

*Vernieuwing van
gemeentelijk welzijnsbeleid:
Aandacht voor het proces*

Kenniscabier

Freek de Meere
Trudi Nederland
Astrid Huygen
Erik van Marissing



Vernieuwing van gemeentelijk welzijnsbeleid: Aandacht voor het proces

Freek de Meere
Trudi Nederland
Astrid Huygen
Erik van Marissing

December 2011

Inhoud

1	Vernieuwing gemeentelijk welzijnsbeleid	5
1.1	Procesmanagement	6
2	Probleemgericht werken in Leiden	11
2.1	Samenwerking	12
2.2	De gezamenlijke doelbepaling	12
2.3	De aansturing	13
2.4	Het proces	14
2.5	Verantwoordelijkheden	15
2.6	Burgerparticipatie	16
2.7	De beraadslagingen intern bij de gemeente	16
2.8	Knelpunten en kansen	17
3	Welzijn in de wijk in Arnhem	19
3.1	Samenwerking	20
4	Nieuwe samenwerkingsvormen in Hellendoorn	23
4.1	Werkwijze	24
4.2	De gezamenlijke doelbepaling	24
4.3	Samenwerking	26
4.4	Rol gemeente	27
4.5	Kansen en knelpunten	28
5	Aandacht voor het proces	29
5.1	Procesmanagement van toepassing?	29
5.2	Procesmanagement in de drie casussen	30
5.3	Lessen voor de procesmanager	31
5.4	Procesmanagement voor vernieuwend welzijn	32
6	Literatuur	35

1 *Vernieuwing gemeentelijk welzijnsbeleid*

Welzijnsbeleid is een belangrijk onderdeel van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Gemeenten zijn stuk voor stuk druk doende een nieuwe verhouding te ontwikkelen tussen gemeente, maatschappelijke organisaties en burgers. Het Verwey-Jonker Instituut vat de invoering van de Wmo op als een verschuiving van *government* naar *governance*: van besturen naar sturen of, zoals we *governance* eerder hebben gedefinieerd: de organisatie van samenwerking (Nederland, Huygen & Boutellier, 2009). Bij besturen bepaalt de rijksoverheid of de gemeente het beleid, terwijl andere partijen als uitvoerders worden beschouwd. Bij sturen is er een veelheid van partijen en verbindingen daartussen, waarbij al deze partijen de mogelijkheid tot inbreng hebben. De onderlinge samenhang moet georganiseerd worden.

Gemeenten hebben op dit moment bij de vernieuwing van het welzijnsbeleid de wens om bezuinigingen te realiseren, maar ook inhoudelijke overwegingen spelen een rol. Zo betogen De Boer en Van der Lans (2011) in hun essay voor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) dat een nieuw model van welzijnswerk nodig is. Ook heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in 2010 het programma Welzijn Nieuwe Stijl opgezet. Dat programma wil richting geven aan een verdere kwaliteitsontwikkeling van de welzijnssector in Nederland. Voor het programma is het noodzakelijk dat lokale partijen een nieuwe visie op maatschappelijke vraagstukken formuleren. Het gaat om vragen als: wat zijn de centrale maatschappelijke problemen, welke partijen zijn bij deze vraagstukken betrokken en hoe kunnen die partijen gezamenlijk met de problemen omgaan?

Het herformuleren van welzijnsbeleid is een behoorlijke opgave. Het is namelijk moeilijk overeenstemming te bereiken over aard, omvang, oorzaken en oplossingen van lokale sociale problemen (Nederland, Huygen & Boutellier 2009). Boutellier en Van Marissing (2011) opteren bij dergelijke 'wicked problems' voor een systematische kennisonderbouwing van de samenwerking tussen relevante partijen. Die onderbouwing bestaat uit een geobjectiverde probleemanalyse (wat is het probleem volgens de cijfers?), een aanvullende kwalitatieve diagnose (komt

dit beeld overeen met de ervaren werkelijkheid?), een speerpuntenbepaling (welke problemen zijn het meest urgent?), een netwerk- en actorenanalyse (wie doet wat in de huidige situatie, hoe ziet de samenwerking tussen deze actoren eruit, wie is waarvoor verantwoordelijk en waar bevinden zich nog blinde vlekken?) en een vaststellingsprocedure (wat gaan we doen om geconstateerde lacunes te dichten en wie zou daar een bijdrage aan moeten leveren?). De antwoorden op deze vragen leggen de samenwerkingspartners bij voorkeur vast in een set van inhoudelijke en procedurele afspraken.

Wij ondersteunen de noodzaak van een systematische kennisonderbouwing maar we vragen ons af hoe je tot deze onderbouwing komt. Van Delden (2009, p. 45) stelt aan de hand van zijn inventarisatie van de literatuur over condities voor goede samenwerking, dat het ontwikkelingsverloop van de samenwerking belangrijk is. Niet de begincondities maar de veranderingen van condities tijdens de rit zijn essentieel. Bij de uitvoering van de bovengenoemde probleemanalyse, de actorenanalyse en het vaststellen van een procedure lijkt het te gaan om 'slechts' een vraag van goede kennisverzameling en analyse. Als we Van Delden volgen, is dat niet het geval. In deze verkenning vragen we ons daarom af of aandacht voor het proces niet essentieel is om tot inhoudelijke vernieuwing van het welzijnswerk in Nederland te komen. We staan daarvoor allereerst kort stil bij procesmanagement.

1.1 Procesmanagement

Procesmanagement gaat over het voorbereiden en nemen van besluiten in overleg met partijen uit de omgeving van een organisatie (Korsten, 2006). Dit wordt ook wel programmamanagement (Licht, 2009) of netwerkmanagement (Klijn, 2005) genoemd. Het is een benadering om beleidsvraagstukken aan te pakken waarover weinig overeenstemming bestaat. Ook is er beperkte kennis over de oorzaken van het vraagstuk, de omstandigheden en de oplossingen. Meestal kan een overheid het probleem niet alleen aanpakken. Daarbovenop geldt dat het vraagstuk dynamisch is en door de tijd heen verschilt (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 1998).

De genoemde auteurs vinden het evident dat alle relevante partijen betrokken worden om een gemeenschappelijke en gezaghebbende probleemaanpak van de grond te krijgen. Dit proces moet worden ontworpen en geleid door een procesmanager. Het is een sturingsconcept dat geheel afwijkt van hiërarchische sturing. Een procesmanager heeft als taak om de koppeling te maken tussen het 'wie', 'hoe' en 'wat' in een samenwerkingsproces, maar vooral om de interacties tussen

de belanghebbenden te managen (Van der Arend, 2007). Procesmanagement confronteert partijen met elkaar in een productieve dialoog. Deze benadering streeft ernaar dat de verandering draagvlak heeft, dat het inhoudelijk robuust is en fair verloopt. De procesmanager zorgt ervoor dat betrokken partijen zich aan het resultaat committeren.

De belangrijkste verschillen tussen een benadering van inhoudelijke besluitvorming en een benadering van procesmanagement staan vermeld in onderstaand schema.¹

Schema 1.1

	<i>Inhoudelijke besluitvorming</i>	<i>Procesmanagement</i>
Focus initiatiefnemer	Op een goed inhoudelijk onderbouwd initiatief.	Focus op de belangen van de belangrijkste stakeholders.
Hoe wordt draagvlak verworven.	Door de inhoud van het initiatief. Die inhoud is zo goed dat het andere overtuigt.	Door de stakeholders invloed te geven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het voor hen aantrekkelijk wordt.
Kernelement van het ontwerp.	Een inhoudelijk oplossing voor de problematiek.	Een beschrijving van het proces dat moet leiden tot de oplossing van de problematiek
Type beslisregels	Veel inhoudelijke regels en enkele procesafspraken voor omstandigheden die vooraf niet zijn in te schatten	Veel procesafspraken en enkele inhoudelijke regels voor onderwerpender, ongeacht het procesverloop, bescherming verdienen.
Rol van de bestuurder/manager	<ul style="list-style-type: none"> • Architect: maakt een inhoudelijk ontwerp. • Manager: draagt zorg voor de uitvoering van een inhoudelijk ontwerp. • Hoeder van een beperkt aantal procedurele randvoorwaarden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesarchitect: zet de hele procesbenadering op. • Procesmanager: faciliteert het ontwerp- en besluitvormingsproces. • Hoeder van een beperkt aantal inhoudelijke randvoorwaarden

1 De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1998:21

Potentiële voordelen van procesmanagement zijn²:

- a. Procesmanagement stuurt op het draagvlak voor een pakket besluiten.
- b. rocesmanagement kan bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van de besluitvorming, omdat partijen niet alleen hun belangen maar ook hun kennis en expertise inbrengen.
- c. Procesmanagement bevordert de transparantie van de besluitvorming, omdat vooraf duidelijk is welke partijen onder welke condities kunnen meebeslissen. Partijen kunnen nagaan of ze willen participeren en of het proces voldoende fair is.
- d. Procesmanagement depolitiseert. Als er vanuit een actor een inhoudelijk voorstel wordt gedaan, kan dat in een netwerk een prikkel tot verzet zijn. Door voor een procesaanpak te kiezen wordt de prikkel geneutraliseerd.

