



Petra Verhagen

Kwaliteit Basisboek voor het sociale domein met beleid

uitgeverij
coutinho

Kwaliteit met beleid

Kwaliteit met beleid

Basisboek voor het sociale domein

Petra Verhagen

Derde, herziene druk

uitgeverij | C
coutinho

bussum 2018

www.coutinho.nl/kwaliteitmetbeleid3

Je kunt aan de slag met het online studiemateriaal bij dit boek. Dit materiaal bestaat uit verwijzingen naar aanvullende informatie, verwerkingsopdrachten en handige checklists.

© 2010/2018 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 2010

Derde, herziene druk 2018

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Omslag: Jeanne|ontwerp & illustratie, Westervoort

Foto omslag en binnenwerk: © Ilnur Kalimullin

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN 978 90 469 0537 1

NUR 740

Voorwoord bij de derde druk

Het is voor mij als auteur uiteraard heel fijn dat dit boek weer aan een nieuwe druk toe is. Het betekent opnieuw een kans om het boek op essentiële punten te verbeteren en om de informatie te actualiseren. Zeker in het sociale domein zijn immers de afgelopen jaren ingrijpende veranderingen doorgevoerd.

Lokale overheden, organisaties en professionals die werkzaam zijn in het sociale domein hebben wet- en regelgeving, taken, verantwoordelijkheden en structuren aangepast. Ook de aanpak en uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning werd gewijzigd. Steeds meer organisaties werken met zelfsturende teams. Steeds vaker werken professionals in interdisciplinaire teams en steeds meer ook als zelfstandig ondernemer. Deze transitie en transformatie betekenden voor alle betrokkenen een verandering in denken en werkwijze. Dit heeft dus ook gevolgen (gehad) voor de manier waarop gewerkt wordt aan 'kwaliteit en beleid'.

Momenteel zijn overheden, organisaties en professionals volop bezig de reeds ingezette veranderingen te evalueren, bij te stellen en verder te ontwikkelen. De stakeholders worden daarbij steeds nadrukkelijker betrokken. In deze nieuwe druk komen deze ontwikkelingen in het sociale domein uitgebreid aan bod.

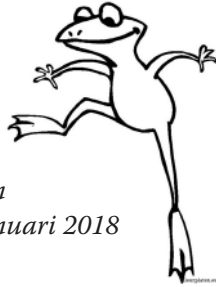
Ook op het gebied van 'communiceren' is er de afgelopen jaren enorm veel veranderd. In deze nieuwe druk wordt dan ook uitvoerig aandacht besteed aan social media en het online vergaren, verspreiden en delen van informatie.

Organisaties en professionals die werkzaam zijn in het sociale domein proberen zich steeds beter op te stellen als 'lerende organisaties en professionals'. In deze nieuwe druk is daarom veel aandacht voor 'leren' en 'vertrouwen en waarderen'.

Met dank aan ...

Hoewel het schrijven zelf een vrij eenzaam gebeuren is, zijn er uiteraard heel wat mensen betrokken geweest bij de totstandkoming van dit boek. Woorden van dank zijn dan ook zeker op hun plaats. Vragen, persoonlijke ervaringen en verhalen van studenten, collega's, familie en vrienden waren een belangrijke bron van inspiratie en motiveerden mij bij het schrijven.

Dank daarvoor. Een andere belangrijke bijdrage leverden de lezers die mij feedback gaven. Ik bedank hen voor hun nuttige verbeteruggesties. Dank ook aan de redactie en het ontwerpteam van Coutinho voor het meedenken en meewerken om er een mooie nieuwe druk van te maken.



Petra Verhagen
Steenderen, januari 2018

Inhoud

Leeswijzer 11

1 Introductie 17

- 1.1 Inleiding 17
- 1.2 Ontwikkelingen in het sociale domein 19
 - 1.2.1 Van aanbodgericht naar vraaggericht werken 19
 - 1.2.2 Meer marktwerking 21
 - 1.2.3 Meer samenwerking 23
 - 1.2.4 Van outputgericht naar outcomegericht werken 24
- 1.3 Basisbegrippen 25
 - 1.3.1 Beleid 26
 - 1.3.2 Kwaliteit 28
 - 1.3.3 De Plan-Do-Check-Act-cirkel 33
 - 1.3.4 Kwaliteitszorg 37
 - 1.3.5 De lerende organisatie 38
- 1.4 Samenvatting 41

Deel I Interne kwaliteitszorg: met en van elkaar leren

Inleiding: van verbeteren via vernieuwen naar ontwikkelen 44

2 De kwaliteit van het primaire proces 47

- 2.1 Inleiding 48
- 2.2 Wie is de klant? 48
 - 2.2.1 Klant en opdrachtgever 48
 - 2.2.2 Dé klant bestaat niet 50
- 2.3 Informeren en werven van klanten 51
 - 2.3.1 Informeren en werven via massamedia 53
 - 2.3.2 Informeren en werven via een persoonlijke benadering 54
 - 2.3.3 Voorwaarden voor kwalitatief goede informatieoverdracht en werving 56

- 2.4 Fasen in het primaire proces 59
 - 2.4.1 Aanmelding 59
 - 2.4.2 Intake en diagnose 66
 - 2.4.3 Uitvoering 67
 - 2.4.4 Evaluatie en nazorg 74
- 2.5 Secundaire processen 76
 - 2.5.1 Ondersteunende processen 77
 - 2.5.2 Besturende processen 78
- 2.6 Kwaliteitssystemen 83
 - 2.6.1 De basisprincipes 84
 - 2.6.2 Methoden om de kwaliteit van processen te meten, te verbeteren en vast te houden 88
- 2.7 Samenvatting 90

