

Handreiking maatschappelijk agenderen

Werkdocument

Trudi Nederland
Marjan de Gruijter
Fabian Dekker
Dick Oudenampsen

Januari 2011

Inhoud

1	Het proces van maatschappelijk agenderen	5
1.1	Aanleiding handreiking	5
1.2	Welzijn Nieuwe Stijl	6
1.3	De procesfasen van het maatschappelijk agenderen	7
1.4	Maatschappelijk agenderen als kenniscirculatie	9
1.5	Randvoorwaarden maatschappelijk agenderen Welzijn Nieuwe Stijl	10
2	De praktijk van maatschappelijk agenderen	13
2.1	Inleiding op de praktijk	13
2.2	Scenario 'Het omdenken'	13
2.3	Scenario 'Het luisteren'	17
2.4	Scenario 'Het ondersteunen'	21
2.5	Tot slot	25
	Literatuur	27

1 Het proces van maatschappelijk agenderen

1.1 *Aanleiding handreiking*

In het implementatietraject Welzijn Nieuwe Stijl hebben verschillende gemeenten aangegeven ondersteuning te wensen bij het opstellen en uitwerken van een maatschappelijke agenda. Hiervoor is het nodig dat de adviseurs uit de adviseurspool op korte termijn geïnformeerd worden over het ‘wat en hoe’ van die maatschappelijke agenda. Bovendien willen we ook alle gemeenten en welzijnsaanbieders snel informeren over het maatschappelijk agenderen, zodat zij met dit proces kunnen beginnen. In deze handreiking werken we in een instrument uit hoe het proces van maatschappelijk agenderen binnen het thema Welzijn Nieuwe Stijl eruit kan zien. We definiëren maatschappelijk agenderen als: *het (continue) proces om te komen tot een gedeelde visie op en aanpak van maatschappelijke vraagstukken op lokaal niveau.*

Het gaat in deze handreiking nadrukkelijk om het *proces*: welke fasen zijn te onderscheiden, wie zijn betrokken bij het maatschappelijk agenderen en wat is ieders rol? Toch is het *thema* waarop de maatschappelijke agenda betrekking heeft – Welzijn Nieuwe Stijl – ook van belang. Welke stappen ondernomen moeten worden om tot een maatschappelijke agenda te komen, hangt immers nauw samen met de (on)mogelijkheden bij de betrokkenen, maar ook met de (institutionele en informele) context waarin het proces plaatsvindt. Om die reden bespreken we hieronder eerst kort het programma Welzijn Nieuwe Stijl en identificeren we de betrokken partijen. Daarna introduceren we de fasen van het proces van maatschappelijk agenderen. We sluiten daarbij aan bij de activiteiten van KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten) gericht op het versterken van het lerend vermogen en de kwaliteit van gemeenten. In het laatste deel van dit hoofdstuk bespreken we wat – mede op basis van de inzichten van Roelof Hortulanus – randvoorwaarden lijken te zijn voor het succesvol maatschappelijk agenderen in het kader van Welzijn Nieuwe Stijl.

Het – op Welzijn Nieuwe Stijl toegepaste – proces van maatschappelijk agenderen is al in diverse gemeenten gaande. We hebben in drie gemeenten gekeken hoe dit proces is verlopen en trekken daaruit een aantal lessen. In het tweede deel van deze handreiking doen we daarvan verslag.

Met enige nadruk geven we aan dat dit instrument voor maatschappelijk agenderen een werkdokument is. In 2011 gaan we dit instrument in de praktijk toetsen en aanvullen. Daarbij nemen we ook graag de ervaringen en expertise van de adviseurs Welzijn Nieuwe Stijl mee. Het gaat dan vooral om de vragen: hoe geven gemeenten in de praktijk vorm en inhoud aan maatschappelijk agenderen binnen het thema Welzijn Nieuwe Stijl en welke kansen en belemmeringen komen zij hierbij tegen?

1.2 *Welzijn Nieuwe Stijl*

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is sinds 1 januari 2007 van kracht. Veel gemeenten hebben zich in eerste instantie vooral gericht op het op orde krijgen van de nieuwe taken (hulp bij het huishouden, informatie en advies, mantelzorgondersteuning, et cetera). Medio 2010 hebben nog niet alle gemeenten in de volle breedte de ruimte benut die de Wmo biedt voor maatwerk, verbinden en integraliteit. Om van de Wmo een succes te maken en de werkelijke potentie van de wet te kunnen benutten, is het van belang om de doorontwikkeling van en in de Wmo met kracht te stimuleren. Voorwaarden voor succes zijn onder andere dat de (sturings)relatie tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties en de kwaliteit en professionaliteit van het welzijnswerk op orde zijn. Op deze twee punten moet nog een verbeteringslag gemaakt worden. Daartoe heeft het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de werkgeversorganisatie MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening (W&MD) het landelijke programma Welzijn Nieuwe Stijl gelanceerd. Dit programma wil stimuleren, inspireren en concrete handreikingen bieden. Het sluit aan bij wat gemeenten en instellingen zelf al aan verbeteringen aan het doorvoeren zijn en de fase waarin dat proces verkeert.

Hoofddoelstellingen van het stimuleringsprogramma

1. *Gemeenschappelijker*: Het is van belang dat er voor de korte en langere termijn een lokale of regionale 'maatschappelijke agenda' is. Deze agenda komt tot stand door een dialoog met maatschappelijke instellingen en het lokaal bestuur. De acht bakens voeden daarbij mede de lokale discussie.
2. *Professionaliser/Effectiever*: Deze doelstelling richt zich op welzijnsaanbieders (management en professionals), maar ook op de gemeente als opdrachtgever. Aanbieders van welzijn hebben hun aanbod afgestemd op de visie van de gemeente en de vraag van de burger. Het gaat er dus om niet te sturen op producten, maar op resultaten en waar mogelijk op maatschappelijke effecten.
3. *Efficiënter (op macro niveau)*: Welzijn Nieuwe Stijl leidt er toe dat de vraag naar duurdere voorzieningen wordt uitgesteld en efficiëntere ondersteuning geboden wordt. Dit kan door meer collectieve arrangementen aan te bieden. Het welzijnswerk is gericht op het versterken van het zelfregelend vermogen van de burger en het betrekken van de eigen sociale omgeving bij de ondersteuning. Meer efficiëntie ontstaat ook als de aanbieders van maatschappelijke ondersteuning en de aanbieders van bijvoorbeeld zorg meer samenwerken.

Acht bakens van Welzijn Nieuwe Stijl

Welzijn Nieuwe Stijl kent acht bakens (kenmerken) die richting geven aan de kwaliteitsontwikkeling van de welzijnssector. Daarmee zijn ze ook voor gemeenten in hun rol als opdrachtgever relevant. De acht bakens van Welzijn Nieuwe Stijl zijn:

1. Gericht op de vraag achter de vraag.
2. Gebaseerd op de eigen kracht van de burger.
3. Direct erop af.
4. Formeel en informeel in optimale verhouding.
5. Doordachte balans van collectief en individueel.
6. Integraal werken.
7. Niet vrijblijvend, maar resultaatgericht.
8. Gebaseerd op ruimte voor de professional.

Deze bakens zijn bedoeld om richting te geven aan de uitvoering van het programma Welzijn Nieuwe Stijl, zowel voor de welzijnsorganisaties als voor de gemeenten. Voor de welzijnsorganisaties geven ze de richting aan voor het verbeteren van de kwaliteit en de professionaliteit. Het gaat dan steeds om de professionaliteit in relatie tot de burger. Voor de gemeenten fungeren ze als ijkpunten waaraan uitgevoerde opdrachten kunnen worden getoetst, evenals het handelen van de uitvoerende organisaties na het verlenen van de opdracht.¹

De spelers bij Welzijn Nieuwe Stijl²

De Wmo beoogt volgens Hortulanus (2010) vooral een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling te introduceren. De burger is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor zijn of haar eigen welzijn en wordt hierbij indien nodig ondersteund door naasten (zelfredzaamheid in eigen kring). De burger vindt in de eigen lokale context waar nodig ondersteuning en hulp (lokale solidariteit) en professionele dienstverlening is waar nodig een aanvulling of vangnet.

Deze nieuwe verantwoordelijkheidstoedeling – met een grote rol voor burgers zelf – maakt het noodzakelijk dat gemeenten een nieuwe lokale visie op maatschappelijke vraagstukken formuleren. Deze visie kan alleen dan tot stand komen wanneer de partijen die relevant zijn voor het maatschappelijke vraagstuk in kwestie betrokken worden. Deze partijen moeten betrokken zijn bij het ontwikkelen (en bijstellen) van een (gemeenschappelijke) visie op de wijze waarop met maatschappelijke vraagstukken in de lokale context wordt omgegaan. Het gaat daarbij om de volgende partijen, met een globale kwalificatie van hun rol(len).

- Gemeente als regisseur van het lokale (welzijns)beleid.
- Burgers in diverse rollen: als betrokken bewoners, als mantelzorgers of vrijwilligers en/of als cliënten, al dan niet georganiseerd.
- Welzijnsinstelling(en) als aanbieder van dienstverlening, maar ook als onderdeel van de lokale sociale infrastructuur.
- Professionals (beroepskrachten en management) als uitvoerders van dienstverlening, maar ook als schakel naar (moeilijk bereikbare) burgers.
- Institutionele omgeving: andere *stakeholders* die een rol spelen in de lokale infrastructuur, zoals woningcorporaties, zorginstellingen, onderwijsinstellingen en het MKB.

