

Andersson Elffers Felix

Het verschil maken

Een verkenning naar de effecten van de decentralisaties op de interactie tussen overheid en burger

Utrecht, 19 februari 2015

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	6
2 Context en gevolgen van de decentralisaties	8
3 Een operatie die niet vrij is van risico's	17
4 Kansen in het benutten van professionele ruimte	24
5 De cirkel rondmaken: wie is aan zet?	35
Bijlage: Overzicht gesprekspartners	37

Samenvatting

Gemeenten hebben per 1 januari 2015 veel extra verantwoordelijkheden gekregen op het gebied van de jeugdzorg, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning. Hierdoor verandert er veel. Voor de burger, voor de betrokken gemeenteambtenaren en hun besturen maar ook voor de Rijksoverheid en natuurlijk hun onderlinge interacties.

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om de impact van de decentralisaties op de interactie tussen burger en overheid te verkennen. Deze verkenning richt zich op de volgende vragen:

- 1 Wat zijn de gevolgen van de drie decentralisaties in het sociale domein voor de interactie tussen burger en overheid?
- 2 Welke risico's brengen de decentralisaties met zich mee voor de interactie burger - overheid?
- 3 Welke mogelijkheden en kansen bieden de decentralisaties voor de verbetering van de interactie tussen burger en overheid?
- 4 Wat moet de overheid doen om de risico's in te perken en de kansen voor verbetering te grijpen? Wie is er aan zet?

Ad 1: Gevolgen van de drie decentralisaties

De vraag naar de gevolgen van de drie decentralisaties wordt beantwoord in hoofdstuk 2 'Context en gevolgen van de decentralisaties'. De focus ligt hierbij op de feitelijke en concrete veranderingen die de decentralisaties met zich meebrengen. De belangrijkste gevolgen zijn:

- Grotere onzekerheid, bij burgers over het effect van de decentralisaties op hun situatie en bij de gemeentelijke professionals over de nieuwe manier van werken.
- Beschikbaarheid van minder geld door budgetkorting en een grotere vraag o.a. door de vergrijzing.
- Vervanging van het wettelijke recht op zorg door een plicht voor gemeenten om adequate ondersteuning en jeugdzorg te bieden.
- Meer beleidsvrijheid en daarmee verschillen tussen gemeenten.
- Meer variatie bij het invullen van ondersteuning aan burgers binnen gemeenten met gevaar van (vermeende) rechtsongelijkheid.
- Meer en intensiever contact tussen burger en uitvoerder.
- Overgangsfase die met kinderziektes gepaard zal gaan.

Ad 2: Risico's

In de interactie tussen overheid en burger groeit door de decentralisaties de kans op vier typen risico's:

- Onbegrip bij burgers over de manier waarop de decentralisaties lokaal zijn vormgegeven als ook het niet kunnen begrijpen van een negatief besluit in hun individuele geval.
- Aggressie en geweld tegenover uitvoerder door groter aantal klantcontacten, vaak in een voor de professional onbekende omgeving bij de burger thuis.
- Integriteitsschendingen zoals vriendendiensten, opportuun handelen, te idealistisch handelen. In extreme gevallen zou dat kunnen leiden tot frauduleuze handelingen en wetsovertreding.
- Risico-regelreflex in reactie op onzekerheid en incidenten.

Uit de verkenning is bovendien gebleken dat de risico's niet helemaal los van elkaar staan. Onbegrip kan frustratie en agressie voeden. Agressie en geweld kunnen een negatieve invloed hebben op het besluitvormingsproces en, als dat gebeurt, op de persoonlijke integriteit van de uitvoerder. Agressie en integriteitsschendingen op hun beurt, triggeren de risico-regelreflex.

Wie kijkt door een 'risico-bril' ziet de wereld niet in roze. We willen bij deze inventarisatie van risico's expliciet opmerken dat het van veel factoren afhangt of en in hoeverre risico's zich zullen voordoen en dat de ernst en de impact van de risico's kunnen verschillen. Het kan dus ook meevallen.

Ad 3: Kansen

De kansen van de decentralisaties voor de directe interactie tussen overheid en burger hebben betrekking op aspecten die specifiek met de kwaliteit van de dienstverlening te maken hebben. Het gaat om de volgende aspecten:

- Beter contact (dichterbij, toegankelijker, meer persoonlijke bejegening, minder uitvraag van gegevens). Hierdoor wordt de gemeente zichtbaarder.
- Snellere dienstverlening (minder schakels tussen verschillende instanties bij verlening toegang ondersteuning, minder sprake van het fenomeen van 'kastje naar de muur').
- Meer maatwerk (denken vanuit de vraag van de burger, afstemming/integratie bij meer dan één ondersteuningsvorm).
- De overheid als facilitator van netwerken.

Hierdoor wordt de gemeente als eerste overheidslaag ook relevanter en neemt haar democratische betekenis toe.

De sleutel voor het realiseren van de kansen van de decentralisaties zit in de manier waarop individuele medewerkers, teams én organisaties als geheel omgaan met de groeiende professionele ruimte. Professionele ruimte gaat over de mogelijkheden die uitvoerders met een publieke taak hebben om vanuit hun eigen expertise en beoordelingsvermogen contextspecifiek te kunnen handelen. Dit betekent niet dat de professional is losgezongen van de (organisatorische, financiële) kaders of van de wet- en regelgeving, maar wel dat hij of zij professionele bewegingsvrijheid heeft, mandaat en doorzettingskracht. Een voorwaarde is daarbij dat de organisatie als geheel kennis kan nemen van de ervaringen van de professional, dat die feedback krijgt op zijn handelen en dat op die manier zowel de individuele professionals als de organisatie ervan leert. Zo vindt er een continu proces plaats om het werk te optimaliseren. Een open en veilig werkklimaat, waarin rekenschap afleggen niet gelijk is aan afgerekend worden, is daarvoor een randvoorwaarde.

Het op deze wijze benutten van professionele ruimte vergt bewustzijn en aandacht van zowel de professional als ook de leidinggevende. Om de professionele ruimte optimaal in te zetten, kan gebruik gemaakt worden van diverse benaderingen en instrumenten. Enkele daarvan worden in deze verkenning besproken:

- 5R analysemodel, zoals dat op verschillende plaatsen binnen het Rijk wordt gehanteerd
- Theory U van Otto Scharmer
- 'Communiceren vanuit waarden' van Rijnja/van der Pool
- Communiceren vanuit een 'Er op af mentaliteit' van Jos van der Lans.

De grootste meerwaarde van deze theorieën/methodieken is dat zij de professional helpen om op een betekenisvolle manier te communiceren. Pas dan wordt duidelijk wat de echte ondersteuningsvraag van een burger is en hoe de professionele ruimte het beste kan worden ingezet voor het organiseren van passende ondersteuning. Daarnaast helpen de methodes zowel professionals als organisaties om bewust om te gaan met de beschikbare professionele ruimte en integriteitsvraagstukken.

Ad 4: Wie is aan zet?

Het nieuwe stelsel vraagt in eerste instantie om een gemeente die meer faciliteert en (meer) stuurt vanuit een netwerk- en ketenbenadering.¹ Met name moet worden voorkomen dat wordt overstuurd als er incidenten zijn. Vanuit de gemeente is dus een omslag vereist in termen van rol en aansturing.

Die beweging vraagt ook om (door-)ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. In veel onderdelen van gemeente is gewerkt aan de transitie van taken. Naast professionals, managers en bestuurders zijn dit de beleidsmedewerkers op de gebieden van de jeugdzorg, zorg en welzijn, participatie en inkomen en de medewerkers van de stafafdelingen Personeel en Organisatie (P&O), communicatie, ICT. Na de focus op het halen van de deadline van 1 januari 2015 is het nodig om te werken aan een robuuste gemeentelijke organisatie, die zicht heeft op ieders betrokkenheid bij het nieuwe sociaal domein.

Voor het Rijk betekenen de decentralisaties het zich moeten aanpassen aan een andere, beperktere rol. Niet door extra te controleren of meer wetten te maken, maar gemeenten in staat te stellen de verantwoordelijkheid voor de gedecentraliseerde taken ook waar te maken. Een voorbeeld van een initiatief van het Rijk dat gemeenten kan ondersteunen bij het wennen aan de nieuwe manier van werken zijn de casusbladen die complementair zijn aan deze verkenning. De casusbladen beschrijven concrete situaties die betrekking hebben op de vier belangrijkste risico's die de decentralisaties met zich meebrengen voor de interactie overheid-burger. De casussen bieden professionals en leidinggevende een mogelijkheid om te reflecteren in hoeverre zij al goed voorbereid zijn op de nieuwe uitdagingen en op welke aspecten zij nog winst kunnen boeken. De casussen kunnen daarmee als waardevolle input dienen voor teambesprekingen en trainingen. Daarnaast is het ook voor de Rijksoverheid tijd om de verschillende initiatieven binnen verschillende afdelingen en ministeries te consolideren. Het zou goed zijn als 2015 ook voor het Rijk een jaar wordt van het verbinden en stroomlijnen van alle initiatieven.

¹ Delden, P. van (2009). Sterke netwerken - ketensamenwerking in de publieke dienstverlening. Amsterdam: Van Genneep.

1 Inleiding

Gemeenten hebben per 1 januari 2015 veel extra verantwoordelijkheden gekregen. Er zijn nieuwe taken bijgekomen in de sfeer van jeugdzorg, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten hebben hard gewerkt om de deadline voor de overdracht van taken te halen. Ook in de periode na 1 januari 2015 blijft de werkdruk hoog. Er is immers geen grote verandering zonder kinderziektes. Het is nu belangrijk om scherp te blijven, bij te sturen, al doende te leren zodat de implementaties van de decentralisaties geen technische operatie blijven maar de basis leggen voor de nodige cultuurverandering voor betere en betaalbare zorg en ondersteuning.

De decentralisaties in het sociale domein zullen de interactie tussen de burger en de overheid veranderen. Lokaal en regionaal organiseren wordt de nieuwe norm, waarbij er meer nadruk ligt op de eigen kracht en mogelijkheden van de burger. Zeker voor burgers die voorheen nog min of meer automatisch in aanmerking kwamen voor bepaalde voorzieningen en nu niet meer, brengt dit onzekerheid met zich mee.

Niet alleen voor de burger verandert er veel, ook de uitvoerders van publieke taken en het gemeentebestuur zullen consequenties ondervinden van de decentralisaties. Vertrouwde werkwijzen, protocollen en omgangsvormen vormen niet meer de standaard. De gemeente krijgt nieuwe verantwoordelijkheden en het aanbodgericht denken moet plaats maken voor meer vraaggericht handelen, waarbij de behoeften van de burger het uitgangspunt zijn. Dit vraagt een andere manier van werken en denken, voor zowel de uitvoerder van de publieke taak, zijn leidinggevende als de gemeentelijke organisatie.

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om de impact van de decentralisaties op de interactie tussen burger en overheid te verkennen. Deze verkenning richt zich op de volgende vragen:

- Wat zijn de gevolgen van de drie decentralisaties in het sociale domein voor de interactie tussen burger en overheid?
- Welke risico's brengen de decentralisaties met zich mee voor de interactie burger - overheid?
- Welke mogelijkheden en kansen bieden de decentralisaties voor de verbetering van de interactie tussen burger en overheid?
- Wat moet de overheid doen om de risico's in te perken en de kansen voor verbetering te grijpen? Wie is er aan zet?

Hierbij vraagt de opdrachtgever in het bijzonder aandacht voor de thema's integriteit en agressie en geweld tegen professionals met een publieke taak.

Door het beantwoorden van deze vragen wil deze verkenning meer inzicht creëren in de effecten van de decentralisaties op de interactie tussen overheid en burgers. In deze verkenning worden verschillende abstractieniveaus bij elkaar gebracht. Daarmee is de verkenning relevant voor zowel de uitvoerders van publieke taken als de leidinggevende en de gemeentelijke organisatie. De verkenning biedt concrete aanknopingspunten voor:

- Beleidsmedewerkers en uitvoerders op het gebied van de jeugdzorg, zorg en welzijn, participatie en inkomen
- Leidinggevend, transitie-, project- en programmamanagers op dezelfde terreinen
- Medewerkers van de afdelingen Personeel en Organisatie en communicatie

- Wethouders met de portefeuille ‘Sociale Zaken, Onderwijs, Welzijn’ (Bewonerszaken) of ‘Financiën, Personeel & Organisatie’.

