

# Loslaten of sturen?

Deelonderzoek aansturing proeftuinen van het programma Kwaliteit van de Samenleving

Chantal Leemrijse  
Marieke van Veldhuizen



Het NIVEL onderzoekt de gezondheidszorg. Dat onderzoek kijkt mee met de mensen die zorg krijgen en de mensen die de gezondheidszorg vormgeven en leveren: patiënten, de overheid, zorgverleners en verzekeraars, zorgorganisaties en toezichthouders. Zij bepalen de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg. NIVEL-onderzoek heeft maatschappelijke en wetenschappelijke impact. Dat is de dubbele missie van het NIVEL. Wetenschap en praktijk versterken elkaar. Het onderzoeksproces van het NIVEL is ISO 9001 gecertificeerd. Elk NIVEL-onderzoek leidt tot een openbare publicatie. Dat is vastgelegd in de statuten. Tegelijkertijd zoekt het NIVEL voortdurend naar interactie met de mensen die de resultaten van zijn onderzoek kunnen gebruiken. Bij het NIVEL werken ruim 150 mensen, van wie ruim honderd onderzoekers.

ISBN 978-94-6122-467-5

<http://www.nivel.nl>

[nivel@nivel.nl](mailto:nivel@nivel.nl)

Telefoon 030 2 729 700

Fax 030 2 729 729

© 2017 NIVEL, Postbus 1568, 3500 BN UTRECHT

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het NIVEL te Utrecht. Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning in artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

## Samenvatting

### *Decentralisaties en het programma Kwaliteit van de Samenleving*

Gemeenten zijn sinds de decentralisatie verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Gemeenten krijgen hiermee de mogelijkheid een samenhangend beleid te voeren. Het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie van burgers staat daarbij centraal, net als samenwerking tussen verschillende (zorg)professionals en informele zorg. Belangrijk onderdeel van de decentralisaties is een nieuwe rolverdeling tussen overheid, burgers en maatschappelijke instellingen. De gemeente wordt geacht de controle los te laten ten gunste van de participatiesamenleving, waarin mensen zelf initiatieven nemen, invloed hebben en dingen samen doen. De manier waarop gemeenten dit invulling geven is nog sterk in ontwikkeling.

In het programma Kwaliteit van de Samenleving (KvdS) is in proeftuinen geëxperimenteerd met een breed scala aan innovaties op het gebied van participatie, preventie en integrale zorg. In een proeftuin wordt met meerdere partners uit verschillende sectoren samengewerkt aan een innovatieve oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk. De proeftuinen hebben een looptijd van maximaal anderhalf jaar. De 'aansturende' of strategische rol binnen de proeftuinen ligt bij gemeenten, of bij (maatschappelijke) organisaties. Deelnemers aan de proeftuinen kunnen professionals, beleidsmedewerkers vanuit verschillende (zorg- en maatschappelijke) instellingen, inwoners of cliënten zijn. Het NIVEL evalueert de rol en verantwoordelijkheden van de 'aansturende' gemeenten en organisaties in de proeftuinen. Betrokken beleidsmedewerkers van de gemeente of organisatie vulden een digitale vragenlijst in en een aantal van hen is aanvullend geïnterviewd. De resultaten zijn dus gebaseerd op de meningen van deze beleidsmedewerkers.

### *Loslaten is een kunst*

Bij de aansturing van de proeftuinen ervaren gemeenten en organisaties een spanningsveld tussen 'loslaten' en 'sturen'. De doelstelling en werkwijze van de proeftuin worden wel in samenspraak met deelnemers bepaald, maar veel gemeenten en organisaties geven aan daar tegelijkertijd toch ook in te sturen. Zij vinden het hun verantwoordelijkheid om heldere kaders te geven, welke gedurende het proces van de proeftuin met goede redenen kunnen worden bijgesteld. De uitvoering van de proeftuin kan alleen worden 'losgelaten' als de kaders helder zijn en het vertrouwen bestaat dat iemand anders de verantwoording oppakt. Bestuurders moeten er dan wel genoeg mee kunnen nemen dat dingen dan niet altijd zo lopen als zij zelf tevoren hadden bedacht. Gemeenten en organisaties vinden het soms lastig dat zij slechts op hoofdlijnen kunnen sturen, met name wanneer de invulling van de proeftuin door andere partijen en inwoners moet worden waargemaakt. Een andere belemmering voor het aansturen van de proeftuinen is het feit dat het tijdspad binnen de gemeente niet aansluit bij de dynamiek van de proeftuinen, omdat de agenda binnen de gemeente vaak voor een heel jaar vast staat. Stimulerend voor de rol van de gemeenten en organisaties zijn het enthousiasme van deelnemers en de bereidheid om met elkaar buiten de gebaande paden te gaan om nieuwe oplossingen en samenwerking te zoeken.