1.3 De procesfasen van het maatschappelijk agenderen

Om het functioneren van een overheidsorganisatie te duiden, wordt steeds vaker de term ‘bestuurskracht’ gebruikt. Bij bestuurskracht gaat het om het vermogen van een overheidsorgaan om zijn opgaven met betrekking tot de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en hiervoor in de maatschappelijke en bestuurlijke context de juiste verbindingen aan te gaan.³

Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) ondersteunt gemeenten bij het continu verbeteren van hun prestaties. Dat doen zij onder andere door het ontwikkelen en aanbieden van bestuurskrachtonderzoek. Dit onderzoek neemt ambities, maatschappelijke vraagstukken en prestaties van gemeenten structureel onder de loep.

1 De informatie in deze paragraaf is afkomstig van <http://www.invoeringwmo.nl/content/welzijn-nieuwe-stijl>.

2 Hortulanus, R. (2010). Maatschappelijke agenda voor de lange termijn. Presentatie voor de Conferentie Welzijn Nieuwe Stijl, september 2010.

3 Ministerie van BZK, IPO, VNG, KING en UvW (2010). Handreiking Bestuurskrachtonderzoek. Tips voor een bestuurskrachtonderzoek in uw organisatie. Den Haag: Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

In de diverse bestuurskracht(onderzoek)modellen die in omloop zijn, is het bevragen van ‘de buitenwereld’ een eerste stap om de bestuurskracht van gemeenten te verbeteren⁴. Het bevragen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties heeft betrekking op:

- De visie van burgers op de maatschappelijke uitdagingen (de ‘agenda’) in de lokale gemeenschap.
- De gewenste aanpak om deze aan te gaan.
- De rol die zij zien voor de gemeente en,
- de inbreng die deze burgers en organisaties daarbij zelf (willen) hebben.

Het proces van maatschappelijke agenderen binnen het thema Welzijn Nieuwe Stijl kan de bestuurskracht van de gemeente op dit terrein vergroten. We onderscheiden verschillende fasen in dat proces die in de praktijk in de aangegeven volgorde kunnen voorkomen, maar veel vaker tegelijkertijd of door elkaar heen spelen. Het gaat om de volgende zeven fasen.

1. Vaststellen kaders van ontwikkeling maatschappelijke agenda

Wat zijn de wettelijke en beleidskaders en hoe is de relatie met andere beleidsterreinen? De gemeente beraadt zich in deze eerste fase over hoe het proces om tot een maatschappelijke agenda te komen organisatorisch is in te richten en maakt hiervoor een plan. Wie is of zijn de initiatiefnemers binnen de gemeente (wethouder(s), raadsleden, ambtenaren)? En welke afdelingen en functies zijn intern betrokken bij de organisatie om een maatschappelijke agenda te ontwikkelen?

2. Identificeren gesprekspartners en hen uitnodigen voor samenwerking

Welke organisaties zijn betrokken bij welzijnsvraagstukken (alleen welzijnsinstellingen of breder, bijvoorbeeld woningcorporaties, vrijwilligersorganisaties, maatschappelijke opvang, politie, onderwijs, enzovoort?) In deze fase identificeert de gemeente ook cliënten(organisaties) en georganiseerde groepen burgers c.q. burgerinitiatieven als gesprekspartner. De gemeente gaat op basis van informatie over de bevolkingssamenstelling en de samenstelling van cliëntenpopulaties na of burgers zijn vertegenwoordigd en past innovatieve methodes toe om moeilijk bereikbare burgers te bereiken en te betrekken. Zijn de verschillende perspectieven en belangen voldoende vertegenwoordigd?

3. Gemeenschappelijke analyse

Gemeente en *stakeholders* identificeren urgente knelpunten en komen tot een analyse: wat zijn de maatschappelijke uitdagingen en hoe zou men hiermee kunnen omgaan? Hiervoor is het nodig dat men gezamenlijk de knelpunten formuleert (in een wijk of gemeente), maar ook de kansen die er zijn. In deze fase is het vooral van belang om op een effectieve en gelijkwaardige wijze de kennisbronnen van alle gesprekspartners te gebruiken.

4. Prioritering van agendapunten

Gemeente en *stakeholders* komen tot een prioritering van agendapunten, in eerste instantie voor een overzichtelijke periode (bijvoorbeeld de collegeperiode van vier jaar) maar tevens met een toekomstgerichte blik voor de maatschappelijke agenda voor de middellange termijn (bijvoorbeeld voor de komende tien jaar). In deze fase wordt ook aandacht besteed aan de voorstellen van de *stakeholders* voor hun eigen inbreng. Ook worden de rollen in de uitvoering nader uitgewerkt: wie is trekker, wie volgt, et cetera.

5. Verantwoordelijkheid nemen

De gemeente maakt een concept uitvoeringsplan (regierol vanuit politieke verantwoordelijkheid) met doelstellingen en legt dit aan de *stakeholders* voor. In het uitvoeringsplan zijn de (gedeelde)

4 King (2010). Kwaliteit en kracht. Een kader voor bestuurskrachtonderzoek. Den Haag: Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.

verantwoordelijkheden duidelijk benoemd: wat is de rol van de gemeente en welke rol hebben burgers en uitvoerende organisaties? Deze fase wordt afgesloten als er voldoende draagvlak is voor het uitvoeringsplan.

6. *Uitvoering*⁵

De gemeente bewaakt als regisseur het verloop van de uitvoering en organiseert regelmatig uitwisselings- en afstemmingsbijeenkomsten met de relevante *stakeholders*. Ook bij de uitwisseling en afstemming is blijvende aandacht nodig voor een gelijkwaardige en efficiënte input van alle *stakeholders*.

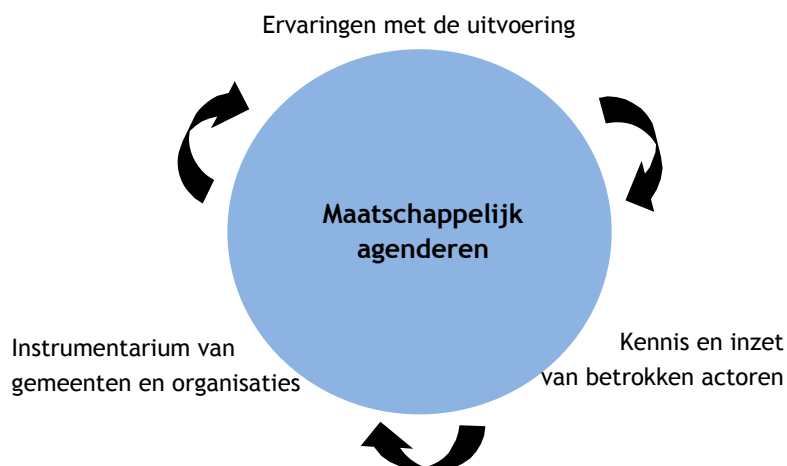
7. *Evaluatie*

De gemeente gaat – met nauwe betrokkenheid van de *stakeholders* – ieder jaar na hoe het proces verloopt en wat de uitkomsten zijn. Hieruit volgt mogelijk een bijstelling van de maatschappelijke agenda of het proces van maatschappelijk agenderen zelf. De cyclus kan dan op verschillende punten weer worden opgenomen: bijvoorbeeld bij 5 als de gemeente een herzien uitvoeringsplan maakt of bij 4 als er een herziening van de prioriteiten nodig is.

1.4 *Maatschappelijk agenderen als kenniscirculatie*

In dit hoofdstuk hebben we het maatschappelijk agenderen opgevat als een proces, maar het gaat ook om een vernieuwende manier van beleid maken. Het gaat om een dynamisch proces van netwerken van betrokken actoren die gezamenlijk de beleidsonderdelen van een maatschappelijk vraagstuk bepalen en uitvoeren. In dit dynamische proces staat kenniscirculatie centraal. Maatschappelijk agenderen is een lerend kennissysteem. Een gemeente maakt bij het plannen en uitvoeren van beleid veel meer en beter gebruik van de verschillende soorten kennis die in een gemeente voorhanden zijn. De onderstaande figuur visualiseert het maatschappelijk agenderen als kenniscirculatie.

Figuur 1.1 Maatschappelijk agenderen



5 De stappen 6 en 7 behoren strikt genomen niet tot het proces van maatschappelijk agenderen. Het agenderen gebeurt in fase 1 tot en met 5, maar de betrokkenheid van stakeholders is ook in fase 6 en 7 van groot belang.

Het uitgangspunt van de circulatie van kennis is dat de verschillende actoren betrokken worden bij de beleidscyclus en dat er netwerken ontstaan waarin de betrokken actoren meedenken over en meewerken aan het verbeteren van de leefsituatie van (dikwijls de meest kwetsbare) burgers in een gemeente. De kennis van actoren, de ervaringen met de uitvoering en het instrumentarium van gemeenten en instellingen voeden elkaar in een voortdurende beweging van kenniscirculatie.

Een centraal kenmerk van maatschappelijk agenderen is dat de kennis van burgers over de knelpunten in hun leefsituatie gebruikt wordt voor het vaststellen van de probleemdefinitie van het beleid. Ook de kennis van professionals over deze knelpunten wordt ingezet. Tegelijkertijd blijft de kennis van politici en ambtenaren een centrale rol spelen in het proces van het vaststellen en uitvoeren van beleid. De politieke verantwoordelijkheid blijft liggen bij het College en de Raad.