Input voor de verkenning is verkregen door middel van desk research en gesprekken met een breed panel van wetenschappelijke experts. Om de praktijk binnen deze verkenning voldoende aan het woord te laten, zijn de ervaringen van praktijkexperts gebundeld in een focusgroepbijeenkomst. Deelnemers aan de focusgroep waren professionals die dicht bij de burger staan in een variëteit aan sectoren, zowel binnen als buiten het sociale domein.

Leeswijzer

Voor goed begrip van de veranderende dynamiek tussen burger en overheid staan wij eerst stil bij de veranderingen die de decentralisaties teweegbrengen. Vervolgens schetsen we de hieruit voortvloeiende risico's en kansen op het gebied van integriteit, miscommunicatie en agressie, waarna wordt stilgestaan bij wie wat kan doen om deze te benutten of in te perken.

De verkenning heeft de interactie tussen overheid en burger als onderwerp. Gemeenten verschillen echter in de manier waarop zij hun lokale ondersteuningsstructuur inrichten. Daarmee ziet de interactie overheid-burger er niet overal hetzelfde uit. Soms heeft de gemeente een prominente rol in zorgtoewijzing en/of -verlening, in andere gevallen laat de gemeente dit vrijwel geheel over aan het veld. In deze verkenning ligt de focus op de rol van de overheid in het toewijzen van zorg (het spreekwoordelijke 'keukentafelgesprek'), omdat dat in veel gemeenten gezien wordt als een specifieke overheidstaak. Vanwege de verschillen in organisatie spreken we niet specifiek over 'ambtenaren', maar over 'professionals', dan wel 'uitvoerders'.

Deze verkenning wil bijdragen aan bewustzijn en inspiratie voor de komende tijd nu alle deadlines (hopelijk) zijn gehaald. Een verkenning, om even stil te staan bij waar alles om draait en inzicht te krijgen op wat de decentralisaties precies betekenen voor de interactie tussen de burger en de overheid. Om daarna des te gerichter weer door te kunnen werken aan de uitvoering van de nieuwe taken.

Op deze plaats verwijzen we ook graag naar de casusbladen die parallel aan deze verkenning zijn opgesteld.² De casusbladen beschrijven concrete situaties die betrekking hebben op de vier belangrijkste risico's die de decentralisaties met zich meebrengen voor de interactie overheid-burger. De casussen bieden professionals en leidinggevende een mogelijkheid om te reflecteren, in hoeverre zij al goed voorbereid zijn op de nieuwe uitdagingen en op welke aspecten zij nog winst kunnen boeken. De casussen kunnen daarmee als waardevolle input dienen voor teambesprekingen en trainingen.

² Casusbladen: Interactie overheid-burger in het sociaal domein, AEF, februari 2015.

2 Context en gevolgen van de decentralisaties

Hoe de decentralisaties in het sociale domein precies zullen uitwerken, is nog niet met zekerheid te zeggen. Daarvoor is de beweging te vers. Toch is het mogelijk om een gefundeerd voorschot te nemen op de gevolgen door het veranderende krachtenveld te beschrijven en na te denken over de risico's en kansen die de decentralisaties met zich meebrengen. Hieronder beschrijven we eerst de algemene context waarin de decentralisaties plaatsvinden. Daarna schetsen we wie door de decentralisaties wordt geraakt, zowel aan de kant van de burger, als aan de kant van gemeenten. Vervolgens staan we stil bij de feitelijke en concrete veranderingen die de decentralisaties met zich meebrengen. De risico's en kansen komen in de volgende hoofdstukken aan bod.

Context: de decentralisaties als logische ontwikkeling in een veranderend tijdperk

Het gaat bij de decentralisaties om meer dan het technisch implementeren van de Jeugdwet, de nieuwe Wmo 2015, en de Participatiewet in het gemeentelijk domein. Kern van de decentralisaties is de behoefte om een fundamentele (cultuur)verandering in het sociale domein tot stand te brengen en het accent te verleggen van verzorgingsstaat naar 'participatiesamenleving'.

De beoogde cultuurverandering is echter niet beperkt tot het sociale domein. Het is een ontwikkeling die niet los gezien kan worden van ontwikkelingen op andere beleidsterreinen en de tijdgeest. Onderstaand gaan we kort op deze ontwikkelingen in. Omdat zo duidelijk wordt dat de decentralisaties meer zijn dan het implementeren van een aantal wetten en grote overeenkomsten hebben met ontwikkelingen in andere sectoren.

Internationalisering en lokalisering zijn twee belangrijke aspecten van de huidige maatschappelijke ontwikkeling. Op het eerste gezicht lijken deze ontwikkelingen haaks op elkaar te staan. Toch is dit niet het geval. Wat ze met elkaar gemeen hebben is dat bestaande ordeningen (wat regelen we op welk niveau?) ter discussie komen te staan. In veel opzichten wordt deze tijd gekenmerkt door internationalisering en globalisering. Dat geldt in de eerste plaats voor de economie en onze consumptiemaatschappij, die in toenemende mate afhankelijk is van internationale stromen van kapitaal en goederen. Ook in het publieke domein is sprake van een toenemende internationale afhankelijkheid en neemt de invloed van de natiestaat af ten gunste van de Europese Unie.

Er is ook echter ook een tegengestelde trend waarneembaar. Zo is in sommige domeinen sprake van een toenemende lokalisering, waarbij burgers soms van consument ook (co-) producent worden. Voorbeelden zijn te vinden in de energiemarkt. Burgers plaatsen bijvoorbeeld windpalen in de haven van Amsterdam-Noord. In Hilvarenbeek is een bewonerscorporatie opgericht die zich bezig houdt met het opwekken en produceren van energie. Warmtekrachtkoppeling en zonnepanelen brengen eigen energieopwekking steeds dichterbij en transformeren de burger van louter consument tot (mede)producent.

Een ander voorbeeld is te vinden in de veiligheidssector. Parallel aan de oprichting van een nationaal georganiseerde politie in 2012, richten burgers in samenwerking met de politie lokale en regionale buurtteams in om de veiligheid in hun eigen wijk te waarborgen. Succesvol, zo blijkt uit de cijfers: door burgers verzorgde inbraakpreventie scoort beter dan publieke initiatieven.

Ook in de zorgsector krijgt deze ontwikkeling vorm, waarbij zorgprofessionals en vrijwilligers zich verenigen in zorgcoöperaties om wijkgericht de zorg voor zorgbehoevenden in de buurt te bieden.

Deze en diverse andere voorbeelden laten zien dat groepen burgers zich manifesteren, die in toenemende mate de ambitie en de mogelijkheden hebben om onderdelen van de publieke dienstverlening zelf mede invulling te geven.

De decentralisaties zijn te zien als een vorm van lokalisering met aandacht voor de rol van de burger. Zorg en ondersteuning worden aangeboden in de vorm van maatwerkondersteuning door de gemeente, de eerste overheid, dicht bij de burger. De verwachting is dat (aanbieders namens) gemeenten beter in staat zijn om in te zetten op preventie, dat zij de eigen kracht van burgers en hun omgeving kunnen activeren en ruimte kunnen bieden aan zelforganisatie.

Deze uitgangspunten vragen om kennis van en contact met de burger. Immers, het aanboren van de eigen kracht, het verbinden en ondersteunen van ideeën wordt pas een mogelijkheid op het moment dat niet alleen de achtergrond en ondersteuningsvraag van de burger bekend zijn, maar ook de bijbehorende drijfveren en vermogens goed in beeld zijn.

Pieterjan van Delden identificeert in zijn boek *Steunend Stelsel – Transformeren van het Sociaal Domein*³ drie grote veranderingsopgaven voor gemeenten:

- 1) Uitbouwen van sociale netwerken van burgers
- 2) Creëren van een markante lokale ondersteuningsstructuur
- 3) Samenhang brengen in het totale aanbod.

Betrokkenen: wat weten we van de doelgroepen en professionals bij gemeenten?

Bij de decentralisaties draait het om de mensen. Dit zijn enerzijds de mensen die vanuit hun ondersteuningsvraag door de decentralisaties geraakt worden. Anderzijds zijn dit de mensen binnen (maar ook buiten) gemeenten die de decentralisaties vorm geven in hun dagelijkse werkzaamheden. Daarom is het belangrijk om zicht te hebben op welke mensen de decentralisaties in de praktijk betrekking hebben, zowel aan de vraagkant als aan de aanbodkant. Zonder de pretentie van exactheid, volgt daarom eerst een schets van de aard en orde van grootte van zowel de ondersteuningsvraag als de betrokken professionals.

Mensen met een ondersteuningsvraag

In de eerste plaats gaat het om de potentiële vraag. Wie zijn deze personen met behoefte aan ondersteuning en hoe groot zijn deze groepen ongeveer op het moment van invoering?

Jeugd

Door de decentralisatie van de jeugdzorg, inclusief de gesloten jeugdzorg, de jeugdbescherming en de jeugd-GGZ krijgen gemeenten nu te maken met heel nieuwe doelgroepen. Anders dan bij de Wmo, waar een deel van de burgers al bekend zijn bij gemeenten door de decentralisatie van de maatschappelijk ondersteuning in 2007, zijn

³ Delden, P. van (2014). *Steunend Stelsel – Transformatie van het Sociaal Domein*, Amsterdam: Van Gennep, p. 39.

jongeren bij gemeenten nog weinig in beeld. Onderstaand schema geeft een indicatie van het aantal jongeren waar het om gaat, samen met de achtergrond van de ondersteuningsbehoefte.⁴

Uit de CIZ-rapportage 'Op weg naar andere zorg'⁵ blijkt dat op 1 juli 2014 43.830 jongeren een geldige indicatie voor AWBZ-zorg hadden.⁶ Bij 30.140 jongeren gaat het om een aanspraak die onder de Jeugdwet overgaat naar gemeenten. De tabel laat zien op basis van welke grondslag kinderen een indicatie hebben gekregen (peildatum 1 juli 2014). Hieruit blijkt duidelijk dat het bij de grote meerderheid gaat om een verstandelijk handicap.

Dominante grondslag	Absolute aantallen	Relatief aandeel⁷
Somatische aandoening/ziekte	1.175	5%
Lichamelijke handicap	1.770	5%
Verstandelijke handicap	26.690	90%
Zintuiglijke handicap	505	0%
Totaal	30.140	100%

Wmo

Met de decentralisatie van de functies 'begeleiding en verzorging' van de AWBZ naar de gemeente verandert voor de gemeente de ondersteuningsvraag van de burgers, die zich bij hen melden. Er komen nieuwe vragen bij, die voorheen binnen de AWBZ werden beantwoord. Voor een groot deel zijn de populaties al in beeld bij de gemeente omdat zij al ondersteuning ontvangen op grond van de (oude) Wmo. Bijvoorbeeld een meervoudig lichamenlijk gehandicapte die een rolstoel aanvraagt of een oudere die huishoudelijke hulp ontvangt. Sommige deelpopulaties zijn echter nog niet bekend bij de gemeente, zoals mensen met niet-aangeboren hersenletsel.

Uit de CIZ-rapportage 'Op weg naar andere zorg'⁸ blijkt dat op 1 juli 2014 758.065 volwassen cliënten een geldige indicatie voor AWBZ-zorg hadden.⁹ Bij 189.955 daarvan gaat het om een aanspraak die overgaat naar de nieuwe Wmo en daarmee naar gemeenten.

⁴ Het gaat bij de aantallen om een indicatie. Landelijke cijfers zijn niet bekend omdat in de oude situatie verschillende instanties betrokken waren bij het indiceren van jongeren: het CIZ en Bureau-Jeugdzorg. Daarnaast is en blijft ook de huisarts toegangspoort tot specialistische hulp.

⁵ CIZ rapportage voor gemeenten over AWBZ-zorg voor kinderen, 1 juli 2014.

⁶ Voor dit aantal gelden twee voorbehouden: ten eerste is het CIZ niet de enige instelling die indicaties mocht afgeven in de situatie voor 1 januari 2015. Ten tweede komt het aantal cliënten met een indicatie niet noodzakelijk overeen met het aantal dat daadwerkelijk zorg heeft geconsumeerd. Een cliënt kan een indicatie hebben zonder die te verzilveren bij een zorgaanbieder.

⁷ In de CIZ tabellen zijn alle aantallen afgerond op vijftallen.

⁸ CIZ rapportage voor gemeenten over AWBZ-zorg voor kinderen, 1 juli 2014.