De aanpak heeft ook potentiële nadelen³:

- a. Soms is participatie van bepaalde belangen niet mogelijk of aanwezig en kan de intensiteit van participatie verschillen.
- b. Elk beraad van 'partijen' sluit bepaalde actoren in maar sluit anderen uit.
- c. Procesmanagement creëert een nieuwe rol in het bestuurlijk verkeer: de procesmanager. Het degradeert echter de formeel politieke verantwoordelijken van bestuurders in de publieke sfeer. Nu kan men dat proberen op te lossen door een onafhankelijke procesmanager te benoemen. Maar tegenover onafhankelijkheid staat minder gezag. De procesmanager kan dan een zondebok worden, als de samenwerking minder gestroomlijnd verloopt dan de partijen wensen.
- d. Procesmanagement stelt eisen aan de inrichting van organisaties die aan een samenwerkingsproces deelnemen. Ze moeten personen afvaardigen die zich namens de organisatie kunnen committeren.
- e. Procesmanagement kan ook in een lastige verhouding staan tot het doel van snelle besluitvorming.

Verkenning procesmanagement vernieuwend welzijn

Procesmanagement lijkt vooral van nut bij 'zwaardere' beleidsvraagstukken, zoals de aanleg van de Markerwaard. Hoewel het bij vernieuwend welzijn in gemeenten niet om zulke grote bedragen gaat, lijkt daar wel een aantal voorwaarden aanwezig te zijn om aan procesmanagement te denken. We verkennen dat hieronder. We beschrijven een drietal lokale praktijken van vernieuwend welzijn in Leiden, Arnhem en Hellendoorn. In de laatste paragraaf zetten we een

2 Idem.

‘procesmanagementbril’ op en interpreteren de ervaringen uit de drie casussen voor de opgaven van gemeenten die hun welzijnsbeleid willen vernieuwen.

In de casussen gaat het erom burgers een grotere rol te laten spelen in het welzijnswerk, bestaand professioneel aanbod te veranderen en/of bestaande verhoudingen te herdefiniëren. De observaties speelden zich voornamelijk af in het jaar 2010. We beschrijven de casussen kort in bedoeling, werkwijze en samenwerking. We zijn daarbij niet in staat dezelfde verhaallijn aan te houden. Dat hoeft ook niet voor een verkenning. Allereerst omdat de initiatieven nogal verschillend zijn, maar ook omdat de aanleidingen om bij de initiatieven aan te schuiven niet dezelfde waren. Tevens hebben we veel meer gezien dan we hier op willen schrijven. Het gaat om de rode lijn en niet om het functioneren van individuen. We danken de betrokkenen dat we een kijkje in hun keuken mochten nemen en hopen dat we op deze manier productief kunnen zijn voor nieuwe initiatieven.

2 *Probleemgericht werken in Leiden*

In Leiden zijn de zorg- en welzijnsinstellingen in het jaar 2008 gefuseerd. Libertas heet de nieuwe organisatie. Libertas beheert drie verzorgingshuizen, verzorgt thuiszorg en een deel van het welzijnswerk in Leiden.

In de bestaande uitvoeringsovereenkomst met de gemeente gaan de afspraken over kwantitatieve indicatoren als aantallen bezoekers en dergelijke. Het samenwerkingstraject tussen de gemeente Leiden en Libertas dat we hier bekijken, gaat om een zogenoemde schaduwofferte. In de schaduwofferte is het de bedoeling dat probleemgericht wordt gewerkt aan de hand van een scheiding tussen het basisaanbod in een wijk en een interventieaanbod op basis van een probleemanalyse. Het is de bedoeling voor twee wijken een nieuwe opzet in 2010 uit te werken.

Het samenwerkingstraject wordt aangestuurd door het beleidsdocument *Uitvoeringsplan Wijkgericht welzijn* van december 2009, geaccordeerd door Burgemeester en Wethouders van Leiden en de gemeenteraad. Dit uitvoeringsplan omschrijft hoe de gemeente de komende jaren vernieuwing wil aanbrengen in het welzijnsbeleid. De reden is dat het huidige aanbod niet aansluit op de actualiteit. De gemeente vindt dat er behoefte is aan visie en prioriteit, vooral als het gaat om de aanpak van problemen in aandachtsgebieden. Deze vernieuwing in het welzijnswerk krijgt op wijkniveau vorm, aansluitend bij de Wmo-doelstelling om de sociale samenhang en leefbaarheid in wijken te bevorderen.

Het uitvoeringsplan was de reden om het samenwerkingstraject tussen de gemeente en Libertas te starten. In het plan staat dat het doel van ervaring opdoen in de pilotwijken drieledig is. Het gaat om: het benoemen van een basis- en interventieaanbod, het actief betrekken van buurtbewoners en betrokken instellingen bij het bepalen van de inzet van het wijkgerichte welzijnsaanbod en een onderscheid aanbrengen in inzet in buurten op basis van de indeling behoud, beheer en actief beheer. Vanaf het begin is het interpreteren van de opdracht een punt van discussie geweest. Volgens de betrokken ambtenaren was die opdracht niet helder genoeg. Eerst had er een beleidsnota beschreven moeten worden om op basis daarvan een concreet stappenplan te kunnen formuleren.

2.1 *Samenwerking*

Het traject start in december 2009 met een verkennend gesprek tussen de gemeente en Libertas. Op dat moment lijkt er sprake van een open proces, maar al snel speelt er spanning over de vraag of een opdrachtnemer van de gemeente tegelijkertijd een adviespositie kan innemen. De intentie van de gemeente is om samen met Libertas de volgende stappen te nemen: 1) Analyse van de wijk, 2) Een interventieplan opstellen op basis van de resultaten van de wijkanalyse, 3) Een aanbod ontwikkelen en 4) Komen tot een opdracht voor de uitvoering.

De gemeenteambtenaren zijn behalve met het aansturen van het samenwerkingsproces vooral bezig met de inhoud van vernieuwend welzijnsbeleid. Eén van hen zegt hierover in de eerste vergadering: *‘Voor de pilot geldt de vraag hoe flexibel het wijkgerichte programma is. Bij de modernisering van het welzijnswerk gaat het om het inspelen op ontwikkelingen. Er zijn nu buurthuizen met vaste locaties, maar dat moeten wellicht multifunctionele centra worden met meer laagdrempelige activiteiten. Het draait om de verhouding tussen continuïteit en flexibiliteit.’*

2.2 *De gezamenlijke doelbepaling*

De input van Libertas bij het analyseren van de probleemstelling en het bepalen van de doelstelling is in het begin niet duidelijk afgesproken. Een betrokken ambtenaar zegt hierover: *‘Bij de speerpunten willen we de kennis van onze partners gebruiken, maar we willen wel de verhouding tussen de gemeente en de instellingen duidelijk houden.’* Een paar vergaderingen later spreken de partners af hoe ze de input van de verschillende kennisbronnen gaan benutten: de gemeente verzamelt het bestaande cijfermateriaal en Libertas geeft input over de belevingskant van de bewoners in de wijk aan de hand van de kennis van de opbouwwerkers.