1.5 *Randvoorwaarden maatschappelijk agenderen Welzijn Nieuwe Stijl*

In deze laatste paragraaf gaan we in op randvoorwaarden voor succesvol maatschappelijk agenderen. We maken hierbij gebruik van de inzichten van Roelof Hortulanus ten aanzien van de invulling van een maatschappelijke agenda voor Welzijn Nieuwe Stijl voor de lange termijn.⁶

Hortulanus heeft in het kader van Welzijn Nieuwe Stijl nagedacht over een maatschappelijke agenda voor de lange termijn. Hij noemt de volgende *inhoudelijke* speerpunten voor een maatschappelijke agenda.

- Het creëren van nieuwe verhoudingen tussen burgers, professionele organisaties en de lokale overheid.
- Het stimuleren van een mentaliteitsomslag bij burgers, professionele organisaties en de lokale overheid.
- Het investeren in het inrichten, uitvoeren en evalueren van interventiepraktijken rond belangrijke complexe vraagstukken.

In het onderstaande werken we –opnieuw op basis van Hortulanus’ agenda Welzijn Nieuwe Stijl voor de lange termijn – uit welke randvoorwaarden hierbij nodig zijn. Dit doen we vanuit het perspectief van de gemeenten⁷.

Creëren van nieuwe verhoudingen

Belangrijk voor bovengenoemde speerpunten is de *regierol* van de gemeente. Hortulanus onderscheidt twee soorten regie die in het kader van het versterken van de *civil society* van belang zijn: regie gericht op visie en regie gericht op facilitering.

Bij regie gericht op visie gaat het om het mobiliseren en enthousiasmeren van *stakeholders*, zelfs als een deel van de beleidsvrijheid hiervoor moet worden ingeleverd. Bij regie gericht op facilitering staat dienstbaarheid centraal. Het gaat om woordvoerderschap, organisatie of coördinatie namens anderen. Deze verschillende regierollen hebben tot gevolg dat de gemeente ook als opdrachtgever veelzijdig moet zijn en te maken krijgt met verschillende verantwoordingssystemen. Het maakt namelijk uit of het gaat om eenvoudige individuele dienstverlening, complexe individuele dienstverlening, preventie gericht op individuen of activiteiten gericht op collectieve doelen.

6 Hortulanus, R. (2010). Maatschappelijke agenda voor de lange termijn. Presentatie voor de Conferentie Welzijn Nieuwe Stijl, september 2010.

7 Hortulanus gaat in zijn presentatie ook in op het perspectief van sociale professionals, instellingen en burgers. Gezien de scope van dit project, te weten een handreiking voor gemeenten, werken wij hier in eerste instantie vanuit het perspectief van de lokale overheid.

Mentaliteitsomslag

Hortulanus stelt dat voor het uitvoeren van deze regierol een mentaliteitsomslag nodig is – bij alle partijen, maar ook bij de gemeente zelf. De gemeente:

- Is actief en responsief.
- Draagt actief de centrale missie uit.
- Is faciliterend in haar ambtelijk optreden.
- Kent institutionele creativiteit.
- Garandeert een basale sociale infrastructuur en,
- houdt een vangnettaak.

Samenhang tussen inhoud, randvoorwaarden en resultaat

Bij het investeren in het inrichten, uitvoeren en evalueren van interventiepraktijken rond belangrijke complexe vraagstukken is het belangrijk dat alle betrokken *stakeholders* elkaars taal en logica leren begrijpen, onder andere via perspectiefwisseling. Hortulanus wijst ook op het belang van het kennen van de eigen kerncompetenties. *Stakeholders* moeten echter ook elkaars kernexpertise en verantwoordelijkheden kennen.

Hoewel het agenderen in het kader van Welzijn Nieuwe Stijl een lokale aangelegenheid is, is het van belang om bovenlokale beïnvloedende factoren in beeld te hebben en onder ogen te zien. Hetzelfde geldt voor bestaande lokale praktijken: hoe zitten deze in elkaar en welke actoren zijn (in welke verhouding) betrokken? Vernieuwende praktijken dienen goed te worden verankerd.

Om dit alles te bereiken adviseert Hortulanus om operationele doelen te verbinden met goed doordachte interventiestrategieën en deze gezamenlijk te legitimeren. De gemeente voert de lokale regie, inclusief de interorganisatorische sturing bij sociale interventiepraktijken. De gemeente heeft daarbij oog voor de synergie tussen sociaal beleid, sociale infrastructuur en sociale professionals en maakt gebruik van verschillende passende vormen van beleidsgestuurde contractfinanciering en resultaatgerichte verantwoording. In beleid- en interventieonderzoek wordt perspectiefwisseling toegepast om andere *stakeholders* goed te kunnen ‘verstaan’.

Tot slot stelt Hortulanus dat het belangrijk is om op de middellange termijn een impactanalyse te maken, waarbij zowel wordt gekeken naar de inhoud als naar de randvoorwaarden, waarin uitvoering, management en beleid in samenhang worden gezien en waarin de impact op diverse wijzen wordt beoordeeld.

2 De praktijk van maatschappelijk agenderen

2.1 *Inleiding op de praktijk*

In dit tweede deel beschrijven we drie scenario's van maatschappelijk agenderen die we in de praktijk van gemeenten zijn tegengekomen: 'het omdenken', 'het luisteren' en 'het ondersteunen'. We hebben deze drie scenario's genoemd naar het meest opvallende kenmerk ervan. Zo is in het scenario 'het omdenken' essentieel dat vernieuwers, 'de omdenkers', de tijd en ruimte krijgen om een vernieuwende praktijk te creëren, die deels haaks staat op een traditionele beleidscyclus. In het scenario 'het luisteren' is het meest opvallende kenmerk dat de gemeente niet begint met het nemen van een initiatief, maar echt en langdurig gaat luisteren naar de kennis van bewoners en van professionals over de knelpunten en problemen die er spelen in de leefomgeving. Het scenario 'het ondersteunen' doorloopt nog het meest een traditionele beleidscyclus, maar het belangrijkste kenmerk is praktijkvernieuwing: van individuele naar collectieve ondersteuning door het leveren van maatwerk.

2.2 *Scenario 'Het omdenken'*

Inleiding

'Het omdenken' is een scenario dat de traditionele manier van beleid maken omkeert (Gunster 2010). De gewoonlijke gang van zaken is: gemeenteambtenaren ontwikkelen beleid in opdracht van het college, de voorstellen worden besproken en aangevuld of veranderd door het College van Burgemeester en Wethouders, de Wmo-raad mag meedenken en voorstellen doen, het beleid wordt vastgesteld door de Gemeenteraad, de ambtenaren gaan de uitvoeringstrajecten plannen en bespreken met maatschappelijke organisaties, de uitvoering vindt plaats, de ambtenaren evalueren het uitgevoerde beleid aan de hand van prestatie-indicatoren, de politieke organen beoordelen de evaluatie en zetten de stappen voor een vervolg of een ander beleidstraject. We zullen aan de hand van de onderstaande fasen van het maatschappelijk agenderen zien dat hier een andere weg wordt bewandeld met als oogmerk het dichterbij brengen van de doelstellingen van de Wmo. In dit scenario is sprake van een pragmatische wijkgerichte aanpak, waarin alle betrokkenen in een wijk gezamenlijk actiepunten opstellen en daar concreet mee aan de slag gaan. De bewoners van wijken zijn actieve participanten in deze vorm van beleid maken. We zijn gaan praten met de gemeente Veendam die dit scenario aan het ontwikkelen en uitwerken is. Op korte termijn zal de gemeente Veendam door een ambtelijke fusie het wijkgericht werken en het bevorderen van participatie gezamenlijk oppakken met de gemeente Pekela.

'We hebben omdenkers hier in Veendam. Optimisten zeggen: het glas is half vol; pessimisten zeggen: het glas is halfleeg; omdenkers zeggen: waar is de kraan?'

1. Kadern van het ontwikkelen van een maatschappelijke agenda

De gemeente Veendam is al jaren bezig met het maken van een omslag naar een participatiesamenleving: participatie is de paraplu van het Wmo-beleid. Het collegeprogramma 2010-2014 dat in voorbereiding is, maakt glashelder wat het einddoel van dit traject is. Het College heeft namelijk één beleidsdoel vastgesteld: participatie. Dat omvat drie pijlers: leren en kwalificeren, werken en ontwikkelen, en deelnemen aan de samenleving.

De voorwaarden voor het concretiseren van dit beleidsdoel zijn ontstaan door het invoeren van een wijkaanpak. Sinds 2004 is de gemeente Veendam hiermee bezig. Die wijkaanpak maakt het nu mogelijk om gezamenlijk, dat wil zeggen met gemeentefuncties, maatschappelijke organisaties en burgers, de volgende stappen te zetten in het proces van maatschappelijk agenderen.

De wijkaanpak is bedacht door 'omdenkers' bij de sector Maatschappelijke zaken. Zij betrokken vanaf het begin de burgemeester en de verantwoordelijke wethouder bij deze plannen. En het werd door deze beleidsverantwoordelijken gedragen: ze namen deel aan de eerste wijkgesprekken en vergrootten het draagvlak in het College en in de Gemeenteraad. *'Iedereen moet in de breedte leren denken'*, was het motto. De start van dit scenario bestaat uit een vernieuwing in de uitgangspunten van de beleidsbenadering: het wijkniveau centraal stellen en bewoners daarbij betrekken.

