thuis'*.

Een andere oorzaak van het geringe sociale contact is vanwege de drukke bezigheden van anderen of in het algemeen van de maatschappij. Hiermee verwoorden de geïnterviewden een wereldbeeld waarin mensen individualistisch en egoïstisch zijn en het te druk hebben met zichzelf of met werk (zie ook Linders 2010). Mevrouw Van Doorn (73 jaar) begrijpt bijvoorbeeld niet waarom haar medeflatbewoners zo moeilijk doen: *'Soms denk ik, waarom moeten oude mensen, die soms nog maar kort te leven hebben (...) dan toch elke keer dus weer woorden met elkaar hebben of vervelend tegen elkaar doen. Dan denk ik waarom?'*. Mevrouw Van Zilt (80 jaar) zegt: *'De mensen zijn tegenwoordig zo op zichzelf'*. Ook mevrouw Neith (61 jaar) kon bij niemand terecht om over de problemen met haar zoon te

praten: *'Iedereen heeft veel problemen, genoeg. Eigenlijk, iedereen heeft iets, niet luister naar mijn problemen. Iedereen heeft genoeg zelf'*. En mevrouw Van der Vlist (57 jaar): *'Nee, ja, iedereen heeft zijn werk. De mensen waar ik mee gestudeerd heb, die werken nu allemaal. Die hebben het druk'*.

Voor instrumentele steun kan men soms bij naaste familie terecht. De heer Munk (55 jaar) kreeg het financieel zo zwaar, dat hij naar de voedselbank moest. Hij kon van zijn zus geld lenen:

*'Dat geld had ik wel even nodig ja. Die kan ook niet veel doen, zij moet het ook van een AOW doen. Die heeft niet bakken met geld liggen voor mij. Dus dat ik wat geld van haar kon lenen, paar duizend euro, dat kwam goed uit. Ik heb het nu natuurlijk al wel terugbetaald'*.

Mevrouw Van der Vlist (57 jaar) kon geld lenen van haar moeder toen haar uitkering vier maanden werd stopgezet. Verder heeft mevrouw Van der Vlist weinig sociale contacten met wie zij haar problemen kan delen:

*'Familie heb ik niet veel. Ik heb twee broers, maar de ene woont in Amerika en met die ander heb ik helemaal geen contact, want die heeft mijn dochter seksueel misbruikt, toen zij klein was. Dus die broer wil ik ook nooit meer zien.(...) En dan heb ik hulp van thuiszorg, hij, zijn vrouw en zijn kinderen, dat zijn gewoon vrienden van me geworden'*.

Niet alleen bij mevrouw Van der Vlist is de thuiszorg een vriendschap geworden, ook bij mevrouw van Zilt (80 jaar) is de thuiszorg meer dan een huishoudelijke hulp. Een reden van haar bezoek aan het Wmo/Sociale Dienst-loket was om een vaste baan voor haar huishoudelijke hulp te regelen:

*'Zij kampte op dat moment ook met ziekte van haar jongste zoon. Die heeft ALM of ALS, een heel nare ziekte. Eerst dacht ze dat het een hersentumor was, ze was er constant mee bezig. Eigenlijk was ze helemaal niet meer geschikt voor mij, totaal overspannen, heel erg. Maar dat was een dubbele last, maar ik wilde haar ook niet in de steek laten. Maar het was eigenlijk de omgekeerde wereld, ik was voor haar aan het zorgen'*.

Uit onderzoek blijkt dat ouderen hun definitie van vriendschap verruimen om te zorgen dat de rol van vriend(in) vervuld blijft ondanks het verlies van oude vrienden. De huishoudelijke hulp wordt dan vaker als vriend beschouwd (Stevens 2006, p. 267).

Het echtpaar Westerfield (72 jaar en 78 jaar) ziet de huishoudelijke hulp bijna als familie: *'En toen kreeg ik die mevrouw. Een héél lief mens hoor, het is echt een heel lief mens. Ze is bijna een familielid van ons geworden'*. Verder heeft het echtpaar nauwelijks sociaal contact met familie en het contact met de burens is oppervlakkig. Vooral de heer Westerfield maakt zich zorgen als hij eerder komt te overlijden. Hij wil niet dat zijn vrouw naar de burens gaat om hulp te vragen als de begrafenis geregeld moet worden, omdat hij z'n pensioen te laag vindt: *'Maar je wilt ook niet echt met je billen bloot. Die mensen ... er zijn hier mensen bij die hebben 2000 euro pensioen per maand. En dan kom ik aan, met mijn 105 euro pensioen. Daar schaam je je toch voor?'*

Sommige getrouwde stellen noemen elkaar als voornaamste bron van contact en hebben geen behoefte aan andere contacten. Bijvoorbeeld mevrouw Van Doorn (73 jaar): *'Ik ben zo gewend om alles samen met mijn man te doen, ik zou dus niet gauw iets alleen doen'*.

De kinderen worden ook genoemd als belangrijk contact om problemen mee te bespreken. Als ouders hulpbehoevend worden is de kans groot dat de rollen worden omgekeerd en de kinderen ouder van hun ouders worden: *reversed parenthood* of rolomkering (Grommen 2006, p. 253). Mevrouw Kwasiba vindt steun bij haar zoon (45 jaar): *'Mijn zoon is 25, ik ben 45, we praten veel met elkaar. We zijn elkaars vrienden'*. De heer Westerfield (65 jaar) heeft af en toe een luisterend oor van zijn kinderen nodig: *'Je hebt af en toe gewoon iemand nodig waar je je verhaal aan kwijt kunt, om het van je af te praten.(...) Ja, en mijn kinderen zijn compleet op de hoogte. Ze luisteren ernaar en we kunnen er ook wel over praten'*. Mevrouw Amina (53 jaar) heeft naast haar kinderen weinig andere contacten om op terug te vallen. Soms helpen de kinderen haar met de verzorging van hun broer.

Geen van de geïnterviewden heeft een uitgebreid sociaal netwerk waar ze op terug kunnen vallen voor hulp. Soms zijn de kinderen of de huishoudelijke hulp een waardevolle steun om mee te praten en in een enkel geval kan men voor financiële bijstand terugvallen op de naaste familie. De behoefte aan sociaal contact is wisselend, onder andere door teleurstellingen in het verleden heeft men nog maar weinig vertrouwen in familie of vrienden. Er lijkt wel behoefte te zijn aan sociale steun die sommige geïnterviewden zoeken bij een professional. Echtparen hebben elkaar en lijken het niet nodig te vinden om meer contacten te zoeken.

### ***7.1.3 Samenvatting en conclusies: Van de 'eerste vraag' tot aan zingeving***

In dit hoofdstuk werden de vraagstukken van de burgers onderzocht. De eerste vraag waarmee de geïnterviewde burgers aan het Wmo/Sociale Dienst-loket kwamen, was altijd een materiële vraag, zoals over bijzondere bijstand. Kenmerkend voor materiële vragen is dat er wel of geen recht is op een aanvraag, omdat beantwoording altijd vanuit de bestaande regelgeving - door middel van een objectieve toetsing - plaatsvindt.

Uit de analyse komt een zekere gelaagdheid naar boven: van materiële vraagstukken naar immateriële vraagstukken. Zingeving en psychosociale vraagstukken lijken net zo wezenlijk voor de geïnterviewden als de eerste materiële vraag. Door de verwevenheid tussen alle domeinen zijn na beantwoording van de eerste materiële vraag de andere vraagstukken (nog) niet opgelost. Achter de 'eerste vraag' van burgers kan een opeenhoping van problematiek liggen. De chaos is niet altijd direct zichtbaar vanwege schaamte of angst. De oorzaken en gevolgen van de hulpvragen lopen door elkaar en verspreiden zich over meerdere leefgebieden. Uit de interviews blijkt dat fysieke klachten uitingen kunnen zijn van onderliggende problematiek. Dat wil niet zeggen dat de fysieke klachten onwaar zijn. De geïnterviewden kregen te maken met het systeemperspectief (wet- en regelgeving) van de gemeente en er was soms onbegrip te zijn voor dit perspectief. De opgelegde financiële sancties van de gemeente werden bijvoorbeeld niet begrepen door de geïnterviewden, omdat de intentie van het handelen niet slecht bedoeld was. Het geschetste beeld is dat men zich gestraft voelt bij het helpen van een goed doel; bij het proberen te overleven na een diagnose of bij een aanvraag van een uitkering.

De geïnterviewde mantelzorgers lijken in een geïsoleerd spilzorgnetwerk te staan. Er is nauwelijks een sociaal netwerk waarop zij een beroep kunnen doen. De situatie waarin ze zich bevinden is niet bewust ontstaan. Uit verantwoordelijkheidsgevoel maakt men een keuze, maar de toekomst is moeilijk te overzien. Een beroep doen op het sociaal netwerk wordt als

een grote stap beschouwd. Genoemd werd de anticipatie op een mogelijke afwijzing, waardoor het isolement in stand blijft.

Ouderdom gaat gepaard met verlies en 'de eerste vraag' richtte zich altijd op het verlies aan vermogen tot gezond functioneren. Een Wmo-voorziening zou deze beperking ten dele kunnen compenseren. Even belangrijk lijkt het verlies aan sociale rollen en aan sociaal kapitaal. In deze fase zijn de geïnterviewden bezig met levensvragen, het terugblikken op het verleden, zin zoeken in het heden en proberen een beeld te vormen van de toekomst. Zorgen over de (opvoeding van de) kinderen en het bezig zijn met (de voorbereiding op) de dood, waren thema's die voorbij kwamen. De vraag is of compensatie van de fysieke beperking voldoende is om ouderen (weer) te laten participeren.

Niet alleen de ouderen stelden zich zingevingvragen, maar iedere geïnterviewde is bezig met 'zin'. Zingeving kan uitgelegd worden als vervulling van verschillende behoeften. De vervulling van de behoefte aan eigenwaarde lijkt bij sommige geïnterviewden een belangrijke rol te spelen om te activeren en te motiveren. 'Significante anderen' kunnen wellicht een doorslaggevende rol hebben in verandering of instandhouding van de eigenwaarde. Een negatief zelfbeeld had bij een aantal geïnterviewden invloed op sociale interacties. Het is namelijk moeilijk om open te staan voor contacten wanneer men zichzelf niet genoeg waard of minder waard vindt dan de ander. Een bureaucratisch systeem – zonder aanzien des persoons – kan de eigenwaarde eveneens aantasten. Een positief woord kan daarentegen zeer helend zijn om mensen te 'ont-schuldigen', zoals we zagen bij een geïnterviewde. Niet de schuldvraag, maar haar mogelijkheden om anderen te helpen werd centraal gesteld. Wanneer de dood dichtbij komt, is 'zin' soms moeilijk te vinden. Angst voor verlies aan controle en voor de toekomst werden genoemd. Verzoening met de dood werd als een proces beschouwd dat gepaard gaat met emoties.

Soms wordt het heden zoveel bepaald door het verleden, dat het moeilijk is om ruimte te vinden voor de toekomst. Scheidingen kunnen nog steeds veel boosheid oproepen, onder andere door onbetaalde alimentaties, schulden en vernederingen. Voor de immigranten kunnen de gebeurtenissen uit het land van herkomst het heden nog steeds bepalen, onder andere door het regime en loyaliteit aan het oorspronkelijke land.

Kinderen zijn zowel een zingevingbron als bron tot zorg, bleek uit de interviews. Als de dood dichtbij komt (bij zichzelf of bij de partner) en men zich realiseert dat de kinderen achterblijven, wordt een weg gezocht om hiermee om te gaan. De geïnterviewden zoeken verbondenheid met de kinderen, maar willen tegelijkertijd invloed uitoefenen op een machteloze situatie. De kinderen geven zin aan het leven, waardoor de zin in het eigen leven hervonden wordt. Als het niet goed gaat met de kinderen, bijvoorbeeld door psychische problemen, ligt er een zwaar verantwoordelijkheidsgevoel. De behoefte aan transcendentie is een belangrijke bron van zingeving. Uit de interviews blijken de burgers voornamelijk een individuele beleving van spiritualiteit te ervaren. Slechts een enkeling bezoekt soms een kerk. Spiritualiteit, geloof of religie helpen om antwoorden te vinden waardoor situaties meer begrijpelijk of acceptabel worden. Een aantal geïnterviewden put hoop uit een transcendente bron en voelt zich daardoor meer verbonden met zichzelf, de ander of de samenleving. Het geloof kan ook een bron zijn om anderen te helpen.

Het sociaal netwerk van de geïnterviewden is niet groot. De genoemde oorzaken zijn divers. Teleurstellingen in vriendschappen en familie maken dat men niet snel een beroep zal doen op het sociaal netwerk. Uit schaamte over de ontstane situatie wilden sommige geïnterviewden

liever geen openheid aan ‘de buitenwereld’ geven. Een aantal geïnterviewden prefereert rust boven sociale contacten. De geïndividualiseerde samenleving wordt ook genoemd als oorzaak. Er lijkt een verschil in behoefte aan sociale contacten en behoefte aan sociale steun. Men lijkt eerder behoefte te hebben aan sociale steun dan aan sociale contacten. Het gebrek aan sociale steun wordt voor een deel opgevangen door professionals (maatschappelijk werk, psycholoog, de thuiszorg) of door de eigen kinderen.

## **7.2 De interventies in de Kanteling**

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat er zowel zingevingvraagstukken als materiële vragen speelden bij de burgers. In deze paragraaf gaan we in op de vraag welke interventies ingezet zijn en of deze interventies voldoende aandacht gaven aan alle vraagstukken die op dat moment speelden bij deze burgers.

In het eerste hoofdstuk hebben we geprobeerd om vanuit ‘de brillen’ van de burgers hun werkelijkheid te omschrijven. Met andere woorden: vanuit het leefwereldperspectief (binnenperspectief) werd de sociale werkelijkheid van de burger bekeken. We zoomen dit hoofdstuk in op een rol die tussen leefwereld en systeem opereert, namelijk die van de cliënt (Van der Laan 1990, p. 65). De geïnterviewde burgers noemden in de vorige paragraaf zowel materiële als immateriële vraagstukken. De interventies van de professionals verdelen we tevens onder in materiële (praktische) hulp en immateriële (psychosociale) ondersteuning. Het onderscheid is diffuus en interventies overlappen elkaar soms, waarbij het zelfs de vraag is of een geforceerde keuze tussen beide type hulpverlening te verdedigen is (ibid., p. 29). Desondanks willen wij toch een poging wagen, hierbij rekeninghoudend dat er geen absoluut onderscheid is.

De scheiding tussen materiële en immateriële hulpverlening is geïnstitutionaliseerd in 1965 door de komst van de Bijstandswet (De Jong 1993). De overheid werd toen verantwoordelijk voor de materiële bijstand en welzijnorganisaties (maatschappelijk werk en levensbeschouwelijke instellingen) voor het immateriële deel. De voorloper van de Bijstandswet was de Armenwet. Opvallend is de gelijkens tussen de ‘verantwoordelijkheidsladder’ van de VNG en de Armenwet:

*‘Eerst werd de familie aangesproken om te helpen. Indien zij de hulp niet konden opbrengen moest een beroep gedaan worden op de charitatieve instellingen van kerken en anderszins. En pas als je daarop vastliep kon je bij de overheid terecht’* (interview met voormalig minister mw. Klompé in: De Jong 1993)

De VNG beoogt met de Kanteling een verandering van de claim- en voorzieninggestuurde Wmo naar resultaat en participatie. Zo zou in een gekantelde situatie besparingen worden gerealiseerd, omdat ‘individuele voorzieningen minder vaak deel uit maken van oplossingen doordat de burger meer op zijn eigen kracht wordt aangesproken’ (De Kanteling Financieel 2010). Het lijkt dus alsof materiële oplossingen (de scooter, huishoudelijke hulp) in de Kanteling worden omgezet tot immateriële oplossingen (het sociaal netwerk, de ‘eigen kracht’). De Vries (2012) pleit daarom voor het inzetten van een professional die psychosociale ondersteuning kan bieden om de eigen kracht van burgers te bevorderen. Niet alleen voor de meest kwetsbare burgers, maar voor iedereen die baat heeft bij ‘aandacht en deskundigheid en die deze tijdelijke steun gebruikt om daarna empowered verder te gaan’ (De Vries 2012, p.70).

Over de verhouding tussen materiële en immateriële problemen bestaan in de wetenschap en het werkveld discussies. Een ‘hardnekkige opvatting is dat bij materiële problemen altijd onderliggende immateriële problemen spelen’ (Witte 2010, p. 26). Concrete en materiële hulpverlening wordt soms lager gewaardeerd dan immateriële hulpverlening (Reid 1995, p. 239). Een andere discussie is of de vertrouwensband met de professional begint bij materiële of immateriële hulp. En welke hulp motiveert de cliënt meer om zelfwerkzaam te worden: materiële of immateriële hulp? We kunnen echter ook stellen dat materiële en immateriële hulp elkaar kunnen aanvullen (Witte 2010, p. 27).

Vanuit deze laatste gedachte komen we bij onze reden om te kiezen voor materiële en immateriële interventies. Ondanks de verwevenheid tussen de domeinen komen uit de verhalen van de geïnterviewden beide vraagstukken als te onderscheiden problemen naar voren.

### **7.2.1 Het materiële domein**

Het domein van de materiële hulp- en dienstverlening is wonen, werk, inkomen en voorzieningen (Witte 2010, p. 34). Het heeft betrekking op de ‘dingmatige wereld die onze materiële bestaansvoorwaarden vormen’ (De Vries 2010, p. 57). Het gaat hier vaak om praktische en sociaal-juridische vragen en problemen. De functie is om materiële voorwaarden te scheppen waardoor mensen volwaardig kunnen deelnemen aan de maatschappij, ook wel sociale participatie genoemd (Witte 2010, p. 36) Onder materiële interventies verstaan we ‘het geven van informatie en advies over voorzieningen; het helpen bij het gebruik van bestaande voorzieningen en regelingen; kortdurende praktische bijstand; het helpen bij het invullen van formulieren en daarbij eventueel bemiddelen’ (zie Van der Laan 1990, p. 27, met aanpassingen door LvdZ). Hierbij vullen we ook nog aan: indicatie afgeven voor een voorziening en doorverwijzen of overdragen aan andere instanties.

Alle geïnterviewden – op één na - ontvingen een interventie vanuit het materiële domein. Dat lijkt logisch, omdat hun eerste hulpvraag aan het Wmo/Sociale Dienst-loket ook in dit domein lag. De heer Peja (65 jaar) is een uitzondering, omdat niet hij, maar zijn vrouw zich meldde bij het Wmo/Sociale Dienst-loket. Bij een ruime meerderheid van de geïnterviewden vond alléén een immateriële interventie plaats, vaak een combinatie van informeren, adviseren, indiceren en doorverwijzen naar andere organisaties. We gaan nu in op een aantal voorbeelden.

#### ***Informeren/adviseren***

De helft van de geïnterviewden ontving informatie of advies over diverse onderwerpen. Bij mevrouw Amba (46 jaar) was informeren en adviseren de enige interventie. Zij wilde weten hoeveel uur zij moet werken om boven het bijstandsniveau uit te komen:

*‘[Professional] heeft toen op een rijtje gezet hoeveel ik moest werken om uit de bijstand te komen. En ik was eerst een beetje van ‘goh, dat is veel’. Ik wilde liever parttime werken en zij heeft mij over de drempel getrokken. Het is zo snel gegaan. Ik liep naar [schoenenwinkel] en ik zag de advertentie bij [andere schoenenwinkel] en het was in één keer raak’.*

Ondanks dat mevrouw Amba in eerste instantie schrok van het advies om fulltime te gaan werken, is ze blij met de uitkomst:

*'Ik vond het moeilijk toen ze dat zei, van "u moet fulltime gaan werken, parttime redt u financieel niet". Aan de ene kant kwam het zo over, van je moest eens weten hoe zwaar het thuis voor mij is. Maar.. het is juist goed, anders kom je nooit over die drempel heen. En dat was heel moeilijk voor mij'.*

De interventie trok mevrouw Amba over de streep om een baan te zoeken:

*'Zij heeft..het heeft mij wel geholpen, Ze heeft geluisterd naar mij, naar mijn verhaal, zij heeft de sollicitatie bekeken, zij vond dat ik goed bezig was. (...)Dat was echt een duwtje. Het was praktisch. Ik zat met die kleine van mij, en het bleek dus te regelen te zijn. Ik heb mazzel dat ik hem naar het logeershuis [voor kinderen met een beperking] kan brengen. Anders moet hij naar de crèche'.*

Niet iedereen is met blij met de informatie of adviezen die men te horen krijgt. De heer Westerfield (78 jaar) wilde graag de aanvullende bijstand voor de begrafenis nu al ontvangen, maar dat kon niet. Deze uitkering wordt pas verstrekt na het overlijden. Hij heeft alle informatie in bezit en bij zijn overlijden hoeft zijn vrouw alleen nog maar het formulier op de post te doen. Toch is hij niet tevreden met de uitkomst: *ik heb er zo weinig vertrouwen in dat het goed komt'.* We zagen eerder dat hij in psychotherapie is vanwege zijn angst voor de dood. Zijn bezorgdheid over de begrafenis zou hiermee verband kunnen houden.

Ook mevrouw Neith (61 jaar) is niet tevreden met het advies dat ze te horen kreeg. Haar eerste vraag betrof de schulden van haar zoon die psychische problemen heeft. Ze vertelt dat ze vaak bang voor hem is. Er is veel ruzie en de suggestie wordt gewekt dat haar zoon agressief is. De problemen van haar zoon worden haar te veel, maar mevrouw Neith ontvangt nergens de hulp waarop ze hoopt: *'Hij is niet vriendelijk voor mij toen hij ziek werd. Ik wil geen aangifte doen tegen hem. Ik ben zijn moeder. Ik wil geen straf voor hem. Ik ben bang voor hem. Maar ik wil een oplossing voor hem. Ik wil dat hij beter wordt!'*

Mevrouw Neith klopte meermaals aan bij het maatschappelijk werk en de gemeente, maar die konden haar niet verder helpen. Ook het advies van de professional uit de pilot Kansen en Kantelen hielp niet: *'Ik kwam bij de gemeente maar vond geen oplossing. Iedereen zegt tegen mij: je moet aangifte doen'.* Uiteindelijk – zo vertelt mevrouw Neith - werd de zoon door de politie uit huis gehaald en naar een GGZ-instelling gebracht waar hij nu nog steeds verblijft.

### ***Indicatie voor een individuele voorziening en doorverwijzing***

Alle geïnterviewden hadden ofwel vóór deelname aan de pilot een individuele voorziening van de gemeente ontvangen (huishoudelijke hulp, bijzondere bijstand, een bijstanduitkering, scootmobiel), ofwel tijdens de pilot een aanvraag ingediend en soms de indicatie ontvangen. Kortom, de individuele voorziening blijkt een belangrijke interventie te zijn voor de geïnterviewden en de professionals.

Slechts bij één geïnterviewde was informatie over de aanvraag voor bijzondere bijstand de enige interventie. Mevrouw Van der Vlist (57 jaar) vroeg om financiële bijstand voor nieuwe vloerbedekking. Door haar ziekte is ze vatbaar voor allergieën. De aanvraag werd afgewezen, het is onduidelijk of dit samenhangt met de bijstandsfraude die mevrouw had gepleegd. De sociale recherche had eerder geconstateerd dat zij samenwoonde op een ander adres.

Soms ontving de geïnterviewde op initiatief van de professional een indicatie voor een voorziening, maar bleek deze niet te beantwoorden aan de behoefte. Mevrouw Amina (53 jaar) vroeg om een elektrische fiets, maar die zou ze zelf moeten betalen. In plaats daarvan

werd haar een scootmobiel aangeboden, het aanbod sloeg ze echter af omdat ze zichzelf te jong en gezond vond.

Na de integrale intake is met mevrouw Kwasiba (46 jaar) een aantal materiële interventies afgesproken. Mevrouw Kwasiba heeft een tumor in haar hoofd en is daardoor duizelig. De professional had gekeken naar aanpassingen in huis, maar mevrouw Kwasiba heeft hier geen gebruik van gemaakt. Tijdens het interview kon ze zich niet meer herinneren waarom dat was. Er was gesproken over huishoudelijke hulp, maar omdat ze toen nog een thuiswonende volwassen zoon had, ging die niet door. De professional had verder geregeld dat mevrouw Kwasiba naar sportlessen kon gaan; dat haar twaalfjarige dochter met Stichting Humanitas mee op vakantiecamp kon gaan en dat er een computer voor de jongste dochter aangeschaft kon worden. Het aanbod van het zomerkamp werd afgeslagen: *‘zowel mijn dochter als ik vonden het eng om haar met vreemde mensen mee te sturen’*. De mail met informatie over de sportlessen was ze kwijtgeraakt. Uiteindelijk is alleen de computer aangeschaft. Daarnaast had de professional nog gekeken naar een oplossing voor een (andere) zwangere dochter. Deze dochter woont in een flat en volgens mevrouw Kwasiba wonen daar ook veel drugscriminelen. Het liefst wilden moeder en dochter naast elkaar wonen. Uiteindelijk wilde de dochter toch niet: *‘waarschijnlijk was ze bang dat als ze zo dichtbij zou wonen, dat ik teveel zou controleren wat ze doet (mevrouw lacht)’*. De professional heeft vervolgens de dochter doorverwezen naar de sociaal raadslieden zodat zij hulp kon krijgen bij het schrijven van een klachtenbrief over de overlast. De brief is nog niet geschreven, maar mevrouw Kwasiba vond het wel een goed idee: *‘ze heeft ons inderdaad ook aan het werk gezet, dat was het, en het is eigenlijk een hele goeie. Je kan niet compleet afhankelijk zijn’*. Er zijn geen interventies ingezet op mogelijke hulpvragen rondom haar ziekte. In het interview zei ze hierover: *‘er is niets zo moeilijk als je sterfelijkheid onder ogen zien, laten we het zo zeggen’*. Overigens bezocht mevrouw Kwasiba al regelmatig een psycholoog.

In de Kanteling beschikten de professionals over een zogeheten ‘geluksbudget’ dat na gezamenlijk overleg ingezet kon worden voor een interventie die sociale activering stimuleert. Mevrouw Suri (53 jaar) wilde graag de Nederlandse taal beter leren lezen. Daarnaast heeft ze weinig sociale contacten. Als oplossing ontving mevrouw Suri vanuit de Kanteling een lidmaatschap van de bibliotheek. Ze is drie keer naar de bibliotheek gegaan en daarna niet meer, omdat ze – naar eigen zeggen – de boeken te moeilijk vond.

Bij andere geïnterviewden voorzag de indicatie voor een individuele voorziening wel in de behoeften. De heer en mevrouw Van Doorn (resp. 74 en 73 jaar) zijn tevreden met de scootmobiel. Dankzij de scootmobiel zijn ze minder gebonden aan huis: *‘we zijn bijvoorbeeld een keertje naar de kinderboerderij gereden en hebben daar heerlijk in het zonnetje gezeten’*. Daarnaast is mevrouw Van Doorn doorverwezen naar een huiskamergroep voor ouderen: *‘Ik zit nu dus op die club dus, woensdagmiddag, het bevalt me prima. Heel erg gezellig’*. In de vorige paragraaf hebben we gezien dat mevrouw Van Doorn moeite heeft met haar overgewicht en daarom bang is dat anderen haar veroordelen: *‘Dan voel ik me heel onzeker. Ik heb het gevoel dat ik me opdring’*. Desondanks gaat mevrouw nu wel zonder haar echtgenoot naar de huiskamergroep. Ze vertelt hierover: *‘het is gewoon even gezellig bijpraten, en op een gegeven ogenblik gaan we ook gewoon spelletjes met elkaar doen en in de tussentijd worden er ook nog wel grapjes gemaakt en gepraat’*. Het is voor het eerst dat mevrouw Van Doorn iets onderneemt zonder haar man:



*‘Ik merk wel dat nu ik ouder ben, dat het makkelijker gaat, maar ik accepteer het nooit. Dat zal ik nooit doen, maar ik ben er wel makkelijker in geworden, ‘bekijken jullie het maar’. Hoe ouder hoe wijzer’.*

In bovengenoemde voorbeelden zijn alleen materiële interventies ingezet, dat wil zeggen, er vond geen langdurige psychosociale ondersteuning vanuit de Kanteling plaats. Bij de volgende geïnterviewden was dat wel het geval.

### **7.2.2 Het immateriële domein**

Waar het materiële domein gericht is op een praktische of sociaal-juridische interventie, is het immateriële domein het terrein van de psychosociale ondersteuning. De term psychosociaal verwijst naar ‘het snijvlak [tussen] individu en omgeving, het gaat om moeilijkheden die de persoon ondervindt in relatie tot anderen of omstandigheden’ (Verharen en Nicolassen 2005, p. 16). In paragraaf 5.3 gaan we dieper in op de rol van de professional, we richten ons nu op de interventies, ook al zijn deze waarschijnlijk nauwelijks los te zien van de professional. Door middel van inductieve analyse van de interviews is een drietal immateriële interventies te onderscheiden, namelijk luisteren, ondersteunen en persoonlijke betrokkenheid. Bij de volgende twee geïnterviewden zijn alleen immateriële interventies uitgevoerd waarin met name het luisteren centraal stond.

Mevrouw Van Zilt (80 jaar) heeft veel moeite met het overlijden van haar dochter, de moeizame relatie met haar overige kinderen en haar scheiding van dertig jaar geleden. Ze kon bij de professional haar verhaal kwijt: *‘over het overlijden van mijn dochter en dat verdriet, verwerken, dat je het allemaal alleen op moet lossen. Je staat er helemaal alleen voor’.* Mevrouw Van Zilt vond de gesprekken fijn: *Het was al heerlijk toen hij zei dat hij ook godsdienstig was, we zaten gewoon op één lijn, we praatten heel gemakkelijk, dat vond ik heel fijn’.* Naast de gesprekken waren er geen andere interventies. De professional lijkt vooral aandacht te hebben gegeven aan het ventileren van de emoties. Na het interview is de ouderenadviseur langsgedaan. Die heeft mevrouw Van Zilt geadviseerd om naar een psycholoog te gaan. Mevrouw Van Zilt heeft vervolgens acht gesprekken gevoerd met een psycholoog en nu is ze van plan om een zogeheten ‘levensboek (een boek over haar leven) te schrijven<sup>54</sup>.

De kwetsbaarheid van mantelzorgers heeft te maken met de verhouding tussen draagkracht en draaglast (Sijtema 2008, p. 25). Aan de aandoening – de draaglast - kan weinig gedaan worden, zodat de draagkracht versterkt zal moeten worden. Vaak is de draaglast een gegeven, zoals bij de heer Peja (65 jaar) die voor zijn zieke vrouw zorgt. De draaglast beslaat niet alleen de aandoening, maar ook hun relatie. Op verzoek van zijn vrouw is haar echtgenoot benaderd door de professional. De heer Peja ziet niet alleen de ziekte maar ook de verstoorde relatie als een probleem. Zijn eerdere ervaringen met gezamenlijke gesprekken zijn niet positief en één-op-één-gesprekken lossen de relatieproblemen niet op:

*‘Maar zo’n iemand vraagt dan “wat zijn haar gevoelens en wat zijn mijn gevoelens?”. Ik ken mijn gevoelens op dat moment, maar die van haar niet. Dan zeg ik, ik weet niet wat ik ermee moet. Dan zegt zo’n iemand:” dan moet je er wat aan gaan doen”. Maar dan zeg ik, ja, maar ik weet niet wat ik moet doen’.*

---

<sup>54</sup> Na het interview is er weer telefonisch contact geweest tussen mevrouw Van Zilt en de onderzoeker.

De heer Peja vond het aanvankelijk fijn om zijn verhaal kwijt te kunnen, maar al snel zag hij geen heil meer in de gesprekken met de professional van de Kanteling: *‘Ja, maar op een gegeven moment gaan ze dus proberen je adviezen te geven. Dan moet ik eerst dat weegschaaltje gaan pakken om te kijken wat ik wel of niet kan zeggen. Dat werkt niet. Dat werkt totaal niet’*. Volgens de heer Peja heeft zijn relatieprobleem een lange geschiedenis en is het niet op te lossen met een paar adviezen. Na een paar gesprekken werd de begeleiding vanuit de Kanteling beëindigd.

### ***Het materiële en immateriële domein***

Oorzaken en gevolgen van materiële en immateriële problemen lijken vaak door elkaar heen te lopen. Volgens Donkers (2003) kunnen materiële problemen ook een immateriële betekenis krijgen, de immateriële wereld bestaat uit ervaringen, persoonlijke zingeving en identiteitsvorming (Donkers 2003, p. 295). We zullen inderdaad gaan zien dat materiële problemen immateriële consequenties hebben.

Bij de heer Munk (55 jaar) werd op beide domeinen interventies ingezet. Hij had geen werk, kreeg geen uitkering en zijn spaargeld was op. Hij werd als niet-uitkeringsgerechtigde geholpen om in een re-integratietraject te komen, wat een interventie was op het materiële domein. Tegelijkertijd ontving de heer Munk psychosociale ondersteuning. Hij vertelt hoe hij zich voelde:

*‘Je kan wel over zelfmoord nadenken, kan wel, maar om het ook echt te doen... Daar was ik nog niet aan toe. Wat dat betreft ben ik ook wel een lafaard, maar goed, dat houd je wel in leven’*.

De heer Munk waardeerde de gesprekken met de professional omdat hij z'n verhaal kwijt kon:

*‘Ja, mijn ei kon ik zeker wel kwijt. En [de professional] vond ik ook, ja, ik weet niet of dat ook een spelletje spelen is, dat maakt mij niet uit. Die vond ik een beetje rustiger, begrijpender, dan [andere gemeentemedewerkers]’*.

Daarnaast ervoer hij persoonlijke betrokkenheid:

*‘Ik had wel het idee dat hij persoonlijk betrokken was. Ik heb zijn telefoonnummer gekregen. En dan moet je daar ook geen misbruik van gaan maken. Hij is voor mij, binnen de gemeente, de persoon waartoe ik mij het eerst zou wenden als er weer eens wat was’*.

De ervaring dat men ondersteund wordt, kan ook al oplossing bieden, zelfs als de materiële problemen nog niet opgelost zijn (Donkers 2003, p. 296). Bij mevrouw Specht (44 jaar) speelde een kluwen aan problemen. Stap voor stap werden deze ontrafeld om vervolgens passende interventies in te zetten. Deze waren onder andere: het geven van informatie en advies vanwege schuldproblematiek; een sociaal raadsman inschakelen voor langdurige hulp bij de administratie; thuisbegeleiding inzetten (vanwege opvoedingsproblematiek); het indiceren van huishoudelijke hulp; en bemiddeling bij de leerplichtambtenaar. Mevrouw Specht heeft veel schulden. Ze moest onder andere een gedeelte van haar Persoonsgebonden Budget (PGB) terugbetalen, omdat ze niet kon verantwoorden wat er met het geld was gebeurd. Dankzij de professional is het bedrag van negentienduizend euro verminderd naar

tweeduizend euro. De persoonlijke betrokkenheid van de professional noemt mevrouw Specht als een belangrijk kenmerk voor het aanpakken van haar problemen:

*‘Veel bellen van ‘hoe gaat het nu met je?’. Ook gewoon veel achteraan, veel kijken of het binnen was gekomen of kijken of er nog wat was blijven liggen. Zoals nu, heeft ze contact met [de gezinsbegeleiding]. Ze belde nu net ook op (...) dat vind ik het mooiste van [de professional]. Laat ik het zo zeggen: dat ze niet denkt “dat is afgesloten”, dat ze het bij een ander neerlegt. Nee! Ze blijft er wel bij betrokken’.*

De gevolgen van de betrokkenheid wordt door mevrouw Specht als volgt verwoord:

*‘Eigenlijk m’n ogen geopend. Ik dacht dat ik er altijd alleen voor zou staan en dat heb ik nu niet zo ervaren. Dat er wel mensen hun best voor je doen en dan moet ik nu ook laten zien dat ik blij ben met de hulp. Ik laat het niet weer verslonzen door de drank. Daardoor ben ik ook echt gestopt met drinken. Ik drink totaal niet meer. ‘s Avonds neem ik een light bavaria malt, dat doet me goed weet je. Ik heb ook minder lichamelijke klachten, want ik was altijd aan het overgeven .. was altijd moe.... vergeetachtig’.*

Mevrouw Specht is ‘haar best gaan doen’ en gestopt met drinken. Dat de professional zich bleef inzetten voor mevrouw Specht betekent veel voor haar, omdat ze altijd dacht alleen te staan. Mevrouw Specht had niet zelf het initiatief genomen: *‘want ik wil (...) ook niet iemand tot last zijn begrijp je wat ik bedoel?’*

Voor mevrouw Nesterko (40 jaar) is de betrokkenheid van de professionals ook belangrijk. Ze zegt hierover:

*‘Ik had echt het gevoel dat we niet een nummer zijn, maar echt personen. Ze waren heel betrokkenen bij [echtgenoot]. Ik kan het niet uitleggen in woorden hoeveel het voor ons heeft betekend’ (huilt).*

Mevrouw Nesterko had contact met twee professionals uit de pilot: één voor de materiële hulpvragen en één voor het immateriële domein. De professional (nr.1) was vanwege de ziekte van mevrouw Nesterko’s echtgenoot ingezet om praktische zaken te regelen zoals financiële zaken en aanpassingen in het huis: *‘Professional (1) kan natuurlijk echt spijkers met koppen slaan, die is een geweldige regelaar, die haalt iedereen erbij en dat is een geweldig mens voor dingen te regelen voor ons’*. De andere professional (nr.2) zorgde voor psychosociale ondersteuning: *‘Zij zorgt er voor dat ik als mantelzorger overeind blijf, ik heb veel bij haar gehuild’*. Ze is blij met deze constructie: *‘Die combinatie is natuurlijk geweldig’*. Mevrouw Nesterko vertelt dat ze liever ondersteuning ontvangt van de professional dan van haar eigen netwerk: *Ik weet niet, dan voel ik mij toch veiliger dan dat ik het zou doen bij [een vriendin] bijvoorbeeld, of bij andere vriendinnen die ik heb. Of zelfs bij mijn moeder’*.