### *Samenwerking is een gedeelde verantwoordelijkheid*

De gemeenten en organisaties voelen zich verantwoordelijk voor de samenwerking binnen de proeftuinen, maar benadrukken dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid is. Gemeenten en organisaties proberen samenwerking te stimuleren en verschillende initiatieven binnen de

gemeente samen te brengen zodat integrale samenwerking ontstaat. Een belangrijk knelpunt voor samenwerking binnen de proeftuin is gebrek aan tijd. Ook visie en belangen van deelnemers verschillen onderling soms. Dit hoeft niet nadelig te werken omdat het aanvullende inzichten en ideeën kan geven, maar soms werken de verschillen wel belemmerend, met name wanneer ook de mate van betrokkenheid van deelnemers uiteenloopt. Tenslotte is een belangrijk knelpunt de bestaande wet- en regelgeving die verkokering in stand houdt: professionals worden betaald uit verschillende financieringsstromen met eigen voorwaarden die niet altijd op elkaar aansluiten. Wanneer (nog) onduidelijk is of de nieuwe werkwijze uit de proeftuin structureel gefinancierd kan worden werkt dit samenwerking tegen. Motivatie van betrokken partijen, de contacten, delen van elkaars kennis en gezamenlijke ambities hebben bevordert samenwerking.

### ***Het betrekken van inwoners is belangrijk***

Vijfentachtig procent van de respondenten vindt burgerbetrokkenheid belangrijk en voelt zich samen met andere partners uit de proeftuin verantwoordelijk voor het betrekken van inwoners. Gemeenten en organisaties betrekken inwoners vooral door hen te informeren en te raadplegen, en door hen de proeftuin mede te laten uitvoeren. Gemeenten en organisaties geven aan dat het niet makkelijk is om de juiste groepen inwoners te betrekken. Niet iedere inwoner is gemotiveerd en kan of wil vrije tijd aan de proeftuin besteden. Het bureaucratisch proces binnen de gemeente zorgt er bovendien voor dat het soms lang duurt voordat inwoners iets terug zien van hun inspanningen of antwoord krijgen op hun vragen. Het helpt om naar mensen zelf toe te gaan en hen persoonlijk te benaderen. Wanneer burgerparticipatie wordt gevraagd is het belangrijk om tevoren duidelijk te maken aan inwoners wat er van hun wordt verwacht en wat zij van de gemeente of organisatie kunnen verwachten.

### ***Proeftuinen dragen bij aan het beleid, borging van resultaten behoeft aandacht***

Hoewel veel gemeenten en organisaties aangeven dat het nog te vroeg is om dit echt te beoordelen, vinden zij dat de proeftuinen van het programma KvdS in beginsel een bijdrage hebben geleverd aan het beleid op het gebied van de decentralisaties. Zij noemen daarbij verhoogde burgerparticipatie, verbeterde integrale samenwerking, investering in preventie en in eigen kracht van inwoners, en ondersteuning die beter aansluit bij de behoefte van mensen. Wel worden regelmatig zorgen geuit ten aanzien van de borging van de resultaten van de proeftuinen. Vaak is nog onduidelijk of de initiatieven of innovaties die zijn ontstaan kunnen worden voortgezet en door wie, mede omdat financiering hiervoor vaak ontbreekt.

### ***Aanbevelingen***

Voordat een gemeente of organisatie met een innovatie start is het belangrijk het draagvlak hiervoor te bepalen. Wanneer een innovatie ingaat op een bestaande behoefte zijn deelnemers gemotiveerd en is het ook makkelijker om inwoners erbij te betrekken. De kans van slagen is groter wanneer betrokken partijen elkaar eerst goed leren kennen en het met elkaar eens zijn wat de doelstellingen, kaders en verwachtingen zijn van de (innovatie)opdracht. Voor de aansturing en het verloop van innovatie-trajecten is het dus belangrijk vooraf heldere doelstellingen te formuleren, en verwachtingen ten aanzien van rolverdeling en verantwoordelijkheden vroeg in het proces voor iedereen helder te hebben. Gedurende het verloop van de proeftuin moet er genoeg flexibiliteit zijn om doelstellingen en werkwijzen in overleg aan te passen. Tenslotte is het belangrijk om zo vroeg mogelijk in het proces na te denken over borging van de resultaten van een innovatie.



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Doel en vraagstelling	9
1.2 Onderzoeksopzet	10
1.3 Leeswijzer en terminologie	11
<b>2 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>13</b>
2.1 Voor de start van de proeftuin of innovatie	14
2.2 Tijdens de proeftuin of innovatie	15
2.3 Na afloop van de proeftuin of innovatie	16
<b>3 Wat is de besturingsfilosofie bij een proeftuin?</b>	<b>17</b>
3.1 Rollen en verantwoordelijkheden	17
3.2 Knelpunten en bevorderende factoren bij de rol van de gemeente of organisatie	20
<b>4 Wat dragen gemeenten en organisaties bij aan samenwerking?</b>	<b>22</b>
4.1 Rollen en verantwoordelijkheden	22
4.2 Knelpunten en bevorderende factoren in de samenwerking	23
<b>5 Wat dragen gemeenten en organisaties bij aan burgerparticipatie?</b>	<b>25</b>
5.1 Rollen en verantwoordelijkheden	25
5.2 Knelpunten en bevorderende factoren bij burgerparticipatie	26
<b>6 Aansluiting gemeentelijk beleid op het gebied van decentralisaties</b>	<b>27</b>
<b>7 Borging resultaten</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage A Grafieken</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage B Overzicht proeftuinen</b>	<b>35</b>
<b>Bijlage C Beleidsreconstructie decentralisaties</b>	<b>37</b>
<b>Literatuur</b>	<b>49</b>