Vanaf het eerste begin is de wijkbenadering ontstaan vanuit een weerstand tegen het werken met prestatie-indicatoren: *'We besteedden veel tijd aan het formuleren van doelen en resultaten. Maar dan keken we naar die resultaten en dachten we: wat weten we nu? Bovendien waren de werkers in het veld zich vervolgens lam aan het rapporteren en registreren, in plaats van 'aan het werk' te zijn. Het zou veel ruimte geven om hulpverlening en ondersteuning niet als economisch product te zien.'*

2. Identificeren van gesprekspartners en hen uitnodigen voor samenwerking

De gemeente Veendam heeft de oppervlakte van de gemeente verdeeld in acht wijken. De wijkaanpak startte met het aanstellen van acht wijkteams. Een wijkteam bestaat uit de driehoek burger - gemeente - organisaties. De leidinggevendenden van de betrokken organisaties en de gemeente zitten in één kernteam wijkgericht werken, dat de knelpunten en ontwikkelingen bespreekt die in die 8 wijken plaatsvinden. Dat is het tactische niveau. In iedere wijk zijn een wijkambtenaar en een wijkcoördinator (de opbouwwerker) samen de spil.

In het wijkteam werken ambtenaren, organisaties en bewoners samen. Het gaat om organisaties als de woningbouwcoöperatie, de welzijnsinstelling, de wijkagent, de basisscholen, maar ook om ambtenaren van verschillende afdelingen. De uitdaging is meer daadkracht, waarbij een verantwoordelijke ambtenaar zorgt dat zaken geregeld en afgestemd worden. Het gaat er ook om de medewerkers van instellingen zo dicht mogelijk bij burgers te laten werken: *'Hoe krijg je het speelveld vrij van al die diversiteit aan regels en kun je ervoor zorgen dat mensen met elkaar het spel spelen? De diversiteit moet bij de burgers zijn. Daar moet het maatwerk liggen.'* In de gemeentelijke organisatie is de klassieke indeling in sectoren doorbroken door vanuit verschillende afdelingen een ambtenaar verantwoordelijk te stellen voor wijkontwikkeling: de wijkambtenaar. Deze ambtenaar is in de breedte verantwoordelijk voor de afstemming met de wijkteams. Zo kan bijvoorbeeld een ambtenaar van beheer wijkambtenaar zijn, maar ook een ambtenaar van vergunning en handhaving of van maatschappelijke zaken. De wijkambtenaar zit altijd bij de vergaderingen van het wijkteam. Omdat 'schoon, heel en veilig' in alle wijken een belangrijk item is, zit in elk wijkteam ook altijd een ambtenaar van beheer aan tafel. Volgens één van de initiators is dit een belangrijke voorwaarde

voor vernieuwing in de ambtelijke organisatie: *'Als je achter je bureau zit en je krijgt een telefoontje van een bewoner, dan denk je misschien wat een lastpak. Maar het is heel anders als je in de wijk zit en diezelfde bewoner ziet en aanhoort. Je raakt betrokken bij wat er daar speelt.'*

3. Gemeenschappelijke analyse

Vanaf het begin is het traject heel praktisch ingezet en dat geldt ook voor het maken van een gemeenschappelijke analyse. De volgende vraag staat steeds centraal: wat is er in deze wijk aan de hand en wat willen we opgelost zien? Het wijkteam komt gemiddeld één keer in de 6 tot 8 weken bij elkaar, maakt een gezamenlijke actielijst en checkt welke actiepunten vorderen en welke niet. De bewoners brengen hier hun punten in: *'Ja, ze komen wel als eerste met de onveilige achterpaden en de verlichting, maar als je dat niet oplost of aangeeft waarom het nog niet opgelost kan worden, dan is het niet mogelijk om over andere zaken te praten.'*

Het komt er op neer dat de gemeenschappelijke analyse een constant onderdeel is van de vergaderingen van het wijkteam. Er is ruimte voor actuele zaken en voor het volgen van meer langer durende trajecten. In het kernteam (tactisch niveau dus) wordt afgestemd wat in welke wijk wel of niet kan plaatsvinden als het om grotere zaken gaat, die niet direct op te lossen zijn in het wijkteam.

4. Prioritering van agendapunten

Het prioritering in de wijk gebeurt door het wijkteam waarbij de behoeften van de bewoners een belangrijke rol spelen. Het is de bedoeling de voorheen negatieve ervaringen van bewoners om te draaien in positieve denkbeelden: *'Waar we vooral tegenaan liepen was dat organisaties naar elkaar verwezen. Door samen aan tafel te zitten met bewoners is dat probleem ondervangen: als de gemeente dit doet, de woningcorporatie dat, dan kan de politie zus of zo en kunnen de bewoners het naar de wijk communiceren.'*

De gemeente heeft erkend dat het maken van een actielijst een dynamisch gebeuren is waarbij de verschillen tussen de wijken naar voren komen. De basis is dat ieder wijkteam zelfstandig opereert en dat er in de actielijst onderscheid wordt gemaakt tussen punten voor de korte en voor de langere termijn. Bij de start was er nog sprake van het maken van een wijkagenda voor de langere termijn die iedere twee jaar vernieuwd moest worden. Het idee was dat de wijkagenda de visie voor de wijk omvatte, dat die visies met elkaar vergeleken konden worden en met de raad besproken, enzovoort. Al snel bleek dat dit een 'oude werkwijze' van beleid maken was: *'En toen hadden we weer twintig pagina's papier waar we met zijn allen mee bezig waren en ondertussen gebeurde er weinig.'*

De gemeente neemt ook wel initiatieven, maar dat gebeurt altijd in overleg met het betreffende wijkteam en het kernteam. Zo is er ter voorbereiding van het beleidspad 'participatie' een pilot van het project 'Deurpakkers' in uitvoering in twee wijken. Het project is erop gericht om achter de voordeur te komen, om kennis te verzamelen over wat er daar gebeurt en bewoners te activeren. De initiatiefnemers bij de gemeente benadrukken dat het belangrijk is om een project vooraf in te bedden: *'Wat vaak gebeurt met projecten is dat ze na een bepaalde periode weer stoppen. Dus je moet je goed afvragen hoe je het kunt inbedden, in dit geval door het aan te haken bij het wijkteam en het kernteam. Maar de eindverantwoordelijkheid voor de pilots moet bij de gemeente liggen, daarom is de projectleider aangehaakt bij onze sector beleid.'*

5. Verantwoordelijkheid nemen

De verschillende organisaties die zich bezighouden met wijkgericht werken en participatie zijn bezig om op een andere manier te gaan werken. Een 'omdenker' bij de gemeente zegt hierover: *'Er is wel een gelijkwaardige taakverdeling nodig, maar we komen op het lokale niveau niet verder als we in specialismen blijven denken. We kijken zo direct mogelijk wat de verschillende actoren nodig*

hebben. We moeten niet te snel in de rol van verdeler schieten. En welzijn heeft toegevoegde waarde door aan te sluiten bij andere partners.'

De welzijnsinstelling speelt in het toewerken naar een participatiesamenleving een grote rol, maar het omschakelen naar een andere werkwijze vraagt aandacht. De 'omdenker' bij de welzijnsinstelling geeft aan dat er gewerkt wordt aan een functieverandering in het takenpakket van de medewerkers. Daar waar de specialismen tot nu toe de indeling in functies leidde, zoals jeugd- en jongerenwerker, opbouwwerker, maatschappelijk werker en ouderenwerker gaat het nu meer om meer generalistische functies die in de wijk worden neergezet. Medewerkers nemen hun specifieke expertise als extra bagage mee, maar ondersteunen de bewoners uit de wijk in de volle breedte. Intensieve samenwerking met partners maar ook met eigen collega's, is daarbij van belang. Dat proces verloopt niet zonder horten of stoten zo is de ervaring: *Het gaat om het gezamenlijk intern en extern dragen van deze nieuwe visie, doelstelling en werkwijze. Er zijn medewerkers die vasthouden aan oude gewoonten en 'beren' op de weg zien. Het is de kunst om deze medewerkers zelf te laten ervaren welke waardevolle bijdragen ze, samen met collega's en partners, in een wijk kunnen leveren. De voorbeelden en resultaten delen we met elkaar, zodat tevens een lerende organisatie ontstaat.*

6. Uitvoering

In de opzet van de wijkbenadering staat er behalve de contouren niet veel vast. Er is een wijkteam met bewoners, ambtenaren en vertegenwoordigers van in die wijk aanwezige instellingen en organisaties. Het gaat om een dynamische aanpak in de wijk. Het wijkteam maakt de actielijst en houdt bij hoe de afwikkeling van de actiepunten loopt: *'Hoe staat het ermee? En wie doet wat?'* De uitvoering verloopt vrij pragmatisch. Een initiator van de gemeente vertelt: *'En dan gingen we na een half jaar eens goed alle actiepunten langs en dan bleken we het grootste deel van de lijst opgelost te hebben. Het ging dan om punten als meer speelgelegenheid en ontmoetingsplekken voor kinderen en jongeren, het tegengaan van overlast op bepaalde plekken enzovoort. Soms stonden we versteld, want zo simpel kan het toch niet zijn, denk je dan. We denken vaak veel te moeilijk.'*

Als er een punt op de actielijst dreigt te komen dat niet oplosbaar is door gemeentelijk beleid of door het werk van organisaties en bewoners in de wijk, dan komt dat punt niet op de actielijst. Een voorbeeld is het aanleggen van een weg om de verkeersdoorstroming te bevorderen, terwijl het bestemmingsplan dat onmogelijk maakt. Hierover vindt uiteraard communicatie en uitleg plaats in het wijkteam.

7. Evaluatie

De conclusie van de 'omdenkers' is dat er een goed model wijkgericht werken bestaat dat is geïnternaliseerd in de hoofden en vooral in de werkwijze van betrokkenen. Het kan gebruikt worden om het huidige beleidsdoel 'participatie' verder te brengen.