⁹ Voor dit aantal geldt een voorbehoud: het aantal cliënten met een indicatie van het CIZ komt niet noodzakelijk overeen met het aantal dat daadwerkelijk zorg heeft geconsumeerd. Een cliënt kan een indicatie hebben zonder die te verzilveren bij een zorgaanbieder.

Onderstaande tabel laat zien op basis van welke grondslag volwassenen een indicatie hebben gekregen (peildatum 1 juli 2014). Van de geïndiceerde volwassenen is 25% ouder dan 65 jaar. Uit de tabel blijkt daarnaast dat het bij de grote meerderheid van de geïndiceerden gaat om mensen met een psychiatrische aandoening of een verstandelijke handicap, namelijk samen 80% van het totaal.

Dominante grondslag	Absolute aantallen	Relatief aandeel ¹⁰
Somatische aandoening/ziekte	24.855	15%
Psychogeriatrische aandoening/ziekte	17.450	10%
Psychiatrische aandoening/ziekte	82.640	45%
Lichamelijke handicap	18.120	10%
Verstandelijke handicap	42.990	25%
Zintuiglijke handicap	3.900	0%
Totaal	189.955	100%

Participatie

De Participatiewet vergroot de doelgroep van mensen waarvoor gemeenten de verantwoordelijkheid hebben bij de toeleiding naar werk. In de nieuwe situatie zijn gemeenten daarbij, naast de doelgroep van mensen zonder een beperking, ook verantwoordelijk voor:

- Jongeren vanaf 18 jaar met een arbeidsbeperking die wél arbeidsvermogen hebben. In de oude situatie stroomden deze jongeren in de Wajong. In 2011 stroomden 16.300 mensen de Wajong in. In 2012 stroomden ruim 15.000 mensen de Wajong in.¹¹ De nieuwe instroom in de Wajong stopt per 1 januari 2015; zittende Wajongers gaan per 1 juli 2015 geleidelijk over naar gemeenten.¹²
- Mensen die niet meer als nieuw geval kunnen instromen in de sociale werkvoorziening (Wsw). Wie nu al in de Wsw werkt, houdt zijn wettelijke rechten en plichten.

Professionals bij gemeenten

Door de decentralisaties worden gemeenten de spilfactor voor het bieden van goede ondersteuning van jongeren, volwassenen met een langdurige ziekte of aandoening, ouderen en mensen zonder werk. Een aanzienlijk deel van deze groepen kampt met psychische beperkingen. Maar wie zijn er eigenlijk vanuit gemeenten allemaal betrokken bij de decentralisaties?

¹⁰ In de CIZ tabellen zijn alle aantallen afgerond op vijftallen.

¹¹ http://www.uvw.nl/overuwv/Images/Feiten_en_cijfers_over_de_Wajong_20130718.pdf

¹² Gemeenten kunnen gebruik maken van de Atlas sociale verzekeringen om een beeld te krijgen van het aantal personen dat jaarlijks de Wajong instroomt per gemeente:

http://www.uvw.nl/OverUWV/publicaties/Kennis_onderzoeken/Statische_informatie/Atlas_SV_2012.aspx .

Grofweg gaat het om:

- Beleidsmedewerkers en uitvoerders op het gebied van de jeugdzorg, zorg en welzijn, participatie en inkomen
- Leidinggevend, transitie-, project- en programmamanagers
- Medewerkers van de stafafdelingen Personeel en Organisatie, communicatie, ICT.

Op bestuurlijk niveau zijn wethouders betrokken met de portefeuille 'Sociale Zaken, Onderwijs, Welzijn' (Bewonerszaken) of 'Financiën, Personeel & Organisatie', gemeenteraadsleden en burgemeesters.

Het is niet precies duidelijk over hoeveel en welke mensen het gaat. Gemeenten vinden het vaak lastig om aan te geven hoeveel personen binnen hun gemeentegrenzen betrokken zijn bij het vormgeven van de decentralisaties. Hierbij komt dat gemeenten met verschillende modellen werken voor de situering van de professionals van de toegang (als onderdeel van de gemeente of als aparte organisatie). Daarnaast is vaak sprake van (tijdelijke) inhuur en samenwerkingsconstructies met andere gemeenten. Een onderzoek naar de doorwerking van de drie decentralisaties op de arbeidsorganisatie en het personeel van gemeenten, biedt wel enige indicatie door twee voorbeelden.¹³ Zo heeft een gemeente van de G32 met circa 150.000 inwoners 250 medewerkers in loondienst, 60 medewerkers op detachingsbasis en 50 medewerkers op basis van tijdelijke inhuur. In een kleine gemeente met circa 40.000 inwoners daarentegen zijn 25 medewerkers in vaste loondienst betrokken bij de decentralisaties.

Gevolgen van de decentralisaties

Omgaan met onzekerheid

De omvang en het tempo van ontwikkelingen kunnen bij burgers leiden tot onzekerheid en angst over het effect van de decentralisaties op hun situatie. Voor de groep mensen die nu al gebruik maakt van voorzieningen in het sociale domein is de verandering het grootst, omdat hen (mogelijk) iets wordt afgenomen.

Maar ook aan de kant van de gemeenteambtenaar en/of de publieke uitvoerder kan onzekerheid bestaan. Deze moet, zeker in de beginfase, omgaan met veel onzekerheid rondom de nieuwe uitvoering en met de onzekerheid van de burger. Hebben we de decentralisaties wel goed geïmplementeerd? Kan ik de nieuwe manier van werken wel aan, heb ik de juiste competenties? Wat als een 'keukentafelgesprek' bij iemand thuis uit de hand loopt?

¹³ Deze indicatieve aantallen werden verzameld tijdens het onderzoek van Regioplan naar de doorwerking van de decentralisaties op de arbeidsorganisatie binnen gemeenten. J. Mevissen, J. Timmerman, F. van der Woude (2015). De doorwerking van de drie decentralisaties op de arbeidsorganisatie en het personeel van gemeenten, Regioplan/ministerie van BZK, Den Haag.

Minder geld voorhanden

De decentralisaties gaan gepaard met een (op onderdelen flinke) budgetkorting, terwijl de prognoses laten zien dat het beroep op zorg en ondersteuning voor ouderen en langdurig zieken – en daarmee de financiële uitdaging voor gemeenten – de komende jaren alleen nog maar verder zal groeien. Er is dus minder geld beschikbaar om directe ondersteuning te leveren, waardoor gemeenten in iedere casus zorgvuldig moeten afwegen of er geen alternatieve (goedkopere) vormen van ondersteuning mogelijk zijn en of een ondersteuningsvraag daadwerkelijk gegrond is. Voor de professional betekent dit dat hij vaker een negatief besluit moet communiceren, wat bij de burger voor teleurstelling zorgt.

Van recht op zorg naar plicht van gemeenten

De overheveling van de langdurige zorg en de jeugdzorg naar de gemeenten gaat gepaard met belangrijke verschuivingen in rechten en plichten. Het wettelijk verankerde individuele recht op zorg wordt in de Wmo en de Jeugdwet vervangen door een plicht voor gemeenten om adequate ondersteuning en jeugdzorg te bieden.¹⁴ Hoe deze ondersteuning of zorg eruit komt te zien, moet in overleg tussen burger en uitvoerder worden bepaald. Gevallen die in het oude stelsel gelijk werden behandeld, zullen in het nieuwe stelsel vaker met verschillen bij de invulling van de ondersteuning te maken hebben. Een voorbeeld is de situatie van twee ouderen die voor 1 januari allebei recht hadden op individuele begeleiding. Sinds 1 januari is het niet alleen mogelijk maar waarschijnlijk dat bij de ene oudere wordt besloten tot voortzetting van individuele begeleiding terwijl bij de andere die begeleiding wordt vervangen door begeleiding in een groep en een grotere inzet van de familie en burens.

Aan de decentralisaties ligt de beleidstheorie ten grondslag dat de burger in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor een goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij. Gemeenten zullen daarom een beroep willen doen op de eigen kracht van mensen, om zichzelf te helpen, of om een beroep te doen op hun eigen sociale netwerk. Concreet betekent dit dat de gemeente bij alle gesprekken met burgers nagaat hoe het staat met de eigen kracht van een burger en zijn omgeving en hoe die verder geactiveerd kan worden. Voor de meerderheid van de burgers vergt dit een aanpassing in hun verwachtingen van de verzorgingsstaat.

¹⁴ Dit komt duidelijk naar voren uit de bewoording van artikel 2.3 van de Jeugdwet en artikel 2.3.5 (3) van de nieuwe Wmo. Art. 2.3.5 (3) Wmo: "Het college beslist tot verstrekking van een maatwerkvoorziening ter compensatie van de beperkingen in de zelfredzaamheid of participatie die de cliënt ondervindt, voor zover de cliënt deze beperkingen naar het oordeel van het college niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen kan verminderen of wegnemen. De maatwerkvoorziening levert, rekening houdend met de uitkomsten van het in [artikel 2.3.2](#) bedoelde onderzoek, een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie en zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven.

Deze paradigmaverschuiving brengt ook voor gemeenten uitdagingen met zich mee. Voor de overheid wordt de besluitvorming complexer. Waar eerst het recht op zorg centraal stond (gebaseerd op min of meer vaststaande kenmerken), zijn nu contextuele factoren het uitgangspunt van handelen. In organisatorische termen: de variëteit in de omgeving van het 'zorgsysteem' neemt toe, en dat stelt hogere eisen aan de organisaties die met die variëteit moeten omgaan.

Meer beleidsvrijheid en daarmee verschillen tussen gemeenten

De verwachting is dat met de decentralisaties grotere verschillen tussen gemeenten zullen ontstaan. Gemeenten zoeken naar vormen om het sociaal domein te laten aansluiten bij hun fysieke en sociale karakteristieken. Uit een onderzoek naar de implementatie van de Wmo die per 2007 is ingevoerd bleek dit ook. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Almere het Wmo-gedachtegoed verbonden aan de lokale traditie van particulier initiatief en de pioniersmentaliteit van waaruit de stad werd opgebouwd.

Enschede daarentegen hanteert ideeën over preventie als cruciale invalshoek bij de vertaling van de wet naar hun eigen praktijk¹⁵.

Kortom, in de huidige situatie bestaan al verschillen tussen gemeenten. De vraag is echter in hoeverre meer en grotere verschillen tussen gemeenten maatschappelijk geaccepteerd zullen worden. Vooral nog valt op dat de verschillen nadrukkelijk en met een kritische ondertoon aandacht krijgen, bijvoorbeeld in de media.

Daarbij staat veelal de vraag voorop in hoeverre *verschillen* zullen leiden tot *rechtsongelijkheid*. De Nederlandse Kinderombudsman Marc Dullaert sprak naar aanleiding van een onderzoek naar het Deense jeugdbeleid zijn zorg daarover uit: 'Er is in Denemarken rechtsongelijkheid ontstaan. De toegankelijkheid van zorg is in de ene gemeente groter dan in de andere. Het maakt dus uit in welke gemeente je woont, want dat bepaalt hoeveel zorg je als kind krijgt'.¹⁶

Andere invulling van rechtsgelijkheid

Lastiger uitlegbaar dan verschillen tussen gemeenten zijn verschillen in het ondersteuningsaanbod aan individuele burgers binnen een gemeente. Voor het rechtvaardigheidsgevoel van mensen is het moeilijk te accepteren dat een ander wel iets

¹⁵ Van der Veer, J. (2013), *Weg uit het verleden*.

¹⁶ Woestenburg, T. (2014), De nieuwe jeugdzorgwet wordt precies verkeerd ingevoerd, In: De Correspondent, 25 april 2014. Opvallend genoeg wordt in de nieuwe Jeugdwet in Nederland geen basisniveau van zorg beschreven. Terwijl dat essentieel is als het zorgaanbod per gemeente kan verschillen. In Nederland geldt dit des te meer omdat hier, in tegenstelling tot Denemarken, ook de zware jeugdzorg (waaronder gesloten jeugdzorg voor jongeren met zeer ernstige gedragsproblemen) onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komt.

krijgt waar je zelf ook recht op denkt te hebben.¹⁷ In de perceptie van burgers zal vaker sprake zijn van een situatie van (vermeende) (rechts)ongelijkheid, wat ook aandacht krijgt in de media.

Het is van belang te onderkennen dat de uitvoering en daarmee de individuele ambtenaar uiteindelijk bepalend is voor de realisatie van beleid. Het klassieke werk van Lipsky op dit terrein is om die reden weer hoogst actueel geworden.