De steun die mevrouw Nesterko ervoer was op beide domeinen verschillend. Bij professional (nr. 2) was er aandacht voor haar emoties en voor haar zorgen om de toekomst: *‘Toen heeft ze ook wel gezegd, “denk maar niet te veel aan de toekomst, we gaan gewoon nu kijken hoe we nu verder gaan en hoe ik je daarmee kan helpen”*. *Dat was wel heftig. Dat is al twee jaar’*.

Het was ook deze professional die mevrouw Nesterko aanmoedigde om een Eigen-Kracht-Conferentie te organiseren. In deze bijeenkomst maken familie en bekenden een plan voor de

toekomst waarin de aanvrager centraal staat. De regie blijft in handen van de aanvrager(s) en de professionals zijn niet aanwezig tijdens het bedenken van het plan. Ondanks dat ze het een grote stap vindt, doet ze het toch vanuit het besef: *'Ik kan het niet alleen blijven doen. Ik weet ook niet zo goed hoe ik dingen moet vragen'*.

De andere professional (nr.1) heeft mevrouw en de heer Nesterko geholpen bij het maken van een keuze: of aanpassing van het huis of verhuizen vanwege de beperkingen van de heer Nesterko. Daarnaast heeft ze indicaties afgegeven voor onder andere een rolstoel en een scootmobiel. Deze professional ging ook mee naar de bank voor informatie over de hypotheek:

*'Ja dat is ook geweldig. Want ik weet niks van bankzaken, [echtgenoot] wel, maar die kan niet zo goed meer praten, dus [professional] deed dan het woord, dat was geweldig. Ja, dat ze mee is geweest! Ik denk dan, stel dat ik gewoon aan het Wmo-loket was gekomen, was er dan iemand meegegaan naar de bank? Ze reed zelfs met ons mee in de auto, dat kost haar heel veel tijd'*

Uiteindelijk besloot mevrouw Nesterko om het huis aan te passen waardoor haar echtgenoot thuis kan blijven wonen. Als haar man komt te overlijden moet mevrouw Nesterko wel het huis verkopen.

### **7.2.3 Samenvatting en conclusies: Materiële en immateriële interventies**

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat de vraagstukken van de geïnterviewden zich in verschillende domeinen voordoen. Er is een binnenperspectief – de leefwereld – waar zingeving en 'het psychosociale' centraal staan. Daarnaast heeft men ook vraagstukken die aansluiten op het systeemperspectief en praktisch of sociaal-juridisch van aard zijn. In navolging daarvan hebben we in dit hoofdstuk gekozen voor een onderscheid tussen materiële en immateriële interventies.

Een meerderheid van de geïnterviewden ontving alleen een materiële interventie. Hierbij waren het geven van advies, een indicatie afgeven voor een voorziening en/of doorverwijzen naar aan andere instanties de meest toegepaste interventies. De onderwerpen van adviezen liepen uiteen. Bijvoorbeeld, mevrouw Amba ontving advies over het aantal uur dat ze moest werken om boven het bijstandniveau te komen. In eerste instantie schrok ze, maar nu werkt ze fulltime in een winkel. Een ander advies ging over de bijzondere bijstand voor de kosten van een begrafenis. Deze bijstand kan pas na het overlijden worden aangevraagd, vandaar dat de geïnterviewde niet tevreden was over de uitkomst. Ook het advies aan een moeder om aangifte te doen tegen een gewelddadige zoon werd niet positief ontvangen. Een aantal geïnterviewden werd doorverwezen naar andere organisaties, zoals Humanitas; een participatiepunt voor sportlessen; en een huiskamerproject voor ouderen. Deze laatste interventie is goed ontvangen en de geïnterviewde gaat nu iedere week naar de bijeenkomst.

Voor iedere geïnterviewde gold dat er een individuele voorziening voor of tijdens de pilot werd aangevraagd. Soms werd een indicatie afgegeven, maar werd deze niet benut. Van een bibliotheekpas, gefinancierd door de Kanteling, werd nauwelijks gebruik gemaakt. Het aanbod voor een scootmobiel werd niet aangenomen, evenals een aanbod voor aanpassingen in huis en huishoudelijke hulp. Van deze geïnterviewden weten we dat zij met andere immateriële vraagstukken rondlopen, veroorzaakt door gebeurtenissen in het land van herkomst, door gezinsproblematiek of door ziekte. Hier zijn evenwel geen interventies op ingezet vanuit de Kanteling. Bij sommige geïnterviewden lijkt de materiële oplossing,

wellicht omdat op het immateriële terrein andere vraagstukken lagen met meer gewicht, onvoldoende aan te sluiten op de behoeften. De materiële interventies boden in dergelijke situaties geen oplossing.

De immateriële interventies waren gericht op het geven van psychosociale ondersteuning. De professional was hierin zelf het instrument. Toch hebben we ook gekeken naar uitspraken van de geïnterviewden die luisteren, ondersteunen en persoonlijke betrokkenheid als waardevolle interventies beschouwden. We hebben in de vorige paragraaf gezien dat het sociaal netwerk (en de sociale steun) van de geïnterviewden vaak niet groot was. De betrokkenheid van de professional vult in sommige gevallen deze leemte op. Door de immateriële interventies (die eigenlijk niet losstaan van de professional) ervoeren de geïnterviewden een oplossing, zelfs als de materiële problemen niet opgelost (kunnen) worden. Het lijkt erop dat deze ervaring een zekere mate van moed, zelfvertrouwen en eigenwaarde gaf.

De combinatie van materiële en immateriële interventies was voor een aantal geïnterviewden het meest ideaal om complexe hulpvragen aan te gaan. Bij sociaal-juridische vraagstukken is er behoefte aan materiële interventies: men wilde een oplossing voor de schulden, de financiën, huisvesting of werkloosheid. Dan is er volgens de geïnterviewden een betrokken professional nodig die een indicatie afgeeft voor een voorziening; doorverwijst of overdraagt aan de juiste instantie. Tegelijkertijd was er ook behoefte aan een professional die de ervaring van sociale steun kon geven. Materiële en immateriële interventies hebben daarom in sommige situaties een versterkende werking; bijvoorbeeld door het overzicht in de financiële situatie nam het zelfvertrouwen toe; of door toename van de eigenwaarde werd de alcoholverslaving aangepakt.

We hebben gezien dat de materiële en immateriële interventies door verschillende professionals werden aangeboden. Vanuit de Kanteling was dit logisch, omdat hun expertise ook op verschillende terreinen lag. De nauwe samenwerking tussen deze professionals – en ook met de hulpverleners buiten de pilot - werd door de geïnterviewden als een meerwaarde beschouwd.

### ***7.3 De rol van de professional in de Kanteling***

De vraag of de gemeentemedewerkers in de pilot Kansen en Kantelen onder de noemer dienstverleners of hulpverleners vielen, is gedurende de pilot vaak gesteld. Deze vraag was relevant omdat hiermee de grenzen van de taken bepaald kon worden. Want hoever moest de gemeente in haar rol als uitvoerder gaan? Ging zij niet te veel op de stoel van het welzijnswerk zitten? Dit waren belangrijke vragen voor het (tweede) Team Zelfregie en vooral voor het management. In deze paragraaf gaan we in op de rol van de professional vanuit het perspectief van de burger. We kijken hierbij hoe belangrijk het onderscheid tussen dienstverlener en hulpverlener was voor de burgers. En hoe keek de burger aan tegen de nieuwe rol van de gemeentemedewerker die zijn rol als dienstverlener losliet en meer richting sociaal werker ging?

#### ***7.3.1 De rol van de professional bij materiële interventies***

De professional die alleen een materiële interventie uitvoerde, had een andere betekenis voor de geïnterviewden dan de professional die (ook) betrokken was bij immateriële interventies. Met de professional die enkel een materiële interventie uitvoerde was er kortdurend contact geweest. Tijdens de contactmomenten stond de te verlenen dienst centraal. Deze professional hield vast aan de eerste hulpvraag van de geïnterviewde en bewoog zich niet of nauwelijks

richting andere vraagstukken. De hieronder genoemde professionals zijn op één na gemeentemedewerkers omdat alleen zij bevoegd waren om indicaties te beoordelen.

Het lijkt erop dat de professional het minst positief beoordeeld werd als de aanvraag werd afgewezen, bijvoorbeeld bij mevrouw Van der Vlist (57 jaar). Haar aanvraag voor bijzondere bijstand werd afgewezen (overigens niet door de professional uit de Kanteling maar door een ‘reguliere’ collega). Het enige wat mevrouw Van der Vlist kon opmerken over de professional was dat ze ‘een beetje star’ was. Na de integrale intake is er geen contact meer geweest.

Sommige geïnterviewden ervoeren dat de professional meer voor hen wilde betekenen, maar zagen daar toch van af. Mevrouw Suri (53 jaar) was blij met het huisbezoek van de twee professionals: *‘Dat was de eerste keer dat hier iemand kwam. Naar mij luisterde, naar mijn problemen. Dat is nog nooit gebeurd’*. De professional zocht naar haar persoonlijke interesses om haar meer te activeren. Hij zag een gitaar staan – zo vertelde mevrouw Suri – en vroeg of ze gitaarles wilde nemen<sup>55</sup>. Mevrouw Suri vond zichzelf daar echter te oud voor. Mevrouw Suri heeft geen behoefte aan sociale activering en voor haar is er weinig veranderd: *‘Ik ben wel blij en heb bedankt. Maar ik moet altijd zelf alles oplossen’*.

Ook mevrouw Amina (53 jaar) wilde geen verdere hulp. Na een afwijzing van haar aanvraag voor een elektrische fiets vond mevrouw Amina het niet meer nodig om verder te kijken naar andere mogelijkheden. Mevrouw Amina verwoordt haar situatie als volgt: *Mijn problemen zijn niet opgelost. Ik heb genoeg problemen’*. De professional heeft haar een paar keer opgebeld, maar mevrouw Amina is toen niet ingegaan op de uitnodiging om te praten over haar problemen. Tijdens het interview kon ze de inhoud van deze telefoongesprekken niet meer herinneren. Mevrouw Amina weet nog wel dat ze niet wilde dat de professional op huisbezoek zou komen: *‘Ik wilde niet dat zij naar huis zou komen. Het is heel veel rommel in huis. Ik heb geen zin om op te ruimen. Dat geeft mij stress’*. Tijdens het interview kwamen haar andere problemen ter sprake. Haar schizofrene zoon kan niet werken, maar ontvangt ook geen uitkering. Aangezien mevrouw een schuld heeft bij de gemeente vanwege haar financiële actie voor Somalië – en hierdoor nog maar vijftig euro in de maand overhoudt – wil ze graag een uitkering voor haar zoon aanvragen. Eerdere aanvragen werden afgewezen. Dit probleem had ze niet verteld aan de professional, waarvan de oorzaak niet duidelijk is.

Sommige geïnterviewden kregen niet de materiële voorziening die ze hadden gewenst of deden uiteindelijk weinig met de adviezen, maar zijn desondanks toch tevreden met de werkwijze van de professional. Zij verwijzen naar de kennis, de inspanning en de betrokkenheid van de professional. Bijvoorbeeld, het echtpaar Westerfield (72 jaar en 78 jaar) hoopte dat de toekomstige begrafenis nu al betaald kon worden met financiële hulp vanuit de bijzondere bijstand. Dat was niet mogelijk, maar desondanks was de professional *‘een lief mens, ja, want ze had er begrip voor. Maar ook voor mijn vrouw’*. Een andere professional werd er bijgehaald – vanwege haar expertise – en gaf advies over een lening. Daar wilde het echtpaar niet aan beginnen. Over beide professionals zijn de heer en mevrouw Westerfield tevreden: *‘Ze doen het er echt goed hoor, echt waar’*.

In de vorige paragraaf zagen we dat mevrouw Kwasiba (46 jaar) verschillende mogelijkheden kreeg aangeboden, zoals gratis sportlessen bij een welzijnsorganisatie; een gratis zomerkamp voor haar dochter; een computer via een stichting; doorverwijzing naar de sociaal raadslieden. Uiteindelijk heeft ze alleen een computer aangevraagd en ook gekregen. Mevrouw Kwasiba

---

<sup>55</sup> Deze vraag was met het oog op de (gratis) activeringsmogelijkheden binnen de gemeente die speciaal voor allochtone vrouwen zijn bestemd.

heeft een goede ervaring met de professional: *‘het was een heel vrij en veilig gesprek. Het gevoel dat ze mij gaf, was een gevoel van veiligheid. En dat is belangrijk, voor mij in ieder geval’*. Op de vraag waardoor dat gevoel ontstond, zegt mevrouw Kwasiba: *‘Door haar. Door wie ze is en hoe ze praat en hoe ze zich opstelt en de vragen die ze stelt’*. Andere kwaliteiten van de professional waren volgens mevrouw Kwasiba: kennis van zaken, daadkrachtigheid, haar karakter, besluitvaardig, haar warmte en haar persoon. Haar ziekte was niet ter sprake gekomen: *‘Nee. Ik was toen nog niet zo ver in dat berustingsproces’*.

Deze casussen laten het dilemma zien in hoeverre de professional ‘de vraag achter de vraag’ moet (blijven) zoeken. De professional kan misschien vaststellen dat er meer interventies nodig zijn, maar de burger kan daar anders over denken. Volgens De Vries (2012, p. 25) is er ‘een spanning tussen twee Welzijn Nieuwe Stijl-principes: de eigen kracht van de cliënt en de vraag achter de vraag. (...) Blijkbaar wordt de burger niet zo vertrouwd dat zijn analyse van het probleem en hulpvraag zo maar aangenomen wordt’. In de bovenstaande vijf casussen bleef de rol van de professional beperkt. De professional was overbrenger van adviezen, doorverwijzingen en aanvragen. De geïnterviewden leken geen behoefte te hebben aan psychosociale ondersteuning van de professional. Toch roept de uitspraak van De Vries ook wel vragen op, omdat de achterliggende problematiek nu is blijven liggen.

### **7.3.2 De rol van de professional bij immateriële interventies**

In de vorige paragraaf zagen we dat de persoon van de professional niet los lijkt te staan van de immateriële interventie. Of misschien beter gezegd: de immateriële interventie zou de professional zelf kunnen zijn. Deze benadering zien we onder andere terug in de presentietheorie (Baart 2004) en empowermentperspectief (Van Regenmortel 2006). Kenmerkend voor de professional in de presentietheorie is *er-zijn-voor* een ander zonder dat hij veel aan probleemoplossing doet. De belangrijkste inbreng van de professional is het trouwe aanbod van zichzelf (Baart 2004, p. 732). Binnen het empowermentperspectief gaan de professional en de hulpvrager samen op ontdekkingsstocht naar de ‘krachtbron van de hulpvrager’. De houding van de professional is persoonlijk, betrokken en gelijkwaardig (Van Regenmortel 2006, p. 247). Van Unen (2000) neemt de filosofie van Levinas als uitgangspunt om de hulpvrager als de Ander te erkennen. De Ander is geheel anders dan onszelf. Daarom mag de professional niet zijn eigen referentiekader als uitgangspunt nemen, anders zou de hulpvrager gereduceerd worden tot een beeld van onszelf (Van Unen 2000, p. 102). Bij alle drie is de professional zelf het instrument. We zien dit uitgangspunt ook bij de volgende ervaringen.

Mevrouw Van Zilt (80 jaar) heeft drie gesprekken gevoerd met de professional om de zaken op een rij te zetten. Vervolgens is ze zelf naar een psycholoog gegaan. Mevrouw van Zilt voelde zich erkend door de professional die de tijd nam om naar haar te luisteren: *‘Hij zei wel, “ik merk dat je behoefte hebt aan iemand die met je meeleeft. Omdat je alleen bent’*. Ondanks dat ze zelf christelijk is, hoeft een hulpverlener wat haar betreft geen christen te zijn. Volgens mevrouw Zilt is goed luisteren absoluut de belangrijkste eigenschap van een goede hulpverlener. Mevrouw van Zilt vindt het jammer dat ze niet nog meer gesprekken met deze professional zal voeren. (*‘Een heel goed initiatief van de gemeente’*). Ze zoekt daarom iemand die op hem lijkt:

*‘Er is één punt, het moet altijd klikken. En het hoeft geen vrouw te zijn, een man is misschien beter. Ik bedoel, maar het moet wel een ontwikkeld iemand zijn en iemand die kan luisteren. Het moet geen jong iemand zijn. Om zulke gesprekken te voeren heb je toch iemand nodig met wat levenservaring’*.

Het belang van aandacht wordt door de geïnterviewden vaak genoemd. De ervaring dat de professional de geïnterviewde persoonlijke aandacht gaf, geeft soms zelfs verwonderde reacties. Kennelijk is het ontvangen van aandacht van een professional niet vanzelfsprekend, zoals voor mevrouw Specht (44 jaar). We hebben eerder gezien dat de professional belangrijk voor haar was voor het vinden van haar eigenwaarde en moed om verder te gaan. Ze was verbaasd dat een gemeentemedewerker zo ver ging in het laten zien van betrokkenheid: *'Ik ben niet de enige die hier in Haarlemmermeer naar het gemeentehuis gaat of naar het WMO loket'*. De professional heeft haar weer *'op het goede spoor gezet'*. Over de houding van de professional vertelt mevrouw Specht:

*'Ja respectvol, begripvol, maar ook serieus nemend. Je hebt natuurlijk zoveel problemen, zoveel schulden, zoveel shit en daar wordt doorheen geprikt. Er wordt gekeken naar de persoon zelf, niet naar hoe het is veroorzaakt. Ze zegt niet: heb je je pet ernaar gegooid of wat is er misgegaan? Nee...ook daar kijkt ze naar, maar ze kijkt ook naar die persoon zelf'*.

Hoe mevrouw Specht het verwoordt, lijkt het alsof ze werd 'ontschuldigd': de etiketten die mevrouw Specht zichzelf had opgeplakt zijn door de professional niet bevestigd, maar zijn daarentegen afgebroken waardoor ruimte ontstond voor een nieuw zelfbeeld (Van Regenmortel 2006, p. 187). De professional was ruim een half jaar intensief betrokken bij mevrouw Specht, door regelmatig te bellen, langs blijven te gaan (zelfs als mevrouw niet op het afgesproken tijdstip thuis was) en derden in te schakelen. Uit de notulen van de Team Zelfregie-bijeenkomsten bleek dat de professional steeds opnieuw geconfronteerd werd met nieuwe informatie waarop ze moest interveniëren. Naast de eerder genoemde problemen, kwamen er nieuwe bij: de dochter was niet ingeschreven op een school, haar andere dochter liep al maanden met een kapotte beugel in haar mond maar de orthodontist kon niet betaald worden, een kennis die via haar PGB werd uitbetaald maakte nooit schoon enzovoorts. Na een paar maanden vertelde mevrouw Specht dat ze vijf flessen wijn per dag drinkt en dat ze zich had aangemeld bij de Brijder Stichting (verslavingszorg).

In de notulen is te lezen hoe de professional geprobeerd heeft om mevrouw Specht de regie over haar leven terug te geven: *"Door empowering is geprobeerd mevrouw sterker te maken in haar besluit. Dus benadrukken dat mevrouw een goede opvoeding geeft en door te zeggen: "jij hebt de regie", "wat heb jij nodig", (in reactie op haar angst voor haar hulp) "zeg maar dat het van de gemeente moet", "we zijn er voor jou". De professional heeft uiteindelijk voor mevrouw Specht besloten dat de PGB omgezet wordt naar zorg in natura. Mevrouw Specht was blij dat ze toen van haar onsympathieke hulp af was. In het interview vertelt mevrouw Specht dat 'haar trots' haar weerhoudt om te gaan drinken. Ze wil graag aan de professional en aan haar thuisbegeleider laten zien dat ze daartoe in staat is. Mevrouw Specht vertelt verder dat ze zich gelijkwaardig behandeld voelde. Dat de professional zich betrokken voelde blijkt ook uit haar mail ter afsluiting van de casus. De professional schrijft: *Ik vind haar een sterke vrouw en gun haar alle geluk, misschien kunnen we anders het geluksbudget gebruiken voor een uitje met haar kinderen of zo? Na alles wat ze heeft meegemaakt'*. Tijdens het interview wordt deze boodschap overgedragen aan mevrouw Specht, waarop ze reageert met: *'... wat ik nu van jou hoor, dat ik nu wel respect terugkrijg... dat betekent heel veel'*.*

Ook mevrouw Nesterko (40 jaar) is verwonderd over de persoonlijke aandacht die ze ontving van de twee professionals: één voor materiële zaken en één voor immateriële zaken. Op de vraag wat zij voor haar hebben betekend vertelt mevrouw Nesterko: *'Wel heel veel. Allebei.*



*De persoonlijke betrokkenheid. Ik had niet geweten hoe ik het anders had moeten doen. Ik had gewoon het gevoel dat ze ons gezin ook kenden'. Ze is erg blij dat ze in de Kanteling terecht kwam, want ze heeft weinig vertrouwen in het 'gewone' Wmo-loket. Het is voor haar niet vanzelfsprekend dat ze die aandacht ontving: 'Ik had echt gevoel dat we hele belangrijke mensen zijn en dat we in de watten gelegd werden. Dat [professional] en [andere professional] die speciale aandacht hebben gegeven heeft ons heel erg goed gedaan'.*

Met 'in de watten leggen' doelt mevrouw Nesterko waarschijnlijk op de proactieve houding van de professionals. De professionals dachten mee met haar en overlegden regelmatig gedrieën welke vervolgstappen nodig waren. Voor mevrouw Nesterko is het moeilijk om beslissingen alleen te maken, omdat ze gewend was dat haar echtgenoot die deed. In de notulen van het Team Zelfregie staat te lezen hoe mevrouw de keuze tussen verhuizen of het huis aanpassen voor zich uitschuift: *"Ze moet eigen keuzes maken gaan maken, maar dit is heel lastig voor haar. Ze vraagt zich steeds af "hoe moet het straks?". Mw lijkt geen bodem meer te hebben en haar zelfvertrouwen is weg. De tijd begint te dringen (...) Ze lijkt er op aan te sturen dat de keuze voor haar gemaakt wordt".* Na gesprekken heeft mevrouw uiteindelijk gekozen voor een aanpassing van haar huidige huis. Mevrouw Nesterko put kracht uit deze persoonlijke benadering:

*'Ze zijn allebei heel erg open en eigenlijk ook niet zakelijk. Dat is heel fijn, zo'n benadering, om te voelen dat je geen nummer bent. En dat je er mag zijn, en ondanks dat je niet zo vrolijk rondloopt, dat je toch ook heel belangrijk bent. Zoiets'.*

De materiële, praktische interventies lijken bij mevrouw Nesterko en mevrouw Specht nauw verweven te zijn met de immateriële interventies. De professionals creëerden een ruimte waardoor beide vormen van hulp aan bod kwamen.

### **7.3.3 De dienstverlener als betrokken professional**

We zagen dat tussen de professionals en mevrouw Van Zilt, de heer Munk, mevrouw Nesterko en mevrouw Specht een vertrouwensband ontstond. Opvallend is dat gemeentemedewerkers in deze rol functioneerden. Meestal was deze rol weggelegd voor de andere professionals uit het Team Zelfregie zoals de mantelzorgconsulent, de ouderenadviseur of de MEE-consulent. Hoe ervaren de hieronder genoemde geïnterviewden deze nieuwe rol van de gemeente(medewerkers)? We beginnen met het eerste contact in de pilot, namelijk het gesprek in een aparte ruimte.

#### ***De spreekruimte***

Het Wmo/Sociale Dienst-loket in gemeente Haarlemmermeer heeft een open balie in de centrale hal van het gemeentehuis, met schermen tussen de loketten. In de reguliere situatie neemt men plaats op de kruk voor de balie. Andere wachtende burgers op de bank en de medewerkers achter de andere loketten kunnen dan makkelijk meeluisteren. In de Kanteling ging dit anders. De eerste kennismaking begon in een aparte spreekruimte waar de integrale intake werd gehouden met de professional. Zonder uitzondering waardeerde iedere geïnterviewde de aparte spreekruimte vanwege de privacy, de tijd en de aandacht. Bijvoorbeeld mevrouw Amba (44 jaar) vertelt over haar eerste kennismaking: *Aan het loket geef je aan wat je wil inleveren, of aanvragen en je gaat weer weg. Maar hier was er meer aandacht en dat vond ik wel prettig'. En ook mevrouw Kwasiba (46 jaar) vindt deze verandering in dienstverlening een verbetering: 'Het geeft je tenminste niet het gevoel dat je een nummertje bent met zoveel wachtenden achter je die ook liepen te mopperen tijdens het*

wachten. *Dat je nu wel gehoord wordt*'. De heer en mevrouw Van Doorn (resp. 74 en 73 jaar) zijn van mening dat zij door het gesprek in een aparte ruimte ook meer openhartig waren:

Mevrouw: *'En ik denk dus dat als wij dat gesprek aan de balie hadden, ik denk dat we dan niet zo vrij hadden kunnen spreken. Dan was het gesprek heel anders gelopen. Ja, dat denk ik wel'*.

Meneer: *'Je kan daar veel vrijer praten, je kan je door het praten, je veel meer laten zien. Als je aan de balie staat, kan iedereen alle gesprekken volgen. Net wat ik zeg, ik probeer altijd transparant te wezen, maar soms wil je dingen toch onder de lampenkap hangen'*.

Mevrouw Van Zilt (80 jaar) ervoer de uitnodiging in de spreekruimte als een warm onthaal: *'En toen hebben jullie mij meteen meegenomen. Dat was wel heel fijn, ik had mij er wel over verbaasd. Maar ik was er wel blij om, Ik vond het heel bijzonder. Ik had het niet verwacht, ik dacht, waarom vragen jullie mij?'*.

### **Eerdere ervaringen**

De rol van de gemeentemedewerker is om als dienstverlener primair wetten, regels en beleid uit voeren (De Witte 2010, p. 103). Dat deze regels kunnen botsten met de behoeften van de geïnterviewden zijn we al eerder tegengekomen. De volgende geïnterviewden vertellen over hun eerdere ervaringen met de dienstverlening van de gemeente.

Mevrouw Kwasiba (46 jaar), mevrouw Amba (44 jaar) en de heer Munk (55 jaar) hadden alle drie eerder te maken gehad met de afdeling Sociale Dienst van de gemeente. De heer Munk is niet tevreden over de gemeentemedewerker – die overigens niet deelnam aan de pilot - die zijn uitkering moest regelen. Eerder zagen we dat hij zich onheus bejegend voelde: *"Die deed net alsof ik de gemeente kwam bestelen. Hij ziet ze als viespeuken'*. De heer Munk vroeg om hulp, want zijn bank werkte niet mee om de aandelen van zijn hypotheek te verkopen. Hij had dit geld nodig, omdat de gemeente de aandelen als inkomsten beschouwde waardoor hij geen recht had op een bijstandsuitkering. Daarop besloot de heer Munk een mail te sturen naar iemand van de afdeling Sociale Dienst. Het antwoord op zijn mail citeert hij: *"Hoe kom je aan mijn e-mailadres, dat is niet mogelijk. We gaan mensen niet helpen via de e-mail. Doeit"*. De heer Munk ervaart een groot verschil met de benadering vanuit de Kanteling. De professional heeft voornamelijk psychosociale ondersteuning aangeboden: *'(De professional) had nog wel de neiging om te zeggen, "je hebt gelijk". Hij gaf de moed dat je niet in elkaar stort. Ik bedoel, ik heb toch wel emotioneel wat steun gehad aan hem'*. Ondanks dat de professional geen uitkering voor hem kon regelen – vanwege de bestaande wetten - was de heer Munk wel geholpen met de ondersteunende rol van de gemeentemedewerker. De erkenning die hij ontving, gaf hem de moed om verder te gaan: *'(...)Want een gesprek met een begrijpend iemand heeft zeg maar wel een bepaalde kalmerende werking. (meneer lacht). Dat je toch weer, ja, kijk, je moet toch telkens in de toekomst een punt zien waarop je denkt dat het goed komt. (...) [De professional ]is wel hoopgevend, zeg maar'*.

Mevrouw Amba (44 jaar) zat in de Wet Werk en Bijstand en had al eerder een oproep gekregen om te gaan werken bij de AM-groep<sup>56</sup>. Ze vond de wijze waarop ze toen werd voorbereid om een baan te gaan zoeken onprettig: *'Er werd mij verteld, doe het maar gewoon. Maar daar had ik moeite mee. Ik moest om 8 uur beginnen en ik heb kleine kinderen thuis.*

---

<sup>56</sup> Het leerwerkbedrijf in Haarlemmermeer voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ook mensen met een Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) indicatie kunnen hier terecht.

*Hoe moest ik dat doen?'. Desondanks is het mevrouw Amba gelukt om met behulp van de professional uit de pilot een betaalde baan in een schoenenwinkel te vinden. Op de vraag wat haar over de drempel heeft geholpen zegt ze: 'Ik denk, de gesprekken, die echt met mij zijn geweest. Dat ik met iemand sprak, zoals met (de professional)'.*

Mevrouw Kwasiba (46 jaar) vindt dat de gemeente 'humaner' moet worden en was erg tevreden met de persoonlijke benadering in de Kanteling. Dit mist ze namelijk in de reguliere dienstverlening, zo vertelt ze: *'Ik denk dat het erom draait dat er begrip moet komen voor bepaalde situaties. Waar het wel aan ontbreekt. En ik denk dat je begrip kan bewerkstelligen door er tijd in te steken en mensen als humaan te behandelen in plaats van een nummer. Er moet wel empathie zijn. Er moet begrip getoond worden. En daar ontbreekt het gewoon aan. Ik begrijp heus dat er werkdruk is'.*  Mevrouw Kwasiba is van mening dat meer tijdsinvestering beloond zal worden: *'Als je de tijd er niet in steekt, dan kom je er nooit achter en dan blijf je ontevreden cliënten aan de balie krijgen of aan de telefoon, dan voelen ze zich niet begrepen, ze raken geïrriteerd. En ik denk dat dat doorbroken moet worden. Niet alleen in de Haarlemmermeer hoor, maar met allerlei instellingen en door het hele land eigenlijk'.*

Mevrouw Van der Vlist (57 jaar) legt de oorzaak van haar financiële problemen bij de gemeente. Ze vertelt over haar eerdere ervaring: de gemeente had zonder reden haar uitkering had stopgezet en haar casemanager bleef ondanks haar vele pogingen, onbereikbaar. Uiteindelijk heeft ze brieven geschreven naar de wethouder en de gemeenteraad. Na vier maanden ontving ze weer haar uitkering: *'toen belde de casemanager opeens wel op, sorry, het was een fout van het systeem'.* Hierna ging het opnieuw mis. Ze had een huurachterstand opgelopen en weer was de casemanager onbereikbaar. Zijn beloftes werden niet nagekomen: *'De deurwaarder had op een gegeven moment gezegd dat als er iemand van de gemeente zou bellen, dat dan de uitzetting stopgezet zouden worden'.* Mevrouw Van der Vlist belde iedere dag naar de gemeente, maar de casemanager was of ziek, of op vakantie. Uiteindelijk heeft ze de secretaresse van de wethouder kunnen spreken en alles uitgelegd. De dag na dit interview staat de uithuiszetting gepland: *'Ik hoop dat er dingen aangepakt gaan worden. Omdat er mensen zijn die helemaal niets voor me gedaan hebben, helemaal niets... '.*

Mevrouw Specht (44 jaar) kan wel begrip opbrengen voor de medewerkers van het Wmo/Sociale Dienst-loket, maar vindt ook dat de medewerkers 'professioneel aardig' moeten blijven. *'Het is moeilijk hoor, dan heb je weer een klote klant gehad maar bij de volgende ben je weer vriendelijk. Bij het WMO loket, die zijn dan nukkig van de vorige klant en dan kijken ze zo van 'oh daar heb je er weer zo één'. Ik denk: nee, je moet dan weer met frisse moed professioneel gaan beginnen en zie maar hoe zo iemand weer reageert'.*

Er zijn ook positieve geluiden over de reguliere dienstverlening. De heer en mevrouw Van Doorn (resp. 74 en 73 jaar) zeggen bijvoorbeeld: *'Het contact met ambtenaren op het stadhuis is altijd heel prettig geweest. Als je aan de balie kwam was het altijd correct. Kan niet anders zeggen. Erg respectvol'.*

Mevrouw Nesterko had een aantal jaar geleden, voordat ze in de Kanteling kwam, een aangepaste buggy aangevraagd voor haar gehandicapte zoon, *'maar eigenlijk ook naar alle tevredenheid'.*

Ook de heer en mevrouw Westerfield (72 en 78 jaar) hebben eerdere positieve ervaringen met het Wmo-loket.

Van belang hierbij is op te merken dat de positieve geluiden betrekking hebben op de Wmo en de negatieve klanken uitsluitend betrekking hebben op de Sociale Dienst. In dezelfde

periode als de Kanteling vond een onderzoek plaats naar het functioneren van de Sociale Dienst (zie ook hoofdstuk vier). De verhalen van de geïnterviewden staan dus niet op zichzelf.

#### ***7.3.4 Samenvatting en conclusies: de professional en zijn betekenis***

In deze paragraaf hebben we stilgestaan bij de betekenis van de professional. We begonnen met het verkennen van de professional die een materiële (praktische) interventie had uitgevoerd. Het contact tussen de geïnterviewden en de professionals bij materiële interventies was in bijna alle gevallen doelmatig (gericht op de te verlenen dienst) en functioneel (het aantal contactmomenten was beperkt). De professional heeft niet of nauwelijks geïntervenieerd op andere vraagstukken dan de ‘eerste’ altijd materiële vraag. Doordat de professional niet de persoonlijke leefsfeer van de geïnterviewden betrad, omdat de geïnterviewde dat niet wilde of de professional daartoe geen initiatief nam, lijkt het voorsnog dat de professional geen grote invloed heeft gehad in het leven van de geïnterviewden. Dat neemt niet weg dat een persoonlijke benadering wel gewaardeerd werd. Eigenschappen die positief werden gelabeld zijn onder andere: bezit van kennis, warmte en betrokkenheid uitstralen. Professionals die zich zakelijk (i.e. afstandelijk) opstelden werden het minst positief beoordeeld, maar dat kan wellicht (ook) samenhangen met het niet krijgen van dat de gewenste voorziening.