De overstap op dit moment naar gezamenlijk werken aan het beleidsdoel participatie gebeurt door de burgers in het beleid centraal te zetten. Het collegeprogramma geeft de richting van de visie. Het programma gaat uit van het faciliteren van burgers bij de herovering van de eigen verantwoordelijkheid door:

- Ruimte en gelegenheid te bieden zodat burgers hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.
- De inzet van overheid en professionals gericht en participierend in te zetten.
- Aan te sluiten bij eigen kracht.
- Aan te sluiten bij de initiatieven van burgers.
- Uit te gaan van wat burgers kunnen.
- Aan te sluiten bij de schaal van de belevingswereld van burgers.

Om dit daadwerkelijk te kunnen zal het project 'Deurpakkers' over de hele gemeente worden uitgezet. De insteek is activeren en meedoen. Opnieuw lijkt de aanpak eenvoudig, zoals een ambtenaar van de gemeente het formuleert: '*Het gaat om de vraag wat houd je tegen om te participeren? Die problemen moeten we aanpakken.*' In de pilots ging het in eerste instantie om het aanbellen bij gezinnen met een uitkering met inwonende kinderen onder de 27 jaar. In de praktijk is er meer te bereiken door aan te bellen bij zoveel mogelijk bewoners: luisteren naar iedereen levert meer informatie en mogelijkheden op. De centrale spelers zijn voorlopig de Sociale Dienst, de sociale werkvoorziening, de afdeling beleid, en de welzijnsorganisatie. Iedereen gebruikt dezelfde werkmethode.

De lessen van Veendam

Uit de gesprekken met de 'omdenkers' van de gemeente Veendam zijn de volgende lessen te leren over de 'kurken' waar het scenario op drijft.

1. Het omdenken is een langdurig proces dat veel tijd en inzet vraagt.
2. Het veranderingsproces gebeurt werkenderwijs: het gaat om met elkaar durven doen.
3. Voor een andere werkwijze van beleid maken moet politiek, ambtelijk en professioneel draagvlak bestaan of georganiseerd worden.
4. Een voorwaarde is dat de structuur voor het wijkgericht agenderen vooraf helder is uitgewerkt.
5. De werkwijze van het agenderen moet transparant zijn voor alle betrokkenen.
6. De aanwezige ambtenaren moeten uitleg kunnen geven over de kaders van datgene wat wel en wat niet oplosbaar is.
7. Je hebt mensen nodig die *out of the box* kunnen denken, oftewel 'omdenkers'.
8. Goede resultaten moeten worden geëtaleerd, bijvoorbeeld via een logboek met goede ervaringen.

2.3 Scenario 'Het luisteren'

Inleiding

Het scenario 'Het luisteren' breekt ook met de traditionele manier van beleid maken, maar dat gebeurt helemaal aan het begin van het beleidsproces. In dit scenario begint het beleidstraject met het inventariseren van de kennis van burgers en van professionals. Het gaat erom dat een gemeente duidelijk maakt dat er echt naar de partijen geluisterd zal worden, dat de inbreng serieus wordt genomen en gebruikt zal worden bij het uitwerken van een aanpak. In de gemeente Weert is ervaring opgedaan met 'het luisteren', zoals blijkt uit de volgende beschrijving van het proces van maatschappelijk agenderen.

1. Kaders van het ontwikkelen van een maatschappelijke agenda

De Gemeente Weert heeft in het begin van het nieuwe millennium een model van interactief beleid ontwikkeld voor het integratiebeleid. In 2008 is dit model toegepast op de ontwikkeling en vaststelling van het Wmo-beleidsplan. De doelen van het model zijn de volgende.

1. Kwaliteitsverbetering van een plan, visie of beleid.
2. Het vergroten van draagvlak door het verbeteren van het beleidsproces en de wisselwerking tussen en met andere partijen.
3. Verbeteren of vernieuwen van de relatie tussen bestuur en burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en organisaties.

Het Wmo-beleid leende zich goed voor deze doelen en er is een gezamenlijk traject met de buurte gemeente Nederweert opgezet. Voor het prestatieveld Jeugd is een apart traject ingericht, omdat het moest uitmonden in de oprichting van een Centrum voor Jeugd en Gezin.

In de startnotitie Wmo zijn de hoofdlijnen van het proces voor interactief beleid vastgesteld. De startnotitie is opgesteld door de betreffende projectleider en ter advisering voorgelegd aan het Platform Wmo. Daarna heeft het College van Burgemeester en Wethouders besloten en vervolgens is de notitie door de gemeenteraad vastgesteld. Deze startnotitie was het startschot voor het interactief beleidsproces.

Kern van de aanpak is een driefasenmodel. In elke fase geeft de gemeente aan wat van de deelnemers verwacht wordt. Er is een externe voorzitter ingehuurd voor de panels van burgers en professionals. Dat geeft de gemeenten de gelegenheid om niet al te nadrukkelijk aanwezig te zijn.

2. Identificeren gesprekspartners en hen nodigen voor samenwerking

Het model bestaat uit drie uitvoeringsfasen: probleemanalyse maken, 'plannendag' en het bespreken van het concept beleidsplan. Aan deze fasen gaat een actoranalyse vooraf om te bepalen wie er wordt uitgenodigd. In de startnotitie zijn als actoren genoemd: burgers, raad, vrijwilligers, cliënten-vertegenwoordigers, belangenbehartigers en professionele instellingen. De bij het proces betrokken ambtenaar zegt over de laatste groep actoren: *'Het kan nuttig zijn om niet alleen managers bij zo'n proces te betrekken, maar ook de uitvoerende professionals, omdat deze nauwer bij de problematiek betrokken zijn. Maar over het algemeen mag je verwachten dat managers hiervan ook op de hoogte zijn.'*

Tijdens het beleidsproces heeft het Burgerpanel Leefbaarheid sterk gepleit voor een wijkgerichte aanpak waarin ook partijen die op dorps- of wijkniveau actief zijn: onderwijs, woningcorporaties, wijkverenigingen en professionals. Daar heeft de gemeente na enige aarzeling aan voldaan door de inrichting van enkele *pilots* op stadsdeelniveau. Dit heeft geresulteerd in het project *Jouw straat mijn straat*, dat in alle stadsdelen is uitgevoerd. De inhoud bestaat eruit dat bewoners gezamenlijk in elke wijk en elk dorp een leefbaarheidsagenda opstellen.

Dit project heeft in oktober 2010 een innovatieprijs voor kleine gemeenten gewonnen. De voorzitter van de jury motiveerde de onderscheiding als volgt: *'Goede, laagdrempelige en toegankelijke participatie van burgers bij het verbeteren van hun eigen buurt en het besteden van daarvoor bedoelde gelden.'* Een ander jurylid vult aan: *'De budgetten voor wijkaanpak en leefbaarheidsprojecten zijn voor bewoners vaak ondoorzichtig. Dat geldt niet voor dit initiatief. Het feit dat er snel geld beschikbaar is voor een initiatief, spreekt inwoners aan.'*

De burgers zijn vanuit verschillende invalshoeken bij het proces van maatschappelijk agenderen betrokken. In de gemeente Weert is het Lokaal Zorgvragers Overleg Weert (LZO) een belangrijke actor. Hierin zijn cliëntenraden, ouderen en mantelzorgers vertegenwoordigd. Het LZO heeft zich op uitnodiging van de gemeente verbreed met vertegenwoordigers van wijk en dorpsraden, vrouwenorganisaties en allochtone zorgvragers. Het LZO wordt ondersteund door het lokale welzijnswerk. Vanuit het LZO hebben enkele leden (vijf à zes) zitting genomen in het Wmo platform, dat in het beleidsproces een belangrijke rol heeft gespeeld en intensief met de wethouder de bijeenkomsten heeft voorbereid. In de voorbereiding van het beleidsproces is aan de belangenorganisaties in het LZO gevraagd mensen met een bepaald profiel (wat betreft leeftijd, sekse, handicap, etnische achtergrond) voor de panels te benaderen.

Weert hechtte ook aan de participatie van 'ongeorganiseerde' individuele burgers, omdat de georganiseerde groepen niet altijd representatief zijn voor de groep die men zegt te vertegenwoordigen. Dat geldt in Weert vooral voor de ggz en de maatschappelijke opvang. Via publicaties in de lokale media zijn ongeorganiseerde burgers uitgenodigd om aan de discussie deel te nemen. Wat

heeft geholpen om deze groep vertegenwoordigd te krijgen, is dat veel energie is gestoken in het ontwikkelen van zorgketens op het terrein van onder andere de oggz. Daardoor kenden veel partijen elkaar en de gemeente en was er vertrouwen onderling gegroeid. Dit heeft het proces van uitnodigen vergemakkelijkt.

3. Gemeenschappelijke analyse

Nadat de actoranalyse alle actoren had geselecteerd die betrokken moesten worden bij het proces, is de eerste fase uitgevoerd waarin de probleemanalyse is gemaakt. In aparte bijeenkomsten kregen burgers en professionals onder leiding van een externe gespreksleider de gelegenheid om de bestaande knelpunten in beeld te brengen. De gemeenten had in deze fase alleen de rol van luisteraar. De Wmo-vraagstukken zijn in de volgende vier thema's verdeeld.

1. Leefbaarheid en sociale samenhang.
2. Mantelzorg en vrijwilligers.
3. Bevorderen deelname aan maatschappelijk verkeer, informatie en advies en individuele verstrekkingen.
4. Maatschappelijke opvang, verslavingszorg, oggz en huiselijk geweld.