In zijn klassieke studie *Street Level Bureaucrats* (1980) beschrijft Michael Lipsky hoe uitvoerders in publieke sectoren, zoals de politie, het onderwijs of de sociale dienst omgaan met dilemma's die zij bij de uitvoering van hun werk tegenkomen. De kaders die zij vanuit hun organisatie meekrijgen blijken lang niet altijd de ruimte te bieden om in een specifieke casus het goede te doen. Uitvoerders blijken ook niet immuun voor druk die burgers op hen uitoefenen. Lipsky's studie beschrijft de complexiteit van het werk in de 'frontlijn'. Hij concludeert dat beleid in de praktijk soms heel anders uitvoering krijgt dan oorspronkelijk bedoeld was.

Het werk van Lipsky laat ons zien dat professionals contextueel en situationeel handelen en dat hun handelen niet altijd in lijn is met het formele beleid van de organisatie waarvoor zij werken. De uitkomst van beleid ontstaat in de interactie, wat leidt tot verschillende uitkomsten.

Meer en ander contact

De decentralisaties brengen meer contact tussen burgers en gemeenten met zich mee. Het overhevelen van de taken leidt tot een uitbreiding van en een grotere variëteit in doelgroepen. Doelgroepen met vragen, zoals persoonlijke ondersteuning in het dagelijkse privé-domein, waarmee gemeenten tot nu toe nauwelijks te maken hadden en waarvoor de expertise deels (nog) ontbreekt. Gemeenten krijgen (meer) te maken met aanvragers die te kampen hebben met stapeling van problemen, zoals armoede, werkloosheid, overlast, gezins- en relatieproblematiek, vereenzaming en zelfverwaarlozing.

Daarmee wordt duidelijk dat problematiek zich over meer gemeentelijke domeinen zal uitstrekken en een integrale aanpak vergt. Ook wordt het directe contact waarschijnlijk intensiever door de grotere inzet per casus, die gemoeid is met het onderzoek naar eigen kracht van de burgers.

Ook de plaats van de ontmoeting tussen burger en overheid verandert. Gemeenten zoeken naar vormen om meer aan te sluiten bij de leefwereld van burgers. De metafoer van de keukentafel staat symbool voor een gesprek waarin meer ruimte is voor variëteit: voor de eigen situatie van de burger met een ondersteuningsbehoefte, voor de mogelijkheden in het netwerk. Tegelijkertijd blijft een belangrijk aspect van de (asymmetrische) verhouding tussen professional en burger in stand. De burger vraagt om ondersteuning, de professional besluit over het al of niet toekennen van de ondersteuning.

¹⁷ Prettig Contact met de Overheid 4. Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Overgang gaat gepaard met kinderziektes

Elke grootschalige verandering gaat gepaard met problemen en kinderziektes, en de decentralisaties zullen daar geen uitzondering op zijn. De decentralisatie van de jeugdzorg in Denemarken laat zien dat dit soort transitie veel tijd kosten. Acht jaar na de omslag blijkt dat belangrijke doelstellingen en de gevraagde cultuuromslag nog niet voldoende zijn bereikt.¹⁸

De gevolgen van de decentralisaties samengevat

De grote veranderingen in het sociale domein zetten bestaande spelregels op zijn kop. Dat heeft vergaande consequenties, zowel voor de burger als voor de overheid, als voor de interactie tussen beide. Aan de uitvoerders in het sociale domein is immers de taak om de nieuwe uitgangspunten in de praktijk te brengen. Zij moeten in het contact met burgers concreet maken wat 'eigen kracht' en 'zelfredzaamheid' betekenen. Zij bakenen in de praktijk af waar een collectieve voorziening volstaat en waar individueel maatwerk nodig blijft.

Door de nieuwe regels van het spel kan de praktijk per gemeente verschillen. Het gras bij de burens kan dus groener zijn, of juist niet. Mensen die in de ene gemeente in aanmerking komen voor huishoudelijke hulp, kunnen in een andere gemeente te horen krijgen zelf voor een oplossing te moeten zorgen. Maar ook binnen een gemeente zal er vaker sprake zijn van verschillen in het toegekende ondersteuningsaanbod. Terwijl buurman A wel huishoudelijke hulp krijgt, krijgt buurvrouw B die niet, ook al hebben ze dezelfde aandoening. Ze kunnen immers verschillen in eigen kracht en beschikbaarheid van een sociaal netwerk. Deze verschillen kunnen vragen oproepen bij burgers en bij de uitvoerders zelf. De professional zal er ook op bevestigd worden: wat vindt die eigenlijk van de verschillen? Vindt die het geen onrecht?

In de transitieperiode zal dus op heel veel plaatsen sprake zijn van discussie of de regels wel voldoen. De legitimiteit van de decentrale uitwerking van de nieuwe spelregels zal in twijfel worden getrokken. Maar ook in de periode daarna ontstaat een nieuwe verhouding tussen overheid en burger. Over de risico's en kansen van die nieuwe interactie gaan de volgende twee hoofdstukken.

¹⁸ Stoffelen, A. (2015). 'Bejubeld Deens stelsel voor jeugdzorg niet zaligmakend'. IN: De Volkskrant, 3 januari 2015.
<http://www.volkskrant.nl/buitenland/bejubeld-deens-stelsel-voor-jeugdzorg-niet-zaligmakend~a3822028/> .

3 Een operatie die niet vrij is van risico's

De decentralisaties in het sociale domein mogen een verklaarbare ontwikkeling in de bredere maatschappelijke context zijn, ze brengen voor de interactie tussen overheid en burger ook risico's met zich mee. In dit hoofdstuk verkennen we die risico's, om in het volgende hoofdstuk te kijken naar de kansen en hoe deze optimaal benut kunnen worden.

Overzicht van risico's in de interactie tussen overheid en burger

Het Programma Gemeente van de Toekomst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een checklist opgesteld van risico's die zich bij de decentralisaties kunnen voordoen.¹⁹ De lijst bevat maar liefst 57 risico's verspreid over negen thema's: sociaal-inhoudelijk, personeel, juridisch, informatisering, economie, financieel, politiek, organisatie & leiderschap, samenwerking. Interessant is dat bij deze risico's één thema niet genoemd wordt: de betekenis voor de interactie tussen overheid en de individuele burger.

Op basis van het overzicht dat we hiervoor hebben opgesteld en op grond van interviews met wetenschappelijke experts en het praktijkexpertpanel zijn vier typen dominante risico's te identificeren. Het gaat om:

- Onbegrip bij burgers
- Agressie en geweld tegenover de uitvoerder van publieke taken
- Integriteitschendingen
- De 'risico-regelreflex'.

In de volgende paragrafen worden de vier risico's nader beschreven.

Risico 1: Onbegrip aan de kant van de burger

Onbegrip aan de kant van de burger kent verschillende dimensies. Ten eerste gaat het om het niet begrijpen van de manier waarop de decentralisaties lokaal geïmplementeerd zijn. Voor de burger, die geen jeugdprofessional, beleidsmedewerker zorg en welzijn of transitie-manager is, is het heel lastig de veranderingen te begrijpen. Waar moet je nu terecht met aanvragen? Wordt de inhoud van de ondersteuning veranderd? Zeker mensen die al aangewezen zijn op zorg en ondersteuning vinden het belangrijk om te weten waar ze in de nieuwe situatie aan toe zijn.

Om goed in te spelen op de informatiebehoefte van de burger zijn goede voorlichting en passende vormen van informatievoorziening nodig. Aansluiting bij het perspectief van de beoogde ontvanger van informatie is van groot belang. Er zijn talloze voorbeelden beschikbaar van (overheids)communicatie die in het ongerede raakt.

¹⁹ Gemeenten van de toekomst. (2014). *Financiën en de 3 decentralisaties*. Beschikbaar via: <http://gemeentenvandetoekomst.nl/zoeken?zoeken=risico%27s+&zoek=Zoek>

Voorbeeld (en literatuursuggestie): *De Brievenbus van mevrouw De Vries*

Midden in de Indische buurt van Amsterdam woont mevrouw De Vries, een oude, gehandicapte dame. Elke dag ontvangt ze een officiële brief van een instantie of bedrijf. De buurman van mevrouw De Vries, Stephan Steinmetz, heeft haar jaren geholpen met de post.

Mevrouw De Vries krijgt tweeduizend brieven gedurende acht jaar over busjesvervoer, thuiszorg, hulpmiddelen; met instructies, formulieren, mededelingen en vragen. Ze snapt er doorgaans weinig van. In haar denken is weinig onderscheid tussen de overheid, (semi)publieke organisaties of haar private aanbieder van kabel en telefoon.

Mevrouw De Vries is geen uitzondering. Overal in Nederland raken mensen (vaak ouderen) in de war door brieven die overbodig zijn of onbegrijpelijk of schaamteloze reclame bevatten. Het boek laat indringend zien, hoezeer instanties (veelal impliciet) ervan uitgaan dat ze door hun 'klanten' begrepen worden, en hoe onterecht dat is.

Ten tweede gaat het om het niet kunnen begrijpen van een (negatief) besluit van de professional in een concreet geval. Voorlichtingscampagnes, folders en brieven zullen er niet voor kunnen zorgen dat burgers alle besluiten van hun gemeente zullen kunnen navolgen. Daarvoor is de overgang van een recht op zorg naar het compenseren van beperking, gericht op participatie, te groot. Zeker voor mensen die in de nieuwe situatie geen ondersteuning meer krijgen, kan de overgang moeilijk te begrijpen zijn. Hun beperking is toch niet minder geworden? Ze hadden er toch al die tijd wel recht op?

In principe is het 'keukentafelgesprek' dé gelegenheid om onbegrip te voorkomen of op te helderen. Immers, anders dan bij voorlichtingscampagnes en brieven draait het bij het gesprek om een individuele casus. Dit biedt de gespreksvoerder vanuit de gemeente de gelegenheid om zich goed voor te bereiden op het gesprek, en bij het gesprek rekening te houden met de verwachtingspatronen en capaciteiten van de burger.

Bij tekenen van onbegrip aan de kant van de burger kan de professional direct reageren. In de praktijk vergt het echter veel aan competenties, training en ervaring van de professional om die rol waar te maken.

Professionals moeten over bepaalde competenties beschikken, zoals empathisch vermogen, en moeten goed getraind zijn om de problematiek van mensen in beeld te krijgen, in samenspraak met de burger zelf. Voor bepaalde doelgroepen geldt dat zij hun problemen moeilijk kenbaar kunnen maken. Dit geldt vooral voor mensen met psychosociale, psychiatrische problemen en mensen met een (licht) verstandelijke beperking. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van zelfoverschatting en het niet willen of kunnen onderkennen van het probleem. Eerder bleek al dat een aanzienlijk deel van de nieuwe doelgroepen kampt met psychiatrische of verstandelijke beperkingen.

Voorbeeld van onbegrip tijdens een gesprek: *Keukentafelgesprek in Deventer, Nieuwsuur, 2 juli 2013*

Een voorbeeld van het ontstaan van onbegrip was te zien in Nieuwsuur waarbij een pas opgeleide gespreksvoerder van de gemeente Deventer een mevrouw van 80 wees op de claimcultuur die er volgens hem was, en probeerde mevrouw en dochter te overtuigen dat familie en burens heel goed de ondersteuning konden bieden die nodig was. Tijdens het gesprek werd te weinig aandacht besteed aan de ondersteuningsvraag van mevrouw zelf, het waarom van de nieuwe aanpak in Deventer en aan het meenemen van moeder en

dochter in de nieuwe aanpak, waarin eigen kracht en eigen netwerk een belangrijke rol spelen. Ook werd niet geprobeerd om eigen ideeën van moeder en dochter te activeren. <https://www.youtube.com/watch?v=oVt9w-gtcbg>

Onbegrip over de decentralisaties als geheel en specifieke besluiten in het bijzonder kunnen het vertrouwen van burgers in de overheid en de rechtstaat verminderen, leiden tot frustraties en in uiterste gevallen ook onnodige en kostbare bezwaar- en beroepsprocedures veroorzaken.