De ambtenaren komen al snel met een plan van aanpak en uitvoeringsschema's over wie wat wanneer moet ondernemen. Al na een maand moet de planning in het uitvoeringsschema aangepast worden omdat er vertraging ontstaat. Een reden hiervoor is dat Libertas niet weet welke kennis ingebracht moet worden voor de wijkanalyse en hoe dat moet gebeuren. Een leidinggevende van Libertas geeft aan dat opbouwwerkers niet in staat zijn om analytisch te reflecteren en daar verslag van te doen: *‘Veel opbouwwerkers volgen hun intuïtie en gaan gewoon aan de slag.’*

Het Verwey-Jonker Instituut heeft deze opdracht voor Libertas vervolgens inhoudelijk ondersteund door samen met Libertas een format te ontwikkelen voor het optekenen van de kennis van de opbouwwerkers (Van Vliet & Nederland, 2010). Het ontwikkelen en toepassen van dit format heeft zes maanden geduurd.

Met de gegevens van de gemeente en de wijkanalyses van de opbouwwerkers op tafel is de eerste stap van het gezamenlijke proces, het maken van een wijkanalyse, gezet. Maar de gezamenlijke doelbepaling, het vaststellen van de speerpunten per wijk, is aan het begin van het jaar 2011 nog steeds niet gedaan. De gemeente vindt de door Libertas geformuleerde speerpunten daarvoor niet voldoende bruikbaar en de ambtenaren proberen het herformuleren te ondersteunen. Het was de bedoeling om deze speerpunten onderbouwd voor te leggen aan de bewoners en de instellingen die werkzaam zijn in de twee wijken.

We zien in deze casus hoe moeizaam het proces van vernieuwend welzijnsbeleid in de praktijk is. Na een jaar is de eerste stap van de pilots in twee wijken gezet, terwijl het de bedoeling was dat er na een half jaar een concreet plan voor de twee wijken zou liggen met een verdeling in een basis- en interventieaanbod. We kijken naar de rollen van de partners en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partners. We bekijken ook het proces van samenwerking om de vraag te beantwoorden en waarom het samenwerken een traag en hortend proces is.

2.3 *De aansturing*

In Leiden heeft de gemeente het initiatief genomen voor het starten van de pilots en ook tijdens het proces een regelende rol gehad. De welzijnsinstelling heeft actief meegewerkt aan het traject, maar de inbreng van de organisatie nam veel tijd in beslag. De gemeente onderkent aan het begin van het traject dat de bestaande aansturing van het welzijnswerk niet meer voldoet. Tot aan deze pilots bestond de rol van de gemeente ten opzichte van welzijnswerk vooral uit het organiseren van het jaarlijkse traject om te komen tot een uitvoeringsovereenkomst. Inhoudelijk bepaalde de gemeente de prestaties die in de aanvraag van Libertas moesten staan. Procedureel stuurde de gemeente de onderhandelingen aan die volgden om tot concrete afspraken te komen over een jaarovereenkomst.

Gedurende het hele jaar 2010 van het samenwerkingstraject blijft de regierol in handen van de gemeente. De oude patronen van opdrachtgever en opdrachtnemer blijken een dwingend keurslijf dat moeilijk is te veranderen in partnerschap. De rollen in het vernieuwende proces zijn niet helder en de resultaatafspraken blijven uit.

2.4 *Het proces*

De regierol van de gemeente bij het zoeken naar vernieuwing heeft niet tot gevolg dat er tijdens de vergaderingen sprake is van moeizame verhoudingen. De voorzitter laat veel ruimte voor gesprek en discussie. Het is opvallend dat tijdens het jaar 2010 alle betrokkenen veel tijd besteden aan het verkrijgen van helderheid over de inhoudelijke verandering waar het welzijnsbeleid voor staat. Grote delen van de vergadering gaan op aan de vraag hoe het welzijnswerk er in de toekomst uit kan zien.

Bij de ambtenaren is er wel regelmatig twijfel of Libertas de nodige deskundigheid heeft voor het samenwerkingsproces. Een voorbeeld hiervan is het vaststellen van de speerpunten voor de twee pilotwijken. Dit moet gebeuren aan de hand van een gezamenlijk uitgevoerde wijkanalyse. Libertas heeft de kennis van de opbouwwerkers uit de twee pilotwijken verzameld. De ambtenaren vinden dat de inbreng van Libertas niet het juiste abstractieniveau heeft, waardoor het werk onvoldoende bruikbaar is voor beleidsontwikkeling.

Een ander punt is de brede benadering van de wijkanalyse van Libertas. Wat Libertas doet in de analyse reikt veel verder dan 'typische' welzijnsonderwerpen. Hierdoor beweegt Libertas zich ook op andere terreinen van het gemeentelijk beleid en daardoor ook op de terreinen van andere organisaties. Libertas vat haar analyse op als het geven van signalen vanuit de bewoners die nuttig kunnen zijn voor het ontwikkelen van het gemeentelijk beleid. De productie van wijkanalyses door Libertas staat daardoor deels los van de uitvoering van het welzijnswerk door die organisatie. Maar ook hier wringt de positie van tegelijkertijd opdrachtnemer en adviseur zijn.

De gemeente heeft veel moeite met de inbreng van kennis door Libertas in relatie tot het doorzetten van het proces. De ambtenaren benadrukken regelmatig dat de gemeente verantwoordelijk is voor de uiteindelijke analyse. De aarzelingen bij de gemeente gaan over de verantwoording intern en extern van de aparte positie die Libertas heeft in het ontwikkelen van gemeentelijk beleid. Naast Libertas zijn er meer organisaties die activiteiten op het gebied van wonen, zorg en welzijn organiseren en met die partijen moet ook overleg worden gepleegd.

De vertrouwensrelatie raakt verstoord als Libertas steeds opnieuw de discussie start over het wel of niet betrekken van meer organisaties bij het traject. Deze discussies leiden tot vertraging van het proces. Libertas heeft contact met de woningbouwcoöperaties in Leiden om zaken af te stemmen, bijvoorbeeld over de aanpak in specifieke probleemwijken. Vaak is er in een wijk een programmamanager van Libertas actief, een wijkmanager van de gemeente en een sociaal

consulent van de coöperatie. Libertas pleit voor het betrekken van de belangrijkste woningbouwcoöperatie bij het maken van de wijkanalyse en het ontwikkelen van een wijkaanpak. De gemeente wil het proces van samenwerken klein beginnen en pas later uitbreiden met andere partijen. De gemeente heeft ook een ander spoor met de woningbouwcoöperaties, namelijk het ontwikkelen van gebiedsvisies voor diverse wijken. Uiteindelijk vinden de twee partners elkaar in de mening dat dit laatste spoor niet betrokken moet worden bij de wijkgerichte aanpak van welzijn. Maar later in het jaar doet Libertas een aanvraag bij het traject Welzijn Nieuwe Stijl van het ministerie van VWS voor het inschakelen van een adviseur om de samenwerking uit te breiden. Ze maken een projectbeschrijving. De gemeente krijgt dit projectvoorstel pas als de landelijke stuurgroep de aanvraag al heeft goedgekeurd en vindt dat Libertas niet zelfstandig deze aanvraag had moeten doen. De gemeente wil er niet aan meewerken en stelt voor de adviseur een andere opdracht te geven, namelijk het uitzoeken van de juridische onderbouwing van een nieuw soort overeenkomst tussen de gemeente en Libertas. Dit werkt verdere vertraging van het proces in de hand en de partijen komen niet tot een oplossing. Uiteindelijk besluiten de partijen dat Libertas de aanvraag bij Welzijn Nieuwe Stijl intrekt.

2.5 *Verantwoordelijkheden*

De posities van de twee partijen zijn verschillend, waardoor er geen sprake is van een gelijkwaardig partnerschap. De gemeente is de sturende actor, Libertas stelt zich op als een meewerkende partner. De positie van de gemeente is doorslaggevend in het proces. Tegelijkertijd kan de verhouding tussen de samenwerkingspartners lang gekenschetst worden als een vertrouwensrelatie. Dit vertrouwen spreken de samenwerkingspartners regelmatig uit. De goede verhouding tussen de gemeente en Libertas blijkt bijvoorbeeld uit het maken van grapjes tussendoor, het fiks botsen van meningen, het uitpluizen van die verschillende meningen en het zoeken naar mogelijkheden om het samenwerkingsproces te vervolgen. Maar op het moment dat het onderlinge vertrouwen een te grote deuk heeft gekregen, loopt het proces vast. De gemeente heeft 'de stekker eruit getrokken' omdat de vertrouwensbasis voor het proces was verdwenen. Maar dat was niet de enige aanleiding. Voor de betrokken ambtenaren bleek het uitvoeringsplan niet goed uitvoerbaar. Er zaten namelijk vragen in die een politiek besluit vereisen (bijvoorbeeld wat is een basisaanbod en wat is het budget voor interventies). Verder speelden de plannen voor bezuinigingen op welzijn de ambtenaren parten. Het paradigma van het welzijnswerk was aan het schuiven geraakt door de komst van

welzijn nieuwe stijl en het was het niet helder hoe de gemeente haar rol met betrekking tot welzijn wilde invullen.