Voor een aantal geïnterviewden gold dat na het bespreken van de ‘eerste’ materiële vraag, de andere problematiek bleef liggen, die misschien nog steeds zwaar op de geïnterviewden drukt. Dit roept de vraag op in hoeverre de professional moet aandringen om ook die problemen bespreekbaar te maken. Tijdens de interviews hebben de geïnterviewden er wel over gesproken en kennelijk is er ruimte en misschien ook wel een behoefte om over hun andere vraagstukken te praten. Of moet de professional, in navolging van De Vries (2012), vertrouwen op de eigen kracht van de burger en wachten totdat hij zelf het initiatief neemt? Dit dilemma was ook merkbaar tijdens de interviews: ondanks hun openhartigheid gaven deze geïnterviewden aan geen verdere hulp te willen accepteren.

De betekenis van de professional bij immateriële interventies lijkt groter te zijn. Deze professionals waren voor een langere periode intensief betrokken bij de geïnterviewden. Zij lieten de professionals toe in hun leefwereld en uit het contact ontstond een vertrouwensband. De totstandkoming van dit contact hangt samen met de attitude van de professional die – zo noemden de geïnterviewden – goed kon luisteren, vertrouwen gaf, in staat was ‘achter het verhaal te kijken’. ‘De klik’ werd ook genoemd, gevoelens van wederzijdse sympathie, waardoor het gevoel ontstond ‘er te mogen zijn’. De professionals lieten zien dat zij het vertrouwen waard waren door hun proactieve houding: vaak namen zij het initiatief om te bellen of op huisbezoek te gaan, zelfs als er geen directe aanleiding was. Naast het immateriële was er ook aandacht voor materiële zaken. Het aanpakken van de praktische zaken had grote invloed gehad op de geïnterviewden. Deze zaken bepaalden namelijk voor een belangrijk deel hun leven. Het leven met schulden of met een huis waarin men niet mobiel is vanwege rolstoelgebruik, kan niet verbeterd worden door alleen psychosociale ondersteuning. We zagen dat beide interventies verweven waren met elkaar: door aan beide domeinen aandacht te schenken ontstond een sterker hulpverleningsproces. De aandacht van de professional gaf vertrouwen waardoor gezamenlijk gezocht werd naar de juiste praktische oplossing die – in sommige gevallen - ook weer vertrouwen in de toekomst gaf.

Over de nieuwe rol van de gemeente waren de geïnterviewden positief verrast. De gebruikelijke afstand (letterlijk, want het loket dient ‘hufterproof’ te zijn) nodigt niet uit om

persoonlijke zaken bespreekbaar te maken. De nieuwe benadering in een spreekruimte werd daarom positief ontvangen.

De huidige dienstverlening is te bureaucratisch en houdt geen rekening met persoonlijke omstandigheden. Dit zeggen geïnterviewden die te maken kregen met de afdeling Sociale Dienst. De sociale dienst functioneert gedurende de pilot niet naar behoren en ligt behoorlijk onder vuur. Gebrek aan begrip en oplopen tegen een ondoorgroendelijk systeem veroorzaken gevoelens van machteloosheid, zeker als het de bijstandsuitkering betreft. Er is behoefte aan dienstverleners die zich kunnen verplaatsen in de positie van de burger en die helpen zoeken naar eigen krachten, zoals bij het vinden van werk. De tegenstelling tussen de reguliere dienstverlening en de pilot lijkt nu groot. Het positieve oordeel over de dienstverlening in de Kanteling lijkt vooral te worden gevormd door de persoonlijke attitude van de professional. Zelfs als materiële zaken niet opgelost kunnen worden, helpt de betrokkenheid van de professional toch om moed te houden. Over de reguliere dienstverlening in de Wmo werd wel positief gesproken, in eerdere ervaringen werden de geïnterviewden op een prettige manier geholpen.

De professional heeft dus vooral betekenis als het gaat om immateriële interventies of in combinatie met materiële interventies, zo blijkt uit de interviews. Het onderscheid tussen hulpverlening of dienstverlening viel weg bij complexe hulpvragen, zoals bij mevrouw Specht en mevrouw Nesterko. Niet het eigen specialisme van de professional maar de totaalsituatie van de hulpvrager stond centraal. De professionals hebben geprobeerd te werken aan een verandering van gedrag, verhoudingen en patronen. De professionals hielden de eigen verantwoordelijkheid bij de geïnterviewden, maar waren tegelijkertijd bereid om zaken uit handen te nemen. Soms ging dat bewust met het idee om te 'empoweren', zo bleek uit de notulen. Het was een gezamenlijk traject waarbij de professional voortdurend de geïnterviewde betrok bij de volgende stappen. Opvallend is dat Welzijn Nieuwe Stijl attendeert op de terughoudende rol van de professional en het breken van de traditie om vanzelfsprekend een beroep te doen op de professional (Welzijn Nieuwe Stijl/VWS 2010). Het is echter de vraag of een kleine(re) rol van de professional veranderingen had kunnen bewerkstelligen. Uit de interviews blijkt juist het tegenovergestelde te gebeuren: hoe groter de rol van de professional, hoe meer verandering richting eigen kracht, zelfredzaamheid en netwerk.

#### ***7.4 Het resultaat van de Kanteling voor de burger***

In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk proberen we inzicht te krijgen in de opbrengsten van de pilot voor de burger. Tijdens de analyses van de interviews hebben we gezocht naar uitspraken die duiden op een verbetering ten opzichte van de situatie vóór de pilot en uitspraken die geen verschil aangeven met oude situatie. Voor sommige geïnterviewden is het echter lastig om verbeteringen te noemen, zoals bij ernstige ziekte omdat de kans op verslechtering groot is. Daarom hebben we ook gekeken naar het gedrag voor en na de pilot. Hierbij is gebruik gemaakt van het zogeheten 'participatiewiel' dat de volgende activiteiten noemt: maatschappelijke bijdragen, opdoen van vaardigheden, verwerven van een eigen inkomen, zelfstandig functioneren, sociale contacten en maatschappelijk deelnemen (Scholte 2010, p. 43). Het voordeel van dit 'wiel' is dat het om participatie in brede zin gaat, daarbij rekening houdt met alle - ook kwetsbare - burgers en niet alleen gericht is op betaald werk.

Vanwege de leesbaarheid worden de resultaten per geïnterviewde gepresenteerd. Een korte omschrijving van de problematiek wordt ter herinnering nogmaals geïllustreerd. De vijftien geïnterviewden zijn in themagroepen onderverdeeld. Hierbij is gezocht naar een opvallende

overeenkomst, maar is zeker niet uitsluitend. Binnen de groepen zijn allerlei dwarsverbanden mogelijk, het is daarom slechts bedoeld als kapstok om de resultaten zo overzichtelijk mogelijk te presenteren.

### ***Ouderdom***

De heer en mevrouw Van Doorn (74 en 73 jaar) wonen vier jaar in de gemeente. De heer Van Doorn heeft hartklachten en mevrouw Van Doorn heeft rugklachten. Ze hebben weinig sociale contacten en de kinderen komen ook niet vaak langs. De grootste angst van de heer Van Doorn is dat zijn vrouw vereenzaamt als hij komt te overlijden. Mevrouw Van Doorn kampt met minderwaardigheidsgevoelens en is onzeker in de sociale contacten. De heer Van Doorn deed vroeger veel aan bestuurswerk in de kerk en voor de vakbond. Mevrouw Van Doorn noemt naast haar taken als moeder en huisvrouw geen andere activiteiten. Een korte vraag aan het loket over huishoudelijke hulp leidde tot een integrale intake en een huisbezoek. Het echtpaar kreeg allebei een scootmobiel toegewezen. Er is ook gesproken over een huiskamerproject voor ouderen waar gelegenheid is voor spelletjes en knutselen. Mevrouw bezoekt nu iedere week deze 'huiskamer'.

De heer en mevrouw Van Doorn zijn erg blij met de scootmobiel. Ze trekken er samen op uit, boodschappen doen gaat nu makkelijker. Op de vraag aan meneer of de situatie na de pilot verbeterd is antwoordt hij: *'Dat is moeilijk te zeggen, omdat je het afgelopen jaar sterk achteruit gegaan bent natuurlijk. Het is wel verbeterd, ik ben wel mobieler geworden'*. Mevrouw Van Doorn vertelt dat ze zonder de pilot niet naar 'de huiskamer' was gegaan, omdat: *'Dan heb ik iemand nodig die mij voor die eerste keer over de drempelvrees heen haalt'*. Op de vraag hoe belangrijk 'de huiskamer' voor haar is, vertelt ze dat ze altijd probeert te gaan, zelfs als ze veel pijn heeft. 'De huiskamer' bevalt zo goed dat ze nu overweegt om mee te gaan met de Zonnebloemboot voor een rondvaartvakantie. Dat betekent dat mevrouw Van Doorn voor het eerst in haar leven zonder haar echtgenoot allerlei activiteiten onderneemt en sociale contacten opdoet. De heer Van Doorn kan hopelijk (meer) gerustgesteld zijn, de kans op vereenzaming wordt kleiner nu zijn vrouw meer participeert.

De heer en mevrouw Westerfield (78 en 72 jaar) wonen ruim dertig jaar in de gemeente. De heer heeft een zoon uit een eerder huwelijk waar hij geen contact mee heeft. De sociale contacten zijn oppervlakkig. De heer Westerfield was vroeger actief in de wooncommissie, mevrouw Westerfield heeft voor haar huwelijk kort gewerkt. De gezondheid van het echtpaar gaat achteruit en meneer wil zich zo goed mogelijk voorbereiden op z'n begrafenis. De heer Westerfield gaat naar een psychotherapeut vanwege zijn (doods-)angsten. Het pensioen van de heer Westerfield is niet hoog. Zijn vraag aan het loket was om de begrafenis van te voren geregeld te krijgen, inclusief de betaling.

Het is mogelijk om bijzondere bijstand te krijgen voor een uitvaart, maar die kan alleen na de begrafenis worden aangevraagd. De heer Westerfield vertelt dat hij samen met de professional een stappenplan heeft gemaakt in geval van overlijden. Dit stappenplan is ook uitvoerig met zijn vrouw doorgenomen. Toch is de heer Westerfield er niet gerust op. Hij wil het liefst dat alles van te voren betaald wordt, maar hij begrijpt dat de regels dat niet toelaten. Hij blijft zich zorgen maken over zijn vrouw, omdat zij alleen achterblijft. Tijdens het interview is gesproken over mogelijkheden om het sociaal netwerk uit te breiden. Mevrouw Westerfield vindt het geen goed idee om naar een huiskamerproject te gaan, ze heeft er nu geen behoefte aan. De heer en mevrouw Westerfield zijn materieel gezien in alle haalbare wensen tegemoet gekomen. Vanuit immaterieel opzicht blijven er vraagstukken liggen, maar deze konden niet opgelost worden zonder medewerking van het echtpaar.

Mevrouw Van Zilt (80 jaar) is gescheiden en heeft twee zoons. Mevrouw is actief in de kerk als ouderling, organiseert regelmatig boekbesprekingen, schildert en heeft op latere leeftijd een studie theologie voltooid. Een paar jaar geleden is haar dochter overleden. De scheiding, de relatie met haar zoons en het gemis van haar dochter veroorzaken veel emotionele spanning. Mevrouw Van Zilt bezocht het Wmo/Sociale Dienst-loket omdat

ze een andere huishoudelijke hulp wilde.

Mevrouw Van Zilt is tevreden met haar nieuwe hulp: *'Ik heb nu sinds twee weken een vaste hulp, een nieuwe hulp, veel jonger, die veel vlugger werkt en veel netter ook'*. De gesprekken met de professional heeft haar goed gedaan. Hij heeft *'heel goed geluisterd'*. Op de vraag of haar problemen zijn opgelost antwoordt mevrouw Van Zilt: *'Nee, er is geen oplossing. Dat heb ik ook al tegen (professional) gezegd. Er is geen oplossing'*. Mevrouw Van Zilt kwam wel tot inzicht dat er nog meer moet gebeuren: *'Ik denk dat het wel degelijk zou helpen als ik er meer over zou praten'*. Met toestemming van mevrouw Van Zilt neemt (na het interview) een ouderenadviseur contact op met haar om de mogelijkheden te bespreken. Om het verhaal compleet te krijgen wordt mevrouw Van Zilt na een paar maanden gebeld. In dit telefonisch interview vertelt mevrouw Van Zilt dat ze op advies van de ouderenadviseur een psycholoog bezocht heeft. Na acht sessies zijn de gesprekken afgerond. Ze schrijft momenteel haar levensboek waarin ze haar verhaal uit de doeken doet. Mevrouw van Zilt is van plan om dit boek aan haar twee zoons te geven zodat *'de misverstanden tussen mij en mijn zoons worden opgelost'*.

Als we ervan uitgaan dat alleen de 'eerste vraag' in de reguliere behandeling was meegenomen, zouden de geïnterviewden dan zelf oplossingen hebben gezocht voor hun andere vragen? Deze vraag is voorgelegd aan de geïnterviewden. Mevrouw Van Zilt (80 jaar) zegt: *'Waarschijnlijk niet. Dan was ik net zo lang doorgemannest'*. Mevrouw Van Doorn gaf aan dat ze iemand nodig had om haar over de drempelvrees te krijgen. De heer Westerfield zegt: *'Ik weet het niet, ik durf het niet te zeggen. Daar had ik dan over na moeten denken, dan had ik naar onze huisdokter moeten gaan. Maar dan zou hij gezegd hebben,' meneer, daar ben ik niet voor''*.

## **Werk**

De heer Munk (53 jaar) is alleenstaand en heeft geen kinderen. Hij woont 35 jaar in de gemeente. Hij werkte als zzp'er in de ICT-branche totdat hij ziek werd. Hij had geen recht op een WW-uitkering vanwege een hiaat van twee maanden waarin hij niet had gewerkt. Hij kwam ook niet aanmerking voor een bijstanduitkering, omdat de gemeente zijn aandelenhypotheek als inkomen beschouwde. Zijn financiële situatie werd zo nijpend dat hij naar de voedselbank moest. Uiteindelijk is het hem gelukt om de ING zover te krijgen dat zijn aandelen verkocht werden door het programma TROS Radar in te schakelen. Hij kon van dat geld zijn schulden bij z'n zus aflossen. Zijn woede naar de gemeente en de ING is groot.

De professional kon geen uitkering voor hem regelen, maar hij heeft de heer Munk wel kunnen helpen om 'de moed te houden'. De heer Munk: *'(professional) is wel iemand die waar je een soort van vertrouwen in hebt'*. Hij had gehoopt dat de professional hem ook praktisch zou kunnen helpen: *'maar ja, echt iets daaruit voortgevloeid is er niet'*. De heer Munk heeft tijdens de pilot een opleiding tot taxichauffeur gevolgd en werkt nu een aantal uur in de regio: *'Ja, ja, op eigen houtje. Kijk, bedoel, ik kan zelf ook op internet speuren. Zelf heb ik nog drie andere bedrijven gevonden die mensen zochten en nou ja, daar ben ik dus uiteindelijk aangenomen (...) dus dan heb ik in ieder geval vijf dagen werk'*. De professional en de heer Munk hebben nog steeds contact.

Mevrouw Amba 44 jaar woont twintig jaar in de gemeente. Ze is gescheiden en heeft drie kinderen. De jongste zoon is verstandelijk gehandicapt en autistisch. In haar huwelijk werd ze mishandeld. Mevrouw Amba heeft – buiten de Kanteling - regelmatig contact met een maatschappelijk werkster die haar praktisch en emotioneel bijstaat. De reden van haar bezoek aan het loket had te maken met het leerling-vervoer voor haar gehandicapte zoon. Mevrouw Amba wilde de ophaaltijden en locatie aanpassen, omdat hij regelmatig in een logeerkamer

verblijft. Dit was een administratieve aanpassing. Ze ontving een bijstanduitkering, maar werkt nu fulltime in een winkel.

Tijdens het intakegesprek kwamen naast het leerling-vervoer ook haar dagbesteding en de alimentatie aan bod. Mevrouw Amba is er niet gerust op dat haar ex-man de alimentatie betaalt. Haar vraag was terecht want uiteindelijk bleek hij nooit alimentatie te hebben betaald. Een tegenvaller voor mevrouw: omdat ze het zelf heeft aangekaart is de gemeente onderzoek gaan doen. Vervolgens besloot de gemeente dat de ex-man eerst zijn schuld aan de gemeente moet betalen, waardoor hij nu te weinig inkomen overhoudt om daarbij alimentatie aan haar te betalen. Ze is hier boos over, omdat ze het zelf heeft aangesneden bij de gemeente. Meer tevreden is mevrouw Amba met de professional en haar gevonden baan: *'Zij heeft mij dat zetje gegeven. Die baan heb ik zelf gevonden. Maar dat zetje van, wat zij zei tegen mij, "met een parttime baan kom je er niet". Dat heeft mij geholpen'*. Door haar werk heeft mevrouw Amba meer zelfvertrouwen gekregen: *'Zo trots dat ik nu een baan heb! Geweldig! Hoe geweldig. Ik ben schoenenverkoopster. Die drempel over, gewoon doen! Niet zeggen: "ik kan het niet"'*. Mevrouw Amba ziet "het zetje" als de sleutel, zonder het gesprek was ze niet de drempel over gegaan: *'Ik vraag mij soms af, waarom moest het zo lang duren? Waarom heb ik zolang gewacht?'*

Zowel bij de heer Munk als bij mevrouw Amba is de participatie na de pilot toegenomen. De heer Munk was zonder de professional ook gaan zoeken naar werk. Hij is ondernemend en hij heeft altijd gewerkt. Werk is voor hem belangrijk, zo zegt hij bijvoorbeeld in antwoord op de vraag of hij religieus is: *'Wie niets weet, moet veel geloven. Geloven is proberen, een manier om zonder werken toch aan geld te komen'*. Gezien zijn eerdere uitspraken over de rol van de professional heeft hij er vermoedelijk aan bijgedragen dat de heer Munk zich gesteund voelde in zijn zoektocht naar werk.

Wanneer alleen de eerste vraag over leerling-vervoer van mevrouw Amba was behandeld, had ze dan op eigen initiatief een baan gezocht? Waarschijnlijk wel. Ze was al op gesprek geweest en zou in een leerwerktraject moeten gaan werken. Dit zag ze niet zitten vanwege de setting (WSW) en de aard van het werk, namelijk productiewerk. De ontmoeting met de professional in de Kanteling lijkt op het juiste moment te hebben plaatsgevonden.

### ***Nieuwkomers***

Mevrouw Neith is weduwe, 61 jaar en afkomstig uit Egypte. Ze heeft daar een accountantopleiding gevolgd. Mevrouw Neith woont 24 jaar in de gemeente. Ze heeft vier kinderen, van wie de jongste zoon recent nog thuis woonde. Mevrouw Neith ontvangt een bijstandsuitkering. De reden van haar bezoek aan het loket betrof haar zoon bij wie zes jaar geleden psychische problemen ontstonden. Deze zoon heeft in de gevangenis gezeten wegens stalken van een ex-vriendin. Mevrouw Neith vindt haar zoon 'ziek' en wil niet dat hij weer naar de gevangenis moet. De zoon is waarschijnlijk ook agressief naar zijn moeder. Mevrouw Neith wil hulp voor haar zoon maar klopte tevergeefs aan bij maatschappelijk werk en de huisarts. Daarnaast vroeg mevrouw Neith ook Wmo-voorzieningen aan: een toilet boven en een grotere scootmbiel. Mevrouw Neith heeft goed contact met de buurvrouw bij wie ze weleens koffie drinkt. Verder bezoekt ze regelmatig de Koptisch Kerk in Den Haag en Amsterdam waar ook haar dochter en zoon wonen.

Evenals haar huisarts en de maatschappelijk werker wees de professional tijdens het intake gesprek op de enige oplossing die mogelijk leek, namelijk aangifte doen bij de politie. Mevrouw Neith zag niets in deze oplossing, omdat ze haar zoon niet wilde 'straffen'. Toch werd het probleem op een andere manier opgelost. Mevrouw Neith heeft op een dag zelf de politie gebeld. Ze is niet duidelijk over wat er op die dag voorviel, maar ze vertelt dat de politie hem meenam naar een psychiatrische instelling. Haar zoon zit nu op een gesloten



afdeling. Ondanks haar verdriet vindt mevrouw Neith dat ze de juiste keuze heeft gemaakt: *'Het is moeilijk voor mij, ik ben moeder en eigenlijk zijn mijn gevoelens tegengesteld. Voor mijn hart is heel moeilijk'*. Haar problemen zijn hiermee nog niet opgelost. Mevrouw Neith heeft schulden bij de energiemaatschappij, bij een telefoonmaatschappij en bij de belastingdienst wegens onterecht ontvangen huurtoeslag. De professional had een afspraak voor haar ingepland met de budgetadviseur. Mevrouw Neith dacht dat ze bij een budgetadviseur meer budget zou ontvangen. Dat bleek niet het geval te zijn. Hierna heeft ze geen gesprekken meer gehad met budgetadvies. Ook wil mevrouw nog steeds graag haar toilet op de eerste verdieping. Uit de notulen bleek dat mevrouw drie keer een aanvraag heeft gedaan voor een toilet op de eerste etage, maar dat deze aanvragen zijn afgewezen. Uit medisch onderzoek zou blijken dat ze fysiek voldoende in staat is om de trap af te lopen. Ze kreeg wel een grotere scootmobiel.

Mevrouw Suri (53 jaar) is afkomstig uit Iran. Ze is in Iran gescheiden. Mevrouw Suri woont negen jaar in Nederland waarvan 6 jaar in de gemeente. Haar zoon woont nog in Iran. Mevrouw Suri heeft een kappersopleiding gedaan, maar ze heeft nooit gewerkt. Ze ontvangt een bijstandsuitkering. Mevrouw Suri heeft weinig sociale contacten. Het bezoek van de interviewster is de tweede keer dat iemand op visite komt, het bezoek van de professionals was de eerste keer. Mevrouw Suri kampt met gezondheidsproblemen, ze is allergisch voor gluten en ze heeft rugklachten. Haar vraag aan het loket was of ze bijzondere bijstand kon krijgen voor de duurdere glutenvrije producten.

Mevrouw Suri ontvangt nu maandelijks de bijzondere bijstand voor haar glutenvrije producten: *"3 euro per dag. Dat is heel weinig, maar is wel beter. Vroeger kon ik niks kopen. De verzekering betaalt niet"*. Haar bibliotheekpas is vanuit de pilot betaald. Het achterliggende idee was om haar meer te activeren, beter de taal te laten leren en wellicht ook sociale contacten te laten opdoen. Mevrouw Suri is drie keer naar de bibliotheek gegaan en kwam tot de conclusie dat de boeken te moeilijk voor haar waren. Ze heeft nu zelf een oplossing gevonden: *'Ik ken een Iranese vrouw, die woont in Alkmaar. Daar is een cd, precies over de Nederlandse taal. Daar moet ik 40 euro voor betalen en dat vind ik leuk'*. Mevrouw heeft deze cd zelf aangeschaft. Het leven voor en na de pilot is weinig veranderd. Mevrouw Suri heeft geen behoefte aan meer sociale contacten. De professionals hebben naar mogelijkheden gezocht om mevrouw Suri met anderen in contact te laten komen. Zo zijn haar gitaarlessen aangeboden en is ze geïnformeerd over taallessen en over ontmoetingsplekken met andere allochtone vrouwen. Mevrouw Suri ziet het echter allemaal niet zitten.

In het interview vertelt mevrouw Suri over de gevolgen van Iran (*"Ik ben altijd bang. Maar ja, dat is het leven. Ik moet verder. Maar ik hoef niet lang te leven"*) en dat ze nu vooral behoefte aan rust heeft. Mevrouw Suri vindt van zichzelf dat ze zelfstandig is (*Ik ben een sterke vrouw en heb veel zelf gedaan*) en ze weet de weg naar instanties zoals de gemeente.

Haar gastvrijheid tijdens het interview was opvallend. Ze had er alles aan gedaan om de interviewster welkom te heten door thee, koekjes en fruit op schalen aan te bieden. Na afloop nodigde ze de interviewster spontaan uit voor een avondmaal met gerechten uit Iran. Mevrouw Suri zegt over het huisbezoek: *'het was de eerste keer dat hier iemand komt om te praten. En nu (het interview) is het de tweede keer. (lacht) Ik ben wel blij'*. Haar reactie roept de vraag op of mevrouw echt geen behoefte heeft aan sociale contacten. Heeft ze geen zin in georganiseerde contacten met andere (allochtone) vrouwen? Of wil ze niet dat anderen zich hiermee bemoeien en kiest ze liever zelf haar sociale contacten? Uit de notulen blijkt dat mevrouw weer een nieuwe aanvraag heeft ingediend voor bijzondere bijstand, namelijk een zonnescherm voor op haar balkon.

Mevrouw Amina (53 jaar) komt uit Somalië en woont 13 jaar in Nederland. Vroeger werkte ze als lerares Engels in Somalië. Mevrouw Amina is een paar maanden geleden weduwe geworden en heeft zeven kinderen. Drie kinderen wonen nog thuis. Ze ontvangt een bijstandsuitkering. Mevrouw Amina is actief betrokken bij haar thuisland door middel van geldinzamelingen. Haar zoon heeft psychische problemen en woonde tijdens de intake in een psychiatrische instelling. Haar vraag aan het loket was of ze in aanmerking komt voor een elektrische fiets vanwege haar reumaklachten.

De elektrische fiets wordt niet meer vergoed vanuit de Wmo, maar de professional kon haar wel eventueel een scootmobiel aanbieden. Die wilde mevrouw Amina niet, omdat ze in beweging wilde blijven. De professional heeft een aantal keer gebeld en aangeboden om op huisbezoek te komen, maar ook dat wilde mevrouw Amina niet. Mevrouw Amina heeft een paar maanden na het intakegesprek besloten om haar zoon terug naar huis te halen. Ze vindt de zorg zwaar, maar ze denkt dat dit het beste is voor haar zoon. Haar overige kinderen helpen haar af en toe met de zorg. Mevrouw Amina vertelt dat ze genoeg heeft aan haar eigen kinderen en dat er verder geen behoefte is aan andere sociale contacten. Haar thuiswonende dochter helpt haar broer met het geven van medicijnen en het huishouden. Iedere vrijdag bezoekt mevrouw Amina de moskee samen met haar zoon, maar daar komen vooral Marokkaanse gelovigen die haar taal niet spreken. Mevrouw Amina heeft nog twee openstaande hulpvragen. De eerste gaat over de fraude die ze volgens de gemeente zou hebben gepleegd door haar bankrekening te gebruiken voor de stichting Somaliland. Hierdoor wordt ze maandelijks gekort op haar uitkering. Haar zoon is advocaat, maar ze wil hem niet om hulp vragen: *Nee.. (stil) nee, ik heb geen zin. Ik word boos*. De andere hulpvraag gaat over een uitkering voor haar zoon. Hij zou geen recht hebben op een Wajong-uitkering vanwege zijn schizofrenie: *Ik weet het niet. Hoe kan dat? Ik weet het niet. Maar er zijn moeilijkheden*. Mevrouw Amina weet goed de weg naar alle instanties in de gemeente. Ze somt op waar ze eerder is geweest om hulp te vragen voor een uitkering voor haar zoon: de sociaal raadheden, Mantelzorg Steunpunt, Vluchtelingenwerk, Stichting MEE, Stichting Roads (voor cliënten van de geestelijke gezondheidszorg): *“Ja, ik vind het allemaal zelf. Goed informeren”*.

We zien dat de Kanteling weinig verandering heeft teweeggebracht bij mevrouw Neith, mevrouw Suri en mevrouw Amina. De participatie is niet toegenomen: zelfs al zouden we de mantelzorgtaken van mevrouw Amina (53 jaar) onder *maatschappelijke bijdragen* (Scholte 2010) scharen, staat haar besluit toch los van de pilot. Ook het besluit van mevrouw Neith (61 jaar) om haar zoon te laten opnemen kan worden beschouwd als een toename van *zelfstandig functioneren*, maar een verband met de Kanteling is niet aannemelijk.

### **Ziekte**

De heer Peja (65 jaar) is getrouwd, ze hebben twee kinderen en wonen hun levenlang al in Haarlemmermeer. De heer Peja heeft als hovenier gewerkt maar is nu met pensioen. Bij zijn vrouw is tien jaar geleden kanker ontdekt. In deze periode spraken ze over scheiden, maar wegens haar ziekte zijn ze toch bij elkaar gebleven. Het was eigenlijk mevrouw Peja die aan het loket kwam, maar tijdens de intake – nadat bleek dat mevrouw in alles was voorzien – uitte zij haar zorgen over haar man. Vervolgens is meneer Peja gebeld en kwam hij in de pilot.

De moeizame relatie en zijn rol in het huwelijk waren onderwerp van gesprek met de professional. De heer Peja wil graag goed voor haar zorgen, maar er is voortdurend strijd. Door de ruzies ontstaan schuldgevoelens, die versterkt worden door zijn gevoel van verantwoordelijkheid. Zijn plichtsgevoel en haar “eigenwijsheid” maken het huwelijk niet makkelijk. De heer Peja komt tot de conclusie dat er geen oplossing bestaat: *‘Er is ook geen oplossing en dat blijft ook gewoon zo. (...) Ik kan mijn vinger er ook niet precies op leggen, waar het bij mijzelf strookt. Ik kan die emotie er niet uitgooien. Er zit bij mij iets vast, ik weet*

*niet wat. Ja, het onmacht naar haar toe*'. De machteloosheid kon niet opgelost worden door de gesprekken met de professional. Volgens de heer Peja is de situatie te complex en werken goedbedoelde adviezen niet. De heer Peja zoekt zijn eigen oplossingen. Hij trekt er regelmatig op uit om even rust te creëren: *'Ik heb een kennis, die heeft een eigen huis gekocht en die help ik verbouwen. Ik kan mijn verhaal ook bij hem kwijt. Ik heb aan hem eigenlijk meer als aan (de professional). Soms heb je dat gewoon bij bepaalde personen. (...)*Die gesprekken en aanwezigheid van hem geven gewoon een fijn gevoel'. Ondanks alle moeizaamheden in hun huwelijk zijn er ook goede momenten: *'zeker met die kleinkinderen, daar genieten we allebei van'*.

Mevrouw Kwasiba (46 jaar) is van Surinaamse afkomst, gescheiden en heeft drie kinderen. De jongste woont nog thuis. Mevrouw Kwasiba woont ruim twintig jaar in de gemeente. Ze heeft een WIA-uitkering met aanvulling vanuit de gemeente en heeft tot een paar jaar geleden in de uitvaartbranche gewerkt. Haar vader, zo vertelt mevrouw Kwasiba, is de laatste geweest die ze heeft geholpen als uitvaartverzorgster. Hierna raakte mevrouw Kwasiba overspannen en is een tumor in haar hoofd ontdekt. Dit gebeurde in 2008. Haar 'eerste vraag' aan het loket betrof een jaaropgave voor de belasting.

De inzet van de professional was voornamelijk op het materiële (praktische) vlak. Deze heeft weinig beklijfd: de informatie over de gratis sportlessen is ze kwijtgeraakt, de huishoudelijke hulp heeft ze niet aangevraagd, de mogelijkheid om haar jongste dochter naar een gratis zomerkamp te sturen heeft ze afgewezen en de brief die met hulp van de sociaal raadslieden opgesteld kan worden (in verband met huisvesting voor haar oudste zwangere dochter) is niet geschreven. Het enige materiële resultaat is een gratis computer voor haar dochter die mevrouw via een stichting heeft aangevraagd.

Mevrouw Kwasiba lijkt in een heel ander proces te zitten. Tijdens het interview spreekt mevrouw Kwasiba veel over inzicht, berusting en acceptatie. Haar ziekte, het overlijden van haar vader en haar relatie met de kinderen vragen veel aandacht. De pilot heeft weinig verandering in haar leven teweeggebracht; in de tussenliggende tijd is wel een andere verandering ontstaan: *'Het enige verschil is dat ik nu wat meer berusting heb. Op een gegeven ogenblik moet je gaan accepteren dat bepaalde zaken zo zijn. Er tegen vechten heeft geen zin en dan krijg je een bepaalde rust'*.

Mevrouw Kwasiba legt uit dat het innerlijk proces niet geforceerd kan worden: *'Vandaar dat ik nu ook zover ben dat ik zeg dat ik er steeds meer in ga berusten. Dat de dingen zo zijn. Je kan mensen niet forceren, je kan mensen niet dwingen. Het gaat gewoon niet. Iedereen moet het op zijn eigen manier en op zijn eigen tempo doen'*.

Mevrouw Kwasiba ziet haar psycholoog regelmatig, omdat ze (ook) gediagnosticeerd is met een vorm van borderline. Mevrouw Kwasiba lijkt weinig waarde te hechten aan de interventies van de professional, maar wel aan de professional zelf. Mocht het zover komen zal ze gebruik maken van haar visitekaartje, vertelt ze. Mevrouw Kwasiba is tevreden met de informatie die ze heeft ontvangen omdat ze nu op de hoogte is van de verschillende mogelijkheden. Mocht ze eraan toe zijn, kan mevrouw Kwasiba zelf de weg vinden en alsnog gebruik maken van de voorzieningen die de professional aanbood. Voorlopig zal dat – denkt ze – niet gebeuren: *'Weet je, je moet mensen niet forceren een bepaalde kant op te gaan waar jij ze wilt hebben. Dat gaat niet werken'*. Voor nu zoekt mevrouw Kwasiba haar geluk in haar kinderen en kleinkinderen. Hieruit put ze hoop voor de toekomst:

*'En daarom heb ik besloten, ondanks dat ik me realiseer dat ik op een dag ga sterven, nog heel lang wil leven. En dat heb ik wel tegen mijn kinderen gezegd, want ik heb die*

*tijd hard nodig om jullie zo verschrikkelijk mogelijk het leven zuur te maken op alle fronten. Het kan. In positieve zin. Ja, en toen moesten we lachen. En dat was het'.*

Mevrouw Nesterko (40 jaar) is getrouwd en heeft twee kinderen. Haar man heeft een progressieve neurologische ziekte waardoor hij in een rolstoel zit en uiteindelijk zullen al zijn functies uitvallen. Daarnaast heeft hij een vorm van dementie. Hun jongste zoon is verstandelijk beperkt en autistisch. Haar man heeft vlak voordat hij ziek werd zijn baan opgezegd om voor zichzelf te beginnen. Nu hij niet meer kan werken ontstaan er financiële zorgen. Mevrouw Nesterko werkt 36 uur in een ziekenhuis.

Mevrouw Nesterko heeft een druk bestaan, ze moet voor haar kinderen en haar man zorgen en werkt vier dagen in de week. Het vergt een strak dagschema. Omdat haar man in een rolstoel zit, moet zij 's ochtends wachten op het vervoer voor haar zoon. Haar zoon wordt iedere ochtend gebracht naar het speciaal onderwijs. Hierdoor begint ze ook later op haar werk. Ondanks de drukte, zegt ze: *'Ik kan het nu nog combineren, de zorg voor (echtgenoot) en de kinderen'*. Soms wordt het emotioneel te veel en dan is ze blij dat ze bij de professional terecht kan: *'Want (de professional) zorgt er voor dat ik als mantelzorger overeind blijf'*. Naast de immateriële hulp (psychosociale ondersteuning) heeft mevrouw Nesterko ook veel baat bij de materiële interventies. Mevrouw Nesterko heeft lang getwijfeld of ze hun huis moeten laten aanpassen aan de beperkingen van haar echtgenoot of dat ze gaan verhuizen naar een aangepast huis. Beide interventies worden gedeeltelijk vanuit de Wmo betaald. De financiële onzekerheid zijn oorzaak van haar dilemma. Eigenlijk kunnen ze de hypotheek van hun huis niet meer betalen, nu het inkomen van haar man is weggefallen. Hij had vlak voordat hij ziek werd ontslag genomen om als zzp'er aan de slag te gaan en was onvoldoende verzekerd. Mevrouw Nesterko heeft toch besloten om hun huis te laten verbouwen, maar zal na het overlijden van haar echtgenoot haar huis moeten verkopen. Mevrouw Nesterko heeft praktische begeleiding gekregen vanuit de pilot, onder andere bij het maken van deze keuze. De professional is met haar meegegaan naar de bank om te praten over de hypotheek. Daarnaast heeft de professional in haar persoonlijk netwerk iemand gevonden die financiële adviezen kon geven. Mevrouw Nesterko is vooral blij dat haar man thuis kan blijven wonen: *'Anders had ik waarschijnlijk via de revalidatiearts moeten kijken of hij in een verpleeghuis had kunnen wonen. Maar dat wil ik echt niet. Daar ga ik voor door het vuur, om dat te voorkomen. Want (echtgenoot) is nog zo jong en dan in een verpleeghuis. Dat kan toch niet. En hij is best wel somber en als hij dan tussen de oudere mensen daar had gezeten, wat dan? Dan was hij nog somberder geworden (huilt)'*.