# 1 Inleiding

*Dit deelrapport is onderdeel van de rapportage: Samen innoveren. Eindverslag evaluatieonderzoek Programma Kwaliteit van de Samenleving. De lezers die reeds kennis hebben genomen van dat rapport kunnen de inleiding tot aan 1.1 overslaan.*

Vanaf 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van zorg, jeugd en werk, de 'drie decentralisaties'. Deze decentralisaties geven invulling aan een veranderende maatschappij, van verzorgings- naar participatiemaatschappij. Centrale thema's daarbij zijn participatie, preventie, langer thuis, en integrale of 'levensbrede' aanpak. Gemeenten onderschrijven de beweging om meer taken van het sociaal domein onder te brengen bij de lokale overheid, omdat die het dichtst bij de burgers staat [1]. De gemeente krijgt met deze nieuwe wet de ruimte om binnen het sociale domein verbindingen te leggen die noodzakelijk zijn voor een effectief en efficiënt beleid, waarbij het bevorderen van de zelfredzaamheid en de participatie van de burgers centraal staat [2, 3]. Gemeenten kunnen binnen de kaders van de wet dus zelf vorm geven aan de invulling van deze taken om zo zoveel mogelijk maatwerk te bieden. De manier waarop deze taken duurzaam invulling moeten krijgen en wat de precieze rol van de gemeente, inwoners en professionals daarin is, is nog sterk in ontwikkeling. In bijlage C wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van het beleid ten aanzien van deze decentralisaties.

Het anderhalf jaar durende innovatieve programma Kwaliteit van de Samenleving (KvdS) probeert een bijdrage te leveren aan deze ontwikkeling. Kennis en adviesbureau JSO heeft het initiatief genomen voor het programma KvdS dat gefinancierd is met subsidie van de provincie Zuid-Holland en met financiële bijdragen van diverse Zuid-Hollandse gemeenten en organisaties als opdrachtgevers van proeftuinen. In het programma worden actuele vraagstukken bij gemeenten en (maatschappelijke) instellingen aangepakt op het gebied van meedoen (participatie), preventie, langer thuis, en integrale aanpak. Het programma wordt ondersteund en gecoördineerd door JSO. Verschillende partijen die elkaar aanvullen bij een integrale benadering van maatschappelijke vraagstukken worden in dit programma door JSO verbonden. Zo wordt getracht de decentralisaties te borgen voor de toekomst, en de vernieuwing in cultuur, taken en verantwoordelijkheden (transformatie) concreet vorm te geven. In het programma komen pragmatische vragen aan de orde als: 'Hoe sluit ik met een innovatief zorgarrangement aan op de behoefte van de inwoner?', 'Hoe verbind ik informele en formele zorg?' en 'Hoe creëer ik nieuwe duurzame participatienetwerken rond inwoners met een beperking, die thuis willen blijven wonen?' Maar ook op strategisch niveau spelen vraagstukken als bestuurscultuur en de integratie van verschillende domeinen rond participatie en gezondheid van inwoners met een beperking (ontschotten). Deze vraagstukken worden binnen het programma KvdS aangepakt in zogeheten proeftuinen. Een proeftuin is een project [4]:

- waar met meerdere partners wordt samengewerkt,
- aan een innovatieve oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk,
- dat beleid, uitvoering en de samenleving verbindt,
- oorspronkelijke sectoren overstijgt,
- en een concreet, deelbaar en duurzaam resultaat oplevert voor inwoners van Zuid-Holland.

Zo is een grote diversiteit van 43 proeftuinen ontstaan op het gebied van zorg, wonen en welzijn,

van verschillende omvang en met uiteenlopende doelen en deelnemers (zoals (zorg)professionals, maatschappelijke organisaties, inwoners of cliënten). Ook de aanlooperperiode was divers. Sommige proeftuinen waren al bestaande ontwikkelingen en werden binnen het Programma KvdS voortgezet of verdiept. Verschillende proeftuinen of innovaties meldden zichzelf aan en bij andere proeftuinen was JSO de initiator. Bij iedere proeftuin was een JSO-adviseur betrokken die de proeftuin ondersteunde. Alle proeftuinen zijn te vinden in de JSO uitgave 'Bundeling proeftuinen Kwaliteit van de Samenleving en in bijlage B. Op pag. 9 staan enkele voorbeelden.

JSO heeft een evaluatie onderzoek laten uitvoeren naar het programma KvdS door Movisie, het NIVEL en het Verwey-Jonker Instituut. In het transformerend sociaal domein is het uitgangspunt dat inwoners en hun sociale netwerk aan zet zijn bij het organiseren van arrangementen rondom participatie en zelfredzaamheid. Gemeentelijke voorzieningen moeten veel meer vraaggericht georganiseerd worden zodat op de behoefte afgestemde voorzieningen ontstaan. Tevens dient er meer samenwerking en samenhang te zijn tussen verschillende voorzieningen omdat ook individuele problemen met elkaar samenhangen. Dit vraagt in veel gevallen om een multi-disciplinaire, integrale aanpak van problemen. Daarbij moet door gemeenten goed naar (wensen en behoeften van) burgers geluisterd worden. Het zijn deze onderdelen van de transformatie waar het onderzoek in de vorm van lessen en aandachtspunten een antwoord op probeert te geven.