Risico 2: Agressiviteit en geweld

Waar mensen gewoonlijk geweldssituaties mijden, komen werknemers met een publieke taak relatief vaak in contact met agressie en geweld²⁰. Van de overheidsmedewerkers met publiekscontacten heeft 50% te maken gehad met agressie en geweld. Burgemeesters en gemeenteambtenaren vormen de grootste risicocategorieën.²¹ Uit onderzoek is verder gebleken dat een groot aantal klantcontacten een belangrijke risicofactor is voor agressie en geweld.²²

De decentralisaties hebben gevolgen voor de aard van het contact tussen de burger en de uitvoerder. In de oude situatie kwam de burger naar het loket van de overheid toe, en ontmoetten die elkaar in de 'neutrale' openbare sfeer. In de nieuwe situatie komt de uitvoerder nadrukkelijker als individu in beeld. Hij bevindt zich niet meer achter een 'veilige' balie maar wordt gestimuleerd om juist in gesprek te gaan in de private context van de burger. Voor de professional betekent dit dat hij moet werken in een voor hem onbekende omgeving. Dit is niet per se een onveilige omgeving, maar op het moment dat de professional voor het eerst bij een burger thuis komt, weet hij niet wat hij kan verwachten en hoe het gesprek zal verlopen. Verschillen in de perceptie van en in de omgang met veiligheidsrisico's door uiteenlopende partijen kunnen de onzekerheid nog eens vergroten. In het sociale domein zijn immers vaak verschillende partijen betrokken: de gemeente, professionals in dienst van maatschappelijke organisaties, zorgverleners et cetera. Zeker in de periode direct na de invoering zullen de verschillende organisaties nog niet op een eenduidige manier communiceren over mogelijke risico's van agressie en geweld en zal bijvoorbeeld tijdens een overdracht waardevolle informatie over mogelijke risico's niet op tafel komen.

In de meerderheid van de gevallen zal het gesprek goed verlopen, zonder dat er sprake is van enige vorm van agressie. Maar in sommige gevallen kunnen teleurstelling en onbegrip wel degelijk leiden tot agressie of geweld van de kant van de burger. Dit is vooral het geval als de professional slecht nieuws moet gaan brengen, zoals afwijzing van een verzoek, korting van huishoudelijke hulp en dergelijke. Voor de medewerkers in het nieuwe sociaal

²⁰ Universiteit Twente. (2014). *Agressie en geweld tegen werknemers met een Publieke Taak: literatuurverkenning*.

²¹ Programma Veilige Publieke Taak (2014). *Bewezen effectief naar een Veilige Publieke Taak: Overzicht Onderzoeken 2012-2013*.

²² Universiteit Twente. (2014). *Agressie en geweld tegen werknemers met een Publieke Taak: literatuurverkenning*, p. 5.

domein vormt het omgaan met vragen, belangen en (soms) teleurstellingen de kern van hun werkzaamheden.

Uit onderzoek blijkt dat agressie of geweld tegen publieke werknemers vaker ontstaat als de burger zich niet gehoord voelt. Dit kan leiden tot frustratie en in sommige gevallen tot frustratieagressie of -geweld.²³ Hier bestaat dus een directe link met het risico van onbegrip dat we hiervoor constateerden.

Ten slotte is er nog sprake van een factor die inherent samenhangt met de aard van de beperking van sommige burgers, die juist in de nieuwe doelgroepen relatief veel vertegenwoordigd zijn. Bij bepaalde psychische problemen is er sprake van ernstig negatief gedrag, dat vaker en sterker dan gemiddeld voor komt. De sociale informatieverwerking is dan in veel gevallen vervormd en er kan sprake zijn van een minder goed ontwikkeld normbesef. De persoon in kwestie interpreteert situaties vaak als bedreigend en reageert met boosheid of agressie. De zware mishandeling van het onderstaand beschreven geweldsincident in Almelo was het gevolg van psychische problemen van de dader.

6 februari 2013, 20:57

nrc.nl

Stadhuis Almelo dicht na zware mishandeling ambtenaar

BINNENLAND Het stadhuis van Almelo blijft morgenochtend gesloten. Ook is de gemeente 's ochtends niet telefonisch bereikbaar. Dat is besloten na de zware mishandeling van een 53-jarige ambtenaar vanmiddag bij de publieksbalie.

door Pim van den Dool

Risico 3: Integriteit en invulling professionele ruimte

De decentralisaties kunnen extra kwetsbaarheden rond integriteit met zich meebrengen. Integriteit wordt in het algemeen gedefinieerd als gedrag volgens geldende morele normen, waarden en regels. Deze definitie betreft zowel het handelen volgens vaste wetten en regels als het handelen volgens de geldende morele kaders. Daarmee is er ruimte voor interpretatie; wat als integer gedrag wordt gezien, kan verschuiven per situatie.

In de context van de decentralisaties kunnen zich risico's voordoen op het gebied van de 'persoonlijke integriteit' van de gemeenteambtenaren.²⁴ Ambtenaren en professionals komen als vooruitgeschoven post letterlijk op meer afstand van de eigen organisatie te staan. Uitgangspunt is immers de burger centraal te stellen en vanuit diens vraag en eigen

²³ Idem.

²⁴ Andere vormen van integriteit zijn organisatorische en relationele integriteit.

kracht te denken in plaats vanuit de eigen logica van de overheidsorganisatie. Door de decentralisaties ontstaat een grotere discretionaire ruimte om te bepalen wat een ‘passend’ ondersteuningsaanbod is, terwijl de beschikbare financiële middelen tegelijkertijd gekort worden. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat de professional kwetsbaarder wordt voor integriteitsschendingen.

Een ander aspect dat het risico op integriteitsschendingen vergroot, is (de angst voor) mogelijke agressie en geweld zoals hierboven beschreven. Een burger kan door te dreigen met geweld proberen zijn zin te krijgen. Hierdoor kan een gemeenteambtenaar een ander besluit nemen dan eigenlijk bedoeld is.

Voorbeelden van persoonlijke integriteitsschendingen in de context van het sociaal domein zijn:

- **Vriendendiensten:** een voorziening toekennen waarbij dit eigenlijk niet aan de orde is, al dan niet onder druk
- **Opportuun handelen:** een voorziening toekennen of een tegenprestatie afzwakken voor het eigen gewin
- (Te) **idealistisch handelen:** bewust of onbewust overschrijden van de gestelde kaders, bewust om zo recht te doen aan de specifieke vragen of gevoelde ‘hogere doelen’.

In uiterste gevallen kan dit zelfs leiden tot wetsovertreding aan de kant van de uitvoerder (bijvoorbeeld fraude of valsheid in geschrifte).²⁵

Professionals moeten voor elke casus de (beoordeling van de) specifieke situatie toetsen aan de algemene kaders, regels en protocollen toetsen met de opgave een acceptabele uitkomst te realiseren. Dat dit geen makkelijke opgave is, moge duidelijk zijn. Zowel wetenschappelijke experts als professionals benadrukken dat er sprake is van een groot grijs gebied tussen integer en niet-integer handelen, met name omdat integriteit voor een deel contextafhankelijk is. Niet elke ongewenste handeling is een gevolg van kwade opzet.

Een belangrijke voorwaarde voor persoonlijk integer gedrag in de nieuwe context, is de mate waarin een professional gesteund wordt door zijn eigen organisatie en kan terugvallen op zijn teamleider, directie en (politiek) bestuur. Deze laatsten zullen een nieuw evenwicht moeten vinden waarbij ze meer op hoofdlijnen sturen, maar toch voldoende voeling houden met wat er in de ‘frontlijn’ gebeurt. Zij moeten investeren in een open klimaat, waarin tegenspraak mogelijk en gewenst is en een veilige aanspreekcultuur heerst. Dilemma’s en moeilijke keuzes moeten bespreekbaar zijn, zonder dat de individuele professional onmiddellijk gediskwalificeerd wordt. Een dergelijke open werkcultuur voorkomt dat individuele medewerkers eigenmachtig gaan handelen zonder rugdekking, fouten bedekken of niet integer gaan handelen om op de korte termijn problemen te voorkomen.

²⁵ Zie voor concrete voorbeelden de Kamerbrief TK 2014–2015, 28 844, nr. 79 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28844-79.html>) en het rapport ‘Integriteit in ontwikkeling: Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur’, AEF, 2014 (Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl)

Risico 4: Dichttimmeren en risico-regelreflex

Paradoxaal genoeg kan ook risicomanagement zelf een risico zijn. Dit is het geval als de zogenoemde 'risico-regelreflex' optreedt. Problemen, incidenten of vragen (bijvoorbeeld over de kwaliteit of rechtmatigheid van de geleverde ondersteuning, agressie tegenover professionals of vragen over de persoonlijke integriteit van professionals) leiden als vanzelf tot roep om verantwoording en maatregelen. Niet alle maatregelen dragen ook bij aan de beheersing van de risico's. In het slechtste geval gaat het om dure maatregelen, die nauwelijks of niet het beoogde effect hebben en die onbedoelde bijwerkingen met zich meebrengen, zoals het beperken van keuzevrijheid of hogere administratieve lasten.

Uitvoerders in het sociale domein hebben als taak om specifieke situaties te toetsen aan algemene regels. Dat gaat niet zonder houvast. Protocollen en richtlijnen kunnen daarin een nuttige rol spelen, zolang ze een specifieke beoordeling van de situatie niet in de weg staan. Voorkomen moet worden dat de professional teveel gaat leunen op het protocol en zijn eigen denken en verantwoordelijkheid uitschakelt.²⁶

Voorbeeldfilmpje:

Dat is nou eenmaal de regel.

Link: <https://www.youtube.com/watch?v=ncSW3adJSsU>

De roep om maatregelen komt vaak vanuit de media en de politiek naar aanleiding van een concreet incident. Al snel domineert het risicoaspect de andere aspecten van een kwestie in de beeldvorming. Zeker na grote ongevallen en incidenten lijken woordvoerders in de media en in de politieke arena er vanuit te gaan dat burgers 100% veiligheid verwachten, terwijl burgeronderzoek een veel genuanceerder beeld laat zien.²⁷

Omgaan met complexiteit vraagt om relaties waarin vertrouwen een belangrijke rol speelt.²⁸ Wanneer protocollen niet door de uitvoerder worden (h)erkend en gedragen, kunnen ze het symbool worden van impliciet wantrouwen in de 'geprotocolleerde' en diens professionaliteit.

Risico's samengevat

In de interactie tussen overheid en burger brengen de decentralisaties vier typen risico's met zich mee: onbegrip bij burgers, agressie en geweld tegenover uitvoerders, integriteitsschendingen en de risico-regelreflex.

²⁶ Uhnen, H. van. (2009), Bij de gratie van de relatie. Hulpverleners op de werkvloer van de hulpverlening, p. 48.

²⁷ Tol, J. van (2014). Omgaan met de risico-regelreflex. IN: P.B. Boorsma en A.E. Ronner (red.), Jaarboek 2013, Nationaal Netwerk Risicomanagement 2014; Helsloot, I; Scholtens, A., Melssen, N. (2014). Risico's en Incidenten in de jeugdzorg. Hoe kijken burgers daar tegenaan?, p. 10.

²⁸ Luhmann, N. (2000), *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*.

Uit de verkenning is bovendien gebleken dat deze risico's niet helemaal los van elkaar staan. Onbegrip kan frustratie en agressie voeden. Agressie en geweld kunnen negatieve invloed hebben op het besluitvormingsproces en de persoonlijke integriteit van de uitvoerder. En agressie en integriteitsschendingen triggeren de risico-regelreflex.

Wie kijkt door een 'risico-bril' ziet de wereld niet in roze. We willen bij deze inventarisatie van risico's expliciet opmerken dat, ten eerste, het van veel factoren afhangt of en in hoeverre risico's zich zullen voordoen, en ten tweede, dat de ernst en de impact van de risico's kunnen verschillen. Het kan dus ook meevallen.

In het volgende hoofdstuk bespreken we manieren waarop gemeenten en uitvoerders kunnen omgaan met de gesignaleerde risico's. Hierbij is het belangrijk om rekening te houden met de onderliggende oorzaken van de risico's – de veranderingen die de decentralisaties teweeg brengen.

4 Kansen in het benutten van professionele ruimte

Op een algemener niveau zijn de kansen van de decentralisaties al benoemd in hoofdstuk 2 over de context en de gevolgen van de decentralisaties. De kansen sluiten in grote lijnen aan bij de beleidsdoelen van de decentralisaties:

- Zorg en ondersteuning dichterbij de burger waardoor beter maatwerk mogelijk is
- Meer samenhang tussen verschillende vormen van ondersteuning (integrale ondersteuning)
- Inzet op preventie waardoor de levenskwaliteit van burgers groeit en de kosten van zorg dalen
- Meer verantwoordelijkheid en initiatief bij burgers zelf.