De professionals zijn erg belangrijk voor haar. Teleurstellingen in vriendschappen en angst dat ze haar netwerk belast, maken dat mevrouw Nesterko liever een beroep doet op professionals, dan op haar sociaal netwerk. Vanuit de pilot werd ze aangemoedigd om juist meer gebruik te maken van haar sociaal netwerk. Na lang twijfelen en een toenemend inzicht dat de situatie steeds zwaarder zal worden, heeft mevrouw Nesterko uiteindelijk ingestemd met een Eigen-Kracht-Conferentie die inmiddels heeft plaatsgevonden. Mevrouw Nesterko is geholpen door de pilot. Ze vertelt:

*'Als je iets overkomt waar je echt niks aan kan doen, waar je niet om hebt gevraagd, als je je toekomst in duigen ziet vallen, zoals wij .. altijd met z'n viertjes en opa en oma worden samen, en dat stort allemaal in, dat mensen dan moeten vechten voor alles, dan vind ik toch dat de gemeente Haarlemmermeer het heel goed doet. Vooral nu met dit project. Dat is gewoon ideaal. Het helpt ons om verder te gaan, om door te gaan'*.

Bij ziekte is het lastig om te bepalen of een situatie verbeterd is. Mevrouw Nesterko is praktisch en emotioneel bijgestaan, maar er staat haar nog een zware tijd te wachten. De zorgen over haar kinderen, de financiën en de ziekte van haar echtgenoot blijven op haar drukken. Als mevrouw Nesterko niet in de pilot was gekomen, had zij ook een keuze moeten maken tussen verbouwen of verhuizen. Het voordeel van de pilot is dat mevrouw Nesterko extra bedenktijd heeft gekregen; dat de professionals elkaar kenden vanuit het team en dat mevrouw Nesterko daardoor ondersteuning op maat aangeboden kreeg. De begeleiding heeft haar wellicht ook geholpen om te kunnen blijven functioneren in het gezin en op haar werk. Bij mevrouw Kwasiba en de heer Peja zien we daarentegen weinig invloed vanuit de pilot. Beiden lijken een proces door te maken waarin ze een antwoord proberen te vinden op hun situatie. Het antwoord vinden ze vooralsnog niet bij de professionals van de Kanteling, maar in vrienden, kinderen, geloof of zingeving en in zichzelf.

### ***Financiële problemen***

Mevrouw Van der Vlist (57 jaar) is gescheiden en heeft vier kinderen. De jongste van 18 jaar woont nog thuis. Mevrouw Van der Vlist heeft wiskunde gestudeerd en na haar scheiding ook nog theologie, maar niet afgerond. Ze woont bijna veertig jaar in Haarlemmermeer. Tijdens haar scheiding werd bij haar kanker ontdekt. Mevrouw Van der Vlist heeft een lange tijd gedacht dat ze nog maar kort zou leven waardoor ze geen moeite meer nam om haar post te openen. Hierdoor ontstonden financiële problemen. Daarnaast heeft haar ex-man haar deel van het verkochte huis niet uitbetaald, maar op papier zou dit wel hebben plaatsgevonden. De prognose bleek gunstiger te zijn dan ze aanvankelijk dacht. Mevrouw Van der Vlist heeft een schuld van zestienduizend euro bij de gemeente en een half jaar huurachterstand. In haar dossier staat een ander verhaal. Uit onderzoek van de sociale recherche zou bewezen zijn dat mevrouw samenwoont met haar nieuwe partner en haar woning als postadres gebruikt. Deze nieuwe partner is inmiddels overleden. De schuld zou volgens haar dossier het gevolg zijn van een onrecht ontvangen bijstanduitkering. In het interview wilde mevrouw Van der Vlist niet op dit verhaal ingaan. Haar vraag aan het loket was of ze in aanmerking komt voor bijzondere bijstand. Ze wilde graag nieuwe vloerbedekking in haar slaapkamer.

De schulden zijn nog steeds een groot probleem. Op het moment van het interview zou mevrouw Van der Vlist eigenlijk de volgende dag uit huis worden gezet. Ze heeft hulp van een maatschappelijk werkster en een sociaal raadsman, buiten de Kanteling. Haar vraag om bijzondere bijstand voor de vloerbedekking is afgewezen. Toch is haar leven wel veranderd na het intakegesprek aan het Wmo/Sociale Dienst-loket. Mevrouw Van der Vlist heeft een grote interesse in theologie. Haar opleiding was bijna afgerond, de scriptie was goedgekeurd maar haar stage via het bisdom kon ze door haar ziekte niet meer volhouden. Ze vertelt dat ze onlangs gebeld werd door een voormalige studiegenoot die in een verpleeghuis werkt, met de vraag om een Latijnse mis voor te bereiden. Ze vertelt graag over haar intelligentie: *Bij die IQ-test van het bisdom kwam eruit dat ik ruim boven het gemiddeld academisch niveau zat. (mevrouw lacht vrolijk)*. Mevrouw Van der Vlist heeft onlangs besloten om haar kennis in te zetten voor een vrijwilligersorganisatie bij haar in de buurt.

Mevrouw Specht is 44 jaar en heeft twee thuiswonende dochters. Ze is volledig afgekeurd en ontvangt een WAO-uitkering. Mevrouw Specht heeft kort gewerkt als doktersassistente, maar moest daarmee stoppen vanwege haar artrose. Haar eerste vraag aan het loket was een kopie van een brief waarin een afwijzing stond van de reiskostenvergoeding. Het origineel had ze uit boosheid weggegooid. Haar financiële situatie bleek zowel chaotisch als zorgwekkend te zijn. Daarnaast speelden er ook opvoedingsproblemen.

Ondanks dat nog niet alles is opgelost, heeft de pilot haar op het materiële vlak in de goede richting geholpen. Mevrouw weet zeker dat ze zonder de pilot haar huis was uitgezet: *Ja door de schulden. Door (de professional) is het eigenlijk weer verder doorgestart omdat het anders gewoon was blijven liggen*. Mevrouw Specht vindt dat ze veel geleerd heeft over hoe

ze om moet gaan met haar administratie: *'Je vaste lasten als eerste betalen. Die weg kan ik bewandelen: heb je iets binnen gekregen, meteen bellen. Weet je wel, zulk soort dingen heb ik nu allemaal meegekregen'*. De begeleiding vanuit de pilot hebben haar sterker gemaakt: *'Normaal durfde ik niet terug te bellen en nu is het echt (...) ik maak de post open en ik reageer meteen op alles, dus ik ben daar ook wel een heel ander mens door geworden. Ik ben er echt een heel ander mens door geworden'*. Niet alle financiële problemen zijn opgelost. Er loopt nog een rechtszaak vanwege huurachterstand, de ziektekostenverzekering kan nog niet betaald worden en er blijft weinig geld voor eten over. Ze houdt vijftig euro per maand over, dus wil ze gaan kijken of ze in aanmerking kan komen voor de voedselbank. Mevrouw Specht krijgt hulp van een thuisbegeleidster en een sociaal raadman die vanuit de pilot door de professional zijn ingezet. De thuisbegeleidster helpt haar ook met de opvoeding waardoor de ruzies minder zijn geworden:

*'Veel veel minder ruzies zijn er, om het eerlijk te zeggen, ook door de drank weet je (...) Je ziet dan ook dat de sfeer in huis ook relaxter is, dan zijn de kinderen ook relaxter. Dus dat heeft dan gewoon invloed op alles'*

Mevrouw Specht is gestopt met drinken en voelt zich sterk om dit vol te houden. De professional heeft haar hierbij geholpen: *'Hoe meer problemen, hoe meer ik ging drinken en ik schaamde me er ook helemaal niet voor, meen ik echt. Maar sinds augustus drink ik helemaal niet meer. Ben ook echt bij de Brijder gegaan en ben ook echt gestopt met drinken. Het heeft me eigenlijk nu nog sterker gemaakt, dus eigenlijk zijn m'n ogen gewoon goed geopend'*. Ze heeft zich bij drie vrijwilligersprojecten aangemeld: een vrijwilligersorganisatie waar ze mensen helpt met de administratie; een huiskamergroep en een bewonersgroep vanuit de woningcorporatie. Mevrouw Specht wil haar eigen ervaringen gaan inzetten om anderen te helpen: *'Weet je, ik wil meer voor de mensen gaan betekenen hier in deze flat. Door m'n schaamte en de dingen die ik nu weet, ben ik nu zo ver om weer een beetje mensen te gaan helpen'*.

We zien bij mevrouw Van der Vlist en mevrouw Specht een toename van hun maatschappelijke bijdrage vanwege de inzet voor vrijwilligersorganisaties. Beiden willen hun ervaringen gaan benutten en deze op een positieve manier gaan inzetten. De invloed van de Kanteling bij mevrouw Van der Vlist is gering, waarschijnlijk zijn haar maatschappelijk werkster en de sociaal raadman meer van belang geweest voor haar ontwikkeling. Bij mevrouw Specht zien we wel veel effect dankzij de pilot. Aan de financiële problemen wordt nog steeds gewerkt, de opvoeding gaat beter, haar administratie is beter op orde en het drankgebruik lijkt onder controle te zijn.

#### **7.4.1 De juiste mix tussen het moment, de burger en de professional**

Nu alle resultaten van de geïnterviewden zijn beschreven, kunnen we wellicht iets algemeen zeggen over de resultaten van de Kanteling. We zouden voorzichtig kunnen stellen dat drie elementen moeten overeenstemmen: het moment, de persoonlijke mogelijkheden en de professional. Als deze mix met elkaar strookt, is de kans het grootst dat de participatie toeneemt. We lichten dit toe.

Het moment lijkt bepalend, omdat er sprake moet zijn van een zekere lijdensdruk. Mevrouw Amba bijvoorbeeld, wilde al heel lang graag werken, want ze heeft zich nooit prettig gevoeld in de bijstand, vertelde ze in het interview. De financiële problemen van mevrouw Specht stapelden op en het had niet lang meer geduurd of ze zou haar huis uit worden gezet. De heer Van Doorn was onlangs bij de cardioloog geweest waar hij slecht nieuws te horen kreeg. De

Kanteling kwam op het juiste moment in hun leven. We zien dat situationele factoren van invloed zijn.

De persoonlijke mogelijkheden lijken ook bepalend te zijn. In de literatuur is veel geschreven over gedragsveranderingen waarin verschillende factoren van invloed kunnen zijn<sup>57</sup>. Voor ons onderzoek gaan we hier niet dieper op in. De interviews geven namelijk onvoldoende inzicht in de denkstappen die gemaakt zijn om het gedrag te veranderen, laat staan dat deze voor alle geïnterviewden gelijk opgaan. Een andere optie is om te kijken naar wat het mogelijk heeft gemaakt voor de geïnterviewden om zich staande te houden in hun situatie. De medisch socioloog Antonovsky spreekt van ‘Kohärzengefühl’(gevoel voor samenhang) waarmee verklaard kan worden hoe mensen onder een langdurige, voortdurende en dynamisch gevoel toch vertrouwen kunnen blijven houden<sup>58</sup> (Antonovsky 1997, p. 36). Hij onderscheidt drie componenten (zie voor uitleg hoofdstuk drie).

De eerste is *Verstehbarkeit* (begrijpelijkheid). De heer Munk lijkt hier een voorbeeld van. Geduldig zoekt hij iedere keer naar nieuwe mogelijkheden als deuren (van de ING en van de gemeente) gesloten blijven. Hij herstelt zich na alle tegenslagen door rationeel te handelen en blijft volhouden:

*‘Nou, dus met die [sociaal raadsman] heb ik gesprekken gehad en die zei van, “joh, er is bij de gemeente, er loopt iets, een project, en dat heet kantelen”. Ik denk: dat moet ik hebben! Bij mij moet er iets kantelen, want ik sta maar tegen die draaideur aan te duwen, maar hij draait niet. Ik heb [de professional] toen gewoon gebeld.: ” ik ben die en die, ik ben daar en daar mee bezig. En het lukt allemaal niet en kans en kantelen klinkt goed. Kun je iets voor mij betekenen?’*

De tweede component is *Handhabbarkeit* (beheersbaarheid dankzij de aanwezigheid van bronnen). We noemen een paar voorbeelden van bronnen die belangrijk waren voor de geïnterviewden. Mevrouw Nesterko: (En wat helpt jou om dit te dragen?) *“Ik denk de liefde voor mijn gezin, (...) ik heb mijn eigen kracht, en iets, ik noem het God, dat ervoor zorgt dat ik niet instort”*.

Bij mevrouw Van der Vlist zien we dat haar overtuiging (“ik heb een hoog IQ”) haar kracht geeft, omdat zij anderen hierdoor kan helpen. Voor de heer Peja geldt het geloof als onderdeel van zijn leven: *‘Van huis uit ben ik gereformeerd. Het is er met de paplepel ingegoten. (...) En dat zeg ik nogmaals, ik ben daar toen gezond ingestapt, in dat huwelijk. Je hebt ja gezegd op goeie en kwade tijd en dat voelde ik ook als een plicht. Dat zal waarschijnlijk ook wel een beetje uit mijn geloof komen hoor’*.

De professional wordt ook als bron beschouwd waardoor men zich gesterkt voelde. Een paar voorbeelden die we eerder tegenkwamen:

Mevrouw Specht: *Zij heeft mij weer met beide benen op de grond gezet en op het goede spoor laten komen.*

Mevrouw Nesterko: *Het is heel zwaar, maar ik heb echt het gevoel dat zij een zorg van mij hebben weggenomen (... ) door hun persoonlijke betrokkenheid.*

De heer Munk: *[Hij heeft bijgedragen aan] de moed dat je niet in elkaar stort.*

---

<sup>57</sup> Bijvoorbeeld: Attitude, Sociale norm en Eigen effectiviteit (ASE-model); openstaan, begrijpen, willen, kunnen, doen, volhouden (model van Balm), omgeving, gedrag, vaardigheden, waarden, identiteit, spiritualiteit (te vinden in o.a. het NLP-model).

<sup>58</sup> In plaats van de neutrale term gevoel zou men eerder stress o.i.d. verwachten, maar dat is juist datgene wat Antonovsky onderzoekt, namelijk het verschil in beleving.

Mevrouw Amba: *Zij heeft mij dat zetje gegeven.*

Mevrouw Van Zilt: *Hij zei ook, u bent alleen, en al heel lang en u heeft echt behoefte aan iemand voor een goed gesprek.*

Hier heeft de professional kunnen meewerken aan verandering van overtuigingen en mogelijkheden, want enkel materiële interventies leidde nauwelijks tot grote veranderingen. We zien bij de geïnterviewden van wie de participatie het meest is toegenomen, dat beide interventies (materieel en immaterieel) zijn ingezet en dat vooral de psychosociale ondersteuning doorslaggevend lijkt te zijn. De psychosociale ondersteuning kwam op verschillende manieren tot uitdrukking, maar betrokkenheid, luisteren en aandacht werden het meest genoemd. Vanuit deze ondersteuning werden ook materiële interventies opgestart.

De laatste component is *Bedeutsamkeit* (betekenis/zingeving). Mevrouw Kwasiba lijkt te verwoorden dat haar strijd de moeite waard is: *‘En daarom heb ik besloten, ondanks dat ik me realiseer dat ik op een dag ga sterven, nog heel lang wil leven. En dat heb ik wel tegen mijn kinderen gezegd. (...)Het kan. In positieve zin’.*

Als deze ingrediënten - persoonlijke mogelijkheden, situationele factoren en een professional die zich (ook) op het psychosociale vlak beweegt - bij elkaar komen op het juiste moment, lijkt de kans op verbetering van de situatie het grootst. De Kanteling kan niet altijd leiden tot meer participatie als de tijd of de burger nog niet rijp is voor verandering.

#### **7.4.2 Samenvatting en conclusies: De Kanteling als onderdeel van het eigen proces**

Om de resultaten op waarde te schatten dienen zij afgezet te worden tegen de reguliere dienstverlening. Men kan hierbij in het achterhoofd houden dat deze geïnterviewden zonder de pilot zeer waarschijnlijk alleen met hun ‘eerste vraag’ waren geholpen en op eigen kracht – of via andere kanalen - hun oplossing hadden moeten zoeken in zoverre zij daartoe in staat waren geweest. Voor een aantal geïnterviewden geldt dat de pilot een positieve wending aan hun leven gaf, maar tegelijkertijd zien we dat de invloed niet losstaat van hun inzet en mogelijkheden. De Kanteling viel op het juiste moment in de juiste aarde. We kunnen daarom slechts een genuanceerd beeld geven over de resultaten waarbij we de eigen inbreng van de burger niet uit het oog willen verliezen.

We zien een toename van eigen inkomen bij twee geïnterviewden die allebei werk hebben gevonden. De wil om te werken was al aanwezig, maar de professional kon “een zetje” bieden of als “uitlaatklep” fungeren waardoor de geïnterviewden zelf in beweging kwamen om werk te zoeken. Zeer waarschijnlijk hadden zij zonder de Kanteling ook naar werk gezocht, maar de ondersteuning heeft wellicht de zoektocht vergemakkelijkt en versneld.

De maatschappelijke bijdrage is toegenomen bij twee geïnterviewden die tevens met financiële problemen kampten. Deze problemen zijn nog niet opgelost, maar allebei zitten ze nu wel in een schuldhulpverleningstraject. Hun besluit om zich in te zetten voor vrijwilligersorganisaties is niet aangemoedigd vanuit de Kanteling, maar is op eigen initiatief gebeurd. Het is wel aannemelijk dat er ruimte bij hen is ontstaan, nu de meest urgente problemen min of meer zijn opgepakt, om verder te kijken naar hun rol in de maatschappij. Bij mevrouw Specht zien we een verband tussen de Kanteling en haar persoonlijke ontwikkeling. Ze heeft aangegeven dat de professional haar zelfvertrouwen en eigenwaarde heeft gegeven. Of mevrouw Specht zonder de Kanteling zelf haar financiële, drank- en opvoedproblemen had aangepakt, is discutabel.



Een verandering in het aantal sociale contacten is het meest zichtbaar bij mevrouw Van Doorn die vanuit de pilot is geïnformeerd over het bestaan van huiskamerprojecten. Ze bezoekt nu wekelijks de ouderenvoorziening. Opvallend was dat mevrouw Van Doorn een relatief klein zetje nodig had om deze grote stap te maken als we haar achtergrondverhaal in beschouwing nemen. Mevrouw Nesterko heeft uiteindelijk besloten om een Eigen-Kracht-Conferentie te organiseren waarmee haar sociaal netwerk wordt ingezet. Mevrouw Van Zilt probeert het contact met haar kinderen te herstellen, nadat zij tot inzicht kwam – daarbij aangemoedigd door de professional en de psycholoog – en nu toenadering gaat zoeken in de vorm van haar levensboek.

Dankzij de scootmobiel zien we een toename van zelfstandig functioneren bij een drietal geïnterviewden. Het aanpassen van het huis van mevrouw Nesterko vanwege de beperkingen van haar echtgenoot, heeft waarschijnlijk bijgedragen aan het langer zelfstandig wonen. Overigens was haar deze mogelijkheid ook geboden als zij niet in de pilot was gekomen. We kunnen constateren dat de pilot heeft bijgedragen aan het opdoen van vaardigheden zoals bij mevrouw Specht die nu weet hoe ze haar financiële administratie moet bijhouden of bij het echtpaar Westerfield die aan de hand van een stappenplan weten hoe zij moeten handelen in geval van overlijden.

Bij bovenstaande bevindingen kunnen we de resultaten – in meer of mindere mate – herleiden naar de interventies van de professionals. We kunnen echter ook vaststellen dat sommige burgers hun problemen individueel hebben verwerkt en geen hulp vanuit de Kanteling kregen. Mevrouw Kwasiba heeft haar acceptatieproces in eigen tempo verwerkt waardoor er geen ruimte was voor participatieactiviteiten. Zij vindt het handig om de kennis te hebben voor het geval ze er aan toe is, maar haar prioriteit lijkt te liggen bij haar innerlijk strijd tegen haar ziekte. Hetzelfde geldt voor mevrouw Neith die toch haar zoon heeft laten opnemen. Overall kreeg ze te horen dat ze aangifte moest doen, maar dat weigerde ze. Na een paar maanden heeft mevrouw Neith besloten om de politie in te schakelen, er is kennelijk iets gebeurd waardoor ze overstag ging. Het blijft onduidelijk wat de invloed van de buitenwacht was en wat bepalend is geweest voor haar beslissing.

Soms zien we als uitkomst de bevinding dat er geen oplossing is. Voor de heer Peja lijkt dit in zekere mate rust te geven. Zijn vrouw blijft ziek en hun huwelijk blijft moeizaam, zodat hij kiest voor pragmatische oplossingen als klussen bij een kameraad en bij zijn voormalige werkgever. De heer Peja erkent z'n machteloosheid, maar hij ziet geen manier om het te doorbreken. Voor mevrouw Amina geldt ook dat ze geen oplossingen ziet voor haar schulden en haar zieke zoon. De zorg voor haar zoon vergt veel van haar, maar desondanks is ze vastbesloten om hem niet meer naar een psychiatrische instelling te brengen. Het blijft gissen waarom ze geen hulp accepteerde van de professional die haar meerdere malen gebeld heeft. Voor mevrouw Suri was vanuit een speciaal budget een bibliotheekpas aangeschaft, maar de vraag is in hoeverre dit nodig was nu blijkt dat ze zelf een cd heeft gekocht. Het interview schetst een beeld van een vrouw die ondanks haar beladen verleden zichzelf in staat acht om haar weg te vinden. Ze is bang en tegelijkertijd sterk, zo vertelde ze. De pilot heeft, afgezien van het bezoek waar ze wel blij mee was, geen grote betekenis voor haar gehad.

Voor een aantal geïnterviewden heeft de pilot zich op het juiste moment aangediend: zij grepen de mogelijkheid aan toen de professional zich aanbood om met andere vragen ('de vraag achter de vraag') aan de slag te gaan. Zij beschikten waarschijnlijk over bepaalde persoonlijke mogelijkheden waardoor zij in staat waren een verandering te realiseren. Deze geïnterviewden kregen hierbij psychosociale ondersteuning van de professional die een

versterkende rol lijkt te hebben. Deze professional zien we in verschillende gedaantes: als luisterend oor, sociale steun, aanspoorder of bemoediger. Bij sommige geïnterviewden is weinig tot geen verbetering van hun situatie ontstaan, waarmee ook de complexiteit van het menselijk gedrag en sociaal werk zichtbaar wordt.

## ***Hoofdstuk acht. Samenvatting, conclusies en nabeschuiving***

In dit hoofdstuk wordt een samenvatting van de voorgaande vier hoofdstukken gegeven. Vervolgens reflecteren we op de methodologie van het onderzoek. In de laatste paragraaf wordt een aantal (persoonlijke) overwegingen en dilemma's geschetst die door het onderzoek zichtbaar werden.

### ***8.1 De probleem- en vraagstelling***

Vanuit de overheid wordt steeds meer gewezen op de plichten van burgers. Onder meer via de Wet Maatschappelijke Ondersteuning wordt geprobeerd het sociaal burgerschap te stimuleren zodat burgers meer zelfredzaam worden. Deze omslag wordt in de wereld van de Wmo de Kanteling genoemd. In de Kanteling proberen gemeenten burgers te beïnvloeden: niet langer staan de individuele voorzieningen centraal in de Wmo, maar de eigen kracht en het sociaal netwerk van de burger dienen versterkt te worden. De principes van de Kanteling zijn niet alleen van toepassing op de Wmo, maar ook op de decentralisaties in het sociale domein. De Kanteling is een vrij nieuwe en onbekende werkwijze. In een pilot is gekeken hoe zij kan functioneren binnen het krachtenveld van een politieke organisatie. Daarom is de centrale vraag van dit onderzoek:

*Hoe vindt de Kanteling in Haarlemmermeer plaats en in hoeverre is het mogelijk om daar de Kanteling als politiek-agogisch instrument in te zetten waardoor participatie gerealiseerd wordt?*

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, hebben we vijf deelvragen geformuleerd. De eerste deelvraag onderzoekt hoe de Kanteling plaatsvond en welke processen van invloed waren op het kantelen:

#### *1) Hoe wordt geprobeerd de Kanteling te bereiken?*

Het onderzoek vond plaats in de gemeente Haarlemmermeer (144.000 inwoners) in de periode 2009 – 2012. Gedurende deze drie jaren heeft de pilot 'Kansen en Kantelen' gedraaid als een experiment om professionals te laten ontdekken wat 'kantelen' kan inhouden. De gemeente Haarlemmermeer koos voor een centraal Wmo-loket waarachter een multidisciplinair team werkte. Naast de uitvoerende professionals waren ook andere actoren binnen de gemeentelijke organisatie betrokken bij de Kanteling. Hun invloed op de Kanteling is tevens in kaart gebracht.

#### *2) Welke competenties bij professionals zijn nodig in de Kanteling en hoe worden deze verworven?*

De uitvoerende professionals waren zowel werkzaam bij de gemeente als bij welzijnsorganisaties. Met elkaar zochten zij naar passende ondersteuning voor de burgers die aan het Wmo-loket kwamen. In de Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl zijn bepaalde competenties toonaangevend, omdat oplossingen niet (alleen) in de voorzieningen gevonden dienen te worden. Het gaat immers om 'de vraag achter de vraag'. Hoe de professionals de Kanteling ervoeren en welke competenties van belang zijn, zijn onderwerpen die in de tweede deelvraag worden beantwoord.

#### *3) Wat zijn de ervaringen met en de resultaten van de Kanteling voor de burger?*

De burgers in de Kanteling kregen een andere vorm van dienstverlening aangeboden dan in de reguliere dienstverlening. Er ontstond een nieuwe relatie tussen de burger en de gemeente waarin meer ruimte was voor de persoonlijke achtergrond. We wilden daarom graag weten hoe de burgers de Kanteling ervoeren. Aan het einde van het kanteltraject zouden deze

burgers – volgens de principes van de Kanteling – meer moeten uitgaan van de eigen kracht en het sociaal netwerk, en een toename van participatie ondervinden. Of dit ook werkelijk gebeurde, komt in de derde deelvraag aan bod.

#### *4) In hoeverre lukt het om te Kantelen?*

Een effectieve Kanteling wordt bepaald door verschillende factoren die met elkaar samenhangen. Het al dan niet slagen van de Kanteling is niet alleen afhankelijk van de professionals en de burgers, maar hangt ook samen met de interne cultuuromslag die nodig is voor de Kanteling (zie ook paragraaf 1.6). Dit maakt de Kanteling tot een complex vraagstuk. Wanneer we de antwoorden van de eerder genoemde drie deelvragen samenvoegen, is de vraag wat we dan kunnen concluderen over de Kanteling in de gemeente Haarlemmermeer.

#### *5) Welke betekenis kan gegeven worden aan het Kantelen als politiek-agogisch instrument?*

De Kanteling kan verschillende betekenissen hebben. De Kanteling gaat over inclusief beleid waarin passende ondersteuning wordt gezocht voor mensen met een beperking. De gemeente heeft hierin de taak om de compensatieplicht zo goed mogelijk te vervullen, ofwel een oplossing op maat te bieden. Tegelijkertijd zien we een andere betekenis, namelijk het beeld van burgers die hun zelfredzaamheid en sociale kwaliteiten onvoldoende zouden inzetten en te veel zouden leunen op de verzorgingsstaat. De vraag is welke interpretatie van de Kanteling in ons onderzoek naar boven komt en in hoeverre de Kanteling als opvoedkundig instrument beschouwd kan worden. En welke lessen kunnen we daaruit leren? Deze vraag wordt in de laatste paragraaf middels een persoonlijke reflectie beantwoord.

De onderzoeksbronnen bestonden uit notulen, rapporten en andere documenten. De onderzoekster maakte dagboekantekeningen die tevens als bron zijn gebruikt. Bij vijftien burgers zijn diepte-interviews afgenomen en met alle uitvoerende professionals (zestien personen) zijn eveneens diepte-interviews gehouden.

Nu al het onderzoeksmateriaal bekend gemaakt is, staan we eerst nog stil bij de rol van de onderzoeker. In dit intermezzo wordt teruggeblikt op het onderzoek en op wat achteraf anders had gekund.

### **8.2 Terzijde: reflectie op het onderzoek**

De rol van de onderzoeker vraagt om een reflectie op de resultaten vanwege de persoonlijke betrokkenheid bij de pilot. In deze paragraaf zal ik daarom in de ik-vorm stilstaan bij mijn invloed en bij de interpretaties van de bevindingen. De relatie tussen mij en de professionals was een ‘subject-subjectbenadering’. Onderzoekers vanuit deze benadering willen ‘het perspectief van het onderzoekssubject begrijpen’ (Migchelbrink 2007, p.64). Ik was geen afstandelijke waarnemer, maar een deelnemer aan de onderzochte situatie. ‘Daardoor is de onderzoeker in staat het perspectief van de betrokkenen te reconstrueren, de werkelijkheid te zien zoals de onderzochten die zien en die daardoor van binnenuit te begrijpen’ (ibid.).

Aanvankelijk lag mijn interesse bij systeem- en vervreemdingstheorieën. Ik wilde onderzoeken of er sprake was van vervreemding bij de burgers en de professionals, door bijvoorbeeld de bureaucratische processen en Machtstructuren van dichtbij te bestuderen. Mijn aandacht voor de vervreemdingsinvloeden vanuit de gemeentelijke organisatie op de individuele professional en burger werd echter minder relevant, omdat ik meegenomen werd door de nieuwe dynamiek van de Kanteling. Deze beweging maakte mij nieuwsgierig naar de uitwerking van de Kanteling op de burgers en de professionals.

Door mijn dubbelrol van projectleider en onderzoeker werd ik nauw betrokken bij de professionals. Om te begrijpen welke invloed de Kanteling op de professionals had, was een veilige professionele ruimte nodig. De rol van een afstandelijke onderzoeker paste hier niet bij; eerder was er sprake van een wederkerige uitwisseling van gedachten en ervaringen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit mijn aandacht voor sommige burgers tijdens de intakegesprekken en casuïstiekbesprekingen, omdat zij mij meer aangrepen dan andere verhalen. Door dit te delen met de teamleden ontstond er vertrouwelijkheid. Het eerder beschreven leerproces van de professionals is waarschijnlijk ook deels door mij aangewakkerd en beïnvloed door het stellen van reflecterende vragen, temeer omdat ik graag wilde onderzoeken hoe de professionals tegen de Kanteling aankeken. Daarbij zou ik evengoed gestuurd kunnen hebben op een andere werkwijze van de gemeentemedewerkers vanwege mijn rol als projectleider. En daarnaast is een zekere gunfactor door wederzijdse sympathiegevoelens niet ondenkbaar die de uitkomst van de Kanteling heeft beïnvloed. Ongetwijfeld zal ik blinde vlekken hebben gehad tijdens het onderzoek. Het gebeurde dat ik als onderzoeker/projectleider in de schoenen van de professionals kwam te staan. Het voordeel hiervan was dat er een dialoog ontstond over het professioneel handelen en er inzicht ontstond in de gedachtegang van de professionals. Het nadeel is dat ik misschien bepaalde gedragingen van de professionals niet heb opgemerkt of soms het doel van mijn aanwezigheid naar de achtergrond heb verschoven.

Het was soms lastig om te manoeuvreren tussen de verschillende rollen van onderzoeker en projectleider. Als onderzoeker signaleerde ik bepaalde zaken, maar als projectleider werd van mij verwacht dat ik vervolgens ging handelen, terwijl ik het liever bij een 'natuurlijke' ontwikkeling wilde houden. Tevens werd ik mij in de loop van het onderzoek steeds meer bewust van mijn eigen aannames die ik regelmatig moest herzien omdat de praktijk anders bleek te gaan, zoals mijn aannames over 'de eigen kracht' van burgers. Ik realiseerde mij dat mijn verschillende 'petten' soms tegenstrijdige belangen met zich meebrachten – een goede onderzoeker is niet per definitie een goede projectleider - waardoor de reflecties op mijn keuzes via mijn logboekantekeningen een belangrijk onderdeel waren van het onderzoek. Desondanks ben ik blij dat ik als teamlid van dichtbij de professionals mocht observeren. Ik ervaar het als een unieke kans dat ik zo dicht op de huid van de professionals aanwezig mocht zijn tijdens de Kanteling. Naar mijn idee was het een meerwaarde voor het onderzoek, omdat ik hierdoor dieper in kon gaan op hetgeen er leefde bij de professionals. Doordat ik van dichtbij bepaalde processen heb gevolgd, zijn de onderzoeksresultaten mijns inziens betekenisvoller geworden. Zonder mijn dubbelrol – en dus alleen in de rol van onderzoeker - was ik waarschijnlijk meer toeschouwer gebleven en waren de resultaten wellicht ook meer aan de oppervlakte gebleven.

Terugblikkend heb ik mezelf de vraag gesteld wat ik achteraf anders zou hebben gedaan. Ik heb weinig aandacht besteed aan het politiek denken. Omwille van de volledigheid van het onderzoek had ik meer tijd kunnen besteden aan de belevingen van de directie en de wethouder. Het zou een mooie aanvulling zijn geweest als er meer duidelijkheid was gekomen over wat hen bewoog en welke ideeën (*frames*) zij hadden over de Kanteling en de huidige dienstverlening. Achteraf gezien zullen waarschijnlijk de hiërarchische normen binnen de gemeentelijke organisatie mij hebben beïnvloed. In mijn positie als projectleider was het nogal ongebruikelijk om 'zomaar' naar de wethouder te gaan. Op dit punt kan mijn dubbelrol als projectleider/onderzoeker als onvoldoende gescheiden beschouwd worden. Daarnaast heb ik geen interviews gehouden met de clustermanagers, de teammanagers en de andere actoren die binnen de gemeentelijke organisatie direct betrokken waren bij de Kanteling. Toentertijd lag mijn belangstelling vooral bij de burgers en de professionals. Met

de kennis van nu, had ik ze toch geïnterviewd zodat ik had kunnen opmaken of deze informatie een nieuw licht zou werpen op het onderzoek.

### ***8.3 Het proces van de Kanteling***

Voordat we stilstaan bij de belangrijkste conclusies, volgt nu eerst een globale beschrijving van de ontwikkelingen tijdens de drie jaar durende pilot. Hoe is geprobeerd de Kanteling te bereiken?

De Kanteling had een aanloopperiode van enkele maanden nodig voordat de professionals daadwerkelijk aan de slag konden met de eerste intakegesprekken. Het management had tijd nodig om de faciliteiten op orde te krijgen. Daarnaast zocht men een oplossing voor de uitzonderingspositie van de Kanteling. De invoering van de Kanteling zou namelijk spanning opleveren met de afspraken over prestaties en normtijden in de reguliere dienstverlening. Als oplossing werd bedacht om de Kanteling naast de reguliere dienstverlening te laten plaatsvinden. Een team van tien professionals (het zogeheten Team Zelfregie) kreeg de opdracht om vier uur per week inzetbaar te zijn voor de Kanteling. Dit team bestond uit professionals die zowel bij de gemeente als bij partnerorganisaties werkten. In het team zaten professionals met expertise op het gebied van onder andere mantelzorg, ouderenadvieswerk, chronische beperkingen, Wmo, Wet Werk en Bijstand, re-integratie en inburgering.

De praktijk van de Kanteling was dat burgers die zich bij het Wmo/ Sociale Dienst-loket in het gemeentehuis meldden, uitgenodigd werden voor een integraal intakegesprek ('het keukentafelgesprek') in een aparte spreekkamer. Twee ochtenden in de week zat een teamlid van het Team Zelfregie te wachten op de eerste Wmo-klant van die ochtend. Ongeacht wat de eerste vraag was, zelfs als hij/zij alleen iets kwam ophalen, kreeg de burger de vraag voorgelegd of men bereid was om een gesprek te voeren met de professional. Van de uiteindelijk bijna negentig burgers in de Kanteling stond bijna iedereen hier welwillend tegenover. Een enkeling moest vanwege tijdgebrek snel weg. Vervolgens werd in het intakegesprek gevraagd naar de achtergrondsituatie en naar de verschillende leefdomeinen, waardoor ook mogelijke andere vraagstukken ('de vraag achter de vraag') ter sprake konden komen. De achterliggende gedachte was dat een inschatting of iemand gebaat is bij de Kanteling pas mogelijk is nadat een serieus gesprek heeft plaatsgevonden. De professional die het intakegesprek voerde bleef regiehouder en contactpersoon. In de tweemaandelijke casuïstiekbesprekingen brachten de regiehouders hun casussen in, waarna het team met elkaar een arrangement van passende ondersteuning formuleerde. Overigens werd bij ongeveer tweederde van de burgers geconcludeerd dat na een kortdurende interventie van maximaal drie maanden het hulptraject afgesloten kon worden, omdat de burger verder voldoende 'eigen kracht' bezat. De terugkoppeling naar de burger en het volgen van het uitvoeringstraject waren taken van de regiehouder.