Het onderzoek is weergegeven in een gezamenlijk eindrapport en drie deelrapporten:

-T. Nederland, M. Bool, E. Kok, C. Leemrijse, M. Stavenuiter, J. van den Toorn, M. van Veldhuizen. *Samen innoveren. Eindverslag evaluatieonderzoek Programma Kwaliteit van de Samenleving. JSO, Gouda, 2017.*

-M. Bool, E. Kok, B. Panhuijzen. *Samenwerking en burgerparticipatie beproefd. Deelonderzoek uitvoering proeftuinen van het programma Kwaliteit van de Samenleving. Movisie, Utrecht, 2017.*

-M. Stavenuiter, T. Nederland & J. van den Toorn, *Voor het evenwicht van kwetsbare inwoners. Deelonderzoek effectevaluatie van het programma Kwaliteit van de Samenleving. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2017.*

-Het voorliggend rapport is de deelrapportage van het NIVEL die de aansturing van de proeftuinen heeft onderzocht.

#### *Box 1. Voorbeelden van proeftuinen*

##### **Levensbrede aanpak ASS Krimpen aan den IJssel (aangestuurd door gemeente)**

In de gemeente Krimpen aan den IJssel heeft men te maken met een grote groep inwoners met een Autisme-Spectrum Stoornis (ASS). De zorg en ondersteuning in de gemeente wordt op dit moment nog fragmentarisch ingekocht en de behoeften van de cliënt zijn niet altijd leidend voor de hulp. De gemeente is initiatiefnemer van de proeftuin en wil deze fragmentarisering tegengaan en de zorg beter laten aansluiten bij de behoeften van inwoners met een ASS. In de proeftuin streven cliënten, zorgaanbieders, onderwijs, werkgevers, zorgverzekeraars en andere organisaties tezamen naar een levensbrede aanpak van ASS. De rol van de gemeente is om de behoefte van mensen met autisme in kaart te brengen, te achterhalen wat de kernvragen zijn en vervolgens (lokaal) de juiste partijen verbinden. Speerpunten zijn Autismevriendelijk onderwijs; Autisme ambassadeurs op het werk; Autismevriendelijke sportverenigingen; Kleinschalige innovatieve zorg. Ervaringsdeskundigen (mensen met autisme) worden actief bij de proeftuin betrokken en er wordt uitdrukkelijk met, in plaats van over inwoners gepraat. Er is geen vastliggend plan van aanpak, ideeën worden opgehaald en in samenspraak met iedereen worden concrete oplossingen en acties bedacht. De gemeente is daar actief bij betrokken, zeker waar het over de langere termijn gaat.



- vervolg van Box 1 -

#### **JOOZ (aangestuurd door een maatschappelijke organisatie)**

Een landelijke stuurgroep richt zich op het verbeteren van zorg en preventie voor jongeren die onbedoeld zwanger raken. Doel is een sterk netwerk te ontwikkelen met verbindingen tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie; tussen beleid en praktijk; en tussen generalisten en specialisten. En ander doel is het agenderen van de noodzaak van een effectieve aanpak ter voorkoming van jong ouderschap en/of onbedoelde zwangerschap op (inter-) gemeentelijk beleids- en bestuursniveau. De gemeenten behoren daarom tot de primaire doelgroepen van het programma.

In de proeftuin (die deel uitmaakt van het landelijke programma en zich op een deel van de programmadoelstellingen richt) wordt gekeken hoe ervaringsdeskundigen effectief kunnen worden ingezet op het gebied van preventie van en begeleiding bij jong ouderschap. Vervolgens wordt een training en coaching ontwikkeld en worden ervaringsdeskundigen ingezet. Ervaringsdeskundigen zijn vertegenwoordigd in een klankbordgroep die in elke fase van het project meepraten en meebeslissen. De organisatie Siriz is initiatiefnemer van de proeftuin en ziet het als haar verantwoordelijkheid de juiste koers te waarborgen. Siriz heeft voornamelijk een sturende rol, maar geeft ook de vrijheid aan de deelnemers om de werkwijze en praktische uitvoering te bepalen.

#### **Preventief jeugdbeleid Pijnacker Nootdorp (aangestuurd door gemeente)**

De gemeente Pijnacker wil dat jeugdigen kansrijk, gezond en veilig opgroeien en zet daarbij in op:

- Positief jeugdbeleid: stimuleren van de gewone, positieve ontwikkeling van jeugdigen.
- Pedagogische Civil Society: een gemeenschap waarin inwoners samen verantwoordelijkheid nemen voor het opvoeden en opgroeien van jeugdigen.
- Interactieve beleidsvorming: in samenwerking met inwoners, maatschappelijk middenveld en subsidiepartners komen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en evaluatie van beleid. Hierdoor sluit beleid en preventief aanbod beter aan op de wensen en behoeften van jeugdigen en opvoeders.