2.6 *Burgerparticipatie*

Een ander punt van discussie tussen de partners in de samenwerking is het betrekken van de bewoners van de pilotwijken bij het proces. Zowel de gemeente als Libertas vindt dit een noodzakelijke stap, maar Libertas vindt dat de kennis van de opbouwwerkers de mening en de ideeën van de bewoners voldoende weergeeft. In het jaar 2010 hebben de bewoners mede daardoor geen inbreng gehad. In de vergaderingen komt wel steeds opnieuw de vraag terug hoe de bewoners te betrekken bij het traject. Uiteindelijk is ervoor gekozen om naast de bestaande formele organen van bewonersparticipatie ook focusgroepen te organiseren die de samenstelling van de wijk redelijk moeten representeren. Libertas kreeg de opdracht om een voorstel voor de samenstelling van die focusgroepen te maken, maar is niet met dat voorstel gekomen.

Ook de status van het voorleggen aan de bewoners is een punt van discussie. Volgens de gemeente gaat het om een toetsing. De bewoners kunnen niet aangeven of de geleverde analyses waar zijn, maar wel of ze zich er al dan niet in kunnen herkennen.

2.7 *De beraadslagingen intern bij de gemeente*

Het proces van samenwerken heeft een paar keer echt stilgelegen, omdat de gemeente intern beraad moest voeren. Het ging dan vooral om overleg met andere afdelingen en met de ambtenaren die als wijkmanager in de pilotwijken werken. Dit laatste overleg was nodig omdat bleek dat er in één van de twee pilotwijken geen overleg tussen de wijkmanager van de gemeente en de opbouwwerker was. Dat had deels te maken met de opdracht die een wijkmanager heeft meegekregen. De wijkmanager is voornamelijk het doorgeefluik van de burgers naar de gemeente. Verder was er in die wijk geen platform 'leefbaarheid'. In andere wijken in Leiden is er wel een dergelijk platform waar uitvoerders van instellingen in de wijk bij elkaar komen om activiteiten af te stemmen ter verbetering van de leefbaarheid in de wijk.

2.8 *Knelpunten en kansen*

- Ongelijke verhoudingen werken in een samenwerkingsproces belemmerend als de partijen niet aan het begin die verhoudingen en de daarop gebaseerde posities en rollen benoemen.
- De gemeente Leiden had als initiatiefnemer bij de start van het samenwerkingstraject de rol van regievoerder beter moeten voorbereiden en bespreken.
- Ook de politieke opdracht moet helder zijn en er moet meer en zakelijker regie worden gevoerd.
- De uitvoeringsplannen van de gemeente Leiden voor de pilots waren meer gericht op de inhoud dan op de procedurele aanpak. Dat heeft niet goed gewerkt.
- Bij beide partijen is er sprake van inzet en motivatie, maar tegelijkertijd is er te weinig reflectie op de knelpunten van het proces, zowel vooraf als tijdens het proces.
- Onderling vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde voor een samenwerkingsproces, zeker als er sprake is van ongelijke verhoudingen.
- Als de vertrouwensbasis zodanig wordt verstoord dat de samenwerking wordt aangetast, kan een gemeente eerder kiezen voor het aanpassen of beëindigen van het samenwerkingstraject.

3 *Welzijn in de wijk in Arnhem*

Het doel van het project Vernieuwend Welzijn in Arnhem is het verbeteren van de welzijnsfunctie in de Krachtwijken. Arnhem is één van de vijf steden die hebben meegedaan aan dit experiment, dat een tweezijdige insteek had. In het kader van de Krachtwijken aanpak (VROM/WWI) is gewerkt aan het versterken van de welzijnsfuncties in de lokale wijkactieplannen. Het welzijnsbeleid en de uitwerking van welzijn in de wijk zijn hierdoor samenhangend in beeld gebracht. Verbetering en vernieuwing van het samenspel tussen bewoners in hun eigen verantwoordelijkheid, de welzijnsinstelling in het uitvoerend werk en de gemeente als opdrachtgever, is de agenda van het experiment Vernieuwend Welzijn.

De gemeente Arnhem wilde de relatie met de welzijnsinstellingen verbeteren, de betrokkenheid van bewoners vergroten en welzijnsfuncties meer vraaggericht organiseren. De toenmalige wethouder is de belangrijkste aanjager geweest voor het starten van dit experiment in Arnhem in 2008. MOVISIE, het landelijke kenniscentrum en adviesbureau voor maatschappelijke ontwikkeling, ondersteunt dit project in Arnhem. MOVISIE is gestart met het maken van een inventarisatie van hoe het welzijnswerk eruit ziet in Arnhem, wat er vernieuwd zou moeten worden en welke gevoelens er leven in het veld. Daarbij hebben zij de drie belangrijkste actoren binnen het wijkgerichte werken: de bewoners, de welzijnsinstellingen en de gemeente (de 'driehoek') betrokken. De betrokkenen waren gemotiveerd voor vernieuwing. Wel leefden er vragen over verantwoordelijkheden en afbakening.

Het wijkgericht werken in Arnhem heeft een geschiedenis die terugvoert naar de jaren tachtig. Aanvankelijk hadden vooral 'schoon, heel en veilig' de aandacht, later kwam er ook aandacht voor de sociale aspecten binnen de herstructureringsplannen. Ook de herinrichting van de gemeentelijke organisatie kwam aan de orde. Structureel geld is vrijgemaakt en de afdeling wijkgericht werken is ondergebracht bij de sector maatschappelijke ontwikkeling. Recentelijk zijn sociale cohesie en bewonersparticipatie belangrijke aandachtsgebieden. De wijkactieplannen van de Krachtwijken beschrijven de doelen op beide terreinen. Wat de Arnhemse wijkaanpak kenmerkt, is onder meer dat in elke Krachtwijk een duo van

een wijkmanager en een opbouwwerker actief is. Alle bewoners hebben de gelegenheid om mee te praten over de fysieke en sociale plannen in hun wijk.

De gemeente Arnhem heeft als eerste stappen gezet naar een andere aansturing van het welzijnswerk. Bij één van de welzijnsorganisaties, de grootste, is programmafinanciering ingevoerd. De welzijnsorganisaties zijn bezig met interne organisatieveranderingen om beter op ontwikkelingen te kunnen inspelen. Anno 2009 heerste er ook ontevredenheid. Engelen & Hoogendoorn (2009) benoemen de volgende twee centrale knelpunten.

- *‘Er is onhelderheid over regie, over de sturing van samenwerking en afstemming rond input en outputprocessen. Er is sprake van drie ongelijke partners. Ze zitten alle drie vanuit een andere procesgang in het proces. Het is lastig om dan tot resultaten te komen.*
- *De ene partij is context van de andere partij. Veel van de andere partij wordt ervaren als falen of negatief en men reageert als zodanig daarop. Zij bespreken dat onderling met elkaar en ageren daarmee.’*

Rond twee inhoudelijke thema’s zijn twee werkgroepen opgestart met als doel te gaan experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking: het accommodatiebeleid en de wijze waarop een concreet welzijnsonderwerp - eenzame ouderen - in de beleidsfase wordt afgestemd tussen de partijen in de driehoek (gemeente, instelling, bewoners). We baseren ons hier op het tweede traject.

3.1 Samenwerking

Het traject dat in Arnhem is gestart voor beter afgestemd welzijnsbeleid, sluit aan bij lopende ontwikkelingen in het wijkgericht werken en de plaats van welzijn daarin. De inventarisatie van de MOVISIE-adviseurs biedt zicht op de verhoudingen tussen de betrokken partijen. Zo constateren zij dat instellingen nog te zeer aanbodgericht werken en zich afwachtend opstellen naar de gemeente. Ook stellen zij vast dat de ketensamenwerking tussen instellingen en de samenwerking binnen de instellingen onvoldoende op gang komt. Dat er onvoldoende afstemming tussen instellingen is, blijkt uit ook ‘de stapeling van projecten’ die in wijken plaatsvindt. De relatie tussen de gemeente en instellingen heeft een ‘contraproductieve uitwerking’. Deze bevindingen duiden op onduidelijkheid over de huidige en de gewenste verantwoordelijkheden van betrokken partijen. Het doel van deelname aan het experiment is het realiseren van een beter afgestemd welzijnsbeleid. Alle betrokkenen staan achter deze doelstelling en zien het belang ervan in. Maar het blijkt een te vage doelstelling. Om deze doelstelling concreter te

maken is ervoor gekozen om met het thema ‘eenzame ouderen’ aan de slag te gaan. Deze keuze is gezamenlijk tot stand gekomen.