Na ruim een jaar veranderde de pilot van werkwijze. Het management anticipeerde op de verwachte veranderingen in het sociale domein en besloot daarop om de filosofie van de Kanteling verder te verspreiden. De teamleden werden fasegewijs vervangen door collega's en de burgers werden niet langer willekeurig gekozen, maar na selectie door de reguliere frontoffice (Wmo/ Sociale Dienst-loket) doorverwezen naar de Kanteling. Daarbij werd de Kanteling ook verbreed, dat wil zeggen niet alleen burgers met Wmo-vragen, maar in principe alle burgers die zich meldden aan het Wmo/Sociale Dienst-loket, kwamen in aanmerking voor de Kanteling. Hoewel de voorbereidingen op de implementatie van de Kanteling maanden duurden, kreeg de Kanteling uiteindelijk geen vervolg en werd de pilot na drie jaar beëindigd. De voornaamste reden hiervoor was dat de wethouder de interne problematiek in de

uitvoerende afdeling Sociale Dienstverlening (waar de Wmo- en Wwb-consulenten onder vallen) prioriteit gaf om deze eerst op te lossen.

### *Leerproces*

De professionals ervoeren de Kanteling als een leerproces waarin men de ruimte kreeg om te experimenteren met de grenzen van hun eigen professionaliteit. De grenzen tussen dienstverlening en hulpverlening en tussen afstand en nabijheid werden afgetast. Het team was een mix van hulpverleners uit diverse welzijnsorganisaties en dienstverleners van verschillende gemeentelijke afdelingen. De bedoeling was om een synthese van kennis te vormen. Men ging bij elkaar te rade over vraagstukken rondom – en dit zijn slechts enkele onderwerpen die de revue passeerden - de Wmo, de Wet Werk en Bijstand, mantelzorg, gezinsproblematiek, schuldhelpverlening, leven met beperkingen, dagbesteding en eenzaamheid. Niet alleen praktische kennis werd uitgewisseld, maar ook (persoonlijke) overwegingen over het professioneel handelen werden besproken. Deze vertrouwelijkheid was niet direct aanwezig. De leden van het team hadden tijd nodig om aan elkaar te wennen en om vertrouwen op te bouwen. Voor veel gemeentemedewerkers kwam de burger nu ‘dichterbij’ dan in hun reguliere werkzaamheden. In het integrale intakegesprek ging het nu niet alleen over de voorzieningen, maar ook over het verdriet, de wanhoop en zingeving van de burgers. In de casuïstiekbesprekingen werd veel aandacht besteed aan mogelijke psychosociale problematiek. Het gebeurde dat sommige gemeentemedewerkers aangaven dat deze manier van werken niet bij hen paste en dat zij zich meer vertrouwd voelden met hun reguliere werkzaamheden.

Naast persoonlijke processen was er ook een ontwikkeling van het professioneel handelen. In het leerproces werd het handelen van de teamleden steeds meer geëxpliciteerd. Zaken die de professionals als normaal of vanzelfsprekend beschouwden, werden met elkaar besproken. Ook ging men met elkaar in gesprek over de principes van de Kanteling, zoals het dilemma tussen ‘eigen kracht’ en ‘eropaf (blijven) gaan’. Er was een toename van inzicht in de beperkingen en de reikwijdte van het eigen handelen. De gemeentemedewerker zagen (nog meer) dat het antwoord op de vraag van de burger niet (alleen) te vinden was in de individuele voorziening maar ook in psychosociale ondersteuning. De hulpverleners zagen dat praktische (materiële) voorzieningen soms een aanzienlijk deel van de oplossing boden. Dat betekende ook dat de samenwerking nodig was om de juiste interventies te kunnen aanbieden. De eigen expertise was een onderdeel van het arrangement ‘op maat’. Dit besef groeide door de terugkoppelingen van de burgers via de regiehouder en de interviews. Hierdoor werd steeds duidelijker dat passende ondersteuning vaak een combinatie van materiële en immateriële interventies inhield. Een meerwaarde daarbij was dat de teamleden met elkaar konden afstemmen over de ingezette interventies; de zogeheten ‘korte lijnen’ namen vaak al een deel van de problematiek weg.

### *Professionele ruimte*

De ruimte die het leerproces nodig had – en die door het management gegeven werd - was een belangrijke voorwaarde om de Kanteling te verkennen. Deze ruimte bestond uit de vrijheid om zonder verplichte meetbare indicatoren te onderzoeken hoe het team invulling kon geven aan de Kanteling. Hoewel het management in de loop van de drie jaar steeds meer ging vragen naar meetbare resultaten, bleef de Kanteling voor het team een vrije ruimte waarin men min of meer vrij kon onderzoeken (met inachtneming van de Wmo-verordening die de grenzen van het toewijzen van individuele voorzieningen bewaakte). De professionals benutten deze ruimte met name door meer contactmomenten met de burgers in te plannen. Ze deden regelmatig taken die niet bij hun reguliere taakopvattingen hoorden (hierbij lijkt de

term ‘samen eropaf’ van toepassing). Om een paar voorbeelden te noemen: een teamlid ging samen met een burger naar de bank om te overleggen over hypotheek; ander teamleden namen in samenspraak met de burger contact op met de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), de woningcorporatie of de Brijderstichting (verslavingszorg); voor een blinde cliënt werd naar een winkel gegaan voor een nieuwe vloer; personen uit de privékring van de professionals werden ingezet ten behoeve van de burgers. De term ontschotting lijkt hier op zijn plaats vanwege het afstemmen met andere partners in het veld, zodat burgers niet zelf naar diverse loketten hoefden. Het betekende voor zowel de gemeentemedewerkers als voor de hulpverleners dat zij vanuit een nieuwe professionele rol handelden. Binnen het team werd deze rol herhaaldelijk geëvalueerd en de vraag ‘hoever moet je gaan?’ gaf regelmatig aanleiding tot discussies.

We zien dat de Kanteling bewegingsvrijheid bood die met name de gemeentemedewerkers in hun dagelijkse werkzaamheden bleken te missen. De tijdsdruk werd als belangrijkste oorzaak genoemd. De gemeentemedewerkers voelden zich tijdens hun reguliere werkdagen gedwongen om alleen bezig te zijn met de productie; het wegwerken van achterstanden of wachtrijen en huisbezoeken zo kort mogelijk te houden. Hierdoor hadden zij het gevoel de burger niet de aandacht te kunnen geven die nodig was. Volgens de gemeentemedewerkers ging de nadruk op efficiency niet alleen ten koste van de burger maar ook ten koste van de gemeentemedewerkers. Men ervoer het als frustrerend om meer te willen betekenen voor burgers, maar tegelijkertijd niet bij machte te zijn om daadwerkelijk hiernaar te handelen. De Kanteling werd daarom als een welkome verruiming van hun mogelijkheden beschouwd. In de pilot was ruimte voor persoonlijke ontplooiing en intensiever contact met de burger.

#### *Positie in de organisatie*

Binnen de gemeentelijke organisatie werd vanuit een bedrijfsmatige benadering gewerkt. De taken binnen de Wmo/ Sociale Dienst waren in deelstappen opgedeeld die door specialisten uitgevoerd werden en de prestaties werden aan de hand van meetbare indicatoren bijgehouden en geëvalueerd. Deze New Public Managementgedachte ziet een overheidsorganisatie als een leverancier van diensten en de burger als klant. De werkwijze van de Kanteling strookte niet met de reguliere bedrijfsvoering. De ‘producten’ in de pilot waren niet uitgedrukt in harde cijfers over doorlooptijden of instrumentaria die bewezen dat de Kanteling ‘werkte’. De uitkomst was namelijk een kwalitatief leerproces waarin professionals van elkaar leerden door onder andere ervaringskennis te delen. Deze benadering heeft vertrouwen en dialoog nodig. Hoewel het management in eerste instantie hiervoor de ruimte gaf, werd in het laatste jaar van de pilot het verzoek om harde uitkomsten en cijfers steeds nadrukkelijker. Daarop werd besloten om de financiële uitkomsten van de Kanteling door een extern adviesbureau te laten onderzoeken.

Uit dit onderzoek bleek dat de Kanteling financiële voordelen kent. De professionals noemden onder andere de preventieve werking van de integrale intake (zwaardere problematiek wordt voorkomen); de rechtstreekse communicatie tussen de diverse professionals (men weet elkaar snel te vinden) en de tijdsbesparing (de situatie van de burger wordt in één gesprek in kaart gebracht, dus meerdere intakegesprekken zijn onnodig) als redenen waarom de Kanteling financieel gunstig zou werken. Ook de burgers uit de pilot werden betrokken bij het onderzoek en hun uitspraken zijn vertaald in financiële uitkomsten. Bijvoorbeeld: aan een burger die vanuit de Wet Werk en Bijstand een betaalde baan vond, hoefde geen uitkering meer verstrekt te worden. Of een andere burger bij wie een uithuisplaatsing vanwege schulden is voorkomen, leverde tevens een besparing op. Uiteindelijk bleek dat de investeringen en uitkomsten van de Kanteling nagenoeg tegen elkaar opwogen. Met andere woorden, iedere



euro die geïnvesteerd wordt zou bijna één euro opleveren. De investeringen werden in het onderzoek ruim genomen, namelijk het aantal bezoeken dat jaarlijks plaatsvindt aan het Wmo/Sociale Dienst-loket. Ervan uitgaande dat niet iedere burger ‘in de kracht gezet’ hoeft te worden – en dus geen integrale intake en intensieve begeleiding nodig heeft – zouden de financiële opbrengsten naar verwachting hoger komen te liggen, aldus de conclusie van het rapport. De opbrengsten zouden echter voor een deel ook naar andere partijen dan de gemeente gaan, zoals de woningcorporatie of AWBZ-instellingen.

De conclusies in het rapport werden door het management te onzeker bevonden, omdat de investeringen geen garantie gaven op financiële voordelen. Het is namelijk niet te voorspellen hoeveel uithuisplaatsingen in de toekomst voorkomen kunnen worden of hoeveel Wwb-uitkeringen stopgezet kunnen worden. Dit was één van de redenen waarom de pilot na drie jaar beëindigd werd. De voornaamste redenen waren evenwel problemen binnen het cluster Sociale Dienstverlening, waar ook de gemeentemedewerkers uit de Kanteling toe behoorden. Het team Werk & inkomen lag publiekelijk onder vuur omdat cijfers niet zouden kloppen en bepaalde doelstellingen niet behaald werden. De clustermanager werd daarop geschorst en de wethouder legde vervolgens de prioriteit bij het op orde krijgen van dit team. Deze problemen waren overigens al in het tweede jaar van de pilot bekend en daarmee ook de consequenties voor de Kanteling. Daardoor lijkt het vooralsnog alsof er onvoldoende afstemming plaatsvond tussen de verschillende clusters. De scheiding tussen de clusters ‘beleid’ en ‘uitvoering’ kan hieraan hebben meegewerkt vanwege het effect dat de eigen taken voorop werden gesteld.

Voor de professionals in de Kanteling gold dat zij voortdurend moesten afwachten; het bleef een lange tijd onzeker hoe de toekomst van de Kanteling eruit zou komen te zien. Tijdens de Kanteling waren de gemeentemedewerkers ook betrokken bij een andere pilot waarin men een efficiëntere bedrijfsvoering beoogde. De verschillen tussen deze pilot en de Kanteling waren groot. In de reguliere pilot was men specialist, stonden deeltaken centraal en was het bewaken van doorlooptijden een belangrijk element. In de Kanteling waren dezelfde gemeentemedewerkers generalist en deden zij taken die buiten de eigen expertise lagen. Ook lagen de doelstellingen uiteen: in de Kanteling probeerden zij de burger te stimuleren tot actief burgerschap en werden de ‘eigen kracht’ en het sociaal netwerk ingezet. In de reguliere pilot werd de burger tot klant bestempeld die zo efficiënt mogelijk het juiste product of dienst aangeboden moest krijgen. Vooral van de gemeentemedewerkers werd flexibiliteit gevraagd vanwege de verschillende vormen van dienstverlening.

De stem van de professionals had weinig invloed op de uiteindelijke genomen beslissing om de Kanteling te beëindigen. Uit de interviews bleek dat er teleurstelling heerste en zelfs een zekere mate van cynisme over de cultuur binnen de organisatie.

#### **8.4 Competenties**

De benadering in de Kanteling vraagt bepaalde competenties van de professional met als doel zelfredzaamheid, sociale samenhang en participatie te bevorderen. Deze competenties zijn al in verschillende studies omschreven (zie bijvoorbeeld ‘De 10 competenties Maatschappelijke Ondersteuning van Movisie 2013; ‘De 8 bakens van Welzijn Nieuwe Stijl’ van het VWS 2010). Het is daarom interessant om te kijken welke competenties belangrijk zijn volgens de professionals en de burgers. Welke competenties zijn nodig en hoe worden deze verworven?

In de interviews met de professionals werden voornamelijk competenties genoemd die de relatie met de burger centraal stellen. De meest belangrijke competenties in de Kanteling zijn volgens hen: empathisch vermogen of inlevingsvermogen; goed luisteren; interesse hebben in

de ander; aanvoelen waar de pijnpunten liggen en respect hebben voor de persoonlijke grenzen. Blijkbaar hadden de professionals de ervaring dat met name op deze competenties een beroep werd gedaan.

Over hun taak als generalist (in de pilot 'regiehouder' genoemd) hadden sommige professionals twijfels. Het gaf soms gevoelens van onzekerheid om verantwoordelijk te zijn voor een burger met bepaalde problematiek die buiten de eigen expertise lag. Bovendien vroegen sommigen zich af of het voor de burger niet beter was om in dat geval de regie over te dragen aan iemand buiten het team die wel de expertise had, ondanks het feit dat de kans op versnippering dan weer werd vergroot. Hoewel men dus achter het idee stond dat één persoon aanspreekpunt was voor de burger en de professionals, waren er ook bedenkingen.

De gemeentemedewerkers verschilden in opvattingen ten aanzien van hun nieuwe rol. In de tweede fase van de pilot waren de gemeentemedewerkers duidelijk terughoudender. Zij beaamden dat bovengenoemde competenties belangrijk waren, maar zagen deze rol eerder weggelegd voor de professionals uit de welzijnsorganisaties. Vanuit hun visie moeten gemeentemedewerkers een bepaalde afstand houden ten opzichte van de burger, want te veel betrokkenheid zou volgens hen onprofessioneel zijn. De gemeentemedewerkers uit het eerste team waren daarentegen enthousiaster. Zij beleefden meer arbeidsplezier in de pilot dan in hun reguliere werkzaamheden, omdat zij nu wel in de gelegenheid waren om burgers integraal te helpen. In plaats van verantwoordelijk te zijn voor een deel van de oplossing, waren ze nu autonoom en daardoor betrokken bij het totale proces. Het vergroten van de professionele ruimte werkte versterkend op de zelfredzaamheid van de burgers, volgens deze gemeentewerkers.

Voor alle gemeentemedewerkers gold dat zij als regiehouder handelingen verrichtten die buiten hun dagelijkse taken vielen. Dus ook de gemeentemedewerkers die meer sceptisch stonden ten opzichte van de betrokken ambtenaar, gingen aan de slag met bijvoorbeeld andere instanties om een zo passend mogelijk antwoord te geven op de hulpvraag. Het voornaamste verschil tussen de twee lichten gemeentemedewerkers lag in de mate waarin men sociaal-emotionele ondersteuning gaf. Kennelijk haalden de gemeentemedewerkers die minder moeite hadden met de nabijheid, veel voldoening uit de persoonlijke contacten met de burger. Uit de interviews is tevens naar voren gekomen dat alle gemeentemedewerkers de Kanteling een betere vorm van dienstverlening vonden dan de reguliere uitvoering.

De professionals van de welzijnorganisaties hadden zelf het idee dat er weinig nieuws van hen werd verwacht. De doelstellingen uit de Kanteling bleken zij al in de praktijk te brengen. Het was voor hen vanzelfsprekend om het sociaal netwerk erbij te betrekken, om de burger op weg te helpen, om op positief gedrag te sturen door te benadrukken wat iemand nog wel kan, om contact te zoeken met andere instanties zoals de gemeente, kortom zij werkten al volgens de principes van de Kanteling. De competenties die als belangrijkste in de Kanteling werden genoemd waren voor hen leidend in hun dagelijkse contacten met cliënten. De professionals van de welzijnorganisaties vertelden dat afstemming, dialoog en betrokkenheid de belangrijkste instrumenten zijn in de uitvoering van hun taken.

#### *Interventies en competenties zijn complementair*

De interventies en de rol van de professional zijn niet los van elkaar te zien. We maakten een onderscheid tussen materiële en immateriële interventies. De interventies die immaterieel werden genoemd, kunnen we beschouwen als een vorm van psychosociale ondersteuning. De materiële interventies waren meer praktisch, zakelijk en kortdurend van aard.

Deze scheiding leek soms wat kunstmatig, omdat advisering bijvoorbeeld zowel gericht kan zijn op de ‘dingmatige wereld’ (De Vries 2010) als op empowerment waarin de professional een relatie aangaat die gebaseerd is op gelijkwaardigheid en geloof in de kracht van de burger (Van Regenmortel 2009). Desondanks kozen we toch voor deze tweedeling, omdat hierdoor duidelijk werd dat het uiteindelijk niet sec om de interventies ging, maar om de persoon die de interventies uitvoerde.

Niet alleen de professionals stellen namelijk de relatie centraal, maar ook de burgers vinden het persoonlijke contact heel belangrijk, ongeacht of het een gemeentemedewerker was of een professional van een welzijnsorganisatie. De competenties die de burgers het meest waardeerden waren: luisteren, ondersteunen en persoonlijke betrokkenheid. Daarnaast werden onder andere genoemd: kennis van zaken, vasthoudend, positieve inslag, begripvol, niet oordelen, hoop geven, warmte, daadkrachtig, niet als nummer behandelen, het gevoel geven dat je er mag zijn, empathie. Deze competenties laten een (pro-)actieve professional zien die niet alleen veel *doet*, maar ook beschikbaar is voor de burger. Deze competenties lijken een aanvulling te zijn op competenties van bijvoorbeeld Movisie die onder andere spreekt over ‘betrokken luisteren, het opbouwen van een vertrouwensrelatie, toegankelijk’ (2013). De afstandelijke, meer zakelijk professional werd door de burgers het minst positief beoordeeld.

Dat zij deze competenties belangrijk vonden, bleek ook uit de verhalen van de burgers van wie de aanvraag voor een voorziening was afgewezen. Ondanks de afwijzing waren zij positief over de professional, mits de burger het gevoel had dat er was geluisterd en de professional betrokkenheid had laten zien. We zagen bij deze burgers, van wie de materiële problemen niet op korte termijn opgelost konden worden, dat zij toch de ervaring hadden dat de ondersteuning van de professional bijdroeg aan het verlichten van de problemen. Deze bevinding is opmerkelijk als we ervan uitgaan dat het veronderstelde claimgedrag van burgers één van de redenen was om te gaan Kantelen (zie bijvoorbeeld VNG: ‘Kantelen: toekomstbestendig, systematisch en bestendig’ 2012). Kennelijk geldt het claimgedrag niet voor alle burgers en zijn zij in staat tot redelijkheid als er sprake is van een goede verstandhouding tussen de burger en de professional. Bovendien herkende het merendeel van de professionals niet het beeld van de claimende burger. Wel zagen zij dat burgers zich soms passief of vragend opstelden, of juist de schijn wilden opwekken dat alles goed gaat.

We kunnen vaststellen dat het belang van de professional niet afnam, maar daarentegen belangrijker werd. Zowel burgers als professionals wezen op de waarde van een goede professionele relatie. Om een dergelijke relatie op te bouwen hebben beide partijen tijd nodig. Hoe dit zich verhoudt tot de aansporing dat de professional Welzijn Nieuwe Stijl zich terughoudend opstelt en ervoor waakt dat er structurele afhankelijkheid ontstaat (Welzijn Nieuwe Stijl/VWS 2010) is lastig. Er is een verschil tussen het overnemen van taken van de burger (wat niet wenselijk was) en de betekenis van de professional bij het ondersteunen en stimuleren van zelfredzaamheid.

De burgers vonden het fijn dat ze één aanspreekpunt hadden. Een burger had zelfs twee contactpersonen binnen het team, één voor de praktische zaken rondom de Wmo en één voor psychosociale ondersteuning. Zij vond dit een ideale combinatie, omdat de professionals nauw samenwerkten. Andere burgers noemden als voordeel van de regiehouder dat zij zelf contact konden opnemen (wat overigens nauwelijks gebeurde) en – in complexe casussen – dat deze contactpersoon als regiehouder overzicht hield over hun situatie. De expertise lag

niet altijd bij deze regiehouder, maar desondanks kregen deze professionals voldoende vertrouwen vanwege hun inzet voor de burger.

Uit de analyse in hoofdstuk vijf kwam nog een andere competentie naar boven, namelijk het inzicht in de eigen mogelijkheden en beperkingen van het handelen. Om in de leefwereld van de burger te treden moet er ruimte zijn voor normatieve professionaliteit, wat wil zeggen aandacht voor communicatie, inzicht in het eigen handelen, in de eigen motieven en drijfveren en inzicht in het krachtenveld waarin men betrokken is (Kunneman 1996). Daarentegen gaat het technisch-rationeel model uit van instrumentele oplossingen zonder rekening te houden met de context. We noemden al eerder dat de Kanteling een leerproces was waarin men ontdekte hoe de invulling van het professioneel handelen bij zichzelf en bij anderen eruit ziet. Als gevolg hiervan kwamen sommigen tot de conclusie dat zij meer geneigd waren tot technisch-instrumenteel handelen. Anderen (her)ontdekten hun affiniteit met een op communicatieve gerichte invulling van hun professionaliteit. Uiteindelijk bleken deze twee *frames* naast elkaar te kunnen bestaan, zonder dat er sprake was van wedijveren om te overheersen. Beide bleken waardevol te zijn. Binnen een systeemgerichte organisatie zoals de gemeente die vanuit technisch-rationele oplossingen werkt, is kennis en kunde op dit gebied onmisbaar. Een voorwaarde is evenwel het vermogen tot inzicht in (en tevens reflectie op) de beperkingen die het met zich meebrengt.

### **8.5 Resultaten voor de burger**

Uiteindelijk werden er bijna negentig burgers in de Kanteling geholpen. Een groot deel hiervan kon snel geholpen worden, omdat er geen ingewikkelde problematiek speelde of omdat men goed in staat was om zelf oplossingen te vinden. Zoals gezegd werden aan het begin van de pilot alleen burgers met Wmo-vragen in de Kanteling meegenomen. Later breidde de doelgroep zich uit naar in principe alle burgers met vragen over bijvoorbeeld inkomen, werk, huisvesting, financiën, bijzondere bijstand en Wmo-voorzieningen. Wat zijn de ervaringen met en de resultaten van de Kanteling voor de burger?

De burgers die geselecteerd waren voor de interviews hadden uiteenlopende vragen waarmee ze zich meldden aan het Wmo/Sociale Dienst-loket. Hun achtergrondsituatie was ook divers. Onder de geïnterviewde burgers bevonden zich alleenstaande mannen en vrouwen met en zonder kinderen, getrouwde en gescheiden burgers, nieuwkomers en autochtonen, zieke en gezonde burgers, ouderen, werkloze en werkende burgers, kortom een gevarieerde selectie van burgers die zich op een doorsnee dag aan het Wmo/Sociale Dienst-loket meldden. Terwijl we hun eerste vraag nader bekeken en hun 'vraag achter de vraag' in kaart probeerden te brengen, zagen we een aantal overeenkomsten.

Het oplossen van de eerste (altijd materiële) vraag betekende geen oplossing voor de andere vraagstukken. Voor alle geïnterviewden gold dat zij kampten met zingeving en psychosociale kwesties. Dat betekende overigens niet dat hun eerste vraag onbelangrijk was. We zagen dat zingeving of psychosociale vraagstukken verweven waren met de vragen over Wmo- of bijstandvoorzieningen. Een materiële vraag over bijvoorbeeld bijzondere bijstand had zijn uitwerking op de persoonlijke leefwereld zoals het gevoel van eigenwaarde en het zelfbeeld. Hoewel zingeving door iedereen verschillend werd geïnterpreteerd, was een ieder op zijn of haar eigen manier bezig om invulling te geven aan 'het zinvolle'. Sommigen misten de invulling omdat zij nauwelijks sociale contacten hadden. Vooral mantelzorgers hadden een klein sociaal netwerk. Overigens leken de geïnterviewden niet zozeer op zoek te zijn naar meer sociale contacten, maar eerder naar sociale steun. Anderen zochten naar een zinvolle invulling van het bestaan vanwege gebeurtenissen in hun leven; omdat ze zich minderwaardig

voelden of omdat ze zich aan het voorbereiden waren op de dood. Sommige geïnterviewden hadden na hun zoektocht een zinvolle invulling gevonden in bijvoorbeeld hun kinderen, het geloof of in bepaalde overtuigingen.

Wat meer aan de oppervlakte zagen we vraagstukken die om praktische oplossingen vroegen. Er was bijvoorbeeld een vraag naar een woningaanpassing vanwege een zieke partner die gebonden was aan een rolstoel of een hulpvraag om orde te krijgen in een chaotische administratie. Oplossingen voor zulke vraagstukken hoeven niet ingewikkeld te zijn. We hebben echter gezien dat hier niet het zwaartepunt lag. Voor een verandering van de situatie was meer nodig dan een praktische oplossing. Dit ondervonden ook de professionals.

#### *De professionals*

Ondanks de verschillende opvattingen over de Kanteling, leken de professionals het over één ding eens: de invloed van de professional op de burger is begrensd. Over de betekenis van deze constatering werd verschillend gedacht.

De geringe invloed van de professional was bij enkele professionals aanleiding om te twifelen aan de Kanteling. Zij vroegen zich af of het niet beter zou zijn om burgers meer verantwoordelijkheid te geven voor hun eigen situatie, aangezien veel burgers klaarblijkelijk niet willen veranderen. Deze professionals vonden dat vooral zij hard werkten en verweten de burgers passief gedrag. In hun visie komen burgers pas in beweging als ze geconfronteerd worden met de gevolgen van hun gedrag en een terughoudende opstelling van de professional zou dit proces versnellen.

#### *De professional als radertje*

De meeste professionals zagen zichzelf als iemand die de burger op weg kan helpen, maar vonden tegelijkertijd dat het uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de burger was om de juiste stappen te zetten. De begrensde invloed gaf geen aanleiding tot negatief denken, maar het was eerder een gegeven waarmee men rekening hield. Volgens hen waren er in complexe situaties vaak geen oplossingen, hooguit kon de professional helpen om de situatie leefbaar te houden. De burgers hadden soms een 'duwtje in de rug' nodig, maar processen gingen nu eenmaal vaak langzaam, aldus de meeste professionals. Het was hun taak als professional om het tempo van de burger te volgen, ook al ging het met kleine stapjes vooruit. Zij beschouwden zichzelf als een klein radertje in het geheel, de relatie tussen hun invloed en veranderingen bij de burger was soms nauwelijks te reconstrueren. Vanuit hun zienswijze hoorde het bij hun taak om te zoeken naar balans; soms moest de professional de burger bij de hand nemen en hem leren hoe het moet, in andere gevallen moest de burger zelf ondervinden hoe het is om vast te lopen.

Een gelijksoortige bevinding was er bij het inschakelen van het sociaal netwerk. Het merendeel van de professionals zou dit graag vaker willen doen, maar ervoer tegelijkertijd dat het in de praktijk complex lag. Wanneer het in een zeldzaam geval toch lukte, zoals het inzetten van een Eigen-Kracht-Conferentie, was men zeer verheugd. Veel professionals zagen regelmatig overbelaste mantelzorgers die in een klein sociaal kringetje leven, vaak ook met weinig financiële ruimte. Zij vonden het dan niet eenvoudig om het sociale netwerk groter te maken. De meeste professionals vroegen wel altijd naar mogelijkheden om het sociaal netwerk in te zetten, maar – zo vertelden zij – sociale hulp afdwingen is niet mogelijk.

Wat was dan wel hun invloed in de Kanteling? Veruit de meeste professionals zagen de persoonlijke aandacht voor de burger als een belangrijk element. Volgens hen had het een

positieve uitwerking als burgers in gesprekken het idee hadden gekregen dat zij gehoord werden, omdat dit inzicht gaf en doorwerkte op hun zelfrespect. Hierdoor werd een basis gelegd voor mogelijke veranderingen. De ondersteuning vanuit het Team Zelfregie leidde soms tot een zichtbare verandering die als ‘hard bewijs’ beschouwd kan worden dat de Kanteling effect had. De resultaten waren echter niet altijd expliciet in een gedragsverandering waarneembaar. De professionals zagen de Kanteling als middel om de burger aan te moedigen om het heft in eigen handen te nemen. Er werden nieuwe perspectieven en kansen voorgelegd aan de burger en het was aan de professional om hem daarvan bewust te maken door helderheid in de situatie te creëren en geloof uit te stralen in de ‘eigen kracht’ van de burger. Volgens de meeste professionals kon de Kanteling mensen niet drastisch veranderen, maar wel op nieuwe ideeën brengen of op een nieuw spoor zetten. Niet iedere burger bracht de nieuwe ideeën daadwerkelijk in de praktijk, althans niet meteen, maar niettemin werd er wel een ondergrond gelegd voor een eventuele koerswijziging. Soms had de burger meer tijd nodig en bleven de uiteindelijke resultaten buiten het zicht van de professionals (waarvan een aantal tijdens de interviews naar boven kwam). Sommige gehoopte of gewenste ontwikkelingen bleven echter uit en de professionals erkenden dat een daadwerkelijke omslag alleen zinvol is als het intrinsiek vanuit de burger plaatsvindt. Dankzij de Kanteling waren bepaalde condities nu wel aanwezig (zoals aandacht en tijd voor de burger, de juiste expertise, de samenwerking met andere organisaties) die in de reguliere dienstverlening vaak ontbraken en daardoor een belemmering kunnen vormen. Daarnaast – zo meenden de professionals - had de burger voordeel bij de Kanteling vanwege de samenwerking tussen de teamleden. Het werken in een multidisciplinair team werd als een voorwaarde genoemd, niet alleen vanwege de verschillende en aanvullende visies, maar ook om onnodige bureaucratische processen te voorkomen waardoor oplossingen snel geregeld konden worden.

#### *Verschillende uitkomsten bij de burgers*

Ook de burgers beaamden dat de persoonlijke benadering bij het Wmo/Sociale Dienst-loket een positief effect heeft gehad. Zonder de persoonlijke aandacht was men niet openhartig geweest over de eigen situatie. Kennelijk was het belangrijk om eerst rust en veiligheid te creëren voordat er dieper ingegaan kon worden op problemen die op de achtergrond speelden. De burgers vergeleken de pilot met de reguliere dienstverlening en vonden de Kanteling een grote verbetering van dienstverlening. De meer zakelijke benadering in de reguliere dienstverlening neigde volgens sommige burgers vaak naar een onaardige of zelfs onfatsoenlijke benadering. Een aantal burgers voelde zich onheus bejegend door ambtenaren van de Sociale Dienst en waren daarom blij met de respectvolle houding van de professionals uit de Kanteling.

Op de vraag in hoeverre de Kanteling hun leven heeft veranderd, verschijnt er een gemêleerd beeld. Hoewel veel problemen opgelost zijn, was er niemand ‘probleemloos’ na de Kanteling. Een aantal problemen was niet op te lossen – zoals in geval van ernstige ziekte – en soms waren situaties te complex om snelle oplossingen te verwachten (schuldenproblematiek, verslaving, gezinsproblematiek). Dat neemt niet weg dat veel burgers van mening zijn dat de professional heeft bijgedragen aan de verbetering van hun situatie; zij menen dat zonder hem of haar hun leven geen positieve wending had gekregen. We zien bij deze burgers dat hun participatiegedrag op een constructieve wijze is veranderd na de Kanteling.

Er zijn ook burgers die nadrukkelijk positief zijn over de professional, maar tegelijkertijd weinig verbetering in hun situatie ervaren. Zij wijzen naar de onoplosbaarheid van hun problemen. Nog steeds zijn ze ziek, zijn ze bang om dood te gaan, bestaan er

huwelijksproblemen en familieconflicten of is er geen passende baan gevonden. Deze burgers hadden nauwelijks gebruik gemaakt van de aangeboden hulp of diensten, zoals relatiegesprekken, de bibliotheekpas, gratis sport- en kinderactiviteiten of sociaal raadswerk.

Dan zijn er nog enkele burgers die geen hulp van de professional accepteerden of lieten merken het zelf te willen oplossen. Zij zijn teleurgesteld dat ze niet de voorziening kregen waarop ze gehoopt hadden. Hun situatie is niet of nauwelijks veranderd; hier speelden voornamelijk financiële problemen en gezinsproblemen.

### *De kracht van de Kanteling*

We zien duidelijke verschillen in belevingen. Een meerderheid van de professionals lijkt zichzelf een bescheiden maar toch niet onbelangrijke rol toe te dichten. Tussen de burgers waren ook verschillen. Van de eerste groep burgers waren veelal niet alle problemen opgelost en toch ervoeren zij een verbetering van hun situatie. We kunnen niet zozeer spreken van het herstellen of het verdwijnen van ongewenste vraagstukken, omdat dit niet aan de orde was noch haalbaar. Deze burgers probeerden zich te verenigen met hun omstandigheden; oefenden met nieuwe vaardigheden; of zochten mogelijkheden om geleidelijk aan hun situatie te verbeteren. Voor de andere burgers gold dat zij geen gebruik wilden of konden maken van de ondersteuning vanuit de Kanteling. Deze burgers hebben na de Kanteling wel overzicht gekregen over hun situatie en het zelfinzicht nam toe. De uitkomsten bij de burgers lijken overeen te komen met de uitspraken van de professionals, wat wil zeggen, de invloed van de professional is begrensd maar soms troffen de burger en de professional elkaar op het juiste moment waardoor iets in beweging werd gezet.

De burgers die het meest positief waren over de resultaten van de Kanteling, ervoeren op dat moment ook een bepaalde noodzaak – misschien zelfs lijdensdruk – om hun problemen aan te pakken. Daarnaast beschikten zij mogelijk over bepaalde persoonlijke kenmerken waardoor zij in staat waren om de situatie een positieve wending te geven. Persoonlijke kenmerken die waardevol zijn om in moeilijke situaties staande te blijven, zijn bijvoorbeeld het vermogen om de situatie begrijpelijk te maken (*Verstehbarkeit*); om de situatie beheersbaar te maken (*Handhabbarkeit*) of om de situatie zinvol te maken (*Bedeutsamkeit*) (Antonovsky 1997). We zien bij deze burgers aanwijzingen dat zij over één of meerdere van deze kenmerken beschikten. Zij noemden bijvoorbeeld bronnen waaruit ze hoop of kracht haalden, zoals hun kinderen, het geloof of het leven.

Deze persoonlijke kenmerken en situationele factoren zijn moeilijk te forceren, ze zijn voor een groot deel afhankelijk van de mogelijkheden waarover iemand beschikt. Het bleek echter niet onmogelijk om de professional als bron te beschouwen waardoor situaties niet verslechterden en soms zelf positief veranderden. In de interviews vertelden sommige burgers dat ze dankzij de professional de moed niet hadden verloren, dat de zorgen lichter werden of dat ze eindelijk ‘gezien’ werden. De kracht van de Kanteling zit volgens deze burgers onder andere in de proactieve houding van de professionals die vasthoudend bleven in hun contacten naar hen. Daarbij hielpen het begrip, het vertrouwen en de psychosociale ondersteuning waardoor zij het gevoel hadden er niet alleen voor te staan. In sommige situaties gaf de professional het vertrouwen dat ze nodig hadden om zelf in actie te komen, zoals een baan zoeken of om verslavingszorg in te schakelen. Daarnaast werden deze burgers ook geholpen met de interventies zoals woningaanpassingen, schuldhulpverlening, bijzondere bijstand, opvoedondersteuning, een scootmobiel en dergelijke. Enkele burgers zijn na de Kanteling meer gaan participeren door bijvoorbeeld een dagactiviteit, betaald werk of vrijwilligerswerk.