3 Individuele kwaliteit 93

- 3.1 Inleiding 93
- 3.2 Aspecten van individuele kwaliteit 94
 - 3.2.1 Kernkwaliteiten 95
 - 3.2.2 Valkuilen, uitdagingen en allergieën 97
- 3.3 Het meten van de individuele kwaliteit 98
 - 3.3.1 Intercollegiale consultatie: toetsing 100
 - 3.3.2 De 360°-feedbackmethodiek 101
 - 3.3.3 Het portfolio 104
 - 3.3.4 Het competentiegerichte interview 104
 - 3.3.5 De assessmentmethode 105
- 3.4 Methoden om de individuele kwaliteit te verbeteren en te ontwikkelen 106
 - 3.4.1 Individueel leren 106
 - 3.4.2 Zelfreflectie 108
 - 3.4.3 Ontwikkelingen in je vakgebied bijhouden 110
 - 3.4.4 Lidmaatschap van een beroepsvereniging en registratie 111
 - 3.4.5 Werkbegeleiding 112
 - 3.4.6 Uitwisseling 116
- 3.5 Het vasthouden van kwaliteitsverbeteringen op individueel niveau 116
 - 3.5.1 Het Resultaat- en Ontwikkelingsgesprek (R&O-gesprek) 117
 - 3.5.2 Het Persoonlijk Ontwikkelingsplan (POP) 119
- 3.6 Individuele kwaliteit in relatie tot het organisatiebeleid 121
- 3.7 Samenvatting 122

4 Samen werken aan kwaliteit 125

- 4.1 Inleiding 125
- 4.2 Aspecten van teamkwaliteiten 126
 - 4.2.1 Randvoorwaarden voor teams 128
 - 4.2.2 Succesfactoren voor teams 130
 - 4.2.3 Valkuilen voor teams 134
 - 4.2.4 Teamrollen 136
 - 4.2.5 Fasen in teamvorming 138
 - 4.2.6 De rol van de teamleider 140
- 4.3 Het meten van teamkwaliteiten 143
 - 4.3.1 Individuele kwaliteiten binnen het team meten 143
 - 4.3.2 Kwaliteiten van het hele team meten 144
- 4.4 Methoden om teamkwaliteiten te verbeteren en te ontwikkelen 148
 - 4.4.1 Teamleren 148
 - 4.4.2 Intercollegiale consultatie: intervisie 149
 - 4.4.3 Teamoverleg 150
 - 4.4.4 Teamontwikkeling of teambuilding 152
 - 4.4.5 Teamcoaching 153
- 4.5 Het vasthouden van kwaliteitsverbeteringen op teamniveau 155
 - 4.5.1 Teambeleidsplan 155
 - 4.5.2 Teamontwikkelingsplan (TOP) 155
- 4.6 Teamkwaliteiten in relatie tot het organisatiebeleid 156
 - 4.6.1 Teammanagement 156
 - 4.6.2 Diversiteitsmanagement 158
- 4.7 Samenvatting 160

Deel II Externe kwaliteitszorg: verantwoorden en legitimeren

Inleiding: van marktgericht naar maatschappijgericht ondernemen 164

5 De klanten 169

- 5.1 Inleiding 169
- 5.2 Voor en met de klant 170
 - 5.2.1 De rol van de klant 170
 - 5.2.2 De klantreis 173
 - 5.2.3 Werken met (klant)persona's en de empathy map 174
- 5.3 Klantenraadpleging 176
 - 5.3.1 Open Huis 178

5.3.2	Klachtenmanagement	179
5.3.3	Georganiseerde discussie, debat, dialoog	184
5.3.4	Het meten van klanttevredenheid	186
5.3.5	Het exitgesprek	189
5.3.6	Observatie en de 'mystery guest'	189
5.3.7	Vertrouwenspersoon	191
5.3.8	Cliëntenraad	192
5.4	De klanten in relatie tot het organisatiebeleid	193
5.5	Samenvatting	194

6 Overige externe belanghebbenden 197

6.1	Inleiding	197
6.2	Stakeholdersanalyse en communicatiestrategie	199
6.3	Informeren	200
6.3.1	Publieksversie beleidsplan	202
6.3.2	Gedragscode	202
6.3.3	Lidmaatschap brancheorganisatie	203
6.4	Overreden	204
6.4.1	Rapportages	205
6.4.2	Persberichten	207
6.4.3	Lokaal draagvlak creëren	208
6.5	Formeren	208
6.5.1	Partner-/ketenoverleg	209
6.5.2	Visitatie	211
6.5.3	Certificering	211
6.5.4	Inspecties	213
6.6	Dialogiseren	214
6.7	De belanghebbenden in relatie tot het organisatiebeleid	219
6.7.1	Stakeholdersdialoog	219
6.7.2	Ondernemen met meervoudige waardecreatie	221
6.8	Samenvatting	225

Begrippenlijst 226

Geraadpleegde bronnen 261

Register 263

Over de auteur 273

Leeswijzer

Doel: ontwikkelen van kwaliteitsbesef

In de media zijn berichten over organisaties waarmee van alles mis is dagelijkse kost. Vooral in consumentenprogramma's en op klantenfora lees en hoor je treurige verhalen van gedupeerde klanten over slecht uitgevoerde operaties, ondeugdelijke producten, een onbereikbare klantenservice, een directeur die er met het geld vandoor is, ondeskundig personeel. Het gaat hierbij steeds om beloften die zijn gedaan en die niet worden nagekomen. Je zult daar zelf, als klant van allerlei organisaties, vast ook voorbeelden van kunnen geven.