Wat opvalt, is dat bij de start van het experiment de betrokken partijen onvoldoende wisten wie waar verantwoordelijk voor was. De gemeente (wethouder) is de initiator geweest. Vervolgens kregen de adviseurs een belangrijke rol bij het in gang zetten van het experiment. De rol van welzijnsorganisaties en bewoners is niet expliciet benoemd, daarvoor is nauwelijks aandacht geweest. Tijdens het traject hebben de adviseurs wel geconstateerd dat de huidige bewegingen gepaard gaan met nieuwe rollen en verhoudingen tussen partijen. Er is echter onvoldoende zicht verkregen op wat deze dan zouden kunnen inhouden. Omdat rollen niet duidelijk waren, zijn verantwoordelijkheden dat ook niet geworden.

Rol(len) van de gemeente

De gemeente was op twee manieren vertegenwoordigd in het experiment. Als initiator (wethouder) en als betrokken partij (ambtelijke vertegenwoordigers en hoofd(en) van diensten). Van een duidelijke gemeentelijke rol kan niet gesproken worden. Een visie op de eigen rol heeft de gemeente niet ontwikkeld.

De gebruikte kennisbron(nen)

Er is ingestoken op het gebruikmaken van verschillende kennisbronnen, ambtenaren, professionals, bewoners. Zowel mensen die betrokken zijn bij de uitvoering als vertegenwoordigers op managementniveau. Een aantal vertegenwoordigers van deze laatste groep is niet altijd bij de sessies aanwezig geweest. Gekozen is voor een brede betrokkenheid van partijen die allemaal hun kennis inbrachten door deel te nemen aan de werksessies. Omdat een externe adviseur betrokken was, ‘leunden’ partijen sterk op hun kennis.

De mate van burgerparticipatie

De bewoners waren betrokken, bereid mee te denken en ervaringskennis in te brengen, bijvoorbeeld over hoe goede bedoelingen van de gemeente een totaal tegenovergesteld effect kunnen hebben. De gemeente en de instellingen leken nauwelijks een visie te hebben op de rol van de bewoners. Bewoners hebben deelgenomen aan de werksessies. Daar werden zij geïnformeerd en geraadpleegd.

Knelpunten en kansen

In Arnhem heeft zich een interessante mogelijkheid voorgedaan om beter afgestemd welzijnsbeleid te ontwikkelen. De intentie was bij alle partijen aanwezig. Het is echter nauwelijks tot vernieuwde samenwerking gekomen, omdat het project voortijdig is stopgezet door de gemeente Arnhem. Afstemming of

afweging op basis van een gemeenschappelijke doelbepaling is niet aan de orde geweest. Dat geen vruchtbare samenwerking is ontstaan, komt doordat onvoldoende is benoemd waar de betrokkenen vandaan komen en waar ze naar toe willen. Zicht op elkaars (huidige en toekomstige) positie en ieders verwachtingen over de nieuwe manier van samenwerken zijn niet expliciet gemaakt.

Knelpunten:

- Onmacht van de ambtenaren om met mondige burgers in de wijk om te gaan.
- Moeite om als gemeente te sturen op samenwerking tussen welzijn en zorg en de doorwerking daarvan in de praktijk.
- Het proces in Arnhem leunde (te) zwaar op externe adviseurs, waardoor betrokken partijen zich niet verantwoordelijk zijn gaan voelen.
- Alle partijen hadden 'last' van de open formule.
- Het proces werd niet gedragen door gemeente en instellingen.
- De gemeente had angst om los te laten, het anders te gaan doen en verantwoordelijkheden elders neer te leggen.

4 *Nieuwe samenwerkingsvormen in Hellendoorn*

De Lerende Gemeenschap (LG) vloeit voort uit de campagne Hellendoorn In Actie (2006-2008). De campagne beoogde sociale samenhang in buurten en wijken te bevorderen. De gemeente zocht naar mogelijkheden om deze positieve ervaringen door te zetten. De stuwende kracht hierachter was de burgemeester van Hellendoorn. Prof. dr. Roelof Hortulanus van het LESI heeft meegedacht over een nieuwe opzet. We beschrijven hier op hoofdlijnen de gang van zaken tot en met 2010.

De Lerende Gemeenschap is een samenwerkingsverband tussen vertegenwoordigers van organisaties, bedrijven, gemeente en inwoners, Samen vatten zij, ieder vanuit hun eigen kennis en ervaring, een maatschappelijk vraagstuk bij de horens. De LG telde in het jaar 2010 ruim veertig leden, waarvan iets meer dan de helft professionals. Andere leden zijn onderzoekers en adviseurs, die vanaf de zijlijn met het proefproject meekijken.

In de folder van de gemeente Hellendoorn (2010, p.2) wordt de noodzaak van nieuwe samenwerkingsvormen als volgt verwoord: *'Er zijn van die vraagstukken die eigenlijk alleen zijn aan te pakken wanneer iedereen samenwerkt: inwoners, welzijnsinstellingen, overheid, vrijwilligers, ondernemers, verenigingen. Als het gaat om sociaal isolement bijvoorbeeld, om experimentele (bouw)projecten of om het behoud van leefbaarheid en sociale samenhang in een wijk. De aanpak van deze vraagstukken vraagt een andere manier van denken en werken: niet vanuit regels en gewoonten, maar vanuit behoeften en mogelijkheden.'* Het proefproject is 'erkend' door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en heeft een looptijd van twee jaar.

Het is de bedoeling dat de LG een stimulerende nieuwe werkvorm wordt en dat in de toekomst vaker Lerende Gemeenschappen zich buigen over een inhoudelijk thema of maatschappelijk vraagstuk.

4.1 *Werkwijze*

Een kant-en-klaar antwoord op vraagstukken heeft de LG niet. Kenmerkend voor de aanpak is juist dat keuzes voor de werkwijze en de inhoudelijke thema's gaandeweg worden gemaakt. Om toch enige structuur en richting te hebben, zijn de deelnemers een aantal uitgangspunten en 'omgangsvormen' voor de samenwerking overeengekomen (zie voorbeelden in het kader).

Enkele uitgangspunten van de Lerende Gemeenschap

1. De LG werkt vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid en alle partijen nemen als gelijkwaardige partners deel. Dat betekent dat de gemeente één van de deelnemers is. Daarnaast heeft de gemeente de rol van facilitator, maar zij heeft geen regierol.
2. De LG is in eerste instantie een overeenkomst voor de duur van twee jaar. Deelname is vrijwillig maar niet vrijblijvend. Elke partij neemt in de samenwerking haar eigen verantwoordelijkheid. De deelnemers zijn bereid zich in te zetten voor gezamenlijke initiatieven en waar nodig hun eigen organisaties en/of netwerken te motiveren om medewerking te verlenen.
3. Deelnemers van de LG committeren zich aan de afspraken met betrekking tot werkwijze en inhoudelijke keuzes. Eigen belang en individuele tegenstellingen worden ondergeschikt gemaakt aan de gezamenlijke doelstellingen. De werkwijze stimuleert eensgezindheid en dezelfde verwachtingspatronen.
4. De deelnemers nemen de uitkomsten van de LG zeer serieus en zoeken waar mogelijk naar verbindingen met en verankering in reguliere werkprocessen en beleidsterreinen. Communicatie hierover gebeurt incidenteel en is geen doel op zich.
5. De deelnemers vinden het belangrijk dat de ervaringen en uitkomsten beschikbaar komen voor andere samenwerkingsverbanden en gemeenten en zijn bereid om daaraan mee te werken.