Per thema zijn burgerpanels samengesteld. Daarnaast zijn er professionals uitgenodigd om zich op deze thema's uit te spreken over vragen als: hoe staat het met dit thema in Weert, wat gaat goed en wat kan beter?

4. Prioritering van agendapunten

De prioritering van agendapunten gebeurde op de 'plannendagen', één voor burgers en één voor professionals. Op hun plannendag kwamen de burgers en de professionals in themagroepen bijeen, opnieuw onder leiding van een externe voorzitter. Zij konden voorstellen en dienen plannen indienen voor de vier thema's. Ook in deze fase had de gemeente een luisterende rol.

5. Verantwoordelijkheid nemen

Een Wmo-debat was de invulling van de derde fase. Aanwezig waren belangenorganisaties van burgers, vrijwilligersorganisaties, professionals en politici om gezamenlijk de uitkomsten van de vorige twee fasen te bespreken. Aan dit Wmo-debat deden enkele 'ongeorganiseerde' burgers mee vanuit de oggz en maatschappelijke opvang, maar zij hadden niet deelgenomen aan de eerste twee fasen. Van de zijde van de professionals waren vooral bestuurders, managers en enkele beroepskrachten aanwezig.

Het bespreken gebeurde aan de hand van een conceptnota Wmo. De gemeente had deze conceptnota opgesteld op basis van de ingediende voorstellen en plannen uit de tweede fase van het proces. De deelnemers konden reageren op de plannen en ideeën en voorstellen voor verbetering aandragen. In deze fase had de gemeente een regisserende rol.

6. Uitvoering

De uitkomst van de drie fasen was een breed gedragen beleidsnota Wmo. Voor elk thema waren actiepunten geformuleerd. Per actiepunt was aangegeven: de trekker (en verantwoordelijke voor de voortgangsbewaking), de planning in tijd en de bij de uitvoering betrokken actoren. Voor een deel waren maatschappelijke organisaties verantwoordelijk voor de actiepunten. Zo zijn bijvoorbeeld PUNT welzijn en het Rode Kruis verantwoordelijk (actiehouders) voor de werving van vrijwilligers onder ex-psychiatrische patiënten. De gemeente heeft ook in samenspraak de outputindicatoren vastgesteld, zoals het aantal te werven maatjes.

Weert maakt daarnaast sinds januari 2010 op voorstel van het burgerpanel (zie boven) voor elke wijk en elk dorp een leefbaarheidagenda (project MijnStraatJouwStraat), waarvan de bewoners samen de inhoud kunnen bepalen. MijnStraatJouwStraat is een samenwerkingsproject van de

wijk- en dorpsraden, woningcorporatie Wonen Weert, PUNT welzijn, Politie Limburg-Noord en de gemeente Weert. Doordat de bewoners meebepalen, is er meer draagvlak voor de plannen. Er zijn al diverse activiteiten gerealiseerd of nog in uitvoering. In juni 2010 hebben bewoners van de gemeente Weert via de ansichtkaartenactie of de website meer dan 300 tips en klachten aangedragen. Al deze reacties worden behandeld en beantwoord.

Ieder jaar wordt er een leefbaarheidagenda opgesteld voor een wijk of dorp. Voor 2011 zijn deze agenda's bijna afgerond. Op de leefbaarheidagenda's staan maximaal vijf verbeterpunten voor een wijk of dorp die in dat jaar worden uitgevoerd. Om de activiteiten te betalen is een collectief 'wijkenbudget' in het leven geroepen dat wordt gevuld door Wonen Weert en de gemeente. Bijzonder aan het geheel is dat het wijkenbudget kan 'groeien'. Als het budget aan het einde van het jaar niet helemaal op is, dan wordt het bewaard voor initiatieven in het volgende jaar. Ook komt niet besteed subsidiegeld van wijk- en dorpsraden terug in het wijkenbudget. Dit 'groei-effect' biedt bewoners de kans om extra ideeën aan te dragen.

7. Evaluatie

Een maal per jaar is er een (ambtelijke) voortgangsrapportage van twee A4tjes op basis van de rapportages van de verantwoordelijke trekkers. Iedereen is enthousiast over de uitkomsten en het draagvlak voor de aanpak is groot. Knelpunt voor de betrokken ambtenaar was de intensiteit van de eerste twee fasen, vooral het grote aantal bijeenkomsten dat hij moest bijwonen. Hij pleit voor een grotere inzet van de gemeente: *'Wellicht moet er een volgende keer meer ambtelijke ondersteuning komen.'* Een belangrijke succesfactor is volgens de betrokken ambtenaar het gedrag van de gemeentebestuurder: *'De ambtenaar moet openstaan voor de meningen van burgers en de bereidheid hebben om samen te werken met groepen burgers en professionals. Je hebt als gemeentebestuurder een ambassadeursrol en je zult met je enthousiasme mensen voor je moeten winnen. Daarnaast is de politieke wil essentieel: de wethouder moet ervoor willen gaan.'*

De lessen van Weert

Uit de informatie van de 'luisteraars' in de gemeente Weert zijn de volgende lessen te trekken.

1. Creëer draagvlak bij (vertegenwoordigers van) bewoners en organisaties door vooraf bij hen te peilen hoe zij tegenover een vernieuwende aanpak staan.
2. Maak een duidelijk en transparant stappenplan voor het proces.
3. Communiceer het stappenplan vanaf het begin om de verwachtingen die bewoners en organisaties hebben van hun betrokkenheid en inbreng te sturen.
4. Stel een externe voorzitter aan om de onpartijdigheid te waarborgen en om letterlijk een luisterhouding te kunnen aannemen.
5. De 'luisterende' rol van de gemeente vraagt van de ambtenaren een betrokken en op samenwerking met professionals en burgers gerichte houding. Open staan voor de meningen van burgers en professionals en hen de ruimte geven om eigen initiatieven uit te werken, zoals in het project MijnStraatJouwStraat. Dat betekent echter niet dat je als ambtenaar achterover kunt leunen. Dankzij je enthousiasme en betrokkenheid bij de problemen van burgers kun je ze als ambtenaar meekrijgen in het denken over gemeenschappelijke oplossingen. Maar ook maak je energie los voor een grote rol van de actoren in de uitvoeringsfase.
6. Door een flexibel budget te koppelen aan een wijkgerichte aanpak beloon je eigen initiatief van burgers.
7. De aanpak van Weert stoelt op een zorgvuldige voorbereiding en benadering van actoren, vooral van groepen burgers. Weert heeft veel geïnvesteerd in een brede vertegenwoordiging van burgers vanuit zorgvragers, allochtonen, dorps- en wijkraden en vrouwenorganisaties. Zij hebben in het proces een belangrijke rol vervuld.

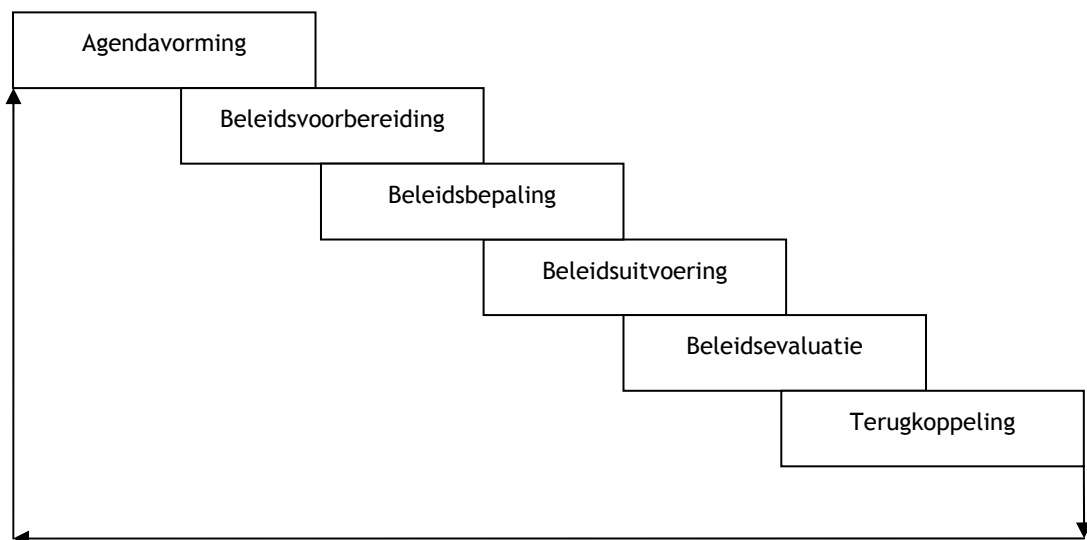
8. Het scenario 'Het luisteren' is een langdurig proces en vraagt veel tijd en ambtelijke inzet.
9. Betrek bewoners en organisaties concreet bij het zoeken naar oplossingen voor gesignaleerde knelpunten, met andere woorden: zorg dat het luisteren niet alleen gaat om het vaststellen van de problemen die moeten worden aangepakt, maar ook om de wijze waarop bewoners en organisaties zelf een rol willen en kunnen spelen bij het oplossen ervan.