Dit drukt ons met onze neus op het feit dat er wat kwaliteit betreft nog wel het een en ander te verbeteren valt. Afgaande op de berichtgeving, zou je soms denken dat het alleen maar kommer en kwel is. Maar er gaat gelukkig ook heel veel goed. Dit is geen kwestie van geluk of toeval, maar het resultaat van vakmanschap, een goede planning en een doordachte strategie. Om goed werk te kunnen leveren, moeten organisaties, teams en individuele beroepskrachten voortdurend stilstaan bij de volgende twee vragen: Doen we de goede dingen ('beleid')? En doen we de dingen goed ('kwaliteit')?

Geregeld kritisch naar je eigen werk kijken, nagaan of het beter kan, daar draait het om. Op dat punt kun je als beroepskracht, maar ook als organisatie, het verschil maken. Steeds meer organisaties in het sociale domein zijn zich hiervan de afgelopen jaren bewust geworden en zijn aan de slag gegaan met initiatieven om de kwaliteit van het aanbod te verbeteren.

In dit boek tref je voorbeelden aan van dergelijke initiatieven. Hopelijk inspireren deze voorbeelden ook jou om met 'beleid en kwaliteit' aan de slag te gaan en je eigen kwaliteitsbesef gaandeweg verder te ontwikkelen.

Kritisch zijn en alert blijven

Met behulp van dit basisboek *Kwaliteit met beleid* krijg je inzicht in de manier waarop jij als (aankomend) professional, zowel individueel als samen met collega's, werkend in een team, een bijdrage kunt leveren aan 'beleid en kwaliteit'. Dat kan vanuit je positie als zelfstandig ondernemer, als werknemer binnen één organisatie of vanuit je positie binnen een samenwerkingsverband van diverse organisaties.

Van professionals in het sociale domein wordt verwacht dat zij ondernemend, strategisch en beleidsmatig te werk gaan. Dan is het belangrijk dat je weet hoe beleid tot stand komt en geregeld wordt bijgesteld en aangepast,

en hoe de kwaliteit van het aanbod verbeterd kan worden. Deze beleidsontwikkeling en kwaliteitsverbetering gebeuren veelal:

- op basis van signalen van individuele medewerkers, teams en klanten;
- naar aanleiding van klanttevredenheidsonderzoek dat de organisatie zelf geregeld laat uitvoeren;
- door maatschappelijke veranderingen, bijvoorbeeld nieuwe wetgeving (zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning) of nieuwe technische mogelijkheden (zoals robottechnologie en de inzet van domotica ofwel automatisering in en om de woning).

In dit boek zijn kwaliteitscriteria opgenomen waaraan individuele beroepskrachten, teams en organisaties of samenwerkingsverbanden zouden moeten voldoen. Dit boek biedt jou als (aankomend) beroepskracht dus de mogelijkheid om na te gaan in hoeverre jij en/of het team en/of de organisatie waarvoor je werkt, voldoen aan de kwaliteitseisen die worden gesteld, en wat je kunt doen om je competenties nog te verbeteren.

Ook jij zult immers voortdurend kritisch naar je eigen werk moeten kijken: doe ik de goede dingen, en doe ik de dingen goed? Kritisch zijn en alert blijven betekent je bewust willen zijn van je eigen mogelijkheden en beperkingen. Het betekent ook: iets aan die beperkingen willen doen.

Doelgroep

Dit boek is een basisboek; er wordt dus van uitgegaan dat je min of meer voor het eerst kennismakt met ‘beleid en kwaliteit’. Het is vooral bedoeld als studieboek voor (aankomende) professionals en/of vrijwilligers die werkzaam zijn in het sociale domein.

Het **sociale domein** is een verzamelnaam voor alle organisaties, diensten en voorzieningen die mensen ondersteunen, de leefbaarheid vergroten en de participatie in de maatschappij bevorderen. Dan gaat het dus om zorg, welzijn, onderwijs, gezondheidszorg en opvoeding. Ook inburgering en het sociaal actiever maken van mensen valt hieronder.

Opbouw van het boek

In het inleidende eerste hoofdstuk wordt allereerst een aantal belangrijke ontwikkelingen in het sociale domein beschreven. Daarna komen de begrippen beleid en kwaliteit aan bod, evenals enkele daarmee samenhangende begrippen.

Vervolgens maak je in deel I kennis met de interne kwaliteitszorg. Dit deel omvat de hoofdstukken 2 tot en met 4. In deel II, met hoofdstukken 5 en 6, komt de externe kwaliteitszorg aan bod.

Elk van de delen wordt voorafgegaan door een inleiding. Daarin wordt meer algemene achtergrondinformatie gegeven over ontwikkelingen die van

invloed zijn (geweest) op de interne of de externe kwaliteitszorg van organisaties.

Deel I

De zorg voor beleid en kwaliteit is allereerst een zaak van de medewerkers van een organisatie. In deel I lees je hoe zij, zowel individueel als in teamverband, samen werken aan manieren om de kwaliteit van het (uitvoerend) werk systematisch en structureel te evalueren, te verbeteren en verder te ontwikkelen (interne oriëntatie).