De gemeente wil een uitvoeringsplan dat handen en voeten geeft aan een nieuwe visie op preventie waarbij inwoners in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het veilig, gezond en kansrijk opgroeien van jeugdigen en waar het maatschappelijk middenveld en de gemeente ondersteunen waar dat nodig is. In de proeftuin die op initiatief van de gemeente is gestart, wordt door middel van een arenaproces en co-creatie geprobeerd om samen met jongeren, ouders, vrijwilligers, gesubsidieerde partners en de gemeente tot ideeën en een uitvoeringsplan te komen. Uitgangspunt is dat betrokkenen zelf eigenaar blijven van het initiatief/idee.

De gemeente heeft een sturende rol heeft ten aanzien van de doelstelling en plan van aanpak van de proeftuin, maar heeft de uitvoering van de proeftuin aan JSO uitbesteed.

## **1.1 Doel en vraagstelling**

In deze bestuurlijke evaluatie kijken we op welke manier de gemeenten of organisaties de proeftuinen begeleiden of 'aansturen', en welke belemmerende en bevorderende factoren zij hierbij ervaren. De 'aansturende' of strategische rol binnen de proeftuinen van het programma

KvdS ligt bij gemeenten, of bij (maatschappelijke) organisaties die de proeftuin (soms in opdracht van de gemeente) uitvoeren. Het mantra van de laatste tijd is dat 'de gemeente moet loslaten', waarmee wordt bedoeld dat gemeenten controle moeten loslaten ten gunste van de participatiesamenleving, waarin mensen zelf doen, samen doen, invloed hebben. Wordt de regie in de proeftuinen inderdaad 'los gelaten', of sturen opdrachtgevers toch nog sterk? Wat helpt en wat belemmert hen hierbij? Meer specifiek kijken we naar de rol van gemeenten en organisaties bij het bevorderen van samenwerking en inwonersparticipatie binnen de proeftuin, de beide centrale thema's van het programma KvdS.

**Centrale vraagstellingen in dit onderzoek zijn:**

- 1a. *Wat is de besturingsfilosofie bij een proeftuin? Welke rollen komen daarin naar voren voor de gemeente/organisatie op bestuurlijk niveau?*
- 1b. *Wat zijn daar knelpunten en bevorderende factoren bij?*
  
- 2a. *Toegespitst op de centrale thema's: wat draagt de gemeente/organisatie bij aan samenwerking en participatie? Hoe sturen ze daarop?*
- 2b. *Wat zijn daar knelpunten en bevorderende factoren bij?*
  
3. *In hoeverre dragen de (resultaten van de) proeftuinen volgens de 'bestuurders' bij aan het gemeentelijk en landelijk beleid op het gebied van de decentralisatie doelstellingen?*

## **1.2 Onderzoeksopzet**

Genoemde vragen zijn beantwoord door middel van een onderzoek met vragenlijsten (36 proeftuinen) aangevuld met enkele interviews (8 proeftuinen).

### **Respondenten**

In overleg met JSO-adviseurs benaderden we per proeftuin de betrokken 'opdrachtgever' of 'projectleider' voor deelname aan de evaluatie. Daarbij werd de persoon gevraagd die echt nauw bij de proeftuin betrokken was, en de proeftuin goed kende. Dit kon een beleidsmedewerker van de gemeente zelf zijn of van een betrokken maatschappelijke organisatie. Deze persoon vulde tweemaal een vragenlijst in als vertegenwoordiger van zijn/haar gemeente/organisatie.

### **Vragenlijsten**

Via de mail ontvingen de (beleids)medewerkers van de gemeenten en organisaties twee vragenlijsten, één aan de start en één aan het einde van de proeftuin. De eerste vragenlijst ging primair over verwachtingen ten aanzien van de rol van gemeenten/organisaties in de proeftuin, omdat er nog weinig ervaring was opgedaan met de proeftuin. De tweede vragenlijst was retrospectief en richtte zich op hoe de eigen rol in de proeftuin was verlopen, en wat knelpunten en bevorderende factoren hierbij waren. Bij de tweede vragenlijst hebben we tevens vragen gesteld over de mate waarin de proeftuin aan de verwachtingen had voldaan en in hoeverre gemeenten en organisaties van mening waren dat de proeftuin had bijgedragen aan het gemeentelijk en landelijk beleid op het gebied van de decentralisatie. Aansluitend is gevraagd welke lessen de respondenten wilden meegeven op grond van hun ervaringen in de proeftuin. Tussen beide vragenlijsten zat minimaal drie maanden tijd.

De vragenlijsten zijn ontwikkeld op basis van bestaand onderzoek naar factoren die van invloed zijn op verandering van rollen en gedrag [5], op lessen en praktijken uit de evaluatie van het Wmo-project de Kanteling [6] en op het healthy alliances (HALL) framework van Koelen & Wagemakers [7, 8] voor de specifieke vragen over samenwerking. Conceptvragenlijsten zijn in overleg met JSO, Movisie en het Verwey-Jonker Instituut aangepast en tevens voorgelegd aan een aantal beleidsmedewerkers. Bij de eerste vragenlijst is gekozen voor gesloten vragen om dat dit snel is in te vullen en respondenten dwingt om concrete antwoorden te geven. Meerdere respondenten vonden de eerste vragenlijst echter moeilijk omdat zij bij de gesloten vragen moesten kiezen tussen antwoorden die zij geen recht vonden doen aan de (complexere) realiteit van de proeftuin. Daarom zijn in de tweede vragenlijst meer open vragen gesteld.