De 'gedeelde verantwoordelijkheid' en de sterke nadruk van de LG op kennisuitwisseling komt niet alleen tot uiting via de inhoud, maar ook in het proces. Zo wordt elke bijeenkomst door een andere deelnemer (gastheer) op een andere locatie georganiseerd. Aanwezigheid is soms gekoppeld aan de thema's die besproken worden. De deelnemers gebruiken de pauzes niet alleen om eerder weg te gaan of erbij te komen zitten, maar om te netwerken en agenda's te trekken.

4.2 *De gezamenlijke doelbepaling*

Na een groot aantal verkennende gesprekken is de Lerende Gemeenschap van start gegaan en zijn mensen uitgenodigd hieraan deel te nemen. In het eerste jaar

is gezamenlijk gekozen om het thema ‘maatschappelijk betrokken ondernemen’ centraal te stellen. Onder deze noemer zijn drie werkgroepen geformeerd, die elk een eigen vraagstuk hebben opgepakt en uitgewerkt:

1. Beursvloer Hellendoorn.
2. Jonge vrijwilligers voor de Lokale Omroep Hellendoorn.
3. Inter-dorpsfeesten.

De drie initiatieven zijn met wisselend succes uitgewerkt in de LG. Het organiseren van een beursvloer bleek duidelijk te voorzien in een behoefte. Er kwamen veel mensen op af en volgens de deelnemers was het een groot succes. Tijdens de beursvloer konden bedrijven en vrijwilligersorganisaties uit de gemeente kennismaken en ideeën uitwisselen. In de laatste werkbijeenkomst van 2010 is de wens uitgesproken om hier een jaarlijks terugkerend evenement van te maken. Daarnaast zouden verschillende deelnemers nog een stapje verder willen gaan en via de website een permanente infrastructuur willen ontwikkelen om vraag en aanbod met elkaar in contact te brengen.

Het tweede initiatief, het betrekken van jongeren bij de Lokale Omroep Hellendoorn (LOH), heeft een langere periode nodig (gehad) om van idee tot uitvoering te komen. In het afgelopen jaar hebben verschillende deelnemers, waaronder een middelbare school, vooral gewerkt aan het creëren van de randvoorwaarden. Aanvankelijk waren er wat twijfels over de invulling en het nut van deze werkgroep, maar uiteindelijk is er besloten om door te zetten tijdens een ‘go/no go moment’, zo legt de trekker van deze werkgroep uit. Tijdens de bijeenkomst waarin dit werd toelicht, vroeg het ondersteuningsteam wat nu precies het go-moment kenmerkte en welke voorwaarden de LOH hieraan verbonden had. Voorwaarde was volgens de trekker dat de faciliteiten voor de jongeren op orde moesten worden gebracht en dat de begeleiding zelf ook alle apparatuur moest beheersen.

De laatste werkgroep, de groep die zich bezig hield met de inter-dorpsfeesten, heeft zichzelf eind 2010 opgeheven. Reden is dat er een behoorlijk verschil bestond tussen de diverse kernen binnen de gemeente, zowel in enthousiasme als in organisatiegraad. Tijdens de uitwerking van de ideeën kwamen de betrokkenen er namelijk achter dat er in Hellendoorn al een zeer actieve organisatie bestaat, terwijl er in Nijverdal niets te doen is. Het opheffen van een werkgroep is ook een uitkomst van een samenwerking met een experimenteel karakter: is er geen behoefte aan een bepaalde activiteit, dan hoeft de groep ook niet koste wat kost te blijven bestaan. De deelnemers kunnen dan hun kennis en kunde beter op een andere manier inzetten voor de LG.

De georganiseerde werkbijeenkomsten verlopen in 2010 volgens het klassieke model: de deelnemers ontvangen een uitnodiging van het ondersteuningsteam met daarin de agenda en eventueel 'huiswerk'. De LG kenmerkt zich echter doordat het een netwerk is, dat ook buiten de bijeenkomsten om functioneert. Onder andere in de digitale omgeving (LinkedIn) kunnen deelnemers kennis, ideeën en informatie uitwisselen. Het open karakter wordt weerspiegeld doordat nieuwsberichten op de website www.hellendoorninactie.nl worden geplaatst. Hier kunnen deelnemers ook vergaderstukken terugvinden en worden aanstaande activiteiten aangekondigd.

4.3 *Samenwerking*

De Lerende Gemeenschap stelt zowel het doen als het leren centraal. In de praktijk is er echter meer behoefte aan 'doen' dan aan 'leren'. De projectorganisatie borgt het belang van het leren. In feite is er niet zozeer sprake van een gezamenlijke doelbepaling, maar er is wel een intentie om met elkaar samen te werken, buiten de gebaande organisatorische paden. Vooral nog lijkt de intentie tot samenwerken voor meer binding te zorgen dan de uitgangspunten.

Mensen zitten in de LG op persoonlijke titel, maar niet in de eerste plaats als burger. Van alle deelnemers is wel hun werkplek en positie bekend. Dit wordt ook naar buiten gecommuniceerd. Om een indruk te geven, noemen we hier enkele bedrijven en organisaties waar deelnemers eigenaar zijn of werkzaam zijn. Betrokken zijn bijvoorbeeld mensen uit de volgende organisaties: De Rabobank, Welzijnsinstelling De Welle, Buurtbeheer de Blokken, Beheersmaatschappij Hegeman, Stichting Vrijwillige Thuiszorg Midden Overijssel, ZorgAccent TNWT, Kerkgemeenschap, Woningcorporatie, Accountantskantoor, Gemeente Hellendoorn, Lokale Omroep Hellendoorn, Bureau voor Communicatie en teksten.

Over het algemeen zien we dat de deelnemers heel wat kennis en ervaring inbrengen, zowel op inhoudelijk terrein als op de processen. Mensen bereiden de werkgroepbijeenkomsten ook voor en kunnen zo systematisch kennis inbrengen. Ze geven elkaar advies over probleemdefinities, doelen, middelen/interventies en uitvoering. Ze zijn coproductant van de verschillende uitvoeringsplannen. Iedereen neemt deel aan de besluitvorming.

4.4 Rol gemeente

De gemeente Hellendoorn heeft duidelijk te onderscheiden rollen: initiatiefnemer, facilitator, regisseur en participant. De gemeente is *initiatiefnemer* in de persoon van de (voormalig) burgemeester en heeft een projectleider aangesteld. De verantwoordelijkheid voor het concept van de LG ligt bij alle deelnemers. Dit is zelfs expliciet benoemd in de notitie waarin de uitgangspunten zijn geformuleerd. De gemeente Hellendoorn is ook *facilitator*. De gemeente heeft een externe voorzitter ter beschikking gesteld en binnen de gemeente een coördinator aangesteld om het geheel organisatorisch goed te ondersteunen. Samen met een procesbegeleider (zie verderop) vormen deze personen het ondersteuningsteam. Verder helpt de gemeente mee met de PR en communicatie en informeert zij nieuwe deelnemers. Tot slot draagt de gemeente zorg voor de kennisuitwisseling met andere gemeenten in de Provincie Overijssel.

Hoewel er in de uitgangspuntennotitie staat dat de gemeente geen regierol heeft, zou je kunnen zeggen dat de gemeente wel degelijk ook als *regisseur* heeft opgetreden. De gemeente heeft de vorm, de inhoud en de betrokkenen niet aan het toeval overgelaten. Dit deed ze echter zonder alles te willen bepalen. Allereerst heeft ze via een externe procesbegeleider gezocht naar een goede inrichting van het proces. Ten tweede is met potentieel geïnteresseerden gesproken over een mogelijke inhoudelijke invulling van het geheel, voortbordurend op de ervaringen met het programma Hellendoorn in Actie!

Inhoudelijk is de gemeente één van de vele partijen die in de LG zitting hebben en verschilt haar rol niet van die van de andere deelnemers. De gemeente is in die zin vooral een *participant*. In de LG neemt ook de wethouder met de portefeuille Wmo deel, evenals de gemeentesecretaris en het team maatschappelijke ontwikkeling. Ook participeert de ambtenaar die verantwoordelijk is voor de contacten met bedrijven. Omdat het contact met de gemeente vooral tot uiting komt tijdens de werkbijeenkomsten, waarin op basis van gelijkwaardigheid van gedachten wordt uitgewisseld, bestaat de indruk dat het daadwerkelijk om een gedeelde verantwoordelijkheid gaat.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de gemeente daadwerkelijk sterk betrokken is in het proces. Daarbij is het essentieel te beseffen dat de gemeente de LG niet leidt. In het eerste jaar was Roelof Hortulanus voorzitter en het was de bedoeling dat hij die rol zou overdragen aan de LG zelf. Hoewel de LG meerdere malen expliciet gevraagd is zelf een voorzitter te benoemen, blijkt iedereen tevreden met het feit dat een extern ingehuurd de voorzitter is.