In hoofdstuk 2 staat de kwaliteit van het primaire proces centraal. Het gaat bij het primaire proces om de weg die de klant binnen een organisatie aflegt en om wat zich tijdens die 'reis' afspeelt, met ook aandacht voor de fundamentele vraag: wie is de klant? De andere, secundaire, organisatieprocessen zijn erop gericht om het primaire proces zo goed mogelijk te laten verlopen. Ook hoe dat precies in z'n werk gaat, lees je in dit tweede hoofdstuk. Overigens worden in dit boek de begrippen cliënt, patiënt, klant, burger en bewoner door elkaar gebruikt, al naargelang de context.

In hoofdstuk 3 lees je hoe je als individuele beroepskracht kwaliteit kunt leveren. In hoofdstuk 4 gaat het om de vraag hoe je dat samen met collega's, in een team, kunt doen. De volgende vragen staan in hoofdstukken 3 en 4 centraal:

- Wat wordt op respectievelijk het individuele niveau en het teamniveau verstaan onder kwaliteit?
- Waardoor wordt deze kwaliteit bepaald?
- Hoe wordt de kwaliteit op elk van de niveaus 'gemeten'?
- Hoe wordt de kwaliteit op elk van de niveaus (verder) verbeterd en ontwikkeld?
- Hoe kun je er als individuele beroepskracht en als team voor zorgen dat de kwaliteitsverbetering ook daadwerkelijk wordt vastgehouden?
- Wat betekent dit 'meten', verbeteren, ontwikkelen en 'vasthouden' voor het organisatiebeleid?

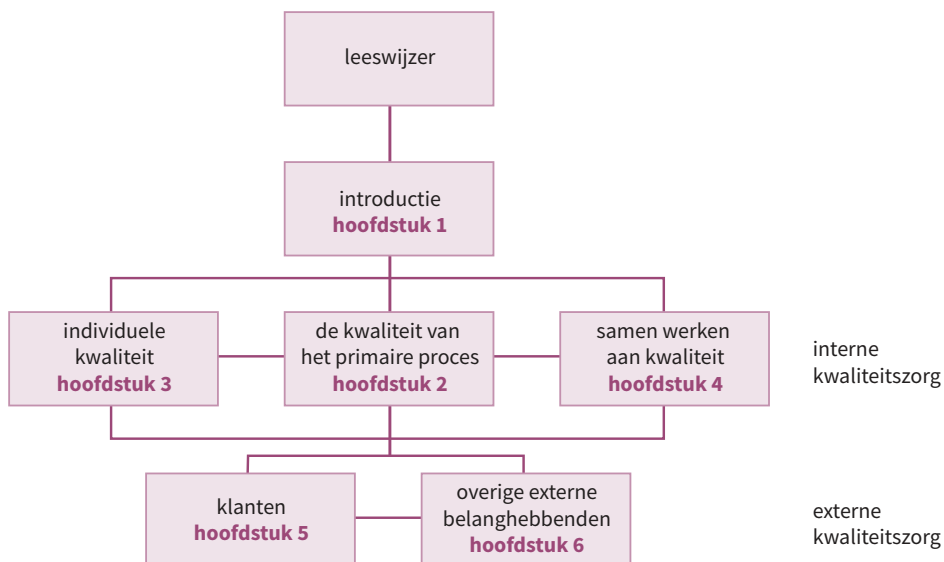
Deel II

In deel II komt de externe kwaliteitszorg aan bod, waarbij het gaat om de oriëntatie van organisaties op de externe omgeving. Dit gaat enerzijds om de manier waarop organisaties de 'buitenwereld' de gelegenheid geven de kwaliteit van het aanbod te beoordelen. Anderzijds gaat het om de manier waarop organisaties aan die buitenwereld verantwoording afleggen over hun manier van werken. Met andere woorden: dat zij kunnen laten zien dat ze goed bezig zijn.

In hoofdstuk 5 lees je op welke manieren organisaties de wensen en het oordeel van de klanten boven tafel kunnen krijgen. De klanten staan immers in het primaire proces centraal. Echter, hoe belangrijk de mening van

de klanten ook is, een beoordeling vanuit alleen die invalshoek levert een te eenzijdig beeld op. Organisaties zullen dus ook altijd de andere externe belanghebbende partijen, bijvoorbeeld de samenwerkingspartners, moeten raadplegen. In hoofdstuk 6 lees je wie dat zoal zijn en hoe een organisatie het oordeel van deze externe partijen kan betrekken bij het verbeteren, vernieuwen en ontwikkelen van het aanbod.

Je zult begrijpen dat de activiteiten vanuit de interne en externe kwaliteitszorg niet los van elkaar staan. Integendeel, zij vullen elkaar aan en vormen samen een integraal geheel.



Opzet per hoofdstuk

Elk hoofdstuk volgt een vast stramien en begint met een beschrijving van de leerdoelen die in het hoofdstuk centraal staan. In de inleidende paragraaf wordt een link gelegd naar de 'leerstof' die in dat hoofdstuk behandeld wordt.

In het theoretische gedeelte zijn actuele inzichten en bronnen verwerkt en komen belangrijke begrippen aan bod. De vetgedrukte begrippen zijn in alfabetische volgorde opgenomen in de begrippenlijst achter in het boek. Aan het einde van elk hoofdstuk staat een samenvatting.