De eerste vragenlijst is door respondenten van 36 proeftuinen ingevuld en de tweede vragenlijst door respondenten van 33 proeftuinen.

### **Interviews**

In overleg met JSO, Movisie en Het Verwey-Jonker Instituut zijn een aantal proeftuinen gekozen om verder uit te diepen met interviews. De diepte-interviews gingen gedetailleerd in op de belemmerende en bevorderende factoren die in de ingevulde vragenlijsten naar voren kwamen. Hiervoor is een selectie gemaakt van acht proeftuinen waarbij geprobeerd is om recht te doen aan de diversiteit van de proeftuinen (jeugd, ouderen, zorg, wonen, welzijn, aangestuurd door gemeenten of organisaties). De door de respondenten geaccordeerd transcripten zijn thematisch gecodeerd en de kwalitatieve data zijn gebruikt om de bevindingen uit de kwantitatieve analyse beter te duiden.

### **Tussentijdse terugkoppeling van resultaten**

Per proeftuin en per vragenlijst zijn de antwoorden teruggekoppeld aan de betrokken JSO-adviseur, zodat de resultaten gebruikt konden worden om (de proeftuin) tussentijds bij te sturen. Respondenten konden aangeven wanneer zij de resultaten niet aan de JSO-adviseur wilden terugkoppelen, dat is bij twee proeftuinen gebeurd. Resultaten van de interviews werden niet teruggekoppeld.

## **1.3 Leeswijzer en terminologie**

Alle gegevens in dit rapport zijn gebaseerd op de antwoorden van de (beleids)medewerkers die namens hun betrokken gemeente of organisaties de vragenlijst hebben ingevuld of zijn geïnterviewd. Omdat gemeenten en organisaties vaak vrijwel dezelfde antwoorden gaven waar het hun rollen en verantwoordelijkheden betreft, zijn hun antwoorden meestal samen genomen. Voor de leesbaarheid worden zij in dit rapport afwisselend aangeduid met 'respondenten', '(beleids)medewerkers van gemeenten en organisaties' of kortweg met 'gemeenten en organisaties'.

Deelnemers zijn alle personen die meedoen aan de proeftuin. Dit kunnen bijvoorbeeld leden zijn van de projectgroep, klankbordgroep of werkgroep(en) die de kern van de proeftuin vormen, maar ook deelnemers aan bijeenkomsten of activiteiten die in de proeftuin zijn gerealiseerd. Het gaat om professionals (veelal verbonden aan een organisatie), ambtenaren, inwoners, cliënten, ervaringsdeskundigen, projectleiders en adviseurs.

Burgers die betrokken zijn bij de proeftuinen doen dit vanuit verschillende rollen, bijvoorbeeld als

inwoner (van een gemeente of buurt), als cliënt (van een zorg of welzijnsvoorziening), als ouder of als ervaringsdeskundigen. De termen burgers, inwoners en cliënten worden voor de leesbaarheid afwisselend gebruikt. Bij elke proeftuin is ook een JSO-adviseur betrokken die het proces begeleidt.

In hoofdstuk 2 worden de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 3 t/m 7 zijn de resultaten van de vragenlijsten onder de beleidsmedewerkers gedetailleerd weergegeven en in de grafieken in bijlage A staan de antwoorden op de gesloten vragen die door alle respondenten zijn ingevuld. In de tekst geven we ook hier en daar opmerkingen of aanvullingen weer die in de open ruimte door enkele respondenten zijn gegeven, en maken we gebruik van informatie uit de interviews (n=8).

### ***Opmerkingen bij het onderzoek***

De gepresenteerde gegevens zijn gebaseerd op de mening van (beleids)medewerkers die nauw betrokken waren bij de proeftuinen en in veel gevallen ook de initiatiefnemer en/of opdrachtgever waren van de proeftuin. De respondenten hebben dus goed zicht op de proeftuin, maar bekijken deze vanuit hun eigen rol en positie als vertegenwoordiger van hun gemeente of organisatie. Het deelrapport van Movisie geeft de visie van de deelnemers op (het verloop van) de proeftuinen weer en het deelrapport van het Verwey Jonker Instituut geeft inzicht in de opbrengsten van de proeftuinen.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

Binnen het programma Kwaliteit van de Samenleving is een enorme diversiteit aan proeftuinen opgezet. Daarin wordt op gemeentelijk niveau op verschillende manieren samengewerkt aan innovaties op het gebied van participatie, preventie en integrale zorg. Over het algemeen is er veel enthousiasme en commitment bij betrokken deelnemers, en bereidheid om met elkaar naar vernieuwing en samenwerking te zoeken. In deze bestuurlijke evaluatie is gekeken hoe gemeenten en organisaties de proeftuinen begeleiden of 'aansturen'. Vragen hierbij waren in hoeverre gemeenten en maatschappelijke organisaties de controle in een proeftuin werkelijk 'los laten' en welke rol zij spelen in het bevorderen van burgerparticipatie en samenwerking.