2.4 Scenario 'Het ondersteunen'

Inleiding

'Het ondersteunen' is een scenario dat een redelijk traditionele beleidscyclus doorloopt. Zoals uit de beschrijving van de casus hieronder blijkt, kenmerkt dit scenario zich door een gemeente die het initiatief neemt. Daarbij zoekt de gemeente direct de steun en aandacht van de lokale beleidsmakers en professionals in het veld en informeert vervolgens haar burgers over de geplande wijzigingen. Dit proces heeft alles te maken met de praktijk van Welzijn Nieuwe Stijl, namelijk een versterkte samenwerking tussen de gemeente en professionele dienstverleners en een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen individuele burgers en de overheid. Om Welzijn Nieuwe Stijl vorm te kunnen geven, zijn in ieder geval gedeelde probleemdefinities nodig, waar verschillende groepen in de samenleving zich voldoende in herkennen. Tegelijkertijd vertoont dit scenario van maatschappelijk agenderen overeenkomsten met de beleidscyclus zoals we deze kennen uit de bestuurskundige literatuur (Hoogerwerf, 1993, zie onderstaande figuur).

Figuur 2.1: Het fasenmodel van beleidsontwikkeling (Hoogerwerf, 1993)



Onder invloed van de landelijke aandacht voor Welzijn Nieuwe Stijl heeft het onderwerp de aandacht gekregen in gemeenten (in de terminologie van Hoogerwerf gaat het dan om: 'agendavorming'). In een tweede fase zijn de behoeften, eisen, wensen en ideeën gepeild onder de diverse maatschappelijke partners (Hoogerwerf zou spreken over de fase van 'beleidsvoorbereiding'). Nadat zij het beleid definitief heeft vastgesteld ('de beleidsbepaling'), heeft de gemeente de burgers

geïnformeerd. Vervolgens is de vernieuwde Wmo-aanpak daadwerkelijk ingevoerd ('de beleidsuitvoering') en wordt het nieuwe beleid via het uitvoeren van klanttevredenheidsonderzoeken geëvalueerd ('de beleidsevaluatie').

Het proces van maatschappelijk agenderen verloopt in de hier volgende casus betrekkelijk eenduidig volgens deze verschillende fasen. Het is echter natuurlijk goed denkbaar dat de praktijk in een andere gemeente weerbarstiger is. Tegelijkertijd is er in dit scenario ook sprake van kenniscirculatie, maar die is meer gericht op het betrekken van de kennis van actoren bij het uitvoeren van het beleid. Een geïnterviewde vat het proces in Helmond als volgt samen:

'Succesvol agenderen betekent draagvlak ontwikkelen. Maak ze deelgenoot van het probleem. Daarom hebben we politici, zorginstanties, welzijnsinstellingen maar ook de cliëntenparticipatie actief bij het proces betrokken. Nadat de kwestie de instemming had van al deze partijen, zijn we vervolgens de wijken ingegaan om de burgers voor te lichten over de hernieuwde aanpak. Dat is volgens mij door de meerderheid bijzonder op prijs gesteld.'

1. Kaders van het ontwikkelen van een maatschappelijke agenda

In dit scenario zoomen we specifiek in op de gemeente Helmond. In de Helmondse filosofie staat de 'Persoonlijke Ondersteuning' van burgers centraal (Gemeente Helmond, 2009). De gemeente maakt gebruik van MAATwerkers en werkt structureel samen met diverse lokale partijen, zoals zorg-, welzijns- en cliëntenorganisaties.

In de Helmondse Wmo-aanpak heeft 'nieuwe stijl' vorm gekregen vanuit het Wmo-uitgangspunt 'meedoen' in de samenleving. Mensen die dit onvoldoende op eigen kracht kunnen, dienen ondersteuning te krijgen van de gemeente. Professionals moeten hiervoor onder andere meer vraaggericht gaan werken en cliënten moeten actiever worden benaderd. Een belangrijk aandachtspunt is uitgaan van de eigen mogelijkheden van burgers. Om de slag naar Welzijn Nieuwe Stijl te kunnen maken, legt de gemeente Helmond de nadruk op een gedeelde verantwoordelijkheid van burgers, het maatschappelijke middenveld, professionals en de gemeente. Zo lezen we in het Wmo-beleidsplan 2008-2011 dat de gemeente van de lokale partijen verwacht dat zij zoveel mogelijk zelf initiatieven ontwikkelen om problemen op te lossen. Dan kan de gemeente zich richten op het organiseren van de samenwerking, het (im)materieel ondersteunen van sociale verbanden en het investeren in preventie. De gemeente Helmond streeft met deze aanpak de volgende twee algemene doelen na (Gemeente Helmond 2007: 7-8).

- Het stimuleren van een actieve inzet van burgers die zich inzetten voor de samenleving.
- Helmonders in staat stellen zo lang mogelijk zelfstandig te functioneren en te participeren in de samenleving.

Om deze twee doelen te behalen volgt de gemeente Helmond een driesporenbeleid:

- Spoor 1: Het optimaliseren en organiseren van voorzieningen in woonservicegebieden.
- Spoor 2: Het ontwikkelen van een integrale advisering over een zorgvraag en,
- Spoor 3: Voldoende aandacht voor niet-zelfredzame groepen.

In de bovenstaande aanpak gaat het bijvoorbeeld concreet om het aanbieden van kwalitatief hoogstaande woonvoorzieningen (spoor 1), het bieden van individueel advies en maatwerk aan burgers op de terreinen wonen, zorg, welzijn en inkomen (spoor 2) en het aandacht besteden aan specifieke doelgroepen die extra ondersteuning nodig hebben, zoals verstandelijk gehandicapten, de eerste generatie allochtonen, ggz-cliënten, gezinnen met schulden, ex-gedetineerden en dak- en thuislozen. We beschrijven in de volgende fasen van het maatschappelijk agenderen alleen het tweede spoor. Hierin is het leidende principe: *'Collectief waar het kan, en individueel waar het moet.'*

2. Identificeren van gesprekspartners en hen uitnodigen voor samenwerking

De gemeente Helmond heeft een eigen aanpak rond ondersteuning ontwikkeld, volledig gericht op de vraag van de burger. In spoor 2 gaat het erom om via individuele gesprekken de specifieke hulpvragen van burgers te achterhalen en hier de voorzieningen gericht op af te stemmen. De gemeente Helmond stimuleert het gebruik van collectieve welzijnsvoorzieningen boven individuele zorgvoorzieningen. Vernieuwend aan de Helmondse benadering is bijvoorbeeld dat het wassen en strijken van kleding en het verzorgen van de maaltijd niet meer als individuele maar als collectieve voorzieningen verstrekt worden. Voor de was en de strijk betekent dit bijvoorbeeld dat het goed wordt opgehaald en gewassen en gestreken aan huis wordt afgeleverd.

Juist deze aanpak vergt maatschappelijk draagvlak. Voormalig wethouder welzijn, onderwijs en sport in de gemeente Helmond, Jos Boetzkes, zegt hierover in een interview in SOM (een uitgave van de MOgroep): *‘Dat we hier alle neuzen dezelfde kant op hebben gekregen is uniek. Ik heb er wel het nodige politieke lef voor nodig gehad. De toenemende vergrijzing en het steeds krappere budget voor de zorg vereisten echter een andere manier van denken’* (SOM, 2010: 11).

Alle neuzen dezelfde kant op is vooral gelukt doordat er draagvlak was gecreëerd. Niet alleen via formele adviesraden, zoals de seniorenraad en het gehandicaptenoverleg, maar ook via periodiek onderzoek onder de burgers over de voortgang van het beleid, de inzet van een Wmo-gebruikerspanel, het organiseren van expertmeetings over thema's als ouderen, jongeren, vrijwilligers, zorgvragers en mantelzorgers en openbare geestelijke gezondheidszorg. Draagvlak en consensus zijn ook verkregen via regelmatig overleg tussen de gemeente en lokale partijen.

Gelijkwaardigheid tussen de lokale actoren en voldoende steun onder de betrokkenen lijken de kansen op het succesvol agenderen te vergroten. Een geïnterviewde van een welzijnsorganisatie onderschrijft het belang van het betrekken van verschillende partners bij koerswijzigingen: *‘Er verandert toch wat. Om te zorgen dat iedereen achter het plan staat moet je mensen informeren, zowel de burger als de professional.’*

3. Gemeenschappelijke analyse

De Helmondse Wmo-aanpak valt of staat dus met het creëren van draagvlak. Volgens onze gesprekspartner kwam deze aanpak, onder invloed van oorzaken als kleinere budgetten en oplopende vergrijzing, op de agenda van lokale actoren te staan: *‘Het onderwerp ‘herijking van de Wmo’ kwam op een gegeven moment op de gemeentelijke agenda te staan. Wat dat betreft heeft de gemeente het voortouw genomen, vooral via de toenmalige wethouder zorg en welzijn en een aantal beleidsadviseurs. We moesten ook wel. Tegelijkertijd stond bij onze belangrijkste partners (de zorg- en welzijnsinstellingen in Helmond) de invoering van een nieuwe aanpak ook al op de agenda. Daar waren bovendien ook al personen werkzaam die op een meer bedrijfsmatige manier tegen de zaken aan begonnen te kijken en met name de zorgaanbieders begonnen vraaggerichter te werken’*. Uit dit citaat blijkt dat de verschillende agenda's elkaar vanaf het eerste moment overlaptten. Dit heeft het proces van maatschappelijk agenderen ongetwijfeld vergemakkelijkt. *‘Zeker, wij namen het initiatief, maar niet zonder de partners. Die moet je gelijk betrekken. We hebben daarnaast de gemeenteraad in Helmond bij het onderwerp betrokken zodat het de aandacht en interesse van politici krijgt, want die heb je ook nodig’*. Met andere woorden, de problemen waar de gemeente en instanties tegenaan lopen moeten ook door (lokale) politici als zodanig worden herkend.