Online studiemateriaal

www.coutinho.nl/kwaliteitmetbeleid3

Bij dit boek hoort een website met studiemateriaal. Hierop vind je tips voor ‘verder lezen’, waarin wordt verwezen naar interessante, relevante bronnen met aanvullende informatie over de behandelde leerstof. Ook zijn daarin checklists en verwerkingsopdrachten opgenomen.

Op plaatsen in de tekst waar naar de website bij dit boek wordt verwezen, zie je dit symbool staan:



Dit boek geeft als ‘studieboek’ een goed overzicht van de interne en externe omgeving van organisaties. Dankzij de checklists en praktijkopdrachten van de ondersteunende website is *Kwaliteit met beleid* ook heel bruikbaar als ‘werkboek’.

Daar waar ‘hij’, ‘hem’ of ‘zijn’ staat, kan ook ‘zij’ of ‘haar’ worden gelezen.

1

Introductie

‘Niets is constant, behalve verandering.’
(Boeddha)

Leerdoelen

Aan het einde van dit hoofdstuk kun je:

- de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het sociale domein in eigen woorden beschrijven;
- een definitie geven van het begrip ‘beleid’;
- een definitie geven van het begrip ‘kwaliteit’;
- het onderscheid tussen ‘statische kwaliteit’ en ‘dynamische kwaliteit’ in eigen woorden benoemen;
- de stappen van de PDCA-cirkel in eigen woorden beschrijven;
- in eigen woorden uitleggen wat ‘kwaliteitszorg’ inhoudt;
- in eigen woorden de kenmerken van een ‘lerende organisatie’ benoemen.

1.1 Inleiding

Wat maakt iemand, dus ook jou, tot een goede beroepskracht? Niet alleen kennis (wat weet ik?) en kunde (wat kan ik?) zijn belangrijk. Ook je persoonlijkheid en houding (wie ben ik?) bepalen of je succesvol bent. Je ontwikkelt je tijdens je opleiding, maar ook met je diploma op zak moet je je steeds blijven afvragen: doe ik de goede dingen (beleid) én doe ik de dingen

goed (kwaliteit)? Niet alleen van jou als individuele beroepskracht, maar ook van teams en van organisaties mag worden verwacht dat er een voortdurende focus is op die vragen, dus op ‘beleid en kwaliteit’.

Of je nu als zelfstandig ondernemer werkt of in dienst bent bij een organisatie, er wordt uiteraard van je verwacht dat je je werk goed doet. Dat werk kan bestaan uit het geven van een workshop of training, uit klanten ondersteunen, adviseren, begeleiden of coachen. Dit directe contact met klanten is een essentieel onderdeel van het zogenoemde **primaire proces**: de weg die de klant binnen een organisatie aflegt en datgene wat zich tijdens die reis afspeelt. In hoofdstuk 2 komt dit primaire proces, in relatie tot de overige organisatieprocessen, uitvoerig aan bod.

In het primaire proces draait het dus vooral om jouw **klantgebonden kerntaken**. Klanten verwachten van jou dat je kwaliteit levert. Dat betekent onder meer dat je goed met de klant kunt omgaan, een goede werkrelatie tot stand kunt brengen. Het betekent ook dat je je eigen werk goed kunt beheersen en organiseren.

Als je in dienst bent bij een organisatie, heb je te maken met collega's. Je werkt dan samen in een team en/of op een afdeling. Je moet in je opleiding dus niet alleen leren werken in het primaire proces, maar ook leren functioneren als collega en medewerker binnen een organisatie. Dan gaat het om **organisatiegebonden kerntaken** als ‘samenwerken in professionele teams’ en ‘aan een team- en werkoverleg deelnemen’. Je collega's en je leidinggevers gaan ervan uit dat je ook op dat vlak kwalitatief goed werk levert. Daarbij is het belangrijk dat je niet alleen je eigen ideeën vormt over beleid (doe ik de goede dingen?) en kwaliteit (doe ik de dingen goed?). Je zult ook verder moeten kijken dan de grenzen van je eigen taken. Er wordt van je verwacht dat je meedenkt en meepraat over manieren om het primaire proces in z'n geheel nog verder te verbeteren. Dan praat je in je team bijvoorbeeld over de vraag: is dit wel de beste methodiek voor deze specifieke doelgroep? Dit vraagt om een bredere kijk op ‘beleid’ en ‘kwaliteit’.

Werk je als zelfstandig ondernemer, dan ben je helemaal gefocust op deze organisatiegebonden kerntaken: je denkt na over de manier waarop je je werk organiseert, hoe je klanten werft, je onderneming financieel gezond houdt, met wie je samenwerkt en hoe je ‘de buitenwereld’ laat zien dat je goede kwaliteit levert.

Naast de klant- en organisatiegebonden kerntaken onderscheiden we **beroepsgebonden kerntaken**. Het gaat daarbij om taken die te maken hebben met je eigen ontwikkeling binnen je beroep en met de ontwikkeling van het beroep zelf. Je denkt bijvoorbeeld na over de inhoud van een beroepscode of over de inhoud van de opleiding voor dat beroep. Dit vraagt om een persoonlijke visie op beleid en kwaliteit.

Het mag duidelijk zijn dat het belangrijk is dat je met ‘beleid’ en ‘kwaliteit’ aan de slag gaat. Om dat te kunnen doen, is het nodig dat je je verdiept in de betekenis van deze begrippen en enkele begrippen die daarmee samenhangen.