De betrokken (beleids)medewerkers van de gemeenten en maatschappelijke organisaties zoeken een balans tussen 'loslaten' en 'sturen'. De doelstelling en werkwijze van de proeftuin worden wel in samenspraak met deelnemers bepaald, maar veel gemeenten en organisaties geven aan daar toch ook in te sturen. Zij vinden het hun verantwoordelijkheid om heldere kaders te geven. Het is niet verwonderlijk dat er een zeker spanningsveld bestaat. De proeftuinen worden in het programma deels met eigen middelen van gemeenten of organisaties uitgevoerd. Zij hebben uiteindelijk de verantwoording voor de besteding van deze veelal publieke middelen en voor goede zorg en ondersteuning van hun inwoners of cliënten. Sturing op de grote lijnen is dan ook vanzelfsprekend, terwijl het idee of initiatief voor een innovatie natuurlijk wel vanuit de burgers zelf kan komen. Verschillende respondenten geven aan dat de uitvoering van de proeftuin alleen kan worden 'losgelaten' als het vertrouwen bestaat dat iemand anders de verantwoording oppakt, èn wanneer de gemeente of organisatie er genoeg mee kan nemen dat het resultaat anders wordt dan zij zelf tevoren hadden bedacht. Het is logisch dat dit niet voor ieder onderwerp even gemakkelijk is.

Gemeenten en organisaties vinden burgerbetrokkenheid heel belangrijk. Zij voelen zich verantwoordelijk voor het betrekken van de juiste inwoners bij de proeftuinen, en voor de mogelijkheid dat zij hun ideeën kunnen inbrengen. Gemeenten en organisaties geven ook aan dat burgerbetrokkenheid niet altijd makkelijk is omdat niet iedere inwoner of cliënt wil of kan deelnemen. Betrokkenheid vraagt soms ook bepaalde vaardigheden en met name de meest kwetsbare inwoners zijn moeilijk te bereiken. Het gevaar bestaat dus dat vooral de sterke mondige burgers gehoord worden en deelnemen. Een andere kanttekening die kan worden gemaakt bij burgerbetrokkenheid is dat wanneer wensen van gemeenten en burgers uiteen lopen, de gemeente uiteindelijk de beslissingen neemt. Hierdoor kunnen burgers het idee krijgen dat er niet naar hun geluisterd wordt en kan het vertrouwen in de gemeente worden geschaad, iets dat door enkele beleidsmedewerkers naar voren werd gebracht. Burgerbetrokkenheid staat of valt met goede communicatie over mogelijkheden en verwachtingen.

De gemeenten en organisaties voelen zich sterk verantwoordelijk voor de samenwerking binnen de proeftuinen, maar benadrukken dat dit altijd een gedeelde verantwoordelijkheid is. Visie en belangen van deelnemers aan de proeftuin verschillen onderling soms, wat enerzijds aanvullende inzichten en ideeën kan geven maar anderzijds belemmerend kan werken. Bestaande wet- en

regelgeving kan de samenwerking in de weg staan, zeker als professionals worden betaald uit verschillende financieringsstromen. Zolang bestaande financieringsschotten blijven bestaan en de zorginkoop ieder jaar opnieuw moet worden aanbesteed, zal het lastig blijven om duurzame samenwerking echt van de grond te krijgen.

Op verschillende plaatsen in de vragenlijst was ruimte om bevorderende factoren, tips en goede voorbeelden te geven. Daarnaast hebben we aan het eind van de vragenlijst aan respondenten gevraagd of zij nog 'lessen' willen meegeven aan andere gemeenten of organisaties die nieuwe proeftuinen of initiatieven gaan opzetten. Alles bij elkaar zijn er veel zinvolle opmerkingen gemaakt, tips en adviezen gegeven en succesvolle voorbeelden genoemd welke we hier gebundeld weergeven. Daarbij is ervoor gekozen om dit in de chronologische volgorde van een proeftuin of innovatie te doen.

## **2.1 Voor de start van de proeftuin of innovatie**

### ***Neem voldoende tijd en zorg voor duidelijke kaders***

De meest genoemde les voor de toekomst is dat er meer tijd moet worden genomen voor alle fasen in het proces van een proeftuin of innovatie. Er is veel tijd nodig voor het leren kennen van alle partners en deelnemers, voor het kennis nemen van elkaars visie en doelstellingen en voor het van tevoren uitwerken van (gezamenlijke) plannen en ideeën. Ook voor de looptijd van een proeftuin en voor de implementatie van de resultaten moet voldoende tijd worden gereserveerd.

### ***Bepaal politiek en maatschappelijk draagvlak***

Respondenten geven aan dat het belangrijk is om van tevoren het draagvlak voor de proeftuin of innovatie te bepalen. Dat hangt samen met een goede inventarisatie van de uitgangssituatie en de doelgroep, met het bepalen van de behoefte aan de proeftuin/innovatie en met het inschatten van de haalbaarheid ervan. Het helpt hierbij om aan te sluiten op wat er al leeft in een wijk, en op bestaande behoeften en initiatieven op dit terrein. Enthousiasme van alle betrokkenen, of het nu burgers of professionals zijn, is een voorwaarde om een proeftuin of innovatie te laten slagen. Dat betekent dat het belangrijk is om al in de beginfase met de doelgroep en belangrijke betrokkenen in gesprek te gaan en tot een gezamenlijk gedragen plan te komen. Als de innovatie bij de doelstellingen van het gemeentelijk beleid aansluiten bevordert dit de proeftuin en de implementatie van de uiteindelijke resultaten.