Het bleef niettemin een complex vraagstuk in de Kanteling hoe de professional de burger kon bereiken om een andere weg in te slaan.

### ***8.6 Het waarmaken van de Kanteling***

Wat kunnen we concluderen na drie jaar Kantelen? In hoeverre is de Kanteling in de gemeente Haarlemmermeer geslaagd?

Wanneer we kijken naar de context waarin de pilot in 2009 van start ging, kunnen we bevestigen dat de Kanteling een omslag teweeg heeft gebracht. Echter, niet op alle organisatieniveaus en niet binnen alle geledingen in de gemeentelijke organisatie (voor wat betreft de Wmo en de Sociale Dienst). We beginnen met een terugblik op het begin van de pilot.

Om te ondervinden hoe de dagelijkse praktijk van het Wmo/Sociale Dienst-loket eruit zag, hadden we een aantal dagen meegekeken met de medewerkers. Tijdens de observaties werd duidelijk dat er nauwelijks tijd was voor de burger. Het wachtbankje zat vol met mensen en de medewerkers moesten vooral snel en efficiënt te werk gaan. Er was geen ruimte voor complexe vragen van burgers, anders zouden de wachttijden oplopen die digitaal werden bijgehouden en binnen de normtijden moesten blijven. De vragen van de burgers werden over het algemeen middels doorverwijzingen en formulieren beantwoord.

Zowel burgers als de professionals vonden de Kanteling een grote verbetering ten opzichte van deze situatie.

#### *Vertrouwen als voorwaarde*

Wanneer we verder kijken naar de beginsituatie, zagen we dat het management zich zorgen maakte over de risico's. Om iets ogenschijnlijk triviaals te noemen: men heeft zich maandenlang beziggehouden met visitekaartjes vanwege een mogelijke toename van bellers. Of iets anders, namelijk de vraag van het management of het team wel in staat was om de juiste invulling te geven aan de uitleg 'buiten de verordening maar binnen de Wmo'. Men sprak over scenario's waarin jacuzzi's werden aangevraagd. Achter deze discussies schuilt iets fundamenteels, namelijk het (gebrek aan) vertrouwen in professionals. Kennelijk had de Kanteling ook te maken met het loslaten van dichtgetimmerde werkprocessen en met het geven van vertrouwen en vrijheid.

Een andere discussie was of gemeentemedewerkers hulpverleners of dienstverleners zijn. Achteraf zou men zich kunnen afvragen of een strikte scheiding tussen deze twee rollen wenselijk was. Sterker, uit de interviews met de burgers en de gemeentemedewerkers bleek dat de rol van een 'sociaalwerker-achtige dienstverlener' een welkome invulling was. Ondanks de ongeruste geluiden vanuit het management bleek dat het team in staat was om op een verantwoorde wijze invulling te geven aan de Kanteling.

#### *Omslag bij de professionals*

De gemeentemedewerkers bevonden zich in een context waarin het systeemdenken als gangbare *frame* gold. De gemeentelijke organisatie streefde naar een efficiënte bedrijfsvoering waarin normtijden, doorlooptijden, kosten, processtappen nauwkeurig werden bijgehouden. Dit systeemdenken werd in de Kanteling losgelaten en van de gemeentemedewerkers werd gevraagd om ruimte te geven aan de leefwereld van de burger. Wanneer we niet slechts naar de individuele gemeentemedewerkers kijken, maar het team als uitgangspunt nemen, kunnen we voorzichtig concluderen dat de Kanteling in dit opzicht is



geslaagd. We hebben namelijk gezien dat binnen het team de professionals elkaar aanvulden waardoor een synthese van leefwereld en systeemdenken ontstond.

De doelstelling van de Kanteling is volgens de VNG: ‘de omslag van claim- en aanbodgericht werken in de Wmo naar vraag- en resultaatgericht werken. Het doel hiervan is dat niet langer de voorzieningen en hulpmiddelen centraal staan maar participatie en zelfredzaamheid’ (VNG 2012). Burgers zouden door de Kanteling minder snel een beroep moeten doen op de verzorgingsstaat, maar daarentegen meer moeten uitgaan van de eigen kracht en verantwoordelijkheid, al dan niet met hulp vanuit het sociaal netwerk. De professionals hadden hierin een taak, namelijk om ervoor te zorgen dat burgers deze alternatieve oplossingen zouden vinden.

In ons onderzoek streefden de professionals naar het vinden van passende ondersteuning ofwel een oplossing ‘op maat’ en we kunnen vaststellen dat de individuele voorziening niet meer centraal stond. De professionals beschouwden de individuele voorziening als slechts een deel van het arrangement, omdat daarnaast ook andere oplossingen werden aangereikt. Echter, de individuele voorzieningen werden niet minder dan voorheen geïndiceerd. In dit opzicht is de doelstelling van de Kanteling maar gedeeltelijk behaald.

Volgens de gemeentemedewerkers was het lastig om los te komen van de vanzelfsprekendheid om met voorzieningen als oplossing te komen. Zij waren het immers zo gewend en deze omslag voelde zelfs als ‘onnatuurlijk’. Daarnaast was de Wmo-verordening ook nog niet ingesteld op deze omslag, waardoor zij de juridische ondersteuning misten. Veel gemeentemedewerkers meenden dat zijzelf het ‘claimedrag’ in de hand hadden gewerkt. De gemeente heeft lange tijd gewerkt vanuit het aanbod (‘menukaart’ noemde een gemeentewerker dit) waardoor burgers vanzelf gingen vragen naar voorzieningen. Men zag in dat het meer tijd nodig had om dit te veranderen.

De professionals ervoeren wel een omslag in hun professionaliteit. Met name de integrale intakegesprekken (het zogeheten keukentafelgesprek) waren een nieuwe ervaring voor de gemeentemedewerkers. Sommigen vonden het een uitdaging om niet meteen in oplossingen te denken en de burger zelf te laten verwoorden wat zijn behoefte is. Bijna alle gemeentemedewerkers vertelden dat ze buiten de pilot ook probeerden dergelijke gesprekken te voeren door bijvoorbeeld naar dagbesteding, mantelzorg, de kwaliteit van het leven en het sociaal netwerk te informeren. Enkele gemeentemedewerkers wisten na de Kanteling van zichzelf dat zij geen hulpverlener wilden worden; liever bleven zij in de rol van dienstverlener. Desondanks hadden ze zich wel voorgenomen om in gesprekken voortaan rust en ruimte in te bouwen en niet direct oplossingen c.q. voorzieningen aan te dragen. De teamleden hadden van elkaar geleerd om situaties vanuit verschillende perspectieven te bekijken, ook de professionals van de partnerorganisaties. Zij vonden de Kanteling waardevol vanwege de opgedane kennis over bijvoorbeeld de voorwaarden aan het toekennen van bepaalde voorzieningen. Daarnaast hadden zij een positiever beeld gekregen over de gemeente. Alle professionals waren het eens dat de casuïstiekbijeenkomsten zoals in de Kanteling ook in hun reguliere werk moeten plaatsvinden. Iemand noemde het zelfs ‘de kracht van de pilot’. De professionals vonden het fijn om moeilijke casussen te delen, om samen te zoeken naar oplossingen, maar ook om elkaar scherp te houden. Verder hadden de professionals geleerd om sneller contact te zoeken met andere instanties; zo iemand sprak over ‘uit de comfortzone stappen’. Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat deze ontwikkelingen het resultaat waren van vier uur in de week; zoveel uur hadden de professionals namelijk voor de Kanteling gekregen.

### *Geen Kanteling in de organisatie*

Een omslag zoals bij deze gemeentemedewerkers vond niet bij iedereen plaats. De ingezette koersverandering – die geen voortzetting kreeg - zette in op meer ruimte voor de professional en op een nieuwe relatie tussen de gemeente en de burger. Die zouden volgens de beleidnota's nodig zijn om de decentralisaties goed te kunnen uitvoeren. De Kanteling leek daarom een goede voorbereiding op de nieuwe taken die naar de gemeente zouden komen.

In een evaluatierapport van de VNG ('De Kanteling: Lessen en Praktijken' 2012) wordt gewezen op de cultuuromslag binnen gemeenten die nodig is voor de Kanteling. Professionals moeten de ruimte krijgen om invulling te geven aan het eigen werkproces in interactie met de burger. Dit vraagt om een vertrouwensrelatie met de uitvoering (ibid., p.14). We zagen in ons onderzoek dat deze cultuuromslag in onze gemeente (nog) niet werd gerealiseerd. Het management leek erg vast te houden aan zijn verantwoordingsplichten; men vond het bijvoorbeeld erg belangrijk om in de Kanteling met de gangbare meetbare resultaten te werken. De vraag is of dit in deze initiatieffase wenselijk en mogelijk was geweest. Een ander gevolg van een te sterke verantwoordingsplicht voor de eigen opdracht, was dat het management onvoldoende leek af te stemmen op elkaar waardoor verschillende interne trajecten elkaar kruisten. Er waren tegenstrijdige plannen die uitgevoerd moesten worden door hetzelfde team uitvoerende gemeentemedewerkers. Volgens het ene plan zou dit team moeten werken als een specialist met deeltaken (de poortwachterfunctie) en volgens het andere plan als generalist zoals in de Kanteling. Uiteindelijk werd vanwege politieke redenen besloten om (voorlopig) te stoppen met de Kanteling. Het lijkt er vooralsnog op dat het heersende *frame* binnen de gemeente een belemmering was voor een verdere Kanteling. Hiermee doelen we op de politieke besognes, een organisatiecultuur volgens de New Public Management-richtlijnen en daardoor gericht op het beheersen en controleren van uitkomsten. Hoewel een beginnende omslag zichtbaar werd vanwege de transities in het Sociaal Domein, bleef een daadwerkelijke kentering uit.

Zonder de ondersteuning van het management zagen de gemeentemedewerkers het niet zitten om op eigen initiatief verder te gaan met de Kanteling. De professionals zagen gedurende de Kanteling dat de aandacht van het management tanende was waardoor een belangrijke voorwaarde voor de Kanteling wankelde. Een enkeling nam zich echter voor om tegen de stroom in alleen verder te gaan.

In de volgende paragraaf wordt een aantal overwegingen gegeven over de Kanteling. Deze overwegingen – en dilemma's – kunnen geïnterpreteerd worden als een reflectie op de conclusies die we tot nu toe hebben beschreven.

### **8.7 De betekenis van de Kanteling**

Aan het einde van deze studie willen we tot besluit enkele gedachten verwoorden over de laatste deelvraag: Welke betekenis kan gegeven worden aan het Kantelen als politiek-agogisch instrument? Gedurende het onderzoek heb ik geprobeerd om de Kanteling te begrijpen en heb daarbij voor mezelf ideeën gevormd. Tijdens die drie jaar heb ik als gevolg van nieuwe inzichten deze menigmaal moeten bijstellen of herzien. De onderstaande beschouwing is gebaseerd op mijn onderzoekmateriaal; tegelijkertijd staat mijn (voorlopige) einduitkomst over de betekenis van de Kanteling niet los van mijn persoonlijke indrukken en ervaringen. Om een consequente schrijfstijl aan te houden, zal het in de wij-vorm (pluralis modestiae) worden geschreven.

In hoofdstuk drie hebben we gesteld dat de huidige discussies over de Wmo geïnterpreteerd kunnen worden als een zoektocht naar een gedeelde moraal. Omdat de verzorgingsstaat naar verwachting door de decentralisaties en de bezuinigingen ingrijpend zal veranderen, is een herijking van de waarden in zorg en welzijn te verwachten. Deze laatste paragraaf kan daarom beschouwd worden als een bijdrage aan het herijkingsproces.

#### *Verwachtingen over de Kanteling*

In veel Wmo-documenten klinken ambities zoals het bereiken van eigen kracht, burgerkracht, eigen verantwoordelijkheid, samenredzaamheid, sociale kracht et cetera. Het appel vanuit de Wmo op zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid e.d. kan wellicht te hoge verwachtingen met zich meebrengen. Als gemeenten burgers daadwerkelijk 'in de eigen kracht' willen zetten, dan is het belangrijk om rekening te houden met het persoonlijke tempo van de burger. We hebben gezien dat een dergelijke omslag bij de burger gepaard ging met veel geduld en inzet van de professionals en zelfs dan lukte het niet altijd. Met behulp van de theorie van Antonovsky werd toegelicht dat het geen kwestie is van 'een knop omdraaien'. Het vooruitzicht dat professionals de burgers zelfredzaam gaan maken, doet geen recht aan de weerbarstige realiteit.

Men zou als tegenargument kunnen opwerpen dat de professionals zich in de pilot (te) vrijblijvend opstelden ten opzichte van de burgers. Er werden geen middelen ingezet zoals het verplichten van vrijwilligerswerk door middel van het korten op de Wwb-uikering. In de pilot had men ook niet de eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen verhoogd, zodat burgers werden gestimuleerd om alternatieve oplossingen te zoeken. In steeds meer gemeenten worden deze middelen wel gebruikt om de zelfredzaamheid af te dwingen.

Dit wordt niet alleen gedaan uit principiële overwegingen, maar ook om financiële redenen. De komende jaren zullen gemeenten minder geld te besteden hebben en tegelijkertijd meer taken erbij krijgen. De exacte bezuinigingen op zorg en ondersteuning zijn nog onderwerp van bespreking, maar naar alle waarschijnlijkheid zullen deze leiden tot minder geld voor onder andere huishoudelijke zorg, begeleiding, zorg en inkomensondersteuning voor chronisch zieken en gehandicapten. Het is aannemelijk dat er lacunes in de (huishoudelijke) zorg en (financiële) ondersteuning zullen gaan ontstaan.

Van een vrijblijvende opstelling is dan geen sprake meer. De vraag is daarom misschien niet hoe burgers kunnen veranderen, maar hoe professionals hierop kunnen inhaken. Hoe kunnen de professionals de burgers helpen om met deze lacunes om te gaan?

Als er minder materiële voorzieningen vanuit de Wmo voorhanden zijn, wordt naar onze verwachting de rol van de professionals belangrijker. In dit onderzoek waren die materiële voorzieningen namelijk nog wel beschikbaar, maar desondanks zagen we dat met name de rol van de professional van invloed was op de burgers. De toegang tot voorzieningen zal door de decentralisaties naar alle waarschijnlijkheid strenger worden en het bevorderen van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de burger is dan (nog meer) nodig, echter wel met ondersteuning van de professional. Uit ons onderzoek bleek dat de kans op verbetering van de leefsituatie (of het niet verergeren van de problematiek) groter werd naarmate de professional meer zichtbaar was.

#### *Complexiteit heeft regie en vertrouwen nodig*

In de Kanteling zagen we de complexiteit in verschillende gedaantes en op verschillende niveaus, die zich uitte in een verstrengeling tussen de burgers, de professionals en interne organisatieprocessen. Morin (2008) pleit ervoor om vanuit open systemen te denken vanwege

de onvoorspelbaarheid van de werkelijkheid. Rigide, bureaucratische modellen zouden niet geschikt zijn vanwege hun onvermogen om flexibel in te springen op de soms chaotische en tegenstrijdige werkelijkheid. Een belangrijke conditie in de Kanteling was de bekwaamheid om vanuit een open systeem te kunnen reageren, wat overigens niet altijd gebeurde.

Uit de interviews bleek dat voor veel burgers de bureaucratie van instanties complex was. De geïnterviewden wisten niet bij welke instellingen ze de juiste maatregelen konden treffen. Het was daardoor ondoorgrondelijk bij welk loket ze moesten zijn of waarom er een afwijzing volgde op hun aanvraag. Sommigen hadden – al dan niet zelf veroorzaakt - door administratieve fouten financiële problemen gekregen met als gevolg een korting op de Wwb-uitkering, oplopende betalingsachterstanden en zelfs dreigende uithuisplaatsingen. Als ze zich daarbij ook nog in een stressvolle situatie bevonden, was het lastig om staande te blijven. De heer Munk vertelde, zoals we zagen, over zijn gedachten van (zelf)moord als gevolg van oplopende frustraties. Deze ondoorgrondelijkheid was niet alleen een probleem voor burgers, maar ook voor de professionals. Er is te veel aanbod en te veel overlap, vertelde een professional. De vertakkingen op het gebied van zorg en welzijn zijn een onbedoeld gevolg van differentiatie in zorgarrangementen. Professionals werden specialisten op kleine gebieden en de overheid faciliteerde hierin door aparte regelingen toe te passen (De Swaan 1982, p.48). Er ontstaat – zo zagen we - een probleem als een burger afhankelijk is van verschillende arrangementen die onvoldoende met elkaar samenwerken. Iets dergelijks gebeurde bij de geïnterviewde mevrouw Specht die in een budgetregeling zat, maar geen geld meer ontving omdat door een onbekende reden haar rekeningnummer werd veranderd<sup>59</sup>. We zien hier de zogeheten paradox van differentiatie (Van der Loo & Van Reijen 1997).

De geïnterviewde burgers hadden niet alleen moeite met de bureaucratie van de instanties, maar zij hadden er tevens vaak geen vertrouwen meer in. De heer Munk was hier een voorbeeld van en hij was als gevolg hiervan naar eigen zeggen ‘een mens vol wrok geworden’. Het vertrouwen op abstracte systemen in plaats van op personen is een kenmerk van onze moderne tijd (Giddens 1991). Wanneer het vertrouwen beschaamd wordt of als de kennis van deze systemen niet meer toegankelijk is, kan dat volgens Giddens leiden tot onzekerheden en wantrouwen. Het is dan goed als de professional optreedt als een bemiddelaar tussen de verschillende werelden van leefwereld en het systeem. In dit geval was het een gemeentemedewerker die het vertrouwen van de heer Munk won. De gemeentemedewerker had hierin naar alle waarschijnlijkheid een voorsprong vanwege zijn toegang tot het gemeentelijke systeem.

### *De betekenis van de Kanteling*

Op basis van ons onderzoek concluderen we dat de Kanteling van de Wmo benaderd kan worden als een politiek-agogisch instrument. Niet om burgers fatsoenlijk te maken of om een bepaalde ethiek op te leggen (Trommel 2010; Van Zilfhout 2010; RMO 2013), maar om ze passende ondersteuning te bieden bij de complexiteit van het dagelijkse bestaan. Gewoon ‘meedoen’ zoals de Wmo beoogt, bleek voor een aantal burgers in ons onderzoek al een complexe aangelegenheid, laat staan dat zij in staat waren om actief te participeren in de samenleving of zorg te verlenen aan anderen (‘affectief burgerschap’). Nuance in de ambities en idealen van de Wmo zou daarom gerechtvaardigd zijn, omdat met ‘meedoen’ ook bedoeld

---

<sup>59</sup> Hierdoor bouwde ze een huurachterstand op. Haar telefoon werd afgesloten zonder dat ze het wist, waardoor ze niet meer bereikbaar was voor de sociaal raadslid die hulp bood bij administratie. De administratie bleef liggen en dus verstreek het termijn waarop ze bezwaar kon maken tegen bepaalde besluiten van de gemeente. Pas toen de gemeentemedewerker uit de Kanteling haar sprak - na eerst een aantal keer tevergeefs langs haar huis te zijn gegaan - werd duidelijk wat er gebeurd was (zie verder hoofdstuk 7).

wordt dat er rekening wordt gehouden met de behoeften en persoonskenmerken van de aanvrager (zie artikel 4 van de wettekst Wmo<sup>60</sup>). Meedoen krijgt dan de connotatie van 'leefbaar houden' of 'geen verslechtering van de situatie'. Meedoen aan de samenleving lijkt in het huidige discours vooral een morele plicht, maar meedoen is (ook) een sociaal grondrecht<sup>61</sup>. In hoofdstuk drie wezen we op het verband tussen de Wmo en de theorie van Durkheim. Niet-meedoen is vanuit het perspectief van Durkheim geen optie: 'we kunnen de samenleving niet willen verlaten, zonder te willen ophouden mensen te zijn' (Durkheim 1906/1977, p.87). 'Hechten aan een samenleving', zo schrijft hij verder, 'dat betekent, hechten aan het sociale ideaal'. Ofwel: 'verbonden zijn aan de mens als mens' (ibid., p.85). Of iemand nou wil of niet, hij behoort tot de samenleving. De enige vraag is daarom: 'in welke samenleving wil hij leven?' (ibid., p.87). Met de gedachte dat niet-meedoen onmogelijk is, wordt ons inziens de sociale moraal zichtbaar in de zoektocht van de overheid hoe zij burgers kan helpen om in de complexe samenleving mee te doen.

We hebben gezien dat de hulpverleners of sociaal werkers van de partnerorganisaties al streven naar deze ambitie. De mantelzorgconsulenten, de maatschappelijk werkster en de ouderadviseurs uit het team vertelden dat de Kanteling weinig wezenlijks nieuws voor hen bracht. Het was echter wel nieuw voor de gemeentemedewerkers om op deze manier te werken, namelijk om vanuit een politiek-agogisch inzicht de burger te benaderen en ondersteuning te bieden bij het leefbaar houden van hun situatie. Het lijkt daarom raadzaam om niet alleen sociaal werkers, maar ook gemeentemedewerkers te betrekken bij de politiek-agogische opdracht die de Wmo met zich meebrengt. Het inzetten van gemeentemedewerkers vanuit een politiek-agogische visie is nodig om burgers te begeleiden in de vaak complexe systeemwerelden. Er is iemand nodig die zowel de leefwereld van burgers kan begrijpen als de regels van het systeem kent. Of anders gezegd, een professional (de gemeentemedewerker en de sociaal werker) die vanuit normatieve professionaliteit handelt en tegelijkertijd de technisch rationele spelregels beheerst. Deze professional is gericht op contextueel handelen waardoor zowel 'de binnenwereld van de persoon' als ook omgeving en de situatie van de hulpvrager deel uit maken van een veranderproces. In hoofdstuk drie schetsten we een nieuwe werkwijze door de lokale overheid vanwege de gefragmenteerde en complexe werkelijkheid. De lokale overheid krijgt – in reactie op haar terugtrekkende rol in het organiseren en toekennen van materiële voorzieningen – hierdoor een andere taakinving. Niet alleen vasthouden aan de systeemlogica's, maar ook de aansluiting proberen te vinden bij de leefwereld van de burger om de zorgtaken binnen het overheidsdomein zo goed mogelijk uit te voeren, wordt ons inziens haar nieuwe opdracht (zie ook Van der Lans 2012).

#### *Een nieuwe taakinving voor de gemeentemedewerker*

In dit onderzoek is gebleken dat de materiële vraag aan het Wmo/Sociale Dienst-loket niet los te zien is van de leefwereld van de burger. Het zoeken naar passende ondersteuning voor de burger lijkt daarom te beginnen met een professional die in staat is zich te bewegen in en tussen deze twee werelden. Wij menen dat voor de gemeentemedewerker een belangrijke rol is weggelegd in de uitvoering van de Kanteling. Hoewel er bedenkingen bestaan om gemeentemedewerkers deze rol te geven (zoals het gelijkheidsbeginsel dat in het geding zou kunnen komen en te weinig expertise), zijn er ook argumenten die ervoor pleiten om gemeentemedewerkers wel een prominente(re) positie in de Kanteling te geven. De gemeentemedewerkers zijn vaak het eerste aanspreekpunt voor burgers die met vragen komen

---

<sup>60</sup> Zie [http://www.rechtopwmo.nl/wetteksten/show?artikel\\_id=2714](http://www.rechtopwmo.nl/wetteksten/show?artikel_id=2714) (geopend augustus 2013)

<sup>61</sup> Zie het artikel 'Burgerschap voor iedereen' (2011) van Femke Halsema waarin zij betoogt dat de sociale grondrechten de uitwerking zijn van artikel 1. 'Oneigenlijke achterstelling als gevolg van ongelijke inkomens, opleidingsniveau en kansen moet worden bestreden' (p. 34)

rondom zorg, huisvesting, inkomen, werk, bijstand, schulden en dergelijke. Deze vragen zullen naar alle waarschijnlijkheid toenemen als de decentralisaties gerealiseerd zijn. Het doorverwijzen van burgers naar het juiste loket is niet voor iedere burger een adequate interventie. Het zou daarom goed zijn om de ambtelijke dienstverlening en het overig sociaal werk meer te laten integreren. Volgens de VNG blijkt uit de Kanteling dat de uitvoerende gemeentemedewerker een cruciale rol heeft in de cultuuromslag die de transities met zich meebrengen (VNG & Transitiebureau 2013). De gemeentemedewerker moet daarom op ‘de juiste momenten kunnen stimuleren, regievoeren, loslaten en samenwerken’. Hoewel hun positie onmisbaar is, concludeert het Transitiebureau dat gemeentemedewerkers ‘relatief beperkt ondersteund en gecoacht worden om deze veranderde mindset te kunnen maken’ (ibid., p.38). We zagen dat de gemeentemedewerkers behoefte hadden aan bewegingsvrijheid om hun competenties te laten zien en zo nodig te vergroten. Wanneer ontplooiingsmogelijkheden ontbreken vanwege tijdsdruk en dwingende taakafbakening, heeft dat nadelige gevolgen voor de burger en de uitvoerende gemeentemedewerkers. Het is volgens ons daarom belangrijk dat gemeenten hier oog voor hebben als zij willen inspelen op de nieuwe ontwikkelingen in de decentralisaties.

Uit ons onderzoek bleek dat de meeste gemeentemedewerkers deze nieuwe rol van betrokken ambtenaar konden vervullen, onder andere dankzij de opzet van de pilot. In de Kanteling was hun deelname van grote meerwaarde omdat zij kennis en toegang hadden tot zowel systeemgerelateerde vraagstukken als de leefwereld van de burger. Veel systeemvragen werden binnen de gemeentelijke organisatie behandeld en de sociaal werkers misten deze directe ingang. De vrees voor willekeur van de gemeentemedewerker is een begrijpelijke zorg, maar uit dit onderzoek bleek dat de subjectieve benadering juist in het voordeel was van de burgers. Niet vanwege het verstrekken van meer voorzieningen (dit gebeurde overigens ook niet minder dan normaal), maar vanwege de afstemming op de unieke situatie van de burger en de psychosociale ondersteuning en de proactieve houding van de gemeentemedewerkers.

De Kanteling beoogt passende ondersteuning en maatwerk van de Wmo. Hierdoor zou de context zwaarwegender moeten worden, ofwel ‘de menukaart van voorzieningen’ moet van tafel. Het verkrijgen van inzicht in de context is voor de gemeentemedewerkers een voor de hand liggende taak, omdat zij ook betrokken zijn bij de aanvragen voor voorzieningen. Sommige gemeenten besteden dit uit aan consultants via detacheringbureaus. De vraag is of iedere consultant of gemeentemedewerker ingezet kan worden voor de vraagverheldering (het keukentafelgesprek). Een aantal gemeentemedewerkers uit ons onderzoek kwam namelijk tot de conclusie dat sommige aspecten van de Kanteling niet bij hen pasten. Ditzelfde zou ook voor andere gemeentemedewerkers of gedetacheerde Wmo-consulenten kunnen gelden die bezig zijn met de Kanteling. Niet iedereen heeft affiniteit met een sociaal werker-achtige invulling van de ambtelijke dienstverlening.

#### *De gemeentemedewerker als generalist in zelfsturende teams*

De Kanteling leent zich volgens ons niet voor een smalle taakopvatting. Vanuit het perspectief van de burger wordt de hulpvraag niet geformuleerd in termen van instellingen of loketten, maar in een beschrijving van een probleem dat opgelost moet worden. Er is daarom een professional (zowel gemeentemedewerkers als sociale werkers) nodig die de regie naar zich toetrekt en overzicht houdt over de ingezette interventies. We geven hieronder onze ideeën over een nieuwe taakinfilling van de gemeentemedewerker.

De generalist kan omschreven worden als ‘een professional die van alle markten thuis is; niet te diepgravend problemen zoekt en die (in samenhang) beantwoordt’ (Scholte en Sprinkhuizen 2012). We hebben in ons onderzoek gezien dat de gemeentemedewerkers zich als regievoerder/generalist bezighielden met onderwerpen die buiten de eigen expertise lagen. Dit betekende overigens niet dat zij alles zelf uitvoerden. De regievoerder signaleerde welke knelpunten er waren en zette deze vervolgens uit naar andere instellingen die wel over de specialistische kennis bezaten. Als bijvoorbeeld de financiële administratie van de burger niet op orde was, riep de regievoerder de hulp in van de zogeheten formulierenbrigade. Of toen er opvoedproblemen werden gesignaleerd, werd er een gezinsbegeleider ingezet.

De ‘knip’ tussen het keukentafelgesprek en het toekennen van voorzieningen is een punt van discussie. Moet de gemeentemedewerker die het keukentafelgesprek voert ook beslissen of iemand een voorziening krijgt toegewezen? Met het oog op het behoud van de professionele vertrouwensband tussen de professional en de burger, heeft een ‘knip’ ons inziens de voorkeur. In de pilot werd volgens deze methode gewerkt, zodat de burger begreep dat de regiehouder een beperkte invloed had op een eventuele toekenning. Hierdoor bleef de relatie met de professional ‘zuiver’ en was er ruimte voor andere zaken naast de aanvraag voor een voorziening. Uit ons onderzoek bleek verder dat de samenwerking en casuïstiekbespreking met de specialisten wezenlijke onderdelen van de Kanteling waren. Het is volgens ons van belang om de taken van de regiehouder/generalist af te bakenen omdat er specialistische kennis aanwezig is bij anderen. Bij sommige gemeentemedewerkers in de pilot veroorzaakte hun nieuwe rol gevoelens van onzekerheid, omdat de hulpvraag niet binnen hun expertise lag. De bedoeling was echter niet om de interventies zelf uit te voeren. De nieuwe rol van de gemeentemedewerker vraagt vooral om kennis over mogelijkheden rondom specialistische interventies.

De betrokkenheid van de professionals, werd als één van belangrijkste competenties genoemd door de burgers. Als de specialist aan zet was, kon de regiehouder weliswaar even uit beeld verdwijnen, maar wel met het idee dat er contact bleef met de burger. Hoelang de regiehouder op de achtergrond aanwezig moet blijven, was regelmatig onderwerp van overleg tijdens de casuïstiekbesprekingen. Hier was geen eenduidig antwoord op. We kunnen daarom stellen dat de regiehouder moet zoeken naar balans tussen zijn eigen optreden en de ruimte van de specialist, om te voorkomen dat men in elkaars vaarwater komt. Daarbij komt de vraag naar voren ‘hoe diep’ de passende ondersteuning moet gaan, om te voorkomen dat gemeentemedewerkers te therapeutisch worden. Uit ons onderzoek bleek dat de verhouding tussen dienstverlening en hulpverlening aan het begin van de pilot meer naar hulpverlening neigde, en later een meer pragmatische insteek kreeg. Het zoeken naar evenwicht tussen betrokkenheid en pragmatisme zal daarom onderdeel zijn van de nieuwe taakinvulling voor de gemeentemedewerkers.

De ‘nieuwe’ gemeentemedewerker als regievoerder/generalist blijft op afstand betrokken, houdt contact met de burger om op de hoogte te blijven hoe de ingezette trajecten verlopen en neemt zo nodig contact op met de specialistische professionals. De rol van regievoerder in ons onderzoek had veel voordelen, omdat instellingen langs elkaar werkten of vanwege zaken die niet opgemerkt werden door de specialistische professionals. De regievoerder trad dan op namens de burger, omdat hij/zij soms eerder ingang kreeg dan de burger. Sommige instellingen wilden geen informatie geven vanwege de privacyregels, zodat bij de integrale intakegesprek gewerkt werd met een toestemmingsformulier dat dit probleem gedeeltelijk kon opvangen. De gevoeligheden rondom de privacy van burgers als gevolg van de decentralisaties zullen waarschijnlijk voor gemeenten en andere organisaties nieuwe

richtlijnen met zich meebrengen. De angst bestaat dat de samenwerking tussen de partijen zich tegen het belang van de burger kan keren. Tijdens de pilot speelde dit vraagstuk nauwelijks omdat alles met toestemming van de burger plaatsvond.

In de Kanteling wordt gestimuleerd om nieuwe vormen van oplossingen te bedenken (VNG (2010) 'Het arrangement in de Wmo'). Er zijn naar aanleiding van de pilot geen ideeën ontstaan voor nieuwe arrangementen. Dit bleek niet nodig te zijn. De professionals informeerden elkaar over het aanbod in zorg en welzijn en dit aanbod bleek zo groot te zijn, dat de professionals voldoende konden putten uit de bestaande mogelijkheden. Het is daarom niet ondenkbaar, zeker in grote gemeenten, dat alle mogelijkheden op het gebied van zorg en welzijn onvoldoende bekend zijn bij alle partijen.

Zoals we eerder zagen vonden de professionals de overlap en het aanbod van mogelijkheden op het gebied van zorg en welzijn groot. Door de multidisciplinaire samenwerking kwam er meer inzicht in de specialistische interventies. De teamleden wisten steeds beter bij welke organisatie zij moesten zijn om een specifieke hulpvraag beantwoord te krijgen. De drempel om contact te zoeken met andere professionals werd door de samenwerking minder hoog ervaren. Met name het persoonlijk contact leverde veel op, meer dan alleen de namen van organisaties of instellingen. De samenwerking in het team bleek veel voordelen op te leveren. Dankzij de samenwerking hield men elkaar scherp, zocht men feedback, werden casussen van verschillende kanten belicht et cetera. In het ideale geval zou er ons inziens sprake zijn van een zelfsturend team. Hierin is de zoektocht een gezamenlijk proces en krijgt de rekenschap naar het management een andere betekenis. De professionals zijn dan als team 'eigenaar' van het proces en houden zichzelf verantwoordelijk voor het resultaat. Hoewel in de Kanteling het Team Zelfregie niet geheel zelfsturend was, zagen we wel al de vruchten van een dergelijke werkwijze. Vooral de gemeentemedewerkers ondervonden een verschil met hun reguliere werkzaamheden. Zij waren nu meer autonoom en hadden meer plezier in hun werk. Deze aanpak kwam ook de burgers ten goede, omdat de burgers minder last hadden van bureaucratie en rechtstreeks contact hielden met dezelfde regiehouder. Zelfsturende teams zien we steeds vaker, bijvoorbeeld in de thuiszorg. Ook het idee van regiehouder is op meerdere terreinen al bekend, zoals in de jeugdzorg waar men met regisseurs gaat werken<sup>62</sup>. Een risico is wel dat er een nieuwe laag in de eerste lijn gaat komen als iedere organisatie met een eigen regisseur/generalist/regiehouder gaat komen (Sprinkhuizen 2013). De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg adviseert daarom voor zogeheten lokale multidisciplinaire basiszorgteams met daarin huisartsenzorg, verpleegkundige zorg en maatschappelijk werk als kerndisciplines<sup>63</sup>. Hiermee zouden versnippering en het ontbreken van regie voorkomen kunnen worden. Er was in onze pilot weinig bezorgdheid voor overlap of dubbel werk, omdat de teamleden van de partnerorganisaties als contactpersoon functioneerden binnen hun eigen organisatie. Op deze manier werden in de gemeente meerdere zorg- en welzijnteam aan elkaar gesmeed via de gemeentemedewerkers.