Maar allereerst besteden we in dit eerste hoofdstuk aandacht aan de maatschappelijke context. We beschrijven enkele belangrijke ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan in het sociale domein. Deze ontwikkelingen hebben het formuleren van beleid en het werken aan kwaliteitsverbetering bij organisaties sterk beïnvloed.

1.2 Ontwikkelingen in het sociale domein

Sinds 1 januari 2015 zijn alle lokale overheden, de gemeenten, de taken gaan uitvoeren die tot dan toe bij provinciale overheden en de rijksoverheid hoorden. Het ging daarbij vooral om taken op het sociale terrein: begeleiding en ondersteuning van zorgbehoevende mensen, jeugdzorg, (passend) onderwijs, re-integratie en participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeenten kregen enige beleidsvrijheid bij de uitvoering van deze nieuwe taken om zo beter te kunnen aansluiten bij de lokale omstandigheden.

Deze **decentralisatie** plaatste de gemeenten voor twee fundamentele opgaven: een overdracht (**transitie**) en een verandering (**transformatie**).

De transitie gaat vooral over de aanpassing van wet- en regelgeving, het overhevelen van verantwoordelijkheden, en de structuur en organisatie. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat er op lokaal niveau een stevig fundament ligt onder het sociale domein.

Bij de transformatie gaat het om een wijziging in de aanpak en uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning, een verandering in cultuur en werkwijzen. Gemeenten zijn momenteel volop bezig de reeds ingezette veranderingen te evalueren en verder te ontwikkelen. Een aantal van die ontwikkelingen wordt hier nader toegelicht.

1.2.1 Van aanbodgericht naar vraaggericht werken

Lange tijd werkten organisaties in het sociale domein ‘aanbodgericht’, vanuit het idee: wij weten wat goed is voor onze klanten. Die aanpak werkt niet meer in de huidige netwerk- en informatiesamenleving waarin de meeste mensen, goed geïnformeerd en mondig, in staat zijn hun wensen en behoeften kenbaar te maken en voor hun belangen durven op te komen. Klanten willen meer keuzevrijheid, zelfstandigheid en zeggenschap in het hulp-, zorg- en dienstverleningsproces.

Het wordt dan ook steeds belangrijker dat het aanbod wordt afgestemd op de diverse individuele wensen, behoeften en omstandigheden van de klanten. Klantgerichtheid, kijken vanuit het perspectief van klanten, kan uiteraard op diverse manieren. Er wordt in dit verband een onderscheid gemaakt in vraaggestuurd werken en vraaggericht werken.

Bij **vraagsturing** wordt het aanbod volledig afgestemd op de wensen van de klant. De keuzevrijheid en keuzemogelijkheden van de klant staan centraal. Klanten hebben bij vraagsturing de uiteindelijke zeggenschap, omdat zij beslissen over:

- de (soort) hulp, zorg of diensten die ze willen afnemen;
- de organisatie bij wie ze dit afnemen.

De veronderstelling bij deze werkwijze is dat klanten de enige ervaringsdeskundigen zijn en in staat zijn om de benodigde relevante afwegingen te maken.

In het sociale domein is een dergelijke zeggenschap echter voor lang niet alle klanten mogelijk. Immers, niet alle klanten:

- zijn zich bewust van hun wensen of vraag;
- zijn in staat hun vraag goed te formuleren;
- zijn bereid om bepaalde verantwoordelijkheden op zich te nemen;
- zijn in staat voor zichzelf op te komen;
- weten wat wel en niet relevant of goed is voor henzelf.

In het sociale domein spreekt men veeleer van **vraaggerichtheid**. Hierbij ligt de zeggenschap over het aanbod bij de beroepskrachten. Vanuit hun deskundigheid beslissen zij uiteindelijk in welke mate zij hun aanbod afstemmen op de vraag van de klant. Het is noodzakelijk dat organisaties de klanten uitgebreid raadplegen: wat zijn hun wensen en mogelijkheden? Op welke manier organisaties dit zoal (kunnen) aanpakken, lees je in hoofdstuk 5.

In een vraaggerichte benadering wordt van klanten een bepaalde houding en gedrag verwacht. Zij en/of degene(n) door wie zij zich laten vertegenwoordigen, moeten:

- zich competent, zelfstandig en verantwoordelijk opstellen;
- de beroepskrachten zo goed mogelijk informeren;
- zich inspannen om samen te werken met de beroepskrachten.

Er wordt in dit verband gesproken over een voortdurend overleg tussen de beroepskracht en de klant; een overleg dat zich kenmerkt door interactie, gelijkwaardigheid en op respect gebaseerde zeggenschap van de klant. Daarom noem je vraaggericht werken ook wel **dialogogestuurd werken**.

1.2.2 Meer marktwerking

Organisaties maken deel uit van een **markt**, een plaats waar aanbieders en afnemers van producten (goederen en diensten) elkaar ontmoeten en onderhandelen. Als er verschillende aanbieders op zo'n markt actief zijn, is er sprake van onderlinge concurrentie. Die onderlinge concurrentie houdt de aanbieders scherp. Op een goed werkende markt stimuleren aanbieders elkaar in het zoeken naar nieuwe en betere producten, die ook steeds beter zijn afgestemd op de wensen en behoeften van de afnemers (klanten). Dit hele proces wordt ook wel **marktwerking** genoemd.