Vrijwel elke vergadering wordt gesproken over verwachtingen van de samenwerking. Er wordt geëvalueerd via leervragen. In algemene zin is het de vormgever en inhoudelijk begeleider van de LG, professor Hortulanus, die deze rol bewaakt. Ook brengt hij externe onderzoekers binnen. De participanten zouden zonder deze constructie minder reflecteren op wat ze aan het doen zijn. Maar in deze constructie staat het 'leren' centraal: het is inderdaad een lerende gemeenschap.

4.5 Kansen en knelpunten

- Er is een unieke combinatie gerealiseerd van personen die in een doordacht proces bijeen zijn gebracht.
- De aandacht voor het lerende karakter levert niet altijd enthousiasme op, maar maakt het goed mogelijk knelpunten te benoemen en het geeft mogelijkheden tot verandering.
- De betrokkenen investeren veel tijd, maar de posities en resultaten zijn onduidelijk.
- De gemeente kan niet zomaar wegvallen. Er zijn meer verantwoordelijkheden onder de partners te verdelen.
- In 2011 wordt geëxperimenteerd met nieuwe werkvormen en nieuwe inhoudelijke zaken.

5 *Aandacht voor het proces*

De beschreven samenwerkingprocessen in de gemeenten Leiden, Arnhem en Hellendoorn leveren inzichten op voor andere pogingen in het land om het welzijnswerk te vernieuwen. In de drie beschreven praktijken blijkt het proces minstens even belangrijk als de inhoud. We laten hieronder allereerst zien dat een aantal kenmerken aanwezig is voor het inzetten van procesmanagement. Vervolgens kijken we naar de drie voorbeeldgemeenten met een aantal lessen voor de procesmanager in het achterhoofd. Tot slot behandelen we de consequenties voor het programma Welzijn Nieuwe Stijl.

5.1 *Procesmanagement van toepassing?*

Vanuit de ervaringen in de drie gemeenten lijkt het inderdaad noodzaak meer expliciet te redeneren vanuit het proces. Ten eerste gaat in alle gevallen de gemeentelijke overheid niet alleen aan de slag. Het gaat telkens om samenwerking tussen verschillende partijen. Daarbij is nagedacht over welke partijen aan tafel zitten. In Arnhem en Leiden is het aantal partijen bewust klein gehouden, in Hellendoorn juist breed. In Leiden was discussie over de vraag of de woningcorporatie en 'gewone burgers' relevante partijen waren om aan te schuiven. De invloed van burgers is in alle drie de casussen zeer beperkt, zelfs in Hellendoorn.

Ten tweede is in alle drie de gevallen niet duidelijk wat precies 'het' probleem is. Ieder persoon heeft eigen definities en indelingen. De probleemdefinities veranderen tijdens de rit. Ze worden niet echt doorgesproken en op elk moment kan weer een nieuwe probleemdefinitie worden verwoord. In de onderlinge besprekingen wordt hier dus vrijblijvend mee omgesprongen en er wordt nauwelijks op gestuurd. Het lijkt erop dat wisselingen in betrokken personen en beleidswijzigingen elders meer invloed hebben op de definities dan ontwikkelingen in de problematiek zelf. In het geval van Leiden en Arnhem komen de processen vervolgens tot stilstand. Met de insteek in Hellendoorn - wat kunnen we met elkaar doen - is het niet problematisch dat verschillende probleemdefinities

worden gehanteerd. Mensen gaan toch in verschillende werkgroepen aan de slag en er wordt tijd ingeruimd om verschillende inzichten te delen.

Ten derde is het niet duidelijk welke kennis over oorzaken en omstandigheden precies relevant is. Ook is niet duidelijk wat het probleemoplossend vermogen van een mogelijke inzet is. Het gevolg is, dat er géén sprake kan zijn van een te objectiveren oplossing van een probleem. In feite zijn de betrokken partijen in alle drie de gevallen niet toegekomen aan dergelijke besprekingen.

In alle gevallen is er ten slotte een partij te herkennen die in feite procesarchitect/procesmanager is. In Hellendoorn en Arnhem is dat een initiatiefnemer uit het bestuur van de gemeente die er een externe partij bij haalt. In Leiden is het de gemeente zelf. In alle gevallen wordt primair gekeken vanuit de beschikbare actoren. In Hellendoorn is het dan de vraag wat de mogelijke kansen zijn om met een bepaalde groep over de grenzen van de eigen rollen heen te kijken. In Arnhem en Leiden wordt gedacht over een nieuwe rolverdeling. Daarbij is er sprake van een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Indien men wel tot probleemdefinities en oplossingsrichtingen zou komen, dan zou men er wel eens achter kunnen komen dat niet per se de goede partijen aan tafel zitten.

We constateren dat in alle drie de voorbeelden de noodzaak van procesmanagement aanwezig was.

5.2 *Procesmanagement in de drie casussen*

We kijken hieronder nog een keer naar de lessen uit de drie casussen en verwoorden die in termen van procesmanagement.

De gemeente Leiden had als initiatiefnemer bij de start van het samenwerkingstraject de rol van procesmanager beter kunnen voorbereiden en bespreken. De uitvoeringsplannen van de gemeente Leiden waren gericht op de inhoud en niet op het proces. Dat heeft niet goed gewerkt. Onderling vertrouwen was aan de start bij beide partijen aanwezig en er was sprake van inzet en motivatie. Reflectie op de knelpunten van het proces, zowel vooraf als tijdens het proces zou productief hebben kunnen zijn.

In Arnhem is het nauwelijks tot vernieuwde samenwerking gekomen. Het project is voortijdig stopgezet. De goede intenties waren bij alle partijen aanwezig. Toch was er ook angst bij de gemeente om los te laten en verantwoordelijkheden elders te leggen. Er is onvoldoende aandacht geweest voor het benoemen waar de betrokkenen vandaan komen en waar ze naar toe willen. Zicht op elkaars (huidige en toekomstige) positie en ieders verwachtingen over de nieuwe manier van samenwerken zijn niet expliciet gemaakt. Afstemming of

afweging op basis van een gemeenschappelijke doelbepaling was niet aan de orde. Er was geen gedeelde kennis over de problematiek en de potentiële aanpak. Er was onmacht om met mondige burgers in de wijk om te gaan. De betrokken partijen zijn zich niet verantwoordelijk gaan voelen en leunden op de externe partij. De 'open formule' werd niet ingevuld.

In Hellendoorn is een groep personen in een unieke samenstelling in een doordacht proces bijeengebracht. Hoewel bijna iedereen aan tafel burger is, zit vooral het maatschappelijk middenveld aan tafel met verschillende actoren uit de gemeente. De gemeente wil het model uitproberen en een kans geven om zo meer de expertise van betrokkenen te 'gebruiken', maar wellicht ook door meer verantwoordelijkheden te geven. Ook nieuwe Lerende Gemeenschappen zouden kunnen worden gestart. Toch is concretiseren een woord dat constant valt. De vraag is wat er gebeurt als de facilitering door de gemeente wegvalt. Op dit moment is de LG actief bezig de formule te wijzigen. De betrokkenen investeren veel tijd, terwijl de posities van de individuen en de groep onduidelijk zijn (bijvoorbeeld: waarom zit er geen sportvereniging in, hoe is de vertegenwoordiging uit de verschillende kernen?). Ook ontbreken een duidelijke probleemdefinitie en zicht op de resultaten. Dit is ook geen doel, het is juist de bedoeling daar tijdens de rit constant op te reflecteren.

5.3 *Lessen voor de procesmanager*

De beschreven ervaringen ondersteunen de stelling dat een procesmanager onontbeerlijk is in vernieuwingstrajecten van gemeentelijk welzijnsbeleid. Het is een actor die waarborgen kan scheppen voor betere besluiten, oplossingen kan verrijken en blokkades uit de weg kan ruimen (In 't Veld, 1995: 1). Die procesmanager moet wel aan eisen voldoen en bepaalde competenties hebben.