In deze verkenning gaat het in het bijzonder over de gevolgen van de decentralisaties voor de *interactie* tussen burger en overheid. De decentralisatie brengt daarvoor kansen met zich mee, omdat ze positieve effecten kan hebben op de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid. We denken dan aan de volgende aspecten:

- **Beter contact:** dichterbij, toegankelijker, meer persoonlijke bejegening, minder uitvraag van gegevens. Hierdoor wordt de gemeente meer en op een andere manier zichtbaar voor burgers.
- **Snellere dienstverlening:** minder schakels tussen verschillende instanties bij verlening van toegang tot ondersteuning, minder 'van het kastje naar de muur'
- **Meer maatwerk:** meer denken vanuit de vraag van de burger, afstemming/integratie bij meer dan een ondersteuningsvorm, een grotere rol voor de overheid als facilitator van netwerken.

Op deze manier bezien, kunnen de decentralisaties bijdragen aan de versterking van de rol van gemeenten als 'eerste overheid'. Dit is een beleidskeuze die al enige tijd is ingezet en die met de decentralisaties in het sociaal domein een grote impuls krijgt.

Professionele ruimte als sleutel

Kansen zijn er dus genoeg, maar of de kansen realiteit worden, hangt af van het gedrag van de actoren in het sociaal domein. Een belangrijke sleutel ligt daarbij in het goed benutten en creëren van **professionele ruimte**. Wat dit precies inhoudt en wat ervoor nodig is, bespreken we nader in dit hoofdstuk.

Professionele ruimte gaat over de mogelijkheden die uitvoerders met een publieke taak hebben om context-specifiek en professioneel te handelen.²⁹ In essentie gaat het om de (deels subjectieve) ervaring van de omstandigheden door de medewerker, en om de mate waarin die ervaring kan doorklinken in het dagelijks handelen.

²⁹ Ministerie van BZK (2009), Welkom bij de Rijksdienst van de toekomst: Uitkomst visietraject Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk 2009. Den Haag: uitgave van het Ministerie van BZK.

Of de medewerker ruimte ervaart, hangt mede af van de mate van gevoelde autonomie, de mate waarin de medewerker zich competent genoeg voelt, of het werk betekenis heeft voor de medewerker en of het werk zinnig is en een bepaalde impact heeft.³⁰

Door de jaren heen heeft onderzoek herhaaldelijk aangetoond dat het vergroten van professionele ruimte, binnen bepaalde randvoorwaarden, kan bijdragen om de resultaten van een organisatie te verbeteren en daarnaast de tevredenheid en motivatie van medewerkers te vergroten.³¹ Het ervaren van professionele ruimte, zorgt onder andere voor een hogere betrokkenheid en motivatie, waardoor een professional meer initiatieven neemt en net een stapje harder loopt voor zijn organisatie.

Een belangrijke voorwaarde voor het effectief benutten van professionele ruimte is het wegnemen van barrières die niet strikt noodzakelijk zijn.³² Dit betekent dus niet dat de professional is losgezongen van de (organisatorische, financiële) kaders of van de wet- en regelgeving, maar wel dat hij of zij professionele bewegingsvrijheid heeft, mandaat en doorzettingskracht en de eigen ervaringen en dilemma's mee 'terug' neemt naar de organisatiecontext. Daarvoor heeft de professional ook duidelijke kaders nodig over waar de professionele ruimte ophoudt en een cultuur waarin fouten en dilemma's op een veilige manier besproken kunnen worden.³³

Onderstaand gaan we nader in op de vraag hoe professionele ruimte kan worden ingericht, en hoe deze ruimte door de professional én de organisatie beter kan worden benut. Bij het tweede onderdeel worden een aantal methoden / theorieën geïntroduceerd die de professional kunnen helpen in de interactie met burgers.

Professionele ruimte inrichten: interactie professional – eigen organisatie

Voor het kunnen benutten van de professionele ruimte is de professional afhankelijk van zijn eigen organisatie, in het bijzonder van zijn leidinggevende. Deze leidinggevende moet de professional de ruimte geven om zijn werk goed te kunnen doen, en tegelijkertijd zorg te dragen voor richting, ondersteuning en een open houding en klimaat om fouten en dilemma's te bespreken.

Daarbij is het belangrijk om, waar mogelijk, aan te sluiten bij de veranderopgave van de gemeente als organisatie. De manier van werken van en binnen gemeenten verandert. Er is

³⁰ Stoep, J. van der (2013). Het 5R Analysemodel. Leiderschap tussen Hiërarchie en Netwerken, p. 20

³¹ Seibert, S.E. Wang, G. & Courtrigh, S.H.(2011). Antecedents and Consequences of Psychological and Team Empowerment in Organizations: A Meta-Analytic Review. IN: Journal of Applied Psychology, 96, pp. 981-1003; Maynard, M.t., Gilson, L.L. & Matthieu, J.E. (2012). Empowerment – Fad or Fab? A Multilevel Review of the Past Two Decades of Research. IN: Journal of Management, 28, pp. 1231-1281.

³² Idem, p. 10.

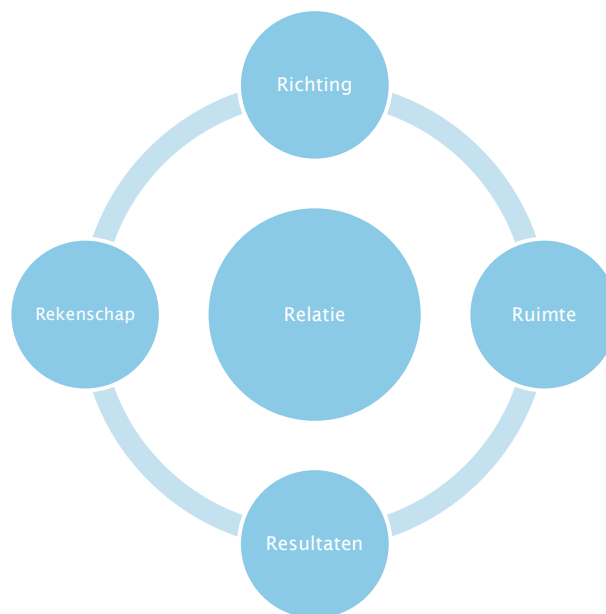
³³ Stoep, J. van der (2013). Het 5R Analysemodel. Leiderschap tussen Hiërarchie en Netwerken, p. 20.

steeds meer sprake van zelfsturing, horizontale sturing en het doorbreken van bestaande kokers, en de decentralisaties kunnen daar een impuls aan geven.

Bij de beschrijving van wat hiervoor concreet nodig is, helpt het '5R-analysemodel' dat binnen het Rijk op verschillende plekken wordt toegepast. Het 5R-model is afgeleid van het door Paul Schnabel/SCP ontwikkelde 4R-model en beschrijft hoe manager en medewerker gezamenlijk kunnen werken aan betere resultaten op de korte en lange termijn en hoe zij zich bewust kunnen worden van de stappen die zij daarbij doorlopen.

In het 4R-model staan de R-en voor 'Richting', 'Ruimte', 'Resultaat' en 'Rekenschap'. Daar is nog een 5^e 'R' aan toegevoegd, die het belang benadrukt van de samenwerkingsrelatie tussen manager en professional. Deze staat centraal in het denken over moderne en volwassen arbeidsrelaties, en wordt nader vorm gegeven door de andere vier dimensies: Resultaten worden bereikt door een samenspel van richting en het hebben van ruimte. De geboekte resultaten leiden dan zo nodig weer tot het aanpassen van de (toekomstige) richting via het afleggen van rekenschap.³⁴

Figuur 1: Het 5R analysemodel



Het gaat te ver om hier stil te staan bij de verschillende dimensies van het 5R-model.³⁵ We beperken ons tot het noemen van een aantal concrete aandachtspunten voor de manager in de context van de decentralisaties.

³⁴ Stoep, J. van der (2013). Het 5R Analysemodel. Leiderschap tussen Hiërarchie en Netwerken, p. 11.

³⁵ Hiervoor verwijzen we naar de publicatie van Joost van der Stoep: Stoep, J. van der (2013). Het 5R Analysemodel. Leiderschap tussen Hiërarchie en Netwerken.

"R"	Aandachtspunten manager
Relatie	<ul style="list-style-type: none"> - In welke mate verschillen de relaties die u heeft met elk van uw medewerkers? Heeft u door de decentralisaties nieuwe medewerkers gekregen met een andere achtergrond dan de gemeentelijke organisatie? Of is er door de gekozen inrichting van het sociale termijn sprake van nauwe samenwerking met organisaties in de ondersteuning/zorg waardoor de kring van 'medewerkers' zich tot buiten de gemeentelijke organisatie uitbreidt? - Is er sprake van een sterke verdeling tussen goede en minder goede relaties, of denkt u dat alle relaties ongeveer even goed zijn? Hoe kunt u ervoor zorgen dat u de relaties van een mindere kwaliteit verbetert?
Richting	<ul style="list-style-type: none"> - Wat kunt u doen om meer zicht te krijgen op de kennis, vaardigheden en drijfveren van uw medewerkers? Heeft u bij uw medewerkers geïnterviewd welke kennis en vaardigheden ze zelf het belangrijkste vinden om te versterken? En is hierbij rekening gehouden bij de planning van trainingen en workshops? Hoe brengt u de input van de medewerkers over behoeften qua kennis en vaardigheden verder brengen binnen de lijn?
Ruimte	<ul style="list-style-type: none"> - Welke ruimte maar ook kaders heeft de professional om de wijk in te gaan? - Zijn er afspraken gemaakt over de risico-inventarisatie, het zich laten begeleiden door een collega maar ook hoe er wordt omgegaan met de situatie waarin de professional een persoonlijk band heeft met de wijk / de burger?
Resultaten	<ul style="list-style-type: none"> - Bent u in staat om afgesproken resultaten op basis van voortschrijdend inzicht aan te passen en dit met uw eigen manager af te stemmen? Welke resultaten zijn nu concreet afgesproken met uw medewerkers over de vaststelling van adequate ondersteuning van burgers? Blijken deze resultaten ook werkbaar te zijn? Welke suggesties hebben de medewerkers voor aanscherpen van de resultaten?
Rekenschap	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe wordt er binnen uw organisatie omgegaan met fouten en is er een open en veilig klimaat, waarin men eerlijk met elkaar kan spreken over resultaten? Durven medewerkers open over fouten te spreken? Of worden fouten verstopt? Wat is er nodig voor een open gesprek over fouten? Wordt er gebruik gemaakt van intervisie over de ervaringen in keukentafelgesprek?

Naast managers kunnen ook bestuurders en raadsleden eraan bijdragen dat de professionele ruimte van uitvoerders wordt gecreëerd en geborgd. Het helpt als zij hun rol invullen op een manier die past bij wat er nodig is. Van bestuurders wordt verwacht dat zij richting geven, steun bieden en verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering. Raadsleden vervullen een controlerende en kaderstellende rol, en toetsen daarbij met name ook op de effectiviteit, kwaliteit en doelmatigheid. Van beide partijen wordt 'rolvast' handelen verwacht, wat in elk geval betekent dat zij alert zijn op het gevaar om teveel 'op de stoel van de uitvoering' te gaan zitten, en waken voor (over)reactie op incidenten.

Wethouders kunnen de professionele ruimte van de professionals actief beschermen door te laten zien dat zij:

- Achter het 'waarom'³⁶ van de decentralisaties staan, de implementatie van de decentralisaties steunen en vertrouwen hebben in het positieve effect op middel- en lange termijn wat betreft preventie en afschaling van zorg in concrete gevallen.
- Goed weten wat de rol van de professionals is en wat er in dat domein speelt en achter de beslissingen van medewerkers staan.
- Incidenten als onvermijdbaar zien en zich niet laten verleiden tot incidentmanagement.

De gemeenteraad vormt als volksvertegenwoordiging het scharnierpunt tussen de burgers en de gemeentelijke overheid. Daarmee bevindt de raad zich in een sleutelpositie voor het versterken van burgerparticipatie en daarmee het versterken van de rol van burgers.³⁷ De raad kan ook de professionele ruimte van de professionals beïnvloeden. Een onzichtbare, overmatig kritische (of misschien nog erger: ongeïnteresseerde) raad kan een negatieve impact hebben op de rol en inzet van burgers³⁸ en ook de positie van de uitvoering negatief beïnvloeden.