Jarenlang heeft de overheid bepaalde producten buiten de marktwerking gehouden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan onderwijs, veiligheid, medische zorg en welzijn. Reden daarvoor was dat dergelijke producten, die voor de hele bevolking van belang zijn, geen speelbal van concurrentie en ook geen winstobject zouden mogen zijn. De overheid nam de verantwoordelijkheid voor deze voorzieningen op zich. Zij zorgde voor deze voorzieningen in eigen bedrijven (staatsbedrijven), of bepaalde welke organisaties die producten mochten leveren en onder welke voorwaarden. De overheid betaalde deze producten dan door middel van subsidies aan de betreffende organisaties. Deze organisaties hoefden niet bang te zijn voor concurrentie, zij waren immers de enige aanbieders, de 'eenlingen' op de markt. Vanuit die positie was er binnen dergelijke organisaties veelal weinig animo voor effectiever werken, innovatie en kwaliteitsverbetering. Zij bepaalden wat goed was voor de mensen. De klanten moesten het aanbod min of meer accepteren en zich ernaar schikken.

Dit systeem, ook wel de **verzorgingsstaat** genoemd, werkte een tijdlang goed. Eind vorige eeuw bleek echter dat dit systeem onbetaalbaar was geworden. De kosten rezen de pan uit, terwijl de effectiviteit afnam. De overheid ging toen langzaam een andere koers varen. Er werd een proces in gang gezet waarbij de hiervoor genoemde overheidsdiensten steeds meer door het particuliere bedrijfsleven werden verricht: dit noem je **privatisering**.

Met de invoering van de nieuwe **Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)** in 2015 kreeg de marktwerking in het sociale domein een extra impuls. De uitvoering van de Wmo werd een taak van de gemeenten. Gemeenten zijn zelfstandig verantwoordelijk voor het zorgniveau in hun gemeente en voor de keuze door welke aanbieders van zorg ze dit laten uitvoeren. Zij houden dus nog wel een vinger aan de pols. Je noemt dit **gereguleerde marktwerking**. De overheid stelt de financiële en juridische kaders vast waarbinnen aanbieders van hulp-, zorg- en dienstverlening op de markt onderhandelen. Aanbieders leggen hun productplannen in de vorm van offer-

tes voor aan de gemeente. De gemeente beslist vervolgens (op basis van de prijs-kwaliteitsverhouding) welke organisatie een product mag leveren. Een en ander wordt in contracten vastgelegd. Deze manier van werken wordt ook wel **aanbesteden** genoemd.

De overgang naar meer marktwerking heeft in het sociale domein de discussie over 'kwaliteit' op scherp gezet. In het volgende kader staan enkele argumenten van voor- en tegenstanders.

Enkele voor- en nadelen van marktwerking

Voorstanders menen dat meer marktwerking leidt tot meer aandacht voor kwaliteit en tot kwaliteitsverhoging, immers:

- Door de toegenomen concurrentie zijn er meer spelers op de markt gekomen. Veel meer dan voorheen moeten organisaties nu aantonen welke diensten ze leveren en welke resultaten de klanten van deze diensten mogen verwachten. Het gaat er dus om dat de organisaties hun kwaliteit duidelijk zichtbaar maken.
- Door de terugtrekkende rol van de overheid is het belang van effectief en efficiënt werken toegenomen. Organisaties moeten voortdurend stilstaan bij de vraag: welke kwaliteit kunnen we voor welke prijs bieden?
- Door de toenemende zeggenschap van individuele burgers kunnen potentiële klanten zelf keuzes maken. Om een goede keuze te kunnen maken, verdiepen zij zich in het aanbod. Ze willen vergelijkingen kunnen maken: welke kwaliteit kunnen we voor welke prijs verwachten? De klant zal altijd gaan voor het beste aanbod tegen de beste prijs.

Enkele argumenten die tegenstanders van marktwerking aanvoeren, zijn:

- Het systeem van aanbesteden geeft de overheid (gemeenten) ruimte voor het maken van keuzes tussen aanbieders. Deze keuzes zijn makkelijker te maken op basis van prijsvergelijking dan op basis van kwaliteitsvergelijking. In de praktijk draait dit er dan ook nogal eens op uit dat een keuze valt op de goedkoopste speler op de markt.
- Marktwerking kan leiden tot meer uitsluiting. Ondernemers leveren alleen tegen betaling en als de klant zijn verplichtingen niet nakomt, levert de ondernemer niet meer. Bepaalde klantgroepen zullen dan tussen wal en schip vallen. Dit leidt ertoe dat die groepen structureel in een achterstandspositie komen te zitten.

Het is belangrijk dat je de genoemde argumenten voor en tegen marktwerking in je achterhoofd houdt bij het lezen van dit boek.

1.2.3 Meer samenwerking

Steeds meer organisaties in het sociale domein zijn in horizontale **netwerken** gaan samenwerken. Dit heeft geleid tot **ketensamenwerking** en/of samenwerking tussen organisaties op het gebied van wonen, welzijn en zorg.