Wat betreft de eisen geldt dat hij *geen belang* moet hebben bij de inhoud van de besluiten. Hij moet onafhankelijk zijn (Klaassen, 1995: 112). Bovendien moet de procesmanager *groot vertrouwen* genieten. In complexe besluitvormingsprocessen zijn immers belangen aan de orde, die alles te maken kunnen hebben met de continuïteit in de activiteiten van een actor. Het voortbestaan van organisaties kan op het spel staan. Onafhankelijkheid is noodzakelijk, maar niet voldoende om vertrouwen te krijgen en om vertrouwelijke informatie los te weken van de actoren (Klaassen, 1995: 121).

En hiermee komen we op de competenties. Het is geen gemakkelijke klus om een samenwerkingsproces te trekken en te sturen. De belangrijkste taken van de procesmanager zijn het maken van een procesontwerp, het sturen van de

interactieprocessen en het stimuleren van de voortgang van het proces (Van der Arend, 2007). De procesmanager is de trekker van het proces en moet ervoor zorgen dat het proces steeds met de inhoud wordt verweven. Belangrijk tijdens het proces is dat de procesmanager consistent is in gedrag en inzicht (In 't Veld, 1995). De manager moet ook goed in de gaten hebben wie wanneer een nuttige bijdrage kan leveren en welke technieken te benutten zijn om tot overtuigende antwoorden te komen op vragen. Daarmee is de procesmanager is er nog niet. Hij moet een accumulatief proces van argumenteren op gang brengen, dat uitmondt in voorstellen en keuzes. Dit proces van argumenteren moet uitmonden in een verrijking van inhoud en ook iedere keer in consolidatie door het goed afsluiten van een ronde. De procesmanager komt niet ver met machtsuitoefening omdat hij niet in een hiërarchische verhouding tot de actoren staat. Veel verder komt hij met overtuigingskracht.

In Hellendoorn zijn de bovenstaande principes voor een deel in praktijk gebracht, in Arnhem en Leiden minder. Ook zien we in Hellendoorn dat bewust wordt omgesprongen met verschillende functies en eisen aan een procesmanager. In Leiden en Arnhem lijkt men zich daar minder bewust van. In Leiden is er ook geen onafhankelijke procesmanager. In alle gevallen hebben betrokkenen in eerste instantie wel vertrouwen in elkaar, maar lijkt dat in Arnhem en in mindere mate in Leiden weggeëbd. Dit heeft niet alleen te maken te hebben met personele wisselingen, maar ook met het verspelen van vertrouwen tijdens het proces door te weinig consistentie in gedrag en inzicht. Het gaat in Arnhem en Leiden om processen die het bestaansrecht en/of de werkwijzen van organisaties betreffen, waardoor mensen zorgvuldigheid verwachten. Het lijkt er niet op dat de managers goed in de gaten hadden wie wanneer een nuttige bijdrage kan leveren en welke technieken te benutten zijn om tot overtuigende antwoorden te komen op vragen. Iedereen komt moeilijk tot consolidatie door afsluiting van een ronde met nieuwe inzichten.

5.4 *Procesmanagement voor vernieuwend welzijn*

Het is opvallend dat in het programma Welzijn Nieuwe Stijl wel aandacht wordt gegeven aan de kwaliteitsontwikkeling van de welzijnssector, maar niet aan het proces om daar te komen. Voor welzijnsorganisaties zijn er acht bakens geformuleerd die richting geven aan het verbeteren van de kwaliteit en de professionaliteit.⁴ Het gaat dan steeds om de professionaliteit in relatie tot de burger. In

4 Deze bakens zijn: gericht op de vraag achter de vraag; gebaseerd op de eigen kracht van de burger; direct erop af; formeel en informeel in optimale verhouding; doordachte balans van collectief en individueel; integraal werken; niet vrijblijvend, maar resultaatgericht; gebaseerd op ruimte voor de professional.

vernieuwend welzijn is echter ook aandacht nodig voor het proces om tot nieuwe verhoudingen te komen. Op basis van onze observaties en de literatuur noemen daarom acht actielijnen om het sturen in vernieuwend welzijn beter te laten verlopen.

1. Stel het kader voor Welzijn Nieuwe Stijl vast (uitgangspunten, sturingsmodel, keuze voor procesmanagement, vaststellen van betrokken afdelingen en financiën).
2. Zorg voor intern draagvlak (politiek, bestuurlijk en bij de uitvoerende ambtenaren van verschillende afdelingen).
3. Selecteer de belangrijkste stakeholders.
4. Committeer deze stakeholders aan het proces.
5. Stel een onafhankelijke procesmanager aan.
6. Zorg voor voldoende competenties bij de procesmanager (onder andere: consistent, onafhankelijk, benoemen van rollen en verantwoordelijkheden, benutten van de kennis en expertise van de stakeholders, aansturen kennisuitwisseling rond geobjectiveerde probleemanalyse, kwalitatieve diagnose, speerpunten en vaststellen van plan van aanpak, aansturen van de reflectie op het verloop van het proces).
7. Geef de procesmanager speelruimte om het proces te ontwerpen en te sturen.
8. Stel vast hoe het proces bij de politiek verantwoordelijken terugkeert.

6 *Literatuur*

- Arend S. van der (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*. Delft: Eburon.
- Boer, N. & Lans, J. van der (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Boutellier, H. & Marissing, E. van (2011). Veiligheidsarrangementen in IJburg. Over de praktijk van de besturing van veiligheid. In: *Tijdschrift voor Veiligheid (10)1*, pp. 59-69.
- Bruijn, J., E. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld (1998). *Procesmanagement*. Schoonhoven: Academic Service.
- Delden, P. van (2009). *Sterke netwerken: Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Van Gennep.
- Engelen, J. & Hoogendoorn, S. (2009). *Analyse en actieplan Arnhem vernieuwend welzijn*. Utrecht: Movisie.
- Hellendoorn (2010) http://www.hellendoorninactie.nl/links/brochure_LG2.pdf/
- Hortulanus, R. (2011). *Ambivalenties in het sociale domein. Opdrachtverlening, professionele verantwoording en impactanalyse: de noodzaak van meervoudigheid*. Amsterdam: SWP.
- Klaassen, H. (1995). *Besluitvorming in afhankelijkheid - Over de rol van procesarchitect bij overheidsprojecten*. Rotterdam: EUR.
- Klijn, E.H. (2005). Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid. In: *Beleidswetenschap 2005*, 4, 32-54.
- Korsten (2006). <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Procesmanagement.pdf>
- Licht, H. (2009). *Programmamanagement: regievoering zonder macht*. Assen: Van Gorcum.

Nederland, T., Huygen, A. & Boutellier, H. (2009). *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006). *Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO (advies 40)*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Veld, R.J. in 't (1995). Procesarchitect oplossing voor stroperigheid besluitvorming, in: *De Overheidsmanager*. Alphen: Samson.

Vliet, K. van & T. Nederland (2010) *Strategische kennis voor de wijk*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

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	Ministerie van VWS Programma “Beter in Meedoen”
Auteurs	Mr. F.B.J. de Meere Drs. T. Nederland Drs. A. Huygen Dr. E. van Marissing
Redactie	Prof. dr. J.C.J. Boutellier Dr. M.M.J. Stavenuiter
Omslag Uitgave	Grafital, Eindhoven Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl/wmoinnovatiebank>.

ISBN 978-90-5830-502-2

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2012.

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.



Kenniscabier

Gemeenten zijn druk bezig om nieuwe verhoudingen uit te werken tussen gemeente, maatschappelijke organisaties en burgers, ook voor het terrein van welzijn. Het herformuleren van het welzijnsbeleid is een ingewikkelde opgave. Het is niet eenvoudig om overeenstemming te bereiken over de aard, omvang, oorzaken en oplossingen van lokale sociale problemen. In deze verkenning beschrijven we een drietal lokale praktijken van vernieuwend welzijn in Leiden, Arnhem en Hellendoorn. In de casussen draait het erom burgers een grotere rol te laten spelen in het welzijnswerk, om het bestaande professionele aanbod te veranderen en/of bestaande verhoudingen te herdefiniëren. We constateren dat de noodzaak van goed en expliciet procesmanagement in alle drie de casussen aanwezig was. Op basis van onze observaties en de literatuur beschrijven we acht actielijnen om het sturen in vernieuwend welzijn beter te laten verlopen.

www.verwey-jonker.nl/wmoinnovatiebank