Agressie, geweld en integriteitschendingen

Zoals hierboven geschetst, vereist het bieden van professionele ruimte een actiever proces dan de term zelf doet vermoeden. Het bieden van ruimte is immers geen doel op zich. Het draait om het kunnen benutten van de ruimte door de professional én het daarmee bijdragen aan het leren en verbeteren van de organisatieprestaties. Een voorwaarde hiervoor is dat de professional zich autonoom en competent voelt. Een belangrijke vraag bij het bieden van professionele ruimte is daarom de vraag welke informatie, middelen of (beslissings)bevoegdheden professionals nodig hebben. Bij de risicoanalyse hiervoor hebben we ook aandacht gehad voor de onderwerpen agressiviteit en geweld tegen professionals en integriteitschendingen. Daar gaan we hieronder verder op in.

Agressie en geweld vanuit de burger richting professional hebben een negatief effect op het gebruik van de professionele ruimte, op het moment dat de professional zich niet meer vrij voelt om zijn discretionaire de ruimte te gebruiken uit angst voor de reactie van de burger. Integriteitschendingen zijn (deels) te beschouwen als het resultaat van een onjuist gebruik van de professionele ruimte.

Onderstaand gaan we puntsgewijs in op de beschikbare informatie, middelen of beslissingsbevoegdheden waarmee de manager zijn professionals kan voorzien met het oog op deze twee risico's.

³⁶ Hierbij kunnen ze gebruik maken van de inzichten van Simon Sinek in zijn boek: 'Start with Why. How Great Leaders Inspire Everyone to Take Action' (2011). London: Penguin Books.

³⁷ De raad en burgerparticipatie. Ieder in zijn rol en in zijn kracht - Handvatten, theorie en praktijkvoorbeelden voor gemeenteraden en raadsleden, Ministerie van BZK (2010).

³⁸ De raad en burgerparticipatie. Ieder in zijn rol en in zijn kracht - Handvatten, theorie en praktijkvoorbeelden voor gemeenteraden en raadsleden, Ministerie van BZK (2010).

Agressie en geweld

Informatie

- Handleidingen en trainingen over het omgaan met agressie voor professionals in het publieke domein³⁹
- Werksessie met andere spelers in de wijk over de omgang met agressie en geweld en over het maken van risicotaxaties
- Informatie over risicofactoren voor agressie en geweld (bijvoorbeeld bepaalde psychische ziektebeelden)
- Informatie over belangrijke valkuilen bij het voorkomen van agressie en geweld en het voorkomen daarvan.⁴⁰

Middelen

- Trainingen over bewustzijn van mechanismen rond agressie, geweld en conflictescalatie
- Opzetten van intervisie rond het omgaan met agressie en geweld.

Beslissingsbevoegdheden

- Bevoegdheid om bij vermoeden van agressie en geweld, op basis van risicotaxatie of eerdere ervaring, een collega te vragen om aan te schuiven bij een gesprek of het gesprek in een veilige omgeving plaats te laten vinden
- Bevoegdheid om een gesprek op ieder moment af te breken als de professional een gevoel van onveiligheid ervaart.

³⁹ <http://www.evpt.nl/home/> . Specifiek interessant zijn: de Gezamenlijke checklist Veilige Publieke Taak (VPT): http://www.evpt.nl/fileadmin/documenten/instrumenten_en_diensten/factsheets/Checlist_gezamenlijke_aanpak_bij_decentralisatie.pdf en de Handreiking voorkomen en beperken agressie en geweld: http://www.evpt.nl/fileadmin/documenten/instrumenten_en_diensten/Handreiking_Vorkomen_en_beperken_agressie_en_geweld.pdf .

⁴⁰ Universiteit Twente. (2014). *Agressie en geweld tegen werknemers met een Publieke Taak: literatuurverkenning*, p. 25.

Integriteitsschending

Informatie

- Handleidingen voor integriteitstrainingen voor gemeenteambtenaren⁴¹
- Ter beschikking stellen van voorbeelden van integriteitsschendingen.

Middelen

- Training over bewustzijn integer handelen
- Opzetten van intervisie integer handelen.

Beslissingsbevoegdheden

- Bieden van mogelijkheid om altijd een collega of manager te raadplegen bij twijfels over wel of niet integer handelen.

Professionele ruimte benutten: interactie professional – burger

Zoals hierboven beschreven, wordt de professionele ruimte gecreëerd en benut in de relatie tussen de professional en zijn eigen organisatie. Toepassing vindt de professionele ruimte vooral in de interactie van de professional met de burger: tijdens het 'keukentafelgesprek' en tijdens de interactie met de burger meer in het algemeen.

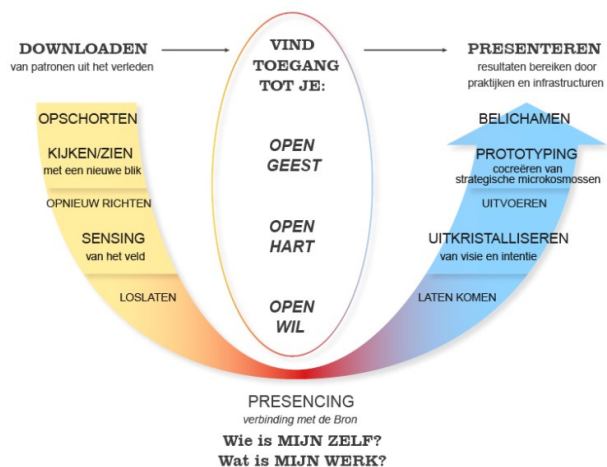
Voor de verkenning is actief gezocht naar vormen/theorieën/methodieken die daarbij behulpzaam kunnen zijn. Op grond daarvan bespreken we hierna:

- 'Theory U' (Otto Scharmer)
- Communiceren vanuit waarden (Rijnja/van der Pool)
- Communiceren vanuit een 'Er op af mentaliteit' (Jos van der Lans).

Deze theorieën en methodieken zijn verre van uitputtend, maar bieden aanknopingspunten om in de praktijk de interactie tussen overheidsprofessional en burger betekenisvol te laten plaatsvinden.

Theory U (Scharmer)

Otto Scharmer beschrijft in zijn 'Theory U' hoe een andere vorm van aandacht geven, kan leiden tot effectievere en duurzamere resultaten. Hij geeft aan dat effectieve resultaten in communicatie en samenwerking worden bereikt door waar we onze aandacht aan besteden, meer dan door de manier waarop we dat doen. Hij beschrijft als grote valkuil dat in communicatie te snel naar oplossingen wordt gezocht. Hierdoor wordt te weinig naar de specifieke casus gekeken en te veel geredeneerd vanuit ervaringen in het verleden.



⁴¹ Voor diverse handreikingen, tips en praktijkvoorbeelden, zie BIOS:

<http://integriteitoverheid.nl>.

In plaats daarvan adviseert Scharmer om een 'U' te doorlopen. In zijn model beschrijft hij hoe in verschillende fasen bestaande beelden, aannames, vooronderstellingen, oordelen kunnen worden losgelaten. Daarmee kan ruimte worden gemaakt voor nieuwe manieren van kijken en uiteindelijk ook van handelen.

Op de 'bodem' van de U vindt *presencing* plaats. Het woord is een samentrekking van presence en sensing. Presencing krijgt vorm in 'open luisteren', een vorm van luisteren waarbij de ontvanger zich sterker bewust is van het eigen oordeel en dit ook opzij kan zetten. De professional leert om afstand te nemen, en om zich bewust te zijn van het eigen oordeel. Actief luisteren kan ervoor zorgen dat de andere partij zich gerespecteerd en erkend voelt. Die vaardigheid lijkt met name belangrijk te zijn in zogenoemde 'asymmetrische conflictsituaties' waarin er een machtsonevenwicht heerst tussen de vragende/afhankelijke burger en de beslissende professional.⁴² Bij de interactie tussen overheid en burger is de asymmetrie een gegeven gezien de verschillende rollen en belangen van de twee partijen.

Het gedachtegoed van de Theory U heeft op veel plaatsen ingang gekregen, bijvoorbeeld in communicatietrainingen bij de Nederlandse Politie.⁴³ Politie medewerkers worden getraind om niet alleen te bedenken 'Heb ik het goed gedaan?' maar eerst en vooral 'Heb ik het goede gedaan?' Met andere woorden: het gaat over het grotere plaatje en het effect van hun handelen, en minder om de vraag of er conform een protocol is gehandeld.

Voor professionals in het sociale domein ligt de meerwaarde van deze Theory U-benadering in de opgave om echt te luisteren naar de cliënt, zich te realiseren wat de eigen waarden en oordelen zijn, inclusief het effect daarvan op het beoordelingsvermogen. Het concept kan ertoe bijdragen dat de burger op een andere manier wordt betrokken en gehoord (en besluiten beter kan begrijpen en aanvaarden).

Tip:

Theory U: Leading from the future as it emerges. Voor de samenvatting:

Link: <http://www.theoryu.nl/wp-content/uploads/2011/02/TheorieUsamenvatting1.pdf>

Communiceren vanuit waarden (Van der Pool/Rijnja)

Voortbouwend op het model van Theory U zijn Els van der Pool en Guido Rijnja (HAN/Rijksvoorlichtingsdienst) op dit moment bezig met het aanscherpen van een instrumentarium dat professionals kan helpen tijdens hun werk in (potentieel) conflictrijke situaties. Ze beschrijven hoe belangrijk waarden zijn in effectieve communicatie. Waarden zijn: 'professionele placemats; krachtige onderliggers van hoe we denken'.⁴⁴ Ze illustreren

⁴² Universiteit Twente (2014). *Agressie en geweld tegen werknemers met een Publieke Taak*.

⁴³ Vond al ingang bij bedrijven als KLM Cargo, Achmea, TNO, Seats2Meet en The Hub Amsterdam.

⁴⁴ Van der Pool, E. (2014). *Botsing. Veranderingen leiden onvermijdelijk tot tegenspel. Welke professionele ijzers leg je in het vuur?*

de werking van waarden aan de hand van het voorbeeld van de discussie omtrent de huisvesting van ex-zedendelinquent Benno L. in Leiden:

Voorbeeld van communiceren vanuit waarden

Als de Leidse burgemeester dit voorjaar besluit om een vrijkomende ex-zedendelinquent huisvesting te bieden, zijn de rapen gaar. Bewoners vernemen het nieuws eerst via de media en zien zich vervolgens geconfronteerd met de beslissingen over hun leefomgeving. De woede wordt versterkt door aandacht in de media en een zoveelste crisis tussen bestuur en burgers lijkt zich af te tekenen.

Totdat de burgervader op de fiets stapt, in gesprek gaat met de bewoners over zijn afwegingen en aan tafel zit met wie ertoe doet bij het buurtprotest. Dan kantelt het discours. Onder het gemor kruipt een dominant betoog door: iedereen spreekt eigenlijk over veiligheid. Er is een gedeelde waarde, weliswaar met verschillende betekenissen die schuren en over elkaar buitelen, net als respect, vrijheid, betrouwbaarheid en gerechtigheid. Ondertussen tekent zich door de gesprekken iets af van een verbindend perspectief. Door luisteren en doorvragen voelen mensen zich gezien. En kan het gesprek kantelen naar voorwaarden waaronder van huisvesting sprake zou kunnen zijn. Boter bij de vis.⁴⁵

Communiceren op basis van waarden is geen kunstje dat je één, twee, drie leert. Daarbij komt dat er in dit tijdperk sprake lijkt van een 'waardevacuüm'. Burgers leven niet meer in zichtbare zuilen met herkenbare waarden; individualisering maakt waardenpatronen minder herkenbaar. Ook de steeds grotere tweedeling tussen hoger en lager opgeleiden heeft ertoe geleid dat waardenpatronen minder direct herkenbaar zijn.

De door Van der Pool/Rijnja voorgestelde aanpak kent drie stappen:

- **Classificeren** - Tijdens de eerste stap wordt het krachtenveld in kaart gebracht. Wat zijn de feiten? Wat is de eigenlijke vraag? En vooral: wat zijn emoties, welke waarden spelen een rol?
- **'Comfronteren'**⁴⁶ - Het bespreken van de (waarde van de) waarden:
 - Hoe verhouden zich de waarden tot elkaar, is er sprake van strijdigheid?
 - Welke waarden doen er echt toe?
 - Wat betekenen de waarden voor standpunten, belangen, en/of de ondersteuningsvraag?
 Volgens Van der Pool en Rijnja is het belangrijk om bij onverenigbare waarden dit ook objectief te constateren ("agree to disagree") waardoor toch ruimte blijft om met elkaar in gesprek te blijven. 'Maak weerstand hanteerbaar door waarden te laten werken' - is het devies.
- **Concretiseren** - In de derde en laatste stap worden de bevindingen uit de twee eerste stappen geconcretiseerd. Hierbij is het belangrijk om mogelijke alternatieven te benoemen en niet te snel een uitkomst te omarmen. Als de alternatieven besproken zijn en een keuze is gemaakt, worden de nodige afspraken gemaakt.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Comfronteren is een samenvoeging van 'communiceren' en 'confronteren'.