Deze organisaties krijgen steeds vaker te maken met mensen met complexe problematische leefsituaties. Denk daarbij aan huiselijk geweld, kindermishandeling, schoolverzuim, verwaarlozing, dreigende huisuitzetting of misbruik van drank en drugs. Zolang het gaat om enkelvoudige problematiek volstaat een traject dat door één professional geregisseerd kan worden. Meestal spelen deze problemen echter tegelijk en hangen ze met elkaar samen. Ze moeten dus ook in samenhang worden bekeken en aangepakt. Centraal daarbij staat de leefwereld van de klant, niet die ene aandoening of dat ene probleem. En om die zorg zo dichtbij, efficiënt en effectief mogelijk te organiseren, moet de vraag van de klant integraal benaderd worden. Een **integrale benadering** houdt in dat meerdere instanties en professionals vanuit diverse disciplines samen op zoek gaan naar mogelijke oplossingen. (Opeenvolgende fasen van) behandelingen moeten dan goed op elkaar worden afgestemd, zodat de kwaliteit van het hulp-, zorg- en dienstverleningsproces verbeterd wordt.

Samenwerking betekent vooral onderlinge afstemming, elkaars competenties en kerntaken goed kennen en erkennen. Anders gaat iedereen meer van hetzelfde doen. Het is belangrijk dat je als organisatie open bent en inzichtelijk kunt maken wat je professionals doen. Dat vraagt om onderling vertrouwen. Uiteraard is het soms moeilijk om dit proces in te gaan als je elkaar als concurrenten beschouwt. Steeds meer professionals stappen echter over die drempel heen en gaan als ‘partners in business’ de samenwerking aan.

(Keten)samenwerking vindt niet alleen plaats tussen organisaties binnen het sociale domein. Organisaties gaan ook steeds meer domeinoverschrijdend werken. Via bijvoorbeeld een **publiek-private samenwerking (PPS)** bundelen overheden en bedrijven hun kennis, ervaring en middelen en zetten deze in voor de sociale omgeving. Het JOGG-project (Jongeren Op Gezond Gewicht) is een mooi voorbeeld van zo’n PPS. Een groot aantal organisaties werkt samen om jongeren te stimuleren gezond(er) te eten en meer te bewegen (jongerenopgezondgewicht.nl). Zie voor meer van dergelijke voorbeelden de website www.loketgezondleven.nl.

Deze nieuwe, vaak onverwachte samenwerking tussen uiteenlopende organisaties wordt ook wel **recombineren of recombinitie** genoemd. Diverse functies worden zodanig gecombineerd dat zij elkaar versterken. En dat levert meerwaarde op voor alle partijen.

1.2.4 Van outputgericht naar outcomegericht werken

Sinds de decentralisatie in 2015 zijn gemeenten wettelijk verplicht om te sturen op resultaat en om ieder jaar de resultaten van hun Wmo-beleid te meten. Bij resultaten kun je onderscheid maken tussen output en outcome.

Lange tijd is alleen maar gekeken naar de **output**: het meet- en telbare resultaat van wat je doet of hebt gedaan. Een dagactiviteitencentrum bijvoorbeeld kreeg voorheen subsidie op basis van het aantal deelnemers aan de activiteiten die werden georganiseerd. Deze output zegt echter niets over de mogelijke individuele en maatschappelijke effecten van deze activiteiten en in welke mate deze bijdragen aan het realiseren van een (beleids)doel.

Dat laatste, datgene wat je hebt bereikt, welke veranderingen en effecten je activiteit teweeg heeft gebracht, wordt aangeduid als de **outcome**. Sinds de transitie ligt de focus op het meten van deze outcome. In het geval van het dagactiviteitencentrum: er wordt nu bijvoorbeeld gekeken in hoeverre de activiteiten de sociale vaardigheden van de deelnemers positief beïnvloeden. Outcomegericht werken betekent dus dat je die middelen inzet die leiden tot de effecten die je ermee wilt bereiken. Je stuurt heel bewust aan op het behalen van de gewenste (individuele dan wel maatschappelijke) effecten.

Naast de output en outcome kun je nog kijken naar de **impact**. Deze betreft de maatschappelijke effecten op de lange termijn van wat je hebt gedaan (output) en wat je hebt bereikt (outcome). In het voorbeeld van het dagactiviteitencentrum zou de impact kunnen zijn dat er op den duur meer sociale cohesie is in de wijk en dat de eenzaamheid onder ouderen is verminderd. Dat zijn doelstellingen die veel gemeenten zichzelf hebben gesteld.

In tabel 1.1 zie je hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden.

Om aan te tonen wat het gewenste effect is, moet je weten wat je wilt bereiken en hoe je dat kunt meten. Dat klinkt logisch, maar blijkt nog lastig in de praktijk. Ook voor gemeenten. Het gewenste maatschappelijke effect van hun Wmo-beleid wordt vaak vastgelegd in vrij abstracte begrippen, zoals 'zelfredzaamheid', 'eigen kracht' en 'participatie'. Dus gaan gemeenten steeds vaker in gesprek met burgers en de aanbieders van diensten op het gebied van zorg en welzijn om daarvoor samen zogenoemde outcomecriteria of outcome-**indicatoren** te ontwikkelen. Op die manier wordt vooraf in cocreatie vastgesteld wat de gewenste effecten moeten zijn. Bovendien kan dan achteraf gezamenlijk worden bepaald of de gemeenten die beoogde effecten hebben behaald.

Gemeenten zijn volop bezig om dit sturen op maatschappelijk effect verder te ontwikkelen. Je kunt er meer over lezen in de brochure *Op weg naar outcomegericht werken* op de site van Movisie, het landelijk kennisinstituut en adviesbureau voor het sociale domein (www.movisie.nl).