Het lijkt er dus op dat externe ontwikkelingen ervoor hebben gezorgd dat de gemeente en de maatschappelijke organisaties het onderwerp hebben opgepakt. Dit is echter maar ten dele het verhaal, want er is ook een inhoudelijke factor. De betrokken ambtenaar zegt hierover: *‘De nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen cliënten en een publieke instantie heeft ook te maken met het huidige tijdsbeeld waarbij burgers minder afhankelijk worden gemaakt van de overheid.’*

4. Prioritering van agendapunten

In de aanpak van de gemeente Helmond is er door de vraaggerichte aanpak geen sprake van een prioritering van agendapunten. In deze aanpak is de vraag van de burger de prioriteit, samen met de inzet van collectieve voorzieningen voor het voldoen aan die vraag.

5. Verantwoordelijkheid nemen

De gemeente is in dit scenario de drijvende kracht achter een vernieuwende aanpak. Een geïnterviewde geeft aan dat er over het algemeen voldoende steun is voor de ingezette koerswijziging, maar dat er altijd mensen zijn die op (mogelijke) knelpunten wijzen: *'Er zijn bijvoorbeeld enkele politici in Helmond die zich afvragen of de kwaliteit van het zorgaanbod niet minder wordt door steeds meer vrijwilligers en het sociale netwerk van mensen in te schakelen. In het verlengde hiervan vragen sommigen zich af of de druk op de informele zorg ook niet te groot wordt. Wij hebben geen signalen ontvangen dat dit daadwerkelijk zo is, maar het is iets om te monitoren.'*

Wat het monitoren betreft: de gemeente voert tweejaarlijks een klanttevredenheidonderzoek uit en krijgt via (in)formele overlegvormen informatie binnen over de effecten van de aanpak. Uitgangspunt is dat de Helmondse aanpak zich in 2012 heeft 'terugverdiend': *'We streven ernaar om de kosten die we nu maken voor de via aanbesteding geworven MAATwerkers terugverdienen via lagere zorgkosten.'*

6. Uitvoering

In de uitvoering betekent de vernieuwende aanpak dat in Helmond uitgebreider aandacht besteed wordt aan de precieze hulpvraag van mensen en hoe deze het beste, via het opstellen van een ondersteuningsplan, kan worden ingevuld. Ook worden de (in)formele ondersteuningsmogelijkheden van burgers beter benut.

Als we kijken naar de praktijk van deze vernieuwende ondersteuning van burgers in de gemeente Helmond, vallen de zogenaamde MAATwerkers op. Inwoners van de gemeente Helmond die een aanvraag voor hulp bij het huishouden doen, worden sinds 1 januari 2010 ondersteund bij het in kaart brengen van hun hulpvraag. Ze krijgen advies ten behoeve van de indicatiestelling en/of hulp bij het organiseren of versterken van (in)formele hulpbronnen (of: 'steunsysteem'). Deze ondersteuning wordt gegeven door gekwalificeerde zorg- en hulpverleners, de MAATwerkers en duurt maximaal twaalf keer een uur. Het gaat nadrukkelijk om persoonlijke ondersteuning. Een geïnterviewde zegt het zo: *'Uitgangspunt is dat de zorg in eerste instantie wordt opgevangen door de directe omgeving, mantelzorgers en vrijwilligers. Dit geldt voor mensen die bij het zorgloket aankloppen voor hulp en voor de mensen die worden benaderd via activerend huisbezoek.'*

In deze aanpak werken meerdere organisaties samen in het leveren van ondersteuning 'op maat'. Een geïnterviewde vertelt dat dit voor professionals een andere manier van denken met zich meebrengt: *'Wij gaan hierbij uit van de zogenaamde piramide. Als het sociale netwerk van de cliënt tekort schiet en ook de collectieve voorzieningen niet toereikend zijn, komt de professionele hulpverlening om de hoek kijken.'*

7. Evaluatie

In het Wmo-beleidsplan 2008-2011 heeft de gemeente Helmond verschillende verwachte beleidseffecten per prestatieveld benoemd. Bijvoorbeeld: het vergroten van de sociale samenhang (veld 1), meer competente opvoeders, een toename van jongeren die beschikken over competenties, minder jongeren met overgewicht en/of alcoholproblemen, vergroting van de participatie door middel van werk (veld 2), een toegankelijk en laagdrempelig ondersteuningsaanbod (veld 3), een afnemende draaglast van mantelzorgers (veld 4), het zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen en vergroting van de bereikbaarheid van openbare gebouwen en voorzieningen voor kwetsbare groepen (veld 5),

een voldoende aanbod van individuele voorzieningen voor mensen met een beperking (veld 6), voldoende ondersteuning vanuit de maatschappelijke opvang en het verder optimaliseren hiervan (veld 7), bevordering van de openbare geestelijke gezondheidszorg en verbeterde preventie (veld 8) en verbetering van de preventie van verslavingsproblemen alsmede optimalisering van de verslavingszorg (veld 9).

De lessen van Helmond

De filosofie achter de Helmondse aanpak is volgens een geïnterviewde ook voor andere gemeenten interessant: *‘Een vraaggerichte manier van werken hoort het uitgangspunt te zijn van Welzijn Nieuwe Stijl. Voordeel voor de gemeente Helmond is wel dat de gemeente relatief klein is. De lijnen zijn kort en organisaties weten elkaar te vinden. Als deze voorwaarden niet aanwezig zijn kan het lastiger worden, maar door te zorgen voor voldoende draagvlak kun je conflicten tot een minimum beperken.’*

Ten aanzien van het ‘maatschappelijk agenderen’ kunnen we nu concluderen dat een breed gedragen visie essentieel is en bereikt kan worden door:

- Een duidelijke probleemstelling en oplossingsrichting te formuleren (inclusief de externe noodzaak tot herijking en het concept van ‘Persoonlijke Ondersteuning’).
- In een zo vroeg mogelijk stadium de relevante actoren bij dit proces te betrekken.
- Na te gaan in hoeverre de verschillende agenda’s elkaar overlappen.
- Draagvlak te ontwikkelen en,
- het, via (in)formele gesprekken en periodieke onderzoeken, monitoren of de gestelde doelen daadwerkelijk worden gehaald.

Opvallend aan de Helmondse aanpak is het gegeven dat de verschillende stappen (of fasen) elkaar duidelijk lijken op te volgen in de tijd.

2.5 *Tot slot*

In dit hoofdstuk hebben we drie verschillende scenario’s beschreven van werken aan maatschappelijk agenderen. Aan de hand van drie voorbeelden hebben we deze scenario’s geïllustreerd. Dit zijn geen recepten voor het maatschappelijk agenderen, omdat de lokale praktijken in Nederland erg verschillen. Zo zal het scenario ‘het omdenken’ vooral in een kleine gemeente kunnen worden toegepast. We hopen echter dat deze drie scenario’s inspiratie bieden voor de omslag van de huidige praktijk naar Welzijn Nieuwe Stijl. In hoofdstuk 1 hebben we weergegeven wat volgens Hortulanus daarvan de inhoudelijke speerpunten zijn, namelijk het creëren van nieuwe verhoudingen tussen burgers, professionele organisaties en de lokale overheid; het stimuleren van een mentaliteitsomslag bij burgers, professionele organisaties en de lokale overheid; en het investeren in het inrichten, uitvoeren en evalueren van interventiepraktijken rond belangrijke complexe vraagstukken.

Aan deze omslag hopen we dit jaar met het verder ontwikkelen van het instrument maatschappelijk agenderen een bijdrage te leveren. De ontwikkelingen die in gang zijn gezet door het implementatieprogramma Welzijn Nieuwe Stijl zijn daarvoor onontbeerlijk, want het instrument kan alleen maar verder komen door reflectie op concrete trajecten van maatschappelijk agenderen in lokale praktijken.

Literatuur

Gemeente Weert (2010). *Leidraad en checklist Interactief werken*.

Gemeente Weert (2008). *Meer doen in Weert. Wmo-beleidsplan 2009-2012*.

Gemeente Weert (2007). *Startnotitie Wmo-beleidsplan Weert-Nederweert/voorontwerp 11-12-07*

Gemeente Helmond (2007). *Wet maatschappelijke ondersteuning Beleidsplan 2008-2011*. Gemeente Helmond.

Gemeente Helmond (2009). *Persoonlijke Ondersteuning in de Helmondse Wmo*. Gemeente Helmond.

Gemeente Veendam (2010). *Concept Collegeprogramma 2010-2014*.

Gunster, B. (2010). *Omdenken kijk -denk- creëer*. A.W. Bruna LeV.

Hoogerwerf, A. (1993). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samson.

King (2010). *Kwaliteit en kracht. Een kader voor bestuurskrachtonderzoek*. Den Haag: Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.

SOM (2010). Samenwerking + lef= succes. *SOM*, tweede jaargang, nummer 2, april 2010.

VNG (2010). *Het arrangement in de Wmo. Maatwerk voor de burger met een beperking*. Den Haag: VNG.

Colofon

Dit betreft een publicatie die uitkomt binnen het VWS-programma “Beter in Meedoen”. Dit meerjarige programma is gericht op de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer informatie over dit programma kunt u vinden op de website: www.invoeringwmo.nl

Opdrachtgever/financier	Ministerie van VWS Programma “Beter in Meedoen”
Auteurs	Drs. T. Nederland Drs. M. J. de Gruijter Drs. F. P. S. Dekker Dr. D. G. Oudenampsen
Redactie	Prof. dr. J.C.J. Boutellier Dr. M.M.J. Stavenuiter
Omslag	Grafital, Eindhoven
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 F (030) 230 06 83 E secr@verwey-jonker.nl Website www.verwey-jonker.nl

De publicatie

Deze publicatie kan gedownload worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-432-2

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2011.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.