Voor de uitvoerder in het sociale domein kan dit werkmodel houvast bieden bij het – samen met de burger – vaststellen van ondersteuningsvragen, en zo bij het bewust omgaan met de beschikbare professionele ruimte. Ook bij integriteitsdilemma's kan deze benadering behulpzaam zijn, omdat (verschillen in) waarden expliciet worden gemaakt.

Tip:

Werken met de waardering. Een stappenschema voor professionals om waarden te leren herkennen en te "confronteren".

Link: <https://anp-archief.appspot.com/pdf/article/EFC7A49A9E825D64C1257CF40008A858>

Communiceren vanuit een 'erop af!'-mentaliteit

Onderzoek naar een 'Veilige Publieke Taak' laat zien dat het zich engageren met de burger (wat houdt de burger bezig) en het zich positioneren (publieke functionaris moet initiatief nemen) belangrijk zijn bij het hanteren van agressie⁴⁷. Engageren vraagt om 'echt' contact met de burger, liefst face-to-face in plaats van digitale informatievoorziening zoals zelfbedachte FAQ's (frequently asked questions) op een website of contact door middel van brieven.

Engageren vergt een 'erop af!' mentaliteit van professionals. Op die manier kan een professional ook burgers bereiken die in eerste instantie niet openstaan voor contact met de overheid. Inmiddels is te zien dat veel gemeenten bij de vormgeving van hun wijkteams op deze manier willen gaan werken.⁴⁸ De 'erop af!' mentaliteit betekent niet dat de professional zijn binding met zijn organisatie verliest of zonder kaders opereert. Deze vorm van engagement vereist juist dat de professional zich gesteund voelt door de eigen organisatie en weet dat hij bij twijfels en dilemma's altijd een luisterend oor heeft.

Voorbeeld van de 'er op af' mentaliteit van het Jongeren Interventie Team Schiedam

De individuele jongerenbegeleiders krijgen veel vrijheid in de aanpak van de jongeren en bewaken daarin hun eigen grenzen. Individueel jongerenbegeleider Remey Weekers vertelt dat hij 'vrij ver' gaat in het begeleiden van de jongeren. Hij gaat niet alleen met de jongeren mee naar school of naar een instantie, maar hij zoekt ze ook thuis op als zij niet zijn komen opdagen op school of wanneer hij het idee heeft dat het niet goed met ze gaat. Hij zit er dus bovenop. Hij laat het van de situatie afhangen hoe ver hij hierin gaat.⁴⁹

Een inspirerend voorbeeld van de 'er op af' mentaliteit in de politiesector, 'De wijk in met wijkagent Wilco Berenschot': <https://www.youtube.com/watch?v=0tqSQGixqJg>

⁴⁷ Programma Veilige Publieke Taak (2014). *Bewezen effectief naar een Veilige Publieke Taak: Overzicht Onderzoeken 2012-2013*.

⁴⁸ Zie voor een aantal voorbeelden: Haitsma, M., Liefhebber, S.,

Hollander, M. den (2012): De nieuwe sociale professional

Acht praktijkvoorbeelden. Utrecht: Movisie.

[https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/De%20Nieuw%20sociale%20professional%20-%20Acht%20praktijkvoorbeelden%20\[MOV-414357-0.1\].pdf](https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/De%20Nieuw%20sociale%20professional%20-%20Acht%20praktijkvoorbeelden%20[MOV-414357-0.1].pdf)

⁴⁹ Idem, pp. 21-25.

Professionele ruimte en het tegengaan van risico's

In dit hoofdstuk werd beschreven wat er nodig is voor het creëren van professionele ruimte in de relatie professional - eigen organisatie en welke methoden er zijn voor de professional om die ruimte ook optimaal te gebruiken in de interactie met de burger. Onderstaand vatten we kort samen wat het positieve effect is van het optimaal gebruiken van de professionele ruimte op de in hoofdstuk 3 geïdentificeerde risico's.

Minder onbegrip

Door meer open en transparant te communiceren, kunnen verkeerde verwachtingen aan de kant van de burger worden voorkomen. Interpretatieverschillen en misverstanden hebben minder kans te ontstaan of onontdekt te blijven. Waar waarden botsen kan dit in gezamenlijkheid worden vastgesteld, zodat verschillen in zienswijze duidelijk worden. De burger voelt zich 'gehoord'. Twee belangrijke methoden/concepten zijn de Theory U en 'Communiceren vanuit Waarden'.

Minder agressie en geweld

Door een meer waarde-gedreven vorm van communiceren en met behulp van vormen van actief luisteren, kan veel agressie en geweld voorkomen worden. Actief luisteren biedt de kans om (negatieve) emoties te beperken, en onbegrip en frustratie te voorkomen. Onderzoek laat zien dat de mate van het gespreksengagement en het aansluiten op het ritme en de spraak van de ander tijdens de eerste vijf minuten van de interactie tot 30% van de variatie in de uitkomst van gesprekken verklaart. Praktische werkwijzen als afstemmen en spiegelen (mimicry) en een empathische modus, activeren bij de gesprekspartner coöperatief en pro-sociaal gedrag⁵⁰.

Minder integriteitsschendingen

Aan de kant van de uitvoerder helpt waardegedreven communiceren bij het vergroten van het bewustzijn. Door een beter bewustzijn van de eigen waarden en belangen in een specifieke casus, kan hij of zij beter handelen in het grijze gebied tussen integer en niet-integer handelen.

Minder risico-regelreflex

Als vierde hebben we gewezen op het risico van dichttimmeren met protocollen en de risico-regelreflex. Om de decentralisaties te laten werken moet ruimte gemaakt worden voor de dialoog. Dat vraagt van verschillende partijen dat zij zich ervan bewust zijn dat het gesprek tussen overheid en burger slechts beperkt van buitenaf is te sturen. In het laatste hoofdstuk gaan we daar nog wat dieper op in.

⁵⁰ Universiteit Twente (2014). *Agressie en geweld tegen werknemers met een Publieke Taak*.

5 De cirkel rondmaken: wie is aan zet?

De paragraaftitels van deze verkenning vatten de boodschappen van deze verkenning samen, maar leiden onvermijdelijk tot de vraag ‘Wat nu?’. Over die vraag gaat het laatste deel.

De opgave voor professionals, managers, bestuurders en de Rijksoverheid luidt om zo goed als mogelijk te anticiperen op de geïdentificeerde risico's en kansen en zo bij te dragen aan het zo betekenisvol mogelijk maken van de decentralisaties. De sleutel voor het optimaliseren van de kansen en het beheersen van de risico's ligt daarbij in het goed inrichten en benutten van professionele ruimte. En die sleutel is in handen van de professionals, managers, bestuurders van de gemeenten.

De rol van de gemeente: ondersteunen en consolideren

De in deze verkenning gegeven handreikingen voor het inrichten en gebruiken van de professionele ruimte zullen vooral door gemeenten moeten worden opgepakt. Managers en bestuurders moeten ervoor zorgen dat professionals geen last hebben van regels en barrières die niet strikt noodzakelijk zijn en dat zij mandaat en doorzettingskracht hebben. Tegelijkertijd moeten ze er ook voor zorgen dat professionals beschikken over duidelijke kaders over waar de professionele ruimte ophoudt en dat er sprake is van een cultuur waarin fouten en dilemma's op een veilige manier besproken kunnen worden.

Deze omslag vereist ook het een en ander van de gemeente als organisatie. Met name moet worden voorkomen dat wordt ‘overstuurd’ als er incidenten zijn. Het nieuwe stelsel vraagt in eerste instantie om een gemeente die meer faciliteert en (meer) stuurt vanuit een netwerk- en ketenbenadering.⁵¹

Die beweging vraagt ook om ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. In veel onderdelen van gemeenten is gewerkt aan de transitie van taken. Naast professionals, managers en bestuurders zijn hierbij betrokken beleidsmedewerkers op de gebieden van de jeugdzorg, zorg en welzijn, participatie en inkomen en medewerkers van de stafafdelingen Personeel en Organisatie (P&O), communicatie, ICT. Daarbij is ook nog vaak sprake van (tijdelijke) inhuur en samenwerkingsconstructies met andere gemeenten. Na de focus op het halen van de deadline van 1 januari 2015, is het nodig om te werken aan een robuuste gemeentelijke organisatie, die zicht heeft op ieders betrokkenheid bij het nieuwe sociaal domein. Er zullen nieuwe verbindingen moeten worden gelegd: tussen beleidsdomeinen, tussen beleid en uitvoering en tussen staf- en lijnfunctionarissen.

De rol van het Rijk: stimuleren en integreren

Tot nu toe waren de ogen logischerwijs gericht op de nieuwe opgaven voor gemeenten als ‘ontvanger’ van de decentralisaties. Maar de transities hebben óók gevolgen voor de rol van het Rijk. De Rijksoverheid krijgt een andere, beperktere, rol en zal zich daaraan moeten aanpassen. Niet door extra te controleren of meer wetten te maken, maar door gemeenten in staat te stellen de verantwoordelijkheid voor de gedecentraliseerde taken ook waar te maken. Hierbij kan het Rijk wel stimuleren, maar niet afdwingen.

⁵¹ Delden, P. van (2009). Sterke netwerken - ketensamenwerking in de publieke dienstverlening. Amsterdam: Van Gennep.

Een klein voorbeeld van hoe het Rijk gemeenten kan stimuleren zijn de casusbladen die complementair zijn ontwikkeld aan deze verkenning. De casusbladen beschrijven concrete situaties die betrekking hebben op de belangrijkste risico's die de decentralisaties met zich meebrengen voor de interactie tussen overheid en burger. De casussen bieden professionals en leidinggevende een mogelijkheid om te reflecteren in hoeverre zij al goed voorbereid zijn op de nieuwe uitdagingen en op welke aspecten zij nog winst kunnen boeken. De casussen kunnen daarmee als waardevolle input dienen voor teambesprekingen en trainingen, maar of en hoe ze precies worden ingezet, is de zaak van gemeenten. Daarnaast ligt er voor het Rijk nog een rol bij de integratie van alle verantwoordelijkheden in het sociale domein. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II staat dat ook het Rijk een opgave heeft in het integreren van verantwoordelijkheden voor (de decentralisaties in) het sociale domein. Op dit punt is nog het nodige te winnen. Er lopen op dit moment veel onderzoeken, werkgroepen, denktanks, programma's die betrekking hebben op of raken aan de decentralisaties. Dat is ook logisch want de verschillende betrokken ministeries willen zich goed voorbereiden op de tijd na de decentralisaties. Maar op dit moment is er tegelijkertijd sprake van overlap en versplintering. Ook voor de Rijksoverheid is het dus tijd om te consolideren. Het zou goed zijn als 2015 ook voor het Rijk een jaar wordt van het verbinden en stroomlijnen van alle initiatieven.

Bijlage: Overzicht gesprekspartners

Naam	Functie
<i>Jacques Wallage</i>	Voorzitter van de Raad voor Openbaar Bestuur, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen
<i>Gerrit Westerink</i>	Projectleider Veilige Publieke Taak
<i>Hans Bosselaar</i>	Onderzoeksmanager Vrije Universiteit Amsterdam
<i>Farid Tabarki</i>	Oprichter/directeur Studio Zeitgeist, trendwatcher, columnist en public speaker
<i>Tom Kniesmeijer</i>	Toekomstpsycholoog, eigenaar Tom Kniesmeijer Strategie
<i>Marcel Boogers</i>	Professor Innovation and Regional Governance, Universiteit Twente
<i>Mirko Noordegraaf en Nils Burger</i>	Hoogleraar Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht en adviseur Impact
<i>Karen van Oudenhoven-van der Zee</i>	Decaan Sociale Wetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam (onderzoeksgebied culturele diversiteit)
<i>Els van der Pool</i>	Lector Human Communication Development, Hogeschool Arnhem en Nijmegen
<i>Annika Smit</i>	Strategisch consultant politie (portefeuille onderzoek), Politie academie
<i>Jeroen Siebelt</i>	Partner D&B applied behavioural science (www.db-abs.com)
<i>Matthijs van Leeuwen</i>	Universitair docent en onderzoeker op het gebied van sociale beïnvloeding en gedragsverandering, werkzaam bij D&B