Op de vraag welke organisaties nodig zijn voor de Kanteling, maken we gebruik van de ervaringen uit de pilot. Hieruit blijkt dat de professionals tevreden waren over de deelname van verschillende front- en backoffices van gemeentelijke afdelingen. Vooral de samenwerking tussen de Wmo en de Wet Werk en Bijstand verbeterde, wat in het voordeel van de burgers was omdat zij vaak van beide wetten gebruik maakten. De professionals misten in het team iemand die kennis had over bijzondere bijstand, omdat veel burgers met financiële vragen kwamen. Daarnaast miste men de aansluiting met instanties die zich

---

<sup>62</sup> Volkskrant 14 mei 2013

<sup>63</sup> <http://www.rvz.net/publicaties/bekijk/regie-aan-de-poort> (geopend oktober 2013)



bezighielden met jeugd- en gezinsproblematiek, zodat gezocht werd naar samenwerkingsmogelijkheden via sleutelfiguren in het Centrum voor Jeugd en Gezin. De deelname van de welzijnorganisaties aan de pilot was afgestemd op vraagstukken van ouderen, mantelzorgers en chronisch beperkten. De ervaring was dat hun gezamenlijke expertise een breed terrein besloeg die voldoende was om de doelgroep uit de Kanteling van dienst te zijn. Met het oog op de toekomstige ontwikkelingen zal naar alle waarschijnlijk de aanwezigheid van expertise uit de GGZ onmisbaar zijn voor gemeentemedewerkers. Intensievere contacten – hetzij in teamverband, hetzij inzetbaar als contactpersoon en als specialist – zouden tot de mogelijkheden kunnen horen.

#### *Verandering van politieke structureren*

De rol van de gemeentelijke politiek is eigenlijk geen deel van ons onderzoek, maar desondanks zouden we graag een aantal gedachten willen delen. Uit ons onderzoek bleek dat de geringe bewegingsvrijheid van de gemeentemedewerkers (ook) samenhang met de eisen die het management opgelegd kreeg. Deze eisen zijn uiteindelijk politiek van aard. De gemeentemedewerkers voeren uit wat de gemeenteraad beslist en de wethouder is eindverantwoordelijke. Deze constructie vereist dat de gemeentemedewerkers de juiste informatie aan de wethouder geven, omdat de gemeenteraad als controlerende macht hier recht op heeft. Dat het soms misgaat, bleek uit ons onderzoek<sup>64</sup>.

We kunnen stellen dat er een spanningsveld kan ontstaan rondom het verschaffen van informatie. De politieke positie van de wethouder is afhankelijk van de informatievoorziening door de gemeentemedewerkers. Het risico bestaat dat de gemeentemedewerkers informatie achterhouden of verfraaien vanwege de politieke lading. Voor de raadsleden heeft dat een nadelig effect, omdat zij als volksvertegenwoordigers goed geïnformeerd willen worden.

Wij menen dat de dialoog over de Wmo en de decentralisaties niet alleen in de raadszaal zou moeten plaatsvinden, maar ook daarbuiten. De voeding voor het politieke debat bestaat namelijk ook uit niet-wettelijke morele waarden (Woldring 2004, p.62) en uit ervaringen over de dagelijkse praktijk. Om de kwaliteit van de informatiestroom (en dus van het beleid) te verbeteren, zou er ons inziens meer rechtstreeks contact moeten komen tussen de gemeenteraad en uitvoerende gemeenteambtenaren<sup>65</sup>. In veel gemeenten verschaffen de beleidsambtenaren regelmatig informatie aan de gemeenteraad. Het is echter niet gebruikelijk dat uitvoerende gemeentemedewerkers de gemeenteraadsleden inlichten over hun werkzaamheden. De afstand tussen beleid en uitvoering wordt op deze manier in stand gehouden. Het zou daarom ons inziens een goede ontwikkeling zijn als uitvoerende gemeentemedewerkers wel de ruimte krijgen om informatie te verstrekken aan gemeenteraadsleden, zonder dat het meteen een politieke lading krijgt waardoor de positie van de wethouder in gevaar kan komen. En zonder – zoals in het onderzoek een aantal keer voorbij kwam – dat men bang hoeft te zijn voor een interne ‘afrekencultuur’.

De decentralisaties vragen om meer democratische controle, volgens de Algemene Rekenkamer (brief aan de minister van BZK op 15 mei 2013). Meer bevoegdheden naar

---

<sup>64</sup> Een afdeling bleek niet goed te functioneren, maar het management had de wethouder kennelijk onvoldoende geïnformeerd. De wethouder besloot vervolgens om de desbetreffende manager te schorsen

<sup>65</sup> Deze gedachte is gebaseerd op het artikel van Roel Bekker (voormalig secretaris-generaal) ‘Over hekrunderen, politici en ambtenaren’ (2010) waarin hij pleit voor het afschaffen van de ambtenarenstatus. Hij schrijft onder andere: ‘Wat is er tegen om ambtenaren veel vaker en zonder de minister als chaperon de kamer informatie te laten verschaffen (...). Het geeft bovendien ambtenaren een gezicht, verbetert de kwaliteit van informatie en brengt de minister niet in de nadelige, de verwachtingen veel te hoog opschroevende positie te moeten doen alsof hij of zij alles weet’ (p. 25)

gemeenten, betekent ook lokale verantwoording. Hiervoor zijn ook sterke gemeenteraden nodig die hun democratische controle goed kunnen uitvoeren (ibid.). Dit pleit ook voor meer contact tussen uitvoerende gemeentemedewerkers en de gemeenteraadsleden, namelijk vanwege het belang van de lokale democratie. Als uitvoerende ambtenaren vrij kunnen spreken met raadsleden geeft dat meer vertrouwen in de politiek en kunnen burgers daarnaast op deze manier meer betrokken worden bij de voorbereiding en uitvoering van beleid. Met het oog op de beleidsvrijheid die gemeenten krijgen in de decentralisaties, kan de samenwerking tussen burgers en uitvoerende ambtenaren een bijdrage leveren aan een goede invulling van de decentralisaties.

## **Bijlage1: Cijfers over gemeente Haarlemmermeer<sup>66</sup>**

### **Bevolking naar leeftijd per 1 januari 2006 - 2013**

<b>leeftijd</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
0 - 4	10.076	10.104	10.100	9.904	9.630	9.273	8.946	8.430
5 - 9	9.271	9.682	9.972	10.212	10.267	10.313	10.236	10.080
10 - 14	8.560	8.612	8.737	8.940	9.189	9.484	9.725	9.918
15 - 19	7.921	8.322	8.586	8.669	8.737	8.709	8.726	8.793
20 - 24	6.723	6.869	7.011	7.183	7.365	7.524	7.753	7.946
25 - 29	7.679	7.735	7.707	7.555	7.274	7.023	6.916	6.919
30 - 34	10.612	10.249	9.719	9.246	8.857	8.620	8.283	7.974
35 - 39	13.031	13.265	13.309	12.911	12.163	11.295	10.628	9.926
40 - 44	12.292	12.659	12.918	13.010	13.238	13.362	13.249	13.127
45 - 49	10.191	10.686	11.093	11.610	12.025	12.388	12.627	12.749
50 - 54	9.157	9.265	9.426	9.624	9.798	10.089	10.496	10.898
55 - 59	9.267	9.064	8.900	8.788	8.859	8.967	9.024	9.140
60 - 64	6.194	7.086	7.853	8.330	8.685	9.018	8.704	8.517
65 - 69	4.754	4.949	5.156	5.463	5.711	5.871	6.714	7.379
70 - 74	3.546	3.653	3.820	4.038	4.208	4.406	4.585	4.736
75 - 79	2.685	2.793	2.937	2.944	3.042	3.155	3.269	3.378
80 - 84	1.945	1.985	2.016	2.020	2.072	2.112	2.211	2.341
85 eo	1.259	1.330	1.423	1.581	1.705	1.802	1.870	1.911
<b>totaal</b>	<b>135.163</b>	<b>138.308</b>	<b>140.683</b>	<b>142.028</b>	<b>142.825</b>	<b>143.411</b>	<b>143.962</b>	<b>144.162</b>

### **Aantal huishoudens in Haarlemmermeer met lage inkomensgrens, 2007 – 2010**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
huishoudens onder lage-inkomensgrens	2.650	2.750	2.840	2.910
huishoudens onder 105% van het sociaal minimum	2.900	2.900	2.970	3.180
kinderen in gezinnen onder 105% van het sociaal minimum	1.660	1.530	1.880	1.880

<sup>66</sup> bron: website Gemeente Haarlemmermeer geopend mei 2013

[http://www.haarlemmermeer.nl/Over\\_Haarlemmermeer/Onderzoek\\_feiten\\_en\\_cijfers/Haarlemmermeer\\_in\\_cijfers](http://www.haarlemmermeer.nl/Over_Haarlemmermeer/Onderzoek_feiten_en_cijfers/Haarlemmermeer_in_cijfers)

### Gemiddeld huishoudensinkomen (x 1000), 2005 – 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Nederland</b>	<b>29,4</b>	<b>30,6</b>	<b>32,6</b>	<b>33,1</b>	<b>33,3</b>	<b>33,2</b>
<b>Haarlemmermeer</b>	<b>34,6</b>	<b>35,9</b>	<b>38,6</b>	<b>39,7</b>	<b>39,4</b>	<b>39,4</b>
<b>Hoofddorp</b>	<b>34,4</b>	<b>35,8</b>	<b>37,6</b>	<b>39,1</b>	<b>39,2</b>	<b>39,0</b>
Hoofddorp Dorp	33,3	34,9	35,7	38,6	37,4	36,5
Hoofddorp Graan voor Visch	30,7	31,6	33,1	34,3	35,7	34,6
Hoofddorp Pax	37,4	37,0	39,2	39,4	40,5	40,1
Hoofddorp Bornholm	34,0	34,9	36,5	37,2	36,9	37,5
Hoofddorp Overbos	32,0	33,5	35,2	36,2	36,6	36,5
Hoofddorp Toolenburg	34,9	36,5	39,2	39,9	39,9	40,3
Hoofddorp Floriande	35,9	38,1	39,3	41,4	41,9	42,3

### Aandeel niet werkende werkzoekenden in de beroepsbevolking, 2001 - 2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beroepsbevolking (15 t/m 64 jaar)	78.881	82.370	85.220	88.296	90.953	93.06	94.888	96.522	96.926	97.001	96.995	96.406
Aantal niet-werkende werkzoekenden	1.654	1.679	1.899	2.908	3.313	3.236	2.648	1.901	1.784	2.791	2.616	2.351
Aandeel nw-werkzoekenden in de beroepsbevolking	2,09	2,04	2,23	3,29	3,64	3,48	2,79	1,97	1,84	2,88	2,70	2,44

## **Bijlage 2: Overzicht van de geïnterviewde burgers.**

De namen zijn fictief gemaakt ter bescherming van de privacy.

**Mevrouw Amba:** 44 jaar, ze is gescheiden en heeft drie kinderen. Mevrouw is geboren in Suriname en woont 20 jaar in Hoofddorp. Ze heeft Havo gedaan en werkt nu fulltime in een winkel.

**Mevrouw Amina:** 53 jaar. Geboren in Somalië en heeft daar als lerares gewerkt. Ze woont 13 jaar in Nederland. Mevrouw is weduwe en heeft 7 kinderen waarvan 3 nog thuis wonen. Mevrouw ontvangt een Wwb-uitkering.

**Mevrouw Van Doorn:** 73 jaar, woont vier jaar in Hoofddorp. Mevrouw heeft huishoudschool gedaan. Ze is getrouwd en samen hebben ze twee kinderen. Mevrouw heeft een Nederlandse nationaliteit.

**De heer Van Doorn:** 74 jaar en echtgenoot van mevrouw Van Doorn. De heer heeft een Nederlandse nationaliteit. Hij heeft veertig jaar als hovenier gewerkt en is nu met pensioen.

**Mevrouw Kwasiba.** 46 jaar, ze is alleenstaand. Mevrouw is in Suriname geboren en woont 20 jaar in Hoofddorp. Ze heeft een Mbo-opleiding gevolgd en ontvangt nu een WIA-uitkering met een aanvullende uitkering van de gemeente. Ze heeft drie kinderen waarvan de jongste (12 jaar) nog thuis woont.

**De heer Munk:** 55 jaar en hij is alleenstaand en heeft geen kinderen. De heer woont 35 jaar in Hoofddorp en heeft een Nederlands nationaliteit. Hij is Hbo/universitair geschoold. De heer werkt nu als taxichauffeur.

**Mevrouw Neith:** 61 jaar, weduwe. Ze is geboren in Egypte en heeft daar een opleiding tot accountant gevolgd. Mevrouw woont 24 jaar in Nederland. Ze heeft drie uitwonende kinderen en een thuiswonende zoon. Mevrouw ontvangt een Wwb-uitkering.

**Mevrouw Nesterko,** 40 jaar, ze is getrouwd (haar echtgenoot is ernstig ziek), samen hebben ze twee kinderen. Mevrouw woont 15 jaar in Haarlemmermeer. Ze heeft een Nederlandse nationaliteit. Mevrouw heeft een Mbo-opleiding gevolgd en werkt 36 uur in de week.

**De heer Peja:** 65 jaar en is getrouwd. Samen hebben ze twee kinderen. De heer is nu met pensioen en heeft hovenierswerk gedaan. Hij is “geboren en getogen” in Haarlemmermeer. Zijn vrouw is ernstig ziek.

**Mevrouw Specht:** 44 jaar, alleenstaand en heeft twee dochters van 14 en 17 jaar. Ze woont 25 jaar in Hoofddorp. Mevrouw heeft een Mbo-opleiding gevolgd en is volledig afgekeurd. Ze ontvangt een WAO-uitkering.

**Mevrouw Suri:** 53 jaar, geboren in Iran. Ze is gescheiden (in Iran) en woont 9 jaar in Nederland waarvan 6 jaar in Hoofddorp. Mevrouw heeft één zoon in Iran. Ze heeft een

kappersopleiding in Nederland gevolgd, maar nooit gewerkt. Mevrouw ontvangt een Wwb-uitkering.

**Mevrouw van der Vlist:** 57 jaar, gescheiden, vier kinderen waarvan de jongste zoon van 18 jaar nog thuis woont. Ze heeft universitaire studie gedaan (wiskunde) en een HBO studie (Theologie, niet afgerond). Ze woont 37 jaar in Haarlemmermeer. Mevrouw ontvangt een Wwb-uitkering.

**De heer en mevrouw Westerfield:** mevrouw is 72 jaar en meneer is 78 jaar. Meneer heeft als taxichauffeur gewerkt. Mevrouw heeft in het verleden kort gewerkt. Meneer heeft één zoon uit z'n eerste huwelijk. Ze wonen vanaf '70 in Haarlemmermeer.

**Mevrouw van Zilt:** 80 jaar en mevrouw heeft een Nederlandse nationaliteit. Ze is gescheiden en heeft drie kinderen waarvan de dochter is overleden. Ze woont dertig jaar in Hoofddorp. Mevrouw heeft een Hbo-opleiding afgerond en ontvangt een AOW-uitkering.

### **Bijlage 3: Itemlijst diepte-interviews voor burgers die aan de pilot meededen.**

- 1) Kennismaken en achtergrond pilot uitleggen
  - Mezelf voorstellen en refereren naar de intake in het gemeentehuis
  - Vertellen waar het interview over zal gaan
  - Vragen of het interview opgenomen mag worden
  
- 2) Persoonlijke gegevens (aan de hand van de intake)
  - Huishoudsituatie (hoeveel personen, wie zijn de huisgenoten)
  - Leeftijd, burgerlijke staat, arbeidssituatie, opleiding, hoeveel uur werk of opleiding
  - Hoe lang woont u in Gemeente Haarlemmermeer, woongeschiedenis
  - Religie
  
- 3) Vragen naar situatie ten tijde van de intake
  - Hoe wist u van het bestaan van het Wmo-loket?.
  - Bent u al bekend met de Wmo?
  - Wat waren uw verwachtingen?
  - Wat vond u van de spreekruimte?
  - Hoe ging het toen met u? (mate van welzijn op schaal van 1 tot 10)
  - Welke problemen zijn toen ter sprake gekomen? (concrete problemen, problemen met instanties, persoonlijke problemen, problemen in omgang met anderen)
  - Wie heeft dit probleem aangedragen?
  - Welk probleem vond u het belangrijkste?
  
- 4) Vragen naar de interventies per probleem
  - Waaruit bestonden de interventies? (informatie, praktische dienstverlening, praten, hulp om gedrag of relatie te veranderen, doorverwijzing of anders)
  - Hoelang moest u wachten op de interventies?
  - Wat moest u zelf doen aan de oplossing? (betrokkenheid bij uitvoering)
  - Zijn er personen uit uw omgeving bij de interventies betrokken?
  - Voldeden de interventies aan uw verwachtingen? (mate van creativiteit)
  
- 5) Vragen naar de resultaten per probleem
  - In hoeverre zijn uw problemen opgelost? (geheel/gedeeltelijk – mee leren leven – leren omgaan – steun/begrip – niet)
  - Wat is veranderd voor de intake en nu? (persoonlijk, meer betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid voor anderen)
  - Zijn uw contacten met anderen veranderd? (inschakelen van sociaal netwerk)
  - Bent u meer actiever geworden? (burenhulp, vrijwilligerswerk, in de wijk)
  - Hoe gaat het nu met u? (mate van welzijn op schaal van 1 tot 10)
  
- 6) Vragen naar professioneel handelen
  - Ervaring intake? (was er sprake van begrip/deskundigheid/goede adviezen)
  - Maakt het voor u uit dat een gesprek had met iemand van de gemeente/MeerWaarde/Mantelzorg Steunpunt/MEE?
  - Kwam de professional de afspraken na?
  - Hoe vaak heeft u contact gehad?

- Houding professional (gelijkwaardigheid/respect/eigenwaarde)
- In hoeverre was er sprake van een gezamenlijk traject (gezamenlijk zoeken naar oplossingen)
- In hoeverre werd u aangemoedigd zelf mee te denken aan een oplossing (betrokkenheid bij oplossing)

7) Vragen naar zelfredzaamheid

- Als u niet was geholpen in de pilot (dus op de gebruikelijke wijze was geholpen), hoe had u het dan opgelost?
- Zou u zelf de weg hebben gevonden naar andere instanties of zou u uw sociaal netwerk hebben ingeschakeld?
- Zou u zonder deze hulp naar uw familie/kinderen/buren/collega's zijn gegaan om hulp te vragen? (mate van inzetbaarheid van informele hulp)
- Wie heeft het probleem het meest opgelost: u of de professional?
- Wat heeft u het meest geholpen: uw eigen inzicht of het inzicht van de professional?
- Zou u bij een volgende keer weer contact opzoeken met dezelfde professional (vragen naar motieven)



#### **Bijlage 4: Overzicht geïnterviewde professionals**

AR: vrouw, 40-50 jaar, werkzaam bij Steunpunt Mantelzorg, interview november 2010  
MO: vrouw, 40-50 jaar, werkzaam bij de gemeente, Wmo-Backoffice, interview oktober 2010  
BS: vrouw, 50-60 jaar, werkzaam bij stichting MEE, datum interviews oktober 2010 en februari 2012  
GL: vrouw, 30-40 jaar, werkzaam bij de gemeente Werk& Inkomen, interview oktober 2010.  
GL stopte begin 2011 met de pilot en AW kwam in haar plaats.  
AW: man, 40-50 jaar, werkzaam bij de gemeente, Werk&Inkomen, interview april 2011.  
RA: vrouw, 30-40 jaar, werkzaam bij de gemeente Wmo-Frontoffice, interview maart 2011  
MB: vrouw, 30 – 40 jaar, werkzaam bij de gemeente, Wmo-Verlengde Frontoffice (voor ingewikkelde Wmo-aanvragen), maart 2011  
GZ: vrouw, 30-40 jaar, werkzaam bij de gemeente Wmo-Frontoffice, maart 2011  
FN: vrouw, 30-40 jaar, werkzaam bij de gemeente Wmo-Backoffice, maart 2011  
JG: vrouw, 40 – 50 jaar, werkzaam bij Stichting MEE, interview mei 2012  
HB: vrouw, 40- 50 jaar, werkzaam bij Steunpunt Mantelzorg, interview mei 2012  
NJ: man, 40 – 50 jaar, werkzaam bij de gemeente, Wmo-Backoffice interview juni 2012  
MC: man, 30 – 40 jaar, werkzaam bij de gemeente Wmo-Frontoffice, interview juni 2012  
MB: vrouw, 20 – 30 jaar, werkzaam bij Stichting MeerWaarde, interview maart 2012  
ML: vrouw, 40-50 jaar, werkzaam bij de gemeente, Wmo-Backoffice, interview april 2012

## **Bijlage 5: Itemlijst voor de professionals die deelnamen aan de Kanteling**

- 1) Achtergrond gegevens
  - Organisatie van medewerker? (gemeente, Meerwaarde, Mantelzorg Steunpunt, MEE)
  - Hoelang werkzaam?
- 2) Motieven deelname pilot
  - Hoe ben je bij Kansen en Kantelen terecht gekomen? (geselecteerd, zelf gevraagd)
  - Wat was de reden van je deelname? (burgergericht, carrièregericht, persoonlijke motieven)
- 3) Verwachtingen vooraf (terugkijkend)
  - Wat hield kantelen volgens jou in?
  - Verwachtingen werkwijze?
  - Verwachtingen vrijheid in besluitvorming (buiten de verordening, binnen de Wmo)
- 4) Samenwerking
  - Hoe ging de samenwerking in het begin en hoe gaat het nu?
  - Wat heb je geleerd van de anderen?
  - Professioneel contact buiten de pilot met elkaar?
- 5) Klantcontact
  - In hoeverre is het contact met burgers anders in de pilot? (doorvragen naar verschillen met gebruikelijke contacten)
  - Ervaring van deze contacten (is er meer betrokkenheid, vertrouwen?)
  - Andere visie op de burger gekregen door de pilot?
  - Wat vindt je belangrijk in jouw houding als professional?
  - Voor gemeenteambtenaar: wordt de burger beter geholpen? Is dit een taak voor de gemeente?
- 6) Effect professioneel handelen
  - Wat is er door de pilot veranderd in jouw professionaliteit? (wat heb je geleerd?)
  - Welke competenties heb je ontwikkeld door de pilot? (reflectie?)
  - Invloed op reguliere werkwijze?
  - Voor gemeentemedewerker: ervaar jij spanning om als ambtenaar deze taken te doen? Is er sprake van tegenstelling tussen uitvoerende macht en betrokkenheid?
- 7) Effect persoonlijk
  - Invloed van de betrokkenheid? (komen de problemen nu dichterbij, is er sprake van een confrontatie met jezelf, voel je je meer verantwoordelijk?)
  - Invloed autonomie? (meer zeggenschap over eigen werk, meer gevoel dat je iets kunt doen voor de burger?)
  - Wensen werkwijze (zou je dit altijd willen doen, wat als de pilot niet wordt geïmplementeerd?)
- 8) Collega's (voor gemeentemedewerkers): Hoe ervaren collega's het kantelen? Op basis van welke competenties zijn mensen geschikt voor het Kantelen?

## **Bijlage 6: Opbrengsten en investeringen van het kantelen, uit het rapport van Radar**

### Opbrengsten: Wat zijn de verwachtingen t.a.v. de opbrengsten die de gekantelde werkwijze zou opleveren?

- De verwachting is er minder terugkerende klanten zijn. Met name de 1500 Wwb-klanten die gemiddeld zes keer per jaar terugkomen (vooral met de vraag of de uitkering al gestort is) zouden baat hebben bij een integrale intake. Wanneer deze klanten in één keer oplossingsgericht geholpen worden, zouden (was de inschatting) 300 klanten niet meer zo vaak langskomen. De opbrengst is een kwartier tijdswinst voor de frontofficemedewerkers. Dit zou een opbrengst van €22.500 opleveren.
- In de pilot waren een twee bijstanduitkeringen beëindigd: 2,5% in de pilot, is omgerekend – 2,5 % van 1500 = 40 uitkeringen = €520.000 euro
- Door de samenwerking in het Team Zelfregie is men minder tijd kwijt aan zoekwerk door de integrale kennis en de snelle bereikbaarheid. Dit zou in 80% een kwartier uitzoektijd besparen: van alle klantcontacten (18.950 per jaar) scheelt dat 3790 uur.
- Uit de pilot blijkt dat 3 van 80 gevallen een uithuiszetting is voorkomen: 3 \* €3000 = €9.000 voor de gemeente en 3\* €500 = €1.500 voor de woningbouwcorporatie (deurwaarder, officier van justitie, huurder etc. )

Bij elkaar opgeteld: €1.234.250 'winst'

### Investerings: wat is nodig om alle burgers die zich jaarlijks melden bij de Wmo/Sociale Dienst op een gekantelde werkwijze te helpen? (18.950 klantcontacten per jaar)

- Klanten kunnen bellen, mailen, formulieren opsturen of naar het loket komen. Voor iedere instroom is een berekening gemaakt hoeveel tijd men kwijt is aan de intake, huisbezoek, adviezen opvragen en casuïstiekbespreking. Deze verschillen per instroom. Bijvoorbeeld: de ervaring is dat klanten die langskomen vaak met meer urgente zaken komen dan klanten die mailen. Aan deze instroom is men gemiddeld dan ook meer tijd kwijt. Een andere ervaring is dat klanten die een formulier opsturen vaak al eerder contact hebben gehad met de gemeente, daardoor zou men minder tijd kwijt zijn aan het verdere traject.
- De tijdsinvesteringen van het management is ook meeberekend. Er is uitgegaan van de frequentie en samenstelling van twee overleggen in de pilot: het SDV-overleg en de projectgroep.
- Stichting MEE is apart meegerekend als mede-investeerder. De extra tijd van het management en de consultant kost bij elkaar €157.990
- De investering van Gemeente Haarlemmermeer is €1.106.200

Bij elkaar opgeteld: €1.264.190 (dit zijn extra investeringen die nodig zijn, zonder deze investeringen worden de klanten op de gewone manier geholpen)

De opbrengsten gedeeld door de investeringen = 0,98. Iedere geïnvesteerde euro in de Kanteling in Haarlemmermeer levert iets minder dan één euro op (€0.98) Aangezien de investeringen voor de aanpak voor een jaar vrij volledig zijn meegenomen, kan de (sociale) waarde van de Kanteling in Haarlemmermeer enkel stijgen.

## **Bijlage 7 Format Verslaglegging Kantelingsgesprek**



### **RAPPORTAGE KANSEN EN KANTELEN**

**Cliëntnummer:**

**Werkprocesnummer:**

**Naam:**  
**Geslacht:**  
**Geboortedatum:**  
**Geboorteplaats:**  
**Adres:**

**Telefoonnummer:**  
**BSN:**  
**Nationaliteit:**  
**Burgerlijke Staat:**  
**Gezinsverband:**  
**Huisvesting:**

#### **Rapport**

Betreft spreekuur d.d. datum

**Aanleiding:**  
(evt. voorgeschiedenis)

**Gezondheid:**  
(aandoeningen (lichamelijk en geestelijk), functiestoornissen (arm/been/psychosociaal), beperkingen (mobiliteit/zintuiglijk/communicatie/leren en toepassen van kennis))

**Sociale situatie:**  
(gezinssamenstelling, sociaal netwerk/omgeving, tussenmenselijke interacties en relaties, zingeving, welbevinden)

**Mobiliteit:**  
(verplaatsen in en om de woning)

**Woonsituatie:**

**Huishouden:**

**Zelfverzorging:**

**Financieel:**

**Dagbesteding:**

**Mantelzorg:**

**Probleemstelling:**  
(definitie probleem of probleemomschrijving, verwachtingen cliënt)

**Afspraken:**

Hoofddorp, datum

ondertekening

## Summary

*The Kanteling (a shift in approach)*

*A research into the Wmo (Social Support Act) as a political agogic instrument.*

### **Introduction.**

For the past twenty years people's self reliance and social responsibility been urgently pointed out in government policy.

Citizens need to become as independent as possible from government and take responsibility for themselves and their environment. Parallel to this development we see an increasing attention for social citizenship.

The Social Support Act (de Wet Maatschappelijke Ondersteuning - Wmo) is an outstanding example in the public domain in which modern, active citizenship is shown.

The Wmo has four aims: to promote the ability to live and do things independently, to enlarge participation, to promote active citizenship and to improve social cohesion.

Town councils are responsible for the implementation of the Wmo and are obliged to offer compensation. The relationship with the citizens should have to change, local councils should have to talk to the citizen at the Wmo counter to record their personal circumstances and the request for help.

Councils should have to find solutions which enhance the ability to encourage self-help, to strengthen the social network and to stimulate social intercourse.

Another logic seems needed: a local authority which adopts a flexible approach to the right interventions and takes into consideration the different realities and unexpected new information.

In 2008 the Union of Dutch local authorities (De Vereniging Nederlandse Gemeenten/VNG) introduced the term the "Kanteling"(a shift in approach).

Twelve local councils started project "Kanteling" in 2009 to find a new way of adopting the compensation principle.

From September 2009 until September 2012 I was involved in the "Kanteling" in the borough of Haarlemmermeer (144.000 inhabitants).

The key question of the research is: How does the "Kanteling" take place and to what extent is it possible, in a medium-sized town, to launch the "Kanteling" as a based approach of a political agogic (social science relating to the promotion of personal, social and cultural welfare) instrument because of probable participation uptake?

In order to answer the main question, five (sub)questions have been formulated.

Different participants were involved in the "Kanteling", amongst others managers from various sections of society and teams; policy advisors; internal council workers from different teams; external professionals from different organisations.

The first question is: How do they try to reach the "Kanteling"? The professionals have the supporting role in the "Kanteling", because an important lesson learnt from the national "Kanteling of the "VNG" (Union of local Dutch authorities) is that investment in new skills is needed.

The second question is: What skills do professionals need in the "Kanteling" and how are these acquired?

With the third question we address the citizens: What are the results of the "Kanteling" for the citizen? Literary study shows that the feelings and experiences of the people are complex and not easily changed towards the direction of "own strength".

The fourth question is: To what extent can "Kantelen" be considered as successful?

We will try to give a complete description of the "Kanteling", so not just the citizens and professionals will be mentioned in this review, but we also look back to the processes within the municipal organization.

The fifth sub-question is: What meaning can be given to the "Kanteling" as a political agogic instrument?

Finally we will try to answer the theoretical meaning of "Kantelen".

The strategy of this study is a specific form of field-research, namely an ideografic case study. It is about studying the "Kanteling" in one municipality.

We wanted to gain a clear understanding of the way of thinking of the professionals and citizens; in possible contrasting visions between the management, the professionals and citizens; and in the way in which people who were involved, dealt with the possible contradictions.

Because of the double role of the researcher, who was also the project leader, we made a number of choices to protect the validity, namely explicit reporting, feedback of the information and triangulation. Three methods, which are common in case studies, were used to collect information, participating and direct observation, in-depth interviews and the analysis of documents.

The material from participating observation consists of observation notes and reflective notes. For the analysis of the documents we used over a hundred lists of minutes, reports, policy documents, accounts, internal publications and studies and newspaper reports. In three years almost ninety citizens joined the "Kanteling". Most of these citizens (about 60-70%) ended their need for support within three months. It took the other citizens more time to mobilize the right interventions. Their problem was often more complex and the professionals also needed more time to gain their trust. Eventually fifteen in-depth interviews with the citizens were selected for our inquiry. The "Kanteling" was implemented by the so-called "Team Zelfregie" (team self-regulating) which was given the opportunity from the management to work with the pilot. This team consisted of ten persons: the project leader/ researcher and nine professionals (both council officials and social workers). After a year and a half nearly all professionals were replaced by new team-members. With the exception of two professionals interviews took place with all others. In total there were sixteen interviews between October 2010 (after six months of the pilot) and June 2012.

## **Results**

The answer to the first question (*How do they try to reach the "Kanteling"?*) can be found in chapter 4, in which a process description of the "Kanteling" is given and also in chapter 6 where the professionals are speaking. The practice of the "Kanteling" was that citizens who went to the counter of Wmo/Social Services in the town hall, were invited for an initial intake conversation (informal conversation) in a separate room. Two mornings a week a team-member of the "Team Zelfregie" would be waiting for the first Wmo client of that day. Whatever the first question, even if he/she only came to collect something, the civilian was asked if he/she was willing to have a conversation with the professional. From the nearly ninety citizens, almost everyone was willing to do so. The professionals who had the first interview stayed in control and were the contact persons. In the two-monthly meetings the people who were in control talked about their cases after which the team formulated an arrangement of suitable support. After well over a year the pilot changed the method of working because of unexpected changes in the social domain. The philosophy of the "Kanteling" had to be spread amongst the municipal organization, therefore the team members were replaced in phases by colleagues and the citizens were referred to the "Kanteling" after being selected by the regular front office (Wmo/ Social security counter).

Although the preparations for the implementation of the "Kanteling" lasted for months, the "Kanteling" eventually was not implemented and the pilot was ended after three years. The main reason for ending the pilot was that members of the town council wanted to prioritize the internal problems in the executing department of the Social Services.

The professionals experienced the "Kanteling" as a learning process in which they were given the freedom to experiment with the boundaries of their own professionalism. The boundaries between services and assistance and between distance and proximity were looked up. They started asking each other for advice about questions like the Wmo, supplementary benefit, volunteer aid, domestic problems, help with debt repayment, living with limitations, day care and loneliness. Not just practical knowledge was exchanged but also (personal) consideration about professional behaviour was discussed. For many municipal employees the civilian came closer than in their regular activities. The initial first interview did not only concern the facilities, but also about the sorrow, the despair and the sense of the citizens. In the discussions about the cases much attention was paid to probable psycho-social problems. Some municipal workers mentioned that this way of working did not suit them, they felt more at ease with their regular activities.

Beside personal processes there was also a development in personal action. In the learning process the action of the team members became more and more explicit. Cases that were considered to be normal or obvious were discussed. They also started talking about the principles of the "Kanteling", like the dilemma between "own strength" and "keep on going". There was an increase in the understanding of the limitations and the extent of their own actions.

The municipal workers realised even more that the answer to the question of the civilian was not just to be found in the individual appliance, but also in the psycho-social support. The social workers noticed that practical (material) facilities sometimes offered a considerable part of the solution. This also meant that cooperation was needed to be able to offer the right intervention. Their own expertise was part of the arrangement "op maat" (arranged for one specific person). The opportunities needed by the learning process - and given by the management - were an important condition for exploring the "Kanteling". This freedom of action was specifically missed by the municipal workers in their daily activities. The opportunity of freedom to investigate, without the obliged measurable indicators, affected how the team could evaluate in the "Kanteling". Although the management kept asking more explicitly for measurable results in the course of three years, the "Kanteling" meant opportunities for the team in which they could investigate more or less freely. It meant for both the municipal workers and the social workers that they acted from a new professional role. Within the team this role led regularly to discussions.

The method of working of the "Kanteling" did not correspond to the regular operational management. The "New Public Management Thought" considers a public organisation as a supplier of services and the civilian as a customer. The regular tasks within the social support act/ social services have been split into parts which are executed by specialists and the results are kept up to date and are evaluated on the basis of measurable indicators. On the other hand the products in the "Kanteling" showed no hard figures about how long it takes to get an answer or instruments which proved that the "Kanteling" worked. The outcome was namely a qualitative learning process in which professionals learned from each other by sharing experience knowledge. A financial advisor calculated that the "Kanteling" has many financial advantages. The professionals mentioned among other things the precautionary aspect of the initial intake (first interview) where heavier issues are being prevented; the direct

communication between the various professionals (they know where to find each other) and saving time (the civilian's situation is recorded in one conversation, so more interviews are unnecessary) as a reason why the "Kanteling" would work well financially. Also the citizens of the project were involved in the research and their statements have been translated into financial results.

In the end it turned out that the investments and outcome of the "Kanteling" were nearly even. In other words every euro that is invested will yield almost one euro. The management thought the findings in the report too uncertain, because the additional investments did not give any guarantees for financial advantages. This was one of the reasons why the pilot was ended after three years. The main reason, however, were the problems within the cluster of social services which included the municipal workers from the "Kanteling". Reports appeared in the media that certain figures were incorrect and that certain aims had not been reached. The cluster manager was suspended and the chairman of the committee prioritized getting this team right again.

We found the answer to the second question (*What competences do professionals need in the "Kanteling" and how are these acquired?*) in the interviews with citizens and professionals (chapter 6 and 7), but also in the notes of the "Team Zelfregie" (chapter 4). In the interviews with the professionals mainly competences in the "Kanteling" were mentioned which highlighted the relation with the citizen. The most important competences in the "Kanteling" are according to them: empathic ability or empathy, listening well, being interested in others, feeling where the difficulties are and having respect for the personal boundaries. The municipal workers had a difference in opinion in regard to their new task. In the second phase of the pilot the municipal workers were clearly more reserved. They endorsed that the above mentioned competences were important, but they thought this role would suit the professionals from the welfare services better. From their point-of-view municipal workers should keep citizens at a distance, too much involvement would be unprofessional according to them.

The municipal workers from the first team were more enthusiastic, however, they got more pleasure out of the pilot than out of their regular activities, because now they were able to help the citizens more completely. Not only the professionals highlighted the relationship, the citizens also thought personal contact was very important, whether it was a municipal worker or a professional from a welfare organization. We saw with these citizens, whose material problems could not be solved in the short run, that they had experienced that the support from a professional contributed to the mitigation of the problems. This finding is remarkable if we assume that the claim/behaviour of the citizens was one of the reasons to start "Kantelen".

The competences most appreciated by the citizens were: listening, support and personal commitment. They also mentioned: knowledge, persistency, positive streak, understanding, no judgements, giving hope, warmth, decisive, not treated as a number, giving the feeling that you count and empathy.

These competences show a (pro-)active professional who does not only do a lot, but is also at the civilian's disposal. The distant, more businesslike professional was judged least positively by the citizens. We can determine that the significance of the professional did not decline, but became more important. Another competence which became clear, was the insight in one's own possibilities and restrictions of action. As a consequence some came to the conclusion that they tended to technical-instrumental action and others (re)discovered their affinity with a communicative orientated interpretation of their professionalism. In the end these two strands proved to be able to exist next to each other, without competing or dominating. Both appeared to be valuable.



In answering the third question (*What are the results of the "Kanteling" for citizens?*) we have investigated both the experiences of professionals and the citizens (chapter 6 and 7). The background situation of the interviewed citizens was diverse: single men and women with and without children, married and divorced citizens, new-comers and natives, sick and healthy citizens, elderly people, unemployed and employed citizens, in short a selection of citizens who came to the Wmo (social welfare ) counter on an average day. Although everyone interpreted their sense of life in a different way, everyone was trying to give a personal interpretation to "sense of life". Furthermore the interviewed did not seem to be interested in social contacts, but seemed to create the impression that they needed social support. Solving their first (always material) question meant no solution for their other issues. Solutions for material problems need not be complicated. However, we noticed that this was not the main problem. In order to change the situation we needed more than just a practical solution. Most professionals considered themselves to be just a cog in the wheel, the relationship between their influence and the changes for the citizens were sometimes hard to recognise. They thought it to be their task to look for a balance, sometimes the professional had to take the citizen by the hand and teach him how to do things, in other cases the citizen had to find out for himself what it feels like to get stuck. The restricted influence did not give any cause for negative thoughts, it was something the professionals had taken into account. According to them there were often no solutions in complex situations, at best the professional could help to make the situation bearable. What was their influence in the "Kanteling" then? For most professionals by far, the personal attention for the civilian was an important element. According to them it had a positive outcome if citizens had got the idea in conversations that they were being heard, because this gave them insight and affected their self-esteem. Because of this a foundation was laid for possible changes. Besides - according to the professionals- the citizen benefitted from the "Kanteling" because of the cooperation between the team members. Working in a multi-disciplinary team was mentioned as a condition, not just because of the different visions, but also to prevent unnecessary bureaucratic processes which could prevent solutions being arranged quickly.

We get a mixed picture to the question to the citizens in what way the "Kanteling" has changed their lives. Although many problems have been solved, no one was "without problems" after the "Kanteling". A number of problems could not be solved – for example in case of a serious disease- and sometimes situations were too complex to expect quick solutions. Yet, there are citizens who are of the opinion that the professional had contributed to the improvement of their situation, they think that without him or her their lives would not have changed in a positive way. Other citizens have hardly used the offered help or services and their situation has not or has just barely changed. The results from the citizens seem to match the statements of the professionals, i.e. the professional's influence is limited but sometimes the civilian and the professional met at the right moment because of which something was set in motion. The citizens who were most positive about the results of the "Kanteling" experienced at that moment a certain urgency - maybe even the pressure from suffering - to deal with their problems. Besides that they might have at their disposal certain personal characteristics such that they were able to give a positive turn to the situation. These personal characteristics and situational factors are difficult to enforce, for a greater part depends on someone else's possibilities. The citizens mentioned for instance sources from which they got hope or strength, like their children, faith and life. It seemed not impossible to consider the professional as a source why situations did not get worse and sometimes changed positively. These citizens told in the interviews that, thanks to the professional, they had not lost courage, that the worries became lighter or that they were "seen" at last. After the "Kanteling" some citizens started participating more by for instance a day-activity, a paid job

or volunteer work. Nevertheless it remained a complex question in the "Kanteling" how the professional could influence the civilian to take another way.

The fourth question was: *To what extent can "Kantelen" be considered as successful*". To answer this question we consulted the professionals and the documents (chapter 4, 5 and 6). The aim of the "Kanteling" is according to the VNG (Union of local Dutch authorities) "the change from claim and supply oriented work in the Wmo (Social Support Act) to demand and result oriented work. The intention is that participation and the ability to do things independently should be focused on, instead of the facilities and means" (VNG 2012).

Because of the "Kanteling", citizens should appeal less to the welfare state, but they should start from their own strength and responsibility instead, with or without the support from the social network. The professionals had a task here, namely to make sure that the citizens could find alternative solutions. In our research the professionals aimed at either finding a suitable support or a personal solution and we can see that the individual facilities were no longer the central point. The professionals considered the individual facilities to be just a part of the arrangement, because other solutions were supplied as well. However, the individual facilities were indexed no less than before, they remained an important intervention in the "Kanteling" too. According to the council workers it was difficult to break free from the obvious thing, to come up with a solution to include facilities. They were used to that and this change even felt unnatural. The professionals experienced, according to them, a change in their professionalism.

Especially the integral first interviews (in Dutch "keukentafelgesprek" ) was a new experience for the council workers. Some of them thought it a challenge not to start thinking in solutions straight away, but to make the civilian put into words what his/her needs were. Almost all council workers mentioned that, also out of the pilot, they tried to have similar conversations by asking e.g. about day care, volunteer aid, quality of life and the social network. Some council workers found out after the "Kanteling" they did not want to be social workers, they would rather stay in the role of service providers. Nevertheless they had intended to build in more peace and space in their conversations from now on and not come with solutions *casu quo* facilities straight away. The team members had learnt from each other to look at situations from different perspectives. All professionals agreed that the *casuistic* meetings, as in the "Kanteling", should also take place in their regular work. Someone even called it "the power of the pilot". The professionals liked to share difficult cases, find solutions together and keep each other alert. Besides the professionals had learned to contact other authorities sooner, someone talked about : "stepping out of the comfort zone". It needs to be said that these developments were the result of four hours a week, because that is the amount of time the professionals had received for the "Kanteling".

No "Kanteling" occurred within the complete Social Service in the municipality of Haarlemmermeer. We noticed in our research that this cultural shift has not (yet) been realised in our municipality. The management seemed to be persistent in holding on to their responsible duties, they thought it was very important to work with measurable results in the "Kanteling". The question is whether this was desirable or possible. As yet it seems that some leaders within the local council were an impediment for a further "Kanteling". We refer to political worries, an organizational culture according to the New Public Management guidelines and because of that aimed at controlling and monitoring outcome. Although a initial change was visible, a real change failed to occur because of the transitions in the Social Domain. Without the support from the management the council workers did not feel like continuing with the "Kanteling" on their own initiatives.

The last question (*What meaning can be given to the "Kanteling" as a political, agogic instrument?*) is answered by means of personal considerations. We think that the present discussions about the Wmo (Social Support Act) can be interpreted as a search for a shared morality. Because the welfare state will drastically change according to expectations by the decentralisation (and cutbacks), recalibration of the values in care and welfare is therefore an inevitable consequence. In many policy plans you can find ambitions like reaching your own strength, civilian strength, own responsibility or social strength. It appeared from our research that a possible manipulability was questionable. The appeal from the Wmo (Social Support Act) for the ability to do things independently, own responsibility and suchlike might entail too high expectations. If municipalities really want to have the citizens "in their own strength", then it is important to take the personal tempo of the civilian into consideration. We have noticed that a similar change with the civilian involved much patience and dedication of the professionals and even then it did not always work. The municipalities will be able to spend much less money the coming years and at the same time they will get many more tasks. Therefore the question may not be only how citizens can change, but also how professionals can take this up. How can professionals help the citizens to deal with these gaps?

When there are less material facilities, we expect the role of the professional to become more important. In the "Kanteling" we saw the complexity in different forms and on different levels, which was expressed in an entanglement between the citizens, the professionals and the internal organizational processes. That is why the "Kanteling" of the Wmo can be considered as a political agogic instrument. Not to make citizens respectable or to impose upon them a certain ethics, but to offer them suitable support in the complexity of daily life. Just "taking part" as the Wmo desires, appeared to be a complex matter for a number of citizens in our research and they were not able to participate actively at all in society. A nuance in the ambitions and ideals of the Wmo would therefore be justified. Taking part also provides the connotation of "keeping liveable" or "no deteriorating of the situation". We have seen that the social workers or social workers of the partner organizations already strive for these ambitions. The volunteer aid consultant, the social worker and the parent advisor from the team mentioned that the "Kanteling" did not bring much essential news to them. However, it was new to the council workers to work in this way, viz. to approach the civilian from a political agogic view and to offer support in keeping their situation liveable. Therefore it seems advisable to not just involve social workers, but also council workers in the political agogic task which the Wmo entails. Mobilizing council workers from a political agogic view seems necessary to support the citizens in the often complex system and the rules of the system. In other words, a professional (the council worker and the social worker) who acts from a normative professionalism and at the same time has control over the technical rational rules. Because of this the local authorities get - in reaction to the stepping back role in organizing and awarding material facilities - different task interpretation. Not just holding on to the system logics, but also trying to find the connection with the social environment of the civilian to implement the care tasks within the authority domain as well as possible, will be their new task, according to us.

### *Curriculum Vitae*

Linda van der Zwaan is geboren op 25 september 1978 in Katwijk. Na het behalen van het Mavodiploma, Havodiploma en de propedeuse HBO-verpleegkundige ging ze Sociaal-Culturele Wetenschappen studeren aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Haar afstudeeronderzoek naar de Wmo werd in samenwerking met de gemeente Voorschoten verricht. In 2007 behaalde ze haar doctoraal waarna ze vervolgens de Eerstegraads docentenopleiding aan de VU ging volgen en die in 2008 voltooide. Ze werd toen lid van de landelijke commissie 'Beroepsstandaard voor de maatschappijleerdocent'. De auteur is thans docent maatschappijleer en vertrouwenspersoon/zorgbegeleider op een middelbare school in Leiden. Van 2009 tot 2012 was ze projectleider van de Wmo-pilot 'Kansen en Kantelen' voor de gemeente Haarlemmermeer waar ze tevens haar promotieonderzoek deed naar de Kanteling.

## Literatuur

- Andersson Elffers Felix (2012) *Kanteling: lessen en praktijken*. Utrecht.
- Anderson Elffers Felix (2012) *Belangrijkste lessen uit Welzijn Nieuwe Stijl*. Utrecht.
- Antonovsky, A. (1997) *Salutogenese. Zur Entmystifizierung der Gesundheit*. Tübingen
- Antonovsky, A. (1990) *Salutogenesis. Studying health versus studying disease*. Lezing in Berlijn.
- Baart, A. (2004) *Een theorie van de presentie*. Utrecht: Lemma
- Beer, de P. & Hoed, P. den (2006) *Wat Gij niet wat wilt dat u geschiedt... Verkorte weergave van het WRR-rapport*. University Press
- Bekker, R. (2010) *Over heckrunderen, politici en abtenaren*. Toespraak ter gelegenheid van zijn afscheid als Secretaris Generaal Vernieuwing Rijksdienst.
- Berg, B.L. (2001) *Qualitative research methods for the social sciences*. Allyn & Bacon
- Blinkhof, J.M. (2007) *De klantgerichte bureaucratie. Zorgverzekeraar VGZ, een gevalsstudie*.
- Blokker, E. 'Society must be defended', in: *Sociaal Bestek* (2012) 4 mei 2012
- Blumer, H. What is wrong with social theory? In: *American Sociological Review* 18 (1954): 3-10
- Boer, de. N. & J. v.d. Lans (2011) *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag, RMO.
- Bossche, Van den M. Identiteit: het dialogisch model van Charles Taylor. In: LLeshi, B. en Bossche, Van den M. (eds) (2011) *Identiteit en Interculturaliteit. Identiteitsconstructie bij jongeren in Brussel*. Brussel: Uitgeverij VUBPRESS
- Bouwkamp, R. (1981) *Agologisch werkboek. Een inleiding in de sociale agologie*. Bloemendaal: Uitgeverij Nelissen
- Braster, J.F.A. (2000) *De kern van case-study's*. Van Gorcum & Comp. B.V.
- Brink, G. van den (2004) *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*. Den Haag: WRR Sdu-uitgeverij
- Brink, van den G.J.M., Jansen, M., Soeparman Mpim, S., Hulst, van M., Gestel, van N.M. (2011) *Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector. Een systematische review van inzichten*. Universiteit van Tilburg

- CPB (2006) *Reinventing the Welfare State*. Den Haag maart 2006 No 60
- Delahaij, R. (2004) *Empowerment bij allochtone jongeren*. Utrecht: Forum
- Delden, P.J. van (2009) *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Eburon
- Dercksen, W.J en G. Engbersen (1992) 'Arbeid en Sociaal burgerschap', in: Gunsteren, H.R. van & Hoed, P. den (red.) *Burgerschap in praktijken. Deel 1*. Den Haag: WRR: Sdu-uitgeverij
- Derckx, P. (2011) *Humanisme, zinvol leven en nooit meer 'ouder worden'. Een levensbeschouwelijke visie op ingrijpende biomedisch-technologische levensverlenging*. Brussel: Uitgeverij VUBPRESS
- Desmidt, S. & Heene, A. (2005) *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Uitgeverij Lannoo
- Donkers, G. (2003) *Zelfregulatie. Een contextueel sturingsconcept van sociale interventie*. Bohn Stafleu Van Loghum
- Doorn, J.A.A. van & C.J.M. Schuyt (1978) *De stagnerende verzorgingsstaat*. Uitgeverij BOOM.
- Driessens, K (2006) 'Deel IV: De relatie tussen hulpverleners en mensen in armoede doorgelicht', in: Driessens, K. & Van Regenmortel, T. *Bind-Kracht in Armoede*. Lannoo Campus
- Driessens, K. & T. Van Regenmortel (2006) *Bind-Kracht in armoede. Leefwereld en hulpverlening*. Uitgeverij LannooCampus
- Durkheim, E. (1977) *Over moraliteit*. BOOM
- Dussen, J. van der (2005) *Geschiedenis en beschaving. Kritische opstellen over verleden, heden en toekomst*. Uitgeverij Verloren Dordrecht.
- Elshout, J., Kampen T. en Tonkens E. (2013) 'De kwetsbaarheid van zelfrespect. Hoe geleide vrijwilligers worstelen met emoties' In: *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Van Gennep
- Ende, van den T. (2011) *Waarden aan het werk. Over kantelmomenten en normatieve complexiteit in het werk van professionals*. Amsterdam: Uitgeverij SWP
- Engbersen, R. & A. Sprinkhuizen (2010) 'Welzijnsbeleid tussen flexibiliteit en versnippering'. In: Trommel, W. & Veen, van der R. (red.) *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam University Press.
- Ewijk, van H. (2006) *De Wmo als instrument in de transformatie van de welvaartsstaat en als impuls voor vernieuwing van het sociaal werk*, In: Sociale Interventie 2006 - 3

- Ewijk, van H. (2010) *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd*. Utrecht: Inaugurele rede Universiteit voor Humanistiek
- Ewijk, van H. (2012) *Sociaal werkers moeten niet therapeutiseren*. <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2012/05/13/toekomst-van-het-sociaal-werk/> (geopend september 2013)
- Foucault, M. (1987) *Subject en macht*. Comenius7, Utrecht: SWP Uitgeverij, p.131-141
- Foucault, M. (1981) *Twee typen macht*. Te Elfder Ure 29, jrg. 25, nr 3, p.573-587 Nijmegen: SUN Sociologische Uitgeverij
- Freidson, E. (2001) *Professionalism. The third logic*. Polity Press
- Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press
- Giddens, A. (1991) *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford University Press
- Giddens, A (1994) *Beyond left and right. The future of radical politics*. Polity Press
- Glaser, B.G. & Strauss A.L. (1976) *De ontwikkeling van gefundeerde theorie*. Alphen aan den Rijn: Uitgeverij Samsom
- Goddijn, H.P.M. (1977) *Over moraliteit: de ontwikkeling en betekenis van Durkheims moraalsociologie*. In: Emile Durkheim *Over moraliteit*. BOOM
- Goldsteen, M. en Houtepen, R. (2003) 'Een goede dood. Terminale patiënten over hun verhouding tot het onvermijdelijke einde', in Verkerk, M. & Hartoungh, R. (red) *Ethiek en palliatieve zorg* Assen: Koninklijke Van Gorcum
- Gijssels, C. (2006) *Kritisch realisme en sociologisch onderzoek* Gent: Academia Press
- Grootegeest, E. (2013) 'Van claimcultuur naar schaamtecultuur? Over het behoud van de langdurige zorg voor diegenen die het 'echt nodig' hebben', In Kampen, T. & Verhoeven, I. & Verplanke L. (red): *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Van Gennep
- Grommen, R. 'Ouderen en hun (klein)kinderen, broers en zussen'. In: Marcoen, A., Grommen, R., Ranst, N. van (red.) (2006) *Als de schaduwen langer worden: psychologische perspectieven op ouder worden en oud zijn*. Uitgeverij Lannoo Campus
- Halsema, F. (2011) 'Burgerschap voor iedereen' In: Halsema, F. *Zoeken naar vrijheid*. Uitgeverij Bert Bakker
- 't Hart, H., Van Dijk, J., De Goede, M., Jansen, W. en J. Teunissen (1998) *Onderzoeksmethoden*. Meppel: BOOM.
- Hoogwout, M. (2010) *De rationaliteit van de klantgerichte overheid*. Uitgeverij Reunion

Hurenkamp, M. & E. Tonkens (2011) *De onbeholpen samenleving. Burgerschap aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw*. Amsterdam University Press

Jager-Vreugdenhil, M. (2012) *Nederland participatieland? De ambities van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*. Vossiuspers UVA

Jong, de M. (1997) *Grootmeesters van de sociologie BOOM*

Jong, A de (1993) Wat de Bijstandswet betreft zijn we niet te ver gegaan. Terugblikkend interview met Marga Klompé. In: *Sociaal Bestek 1934 - 1984* (1993)

Kampen, T. (2010) 'Verplicht vrijwilligerswerk. De moeizame activering van bijstandsccliënten' In: Verhoeven I. & Ham, M. (red.) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennip.

Kampen, T., Verhoeven, I. & L. Verplanke (red.) (2013) *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Van Gennep

Kampen, T. (2013) 'De geluksmachine loopt vast op eigen kracht. Beheersing, bevrijding, en erkenning van geleide vrijwilligers' In: Kampen, T. & Verhoeven, I. & Verplanke L. (red) *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Van Gennep

Kemenade, E. van (2009) *Certificering, accreditatie en de professional. Case study over Hoge Scholen*. Delft: Uitgeverij Eburon

Kilminster, R. (2007) *Norbert Elias. Post-philosophical sociology* Routledge

Koopmans, H. (2006) *Professional organiseren informeel leren. Onderzoek naar het organiseren van informeel leren door professionals en de manier waarop managers en opleidingsdeskundigen dat kunnen optimaliseren*. Delft: Uitgeverij Eburon

Korsten, A (2008) *Conceptualisering door 'policy framing'*. Op 18 december 2012 ontleend aan: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid/Conceptualisering%20door%20framing.pdf>

Kortmann, F. (2010) *Transculturele psychiatrie. Van praktijk naar theorie*. Uitgeverij: Koninklijke Van Gorcum BV.

Kunneman, H. (1996) *Van theemutsencultuur naar walkman-ego. Countouren van postmoderne individualiteit*. BOOM

Kwekkeboom, R. & Steyaert J. (2009) *Een generalist die durft te ondernemen*, in *Sozio* 89, september 2009, pp. 42- 45

Kwekkeboom, M.H. (2010) *De verantwoordelijkheid van de mensen zelf*. Amsterdam University Press.

KWIZ (2012) *Gemeente Doetinchem Wmo de Kanteling*.

Laan, G. van der (2007) *Professionaliteit en ambachtelijkheid*. Sociale Interventie



2007 Jaargang 16, nr. 2, pag 25 – 34.

Laan, G. van der (1990) *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk*. Utrecht: SWP

Laermans, R. (1996) 'Rationalisatie van de leefwereld (2): civilisatie en normalisatie', in: Van Hoof & Van Ruysseveldt (red) *Sociologie en de moderne samenleving BOOM*

Lans, J. van der (2010) 'Welzijn? Geen hond weet wat het voorstelt', een interview. *Wmo-Special* jrg 16, mei 2010, p. 24-26

Lans, J. van der (2010) *Erop-af. De nieuwe start van het sociaal werk*. Uitgeverij Augustus

Lans, J. van der (2012) *Loslaten, verbinden en vertrouwen. Over burgers en binding*.

Leijssen, M. (2004) Zingeving en zingevingproblemen vanuit psychologisch perspectief. In: *Wetenschappelijk denken: een laboratorium voor morgen? Lessen voor de eenentwintigste eeuw*. P. 241-268. Leuven: Universitaire Pers Leuven.

Lemmen, M.M.W. (1990) *Max Weber's Sociology of Religion*. Hilversum: Uitgeverij Gooi en Sticht

Linders, L., Bouma, I. & J. Steyaert (2008) *Nieuw beleid, nieuwe professionals*. Fontys Hogescholen.

Linders, L. (2010) *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*. SDU Uitgevers.

Loo, H. van der & Reijen, W. van (1997) *Paradoxen van modernisering*. Bussum: Coutinho

Lub, V., L. Schotanus & M. Uytterlinde (2010) 'Als 'meedoen' een dogma wordt. De participatieparadoxen van de Wmo' In: Verhoeven I. & Ham, M. (red.) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennip.

Marcoen, A. (2008) Levensvragen en ontwikkelingstaken van de ouderdom. *Geron*, 1, p. 8-11.

Marshall, T.H (1950) 'Citizenship and Social Class', in: Marshall, T.H. & T. Bottomore (1992) *Citizenship and Social Class*. Londen: Pluto Press

Meijering, F. en M. Slagter (2009) 'Recensie over Willem Blok. Inleiding Social Work. Vanuit internationaal perspectief'. *Journal of Social Intervention: Theory en Practice*, 2009, volume 18, issue 4, pp 112 - 120

Migchelbrink, F. (2007) *Actieonderzoek voor professionals in zorg en welzijn*. Amsterdam: SWP

Morin, E. (2008) *On complexity*. Hampton Press, Inc.

Movisie (2013) *De drie decentralisaties in het sociale domein*.

<http://www.movisie.nl/artikel/drie-decentralisaties-sociale-domein> (geopend maart 2013)

Movisie (2013) 'Handreiking Maatschappelijke Ondersteuning. Kenmerken van professioneel ondersteunen'. Utrecht.

Movisie (2013) *Competenties maatschappelijke ondersteuning in de branche Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening*. Movisie en Ministerie van VWS Den Haag

Mulders, P. (2006) Beelden bij ouder worden. In: Doolaard, J.(red) *Handboek geestelijke verzorging in zorginstellingen*. Kampen: Uitgeverij Kok

Nola. R. (1998) *Foucault*. Frank Cass & Co..

Noordegraaf, M. (2008) *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA

Notten, T. (2009) *Andragologie. Tussen werkelijkheidszin en mogelijkhedenzin*. Amsterdam. Nieuwjaarslezing voor alumni.

Olssen, M. (1999) *Foucault. Materialism and Education*. Greenwood Publishing Group.

Palmboom, G. en J. Pols (2008) *Red de mantelzorger. Gemeenten moet de mantelzorger ondersteunen*. Den Haag: Nicis Instituut.

Pender, J. N., Murdaugh, C. L., Parsons, M., Adriaansen, M. (2009) *Gezondheidsvoorlichting en ziektepreventie. Vijfde editie*. Pearson Education Benelux

Potting, M. (2001) *Van je familie...Zorg, familie en sekse in de mantelzorg*. Amsterdam: Aksant

Prado, C.G. (2006) *Searle and Foucault on truth*. Cambridge University.

Putnam, L. & M. Holmer (1999) 'Framing, reframing, and issue development', in: Putnam, L. & M. Roloff (eds) *Communication and Negotiation*. Sage, vol. 20, chapter 6, pp. 128 - 155

Reelick, N.F. (2012) *De Kanteling bij de afdeling Individuele Voorzieningen*. Rotterdam, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Reid, W.J. (1995) *Gericht op het activeren van cliënten*. Bohn Stafleu Van Loghum

Regenmortel, T. van (2002) *Empowerment en Maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*. Leuven: ACCO

Regenmortel, T. van (2009) 'Empowerment als uitdagend kader voor sociale inclusie en moderne zorg'. *Journal of Social Intervention: Theory en Practice*, 2009, volume 18, issue 4, pp 22-42

Rekenkamer Almere (2011) *Onderzoeksrapport naar de Kanteling van de Wmo*. Gemeente Almere

- RMO (2000) *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers.* Den Haag
- RMO (2001) *Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen.* Den Haag
- RMO (2005) *Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland.* Den Haag: Sdu Uitgevers
- RMO (2006) *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat.* Amsterdam: SWP
- RMO (2006) *Eigen verantwoordelijkheid: Bevrijding of beheersing?* Amsterdam: SWP
- RMO (2010) *Terug naar de basis.* Den Haag
- RMO (2011) *De weg omhoog. Een analyse van het verzoeken over sociale mobiliteit in overheidsbeleid.* Den Haag
- RMO (2013) *Terugtrekken is vooruitzien.* Den Haag.
- Saunders, M., Lewis, P. & A. Thornhill (2004) *Methoden en technieken van onderzoek.* Pearson Education Benelux.
- Schön, D. A. (1983) *The Reflective Practitioner. How professionals think in action.* Basic Books, Inc.
- Schön, D.A. & M. Rein (1994) *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies.* Basic Books.
- Scholte, M. (2010) *Oude waarden in nieuwe tijden. Over de kracht van maatschappelijk werk in de 21<sup>e</sup> eeuw.* Hogeschool INHOLLAND & Movisie, Lectorale rede.
- Scholte, M. & A. Sprinkhuizen (2012) *Een stevig opgeleide basisprofessional.* In: Sozio 104, februari 2012, Special Opleiding en Werk.
- SCP (2005) *De goede burger.* Den Haag
- SCP (2011) *De sociale staat van Nederland 2011.* Den Haag
- SCP (2012) *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag
- Sijtema, T.B. (2008) *Wet Maatschappelijke Ondersteuning.* Deventer: Kluwer
- Slagter, M., Meijering, F., Jacobs-Moonen, I., Landeweerd, R., Meyer, O.(red) (2004) *De gepassioneerde professional.* Koninklijke van Gorcum.
- Smith, M.J. (1998) *Social science in question.* Sage Publications. The Open University

Sonnerville, H. de (2006) 'Interveniëren in processen van sensemaking. Een methode om geslotenheid van organiseerprocessen te doorbreken' in: Boonstra, J. & Caluwé de L (red) *Interveniëren en veranderen. Zoeken naar betekenis in interacties*. Deventer: Kluwer.

Sprinkhuizen, A. en M. Scholte (red.) (2012) *De sociale kwestie hervat. De Wmo en sociaal werk in transitie* Bohn Stafleu van Loghum.

Scholte, M. & Sprinkhuizen, A. (2012) *Een stevig opgeleide basisprofessional*. Sozio 104, februari 2012, Special Opleiding & Werk

Stevens, N. Vriendschap op oudere leeftijd. In: Marcoen, A., Grommen, R., Ranst, N. van (red.) (2006) *Als de schaduwen langer worden: psychologische perspectieven op ouder worden en oud zijn*. Uitgeverij Lannoo Campus

Steyaert, J. & Bodd, J. en L. Linders (2006) *Actief Burgerschap. Het betere trek- en duwwerk rondom publieke dienstverlening*. Fontys Hogescholen.

Steyaert J. & Kwekkeboom R. (2010) *Op zoek naar duurzame zorg. Vitale coalities tussen formele en informele zorg*. Movisie

Steyaert, J & Winsemius (2010) 'De mens alszorger, over informele zorg en beleidsutopieën', in Steyaert J. & Kwekkeboom R (red) *Op zoek naar duurzame zorg. Vitale coalities tussen formele en informele zorg* Movisie

Swaan, de A. (2004) *Zorg en de staat*. Uitgeverij Bert Bakker

Swaan, de A. (1982) *De mens is de mens een zorg*. Uitgeverij Meulenhoff Amsterdam

Ter Haar, M. (2007) *Professionals in de beleidsarena*. Assen: Koninklijke Van Gorcum

Tilburg, T.G. van (2004) *Gesloten uitbreiding. Sociaal kapitaal in de derde en vierde levensfase*. Amsterdam: VU. Inaugurele rede.

Tonkens, E. (2008) *Mondige burgers, getemde professionals*. Van Gennep

Tonkens, E. (2008) *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Inaugurele rede. Amsterdam: UVA

Tonkens, E. (2008) *Herwaardering voor de professional, maar hoe?* ROB-lezing 9 september. [http://www.rob-rfv.nl/rob/publicaties\\_rob/publicatie\\_rob/126/Rob-lezing+2008](http://www.rob-rfv.nl/rob/publicaties_rob/publicatie_rob/126/Rob-lezing+2008) geraadpleegd in maart 2013

Tonkens, E., Van den Broeke, J. & M. Hoijsink (2009) *Op zoek naar weerkaatst plezier. Samenwerking tussen mantelzorgers, vrijwilligers, professionals en cliënten in de multiculturele stad*. Pallas Publications-Amsterdam University Press.

Tonkens, E. & I. Verhoeven (2010) 'Brave burgers: gezocht en gevonden', In: Verhoeven, I. & Ham, M. (red.) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.

Tonkens, E. & WJ Duyvendak (2013) 'Een hardhandige affectieve revolutie', In: Kampen, T. & Verhoeven, I. & Verplanke L. (red) *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Van Genneep

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2013) *Eerste rapportage* (in opdracht van de Rijksoverheid, de VNG en het Inter Provinciaal Overleg).

Transitiebureau Wmo (2013) *Bondgenoten in de decentralisaties. Invulling geven aan het transformatieproces en de coalitieaanpak* (in opdracht van het Ministerie van VWS en de VNG).

Trommel, W. (2010) 'De activerende staat. In de schemerzone tussen verheffen en vernederen'. In: Verhoeven I. & Ham, M. (red.) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennip.

Unen, C. van (2000) *De professionals. Hulpverleners tussen kwetsbaarheid en beheersing*. Eburon Delft

Veen, van der R.J. (1992) 'Arbeid, inkomen en burgerschap', in: Gunsteren, H.R. van & Hoed, P. den (red.) *Burgerschap in praktijken. Deel 2*. Den Haag: WRR: Sdu-uitgeverij

Veen, R. van der (2011) *De toekomst van de langdurige zorg. Achtergrondstudie ten behoeve van het College van zorgverzekeringen*. CVZ

Verharen, L. en Nicolassen, A. (2005) *Maatschappelijk werk in de breedte*. Bohn Stafleu Van Loghum

Verhoeven, I. & Verplanke, L. & Kampen, T. (2013) Affectief burgerschap in de verzorgingsstaat. Over de nieuwe publieke moraal. In: Kampen, T. & Verhoeven, I. & Verplanke L. (red): *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Van Genneep

Vermeer, A. & Wenting, B. (2012) *Zelfsturende teams in de praktijk*. Reed Business

Verstraete, P. (2004) *Macht en onmacht in het orthopedagogisch werkveld. Foucault en de zorg voor personen met een mentale handicap in de 19<sup>e</sup> eeuw*. Leuven: Acco.

Verstraeten, H. (2005) 'De transformatie van de politiek: de implicaties voor media assessment en -accountability' in: Saeys, F. & H. Verstraeten (red.) *De media in maatschappelijk perspectief*. Gent: Academia Press

Verwey-Jonker Instituut (2012) *Kantelen in Nieuwegein*. Utrecht.

VNG (2010) *Iedereen binnenboord. Inclusief beleid in de praktijk*. Den Haag

VNG (2010) *Het Gesprek. Deel I*. Den Haag

VNG (2010) *Kantelen in de Wmo. Handreiking voor visieontwikkeling en organisatieverandering*. Den Haag.

- VNG (2010) *De Kanteling. Het arrangement in de Wmo. Maatwerk voor de burger met een beperking*. Den Haag.
- VNG (2010) *De Kanteling financieel. De kosten en baten van een nieuwe aanpak in de Wmo*. Den Haag: Excelsior
- VNG (2012) *Kantelen: toekomstbestendig, systematisch en concreet*. Den Haag.
- VNG (2012) *Het gesprek deel III: Een stap verder*. Den Haag
- VNG & AEF (2012) *De Kanteling: Lessen en Praktijken*. Den Haag
- VWS (2010) *Welzijn Nieuwe stijl*. Den Haag
- Vries, de G. & J. Beuving (2011) *How not to get lost in qualitative analysis*. Vrije Universiteit Amsterdam
- Vries, de S. (2010) *Basismethodiek psychosociale hulpverlening*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Vries, S. de (2012) *Eropaf... en dan? De rol van het Maatschappelijk Werk in het Nieuwe Welzijn*. Amsterdam: Uitgeverij SWP
- Wester, F. & V. Peters (2004) *Kwalitatieve Analyse. Uitgangspunten en procedures*. Uitgeverij Coutinho
- Wijdeven, T. van de (2012) *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Uitgeverij Eburon
- Witte, L. (2010) *Methodisch werken in de materiële hulp- en dienstverlening*. Bohn Stafleu van Loghum
- Woldring, H.E.S. (2006) 'Bevrijdende waarden en bindende normen in de publieke moraal'. In: Beer, de. & Schuyt (red.) *Bijdragen aan normen en waarden* WRR: University Press
- WRR (1992) *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: Sdu-uitgeverij
- WRR (2004a) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. Amsterdam University Press
- WRR (2004b) *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam University Press
- WRR (2006) *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*. Den Haag/ Amsterdam University Press
- WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag/ Amsterdam University Press
- WRR (2012) *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Sdu-uitgeverij

IJsseling, S. (1981) 'Michel Foucault en de strategie van de macht', in: Berns, E., S. IJsseling en P. Moyart, *Denken in Parijs*. Alphen aan de Rijn: Somson Uitgeverij, p.71-93

Yin, R. K. (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. Sage Publications

Zilfhout, van P. (2010) 'Waarden onder spanning – een sociaal ethisch verkenning van de Wmo', in Steyaert J. & Kwekkeboom R (red) *Op zoek naar duurzame zorg. Vitale coalities tussen formele en informele zorg* Movisie

### Beleidsstukken en memo's

Gemeente Boxtel (2011) *De Kanteling in de gemeente Boxtel*.

Gemeente Drechtsteden (2011) *De Kanteling: draagvlak en invulling*.

Gemeente Helmond (2011) *Evaluatie. Hoe verder met de Kanteling in Helmond?*

Gemeente Goirle (2011) *Wmo. De Kanteling van individuele voorzieningen*.

Gemeente Roermond (2011) *Plan van aanpak "Kanteling" Wmo Roermond*.

Gemeente Sittard-Geleen (2012) *Uitvoeringsplan De Kanteling 2012-2015*

Gemeente Zaltbommel (2011) *Startnotitie: Wmo de Kanteling*.

Divosa (2012) Regeerakkoord Rutte-Asscher: decentralisaties sociale domein

### Tweede Kamerstukken

Brief Algemene Rekenkamer (15 mei 2013) Brief *Decentralisaties aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Contouren Participatiewet (december 2012) <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/re-integratie/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/12/21/kamerbrief-contouren-participatiewet.html> (geopend maart 2013)

Memorie van Toelichting (nummer 33127) *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van de gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid*

Memorie van Toelichting (nummer 30131) *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning*

Kamerbrief van staatssecretaris Van Rijn aan de Tweede en Eerste Kamer (25 april 2014) *Kamerbrief hervorming langdurige zorg: naar een waardevolle toekomst*.  
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/25/kamerbrief-hervorming-langdurige-zorg-naar-een-waardevolle-toekomst.html> (geopend juli 2013)

Concept Memorie van Toelichting Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (3 oktober 2013) <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/03/concept-wetsvoorstel-wmo.html>

*De Doe-democratie*. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving (Miniserie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)