### ***Betrek burgers in een vroeg stadium***

Uit de ervaringen met de proeftuinen blijkt het betrekken van burgers bij innovatie niet altijd gemakkelijk. Zeker de groep kwetsbare inwoners is lastig te bereiken. Burgers betrekken kost veel tijd en energie, en er moet op tijd mee worden begonnen om hun ideeën, wensen en behoeften al in de opzet van de proeftuin mee te nemen. Om de juiste burgers te vinden werkt het goed om via verschillende kanalen te werven en bestaande (eigen) netwerken te gebruiken. Maar tegelijk is het belangrijk om niet alleen de 'usual suspects' te betrekken. Respondenten noemen dat het helpt om naar mensen zelf toe te gaan, hen persoonlijk te benaderen en 'outreaching' te werken door betrokkenheid te tonen als gemeente of organisatie. Dat kan door aan te sluiten bij bestaande initiatieven zoals (buurt)projecten, vrijwilligersorganisaties of (buurt)bijeenkomsten. Het praten met de doelgroep en hun wensen in kaart brengen is een belangrijke stap om participatie te

bevorderen. Tenslotte noemen de respondenten dat het erg belangrijk is om van tevoren duidelijk te maken aan inwoners wat er van hun wordt verwacht, en wat inwoners van de gemeente of organisatie kunnen verwachten.

### ***Formuleer heldere kaders maar ga daar flexibel mee om***

Veel respondenten stellen dat het helpt als tevoren de kaders en de doelen van de innovatie of proeftuin duidelijk zijn. Bij voorkeur worden deze kaders en doelstelling samen met de beoogde partners vastgesteld zodat deze gedeeld zijn. Het is belangrijk voor deelnemers dat vanaf de start duidelijk is wat het tijdpad is, wat er van hen verwacht wordt, wat verwachte resultaten zijn en wie welke rollen en verantwoordelijkheden heeft. Gemeenten en organisaties geven wel expliciet aan dat er ruimte moet zijn om in het verloop van het proces met goede redenen van deze kaders en afspraken af te wijken, en om nieuwe dingen uit te proberen. Dit moet dan wel in samenspraak worden besloten en helder worden gecommuniceerd. De ruimte om te kunnen inspelen op kansen en relevante actualiteiten als die zich voordoen is volgens respondenten belangrijk.

## **2.2 Tijdens de proeftuin of innovatie**

### ***Een trekker of aanjager is erg belangrijk***

Binnen de proeftuinen worden de verbindende en aanjagende rol van de JSO adviseur en diens praktische aanpak vaak positief genoemd. Een 'trekker' is belangrijk om deelnemers te verbinden en de vaart in de proeftuin te houden. Respondenten geven aan dat (nog) meer contacten tussen opdrachtgever en JSO-adviseur, ook op de werkvloer, wenselijk zouden zijn.

### ***Maak gebruik van elkaars kennis***

Tijdens het uitvoeren van de proeftuin is goede samenwerking met alle deelnemers van groot belang. Het werkt bevorderend als partners elkaar al kennen of als er al een eigen netwerk ligt waarbij kan worden aangesloten. Korte lijnen en regelmatig contact werken stimulerend, net als het luisteren naar elkaars wensen en ideeën en het gebruiken van elkaars kennis. Door een goede samenwerking ontstaan vaak nieuwe ideeën en inzichten en het helpt daarbij als deelnemers op basis van gelijkwaardigheid met elkaar omgaan, of dat nu burgers of professionals zijn.

### ***Ga voor gezamenlijke besluitvorming met de doelgroep als uitgangspunt***

Het is in het kader van de samenwerking belangrijk om de deelnemers voortdurend te informeren en hen ook tussen de bijeenkomsten in op de hoogte te houden van vorderingen, activiteiten en doelen. Zo blijven zij betrokken en kan er makkelijker worden gestreefd naar gezamenlijke besluitvorming op basis van goede informatie. Soms lopen belangen van deelnemers uiteen, maar het helpt dan vaak om het inwoners- of cliëntenperspectief als uitgangspunt te nemen, in plaats van het eigen belang van organisaties of gemeenten. Het is belangrijk om waar mogelijk het accent te leggen op dat wordt gedeeld en niet op dat wat verdeelt.

### ***Beleg eigenaarschap***

Bij het uitvoeren van de proeftuin is het belangrijk is om op tijd het eigenaarschap van de innovatie te beleggen. Wanneer het bijvoorbeeld de bedoeling is dat inwoners straks bepaalde initiatieven of activiteiten gaan voortzetten moeten zij weten dat en wanneer zij aan zet zijn. Datzelfde geldt voor gemeenten. Tijdens een aantal proeftuinen van het programma KvdS bestond hierover soms

verwarring en werd pas gedurende het proces duidelijk dat het de bedoeling was dat inwoners of gemeenten bepaalde activiteiten na afloop van de proeftuin zelf zouden voortzetten. Heldere communicatie helpt dit te voorkomen. Tegelijkertijd geven enkele respondenten het advies dat er ook niet te veel gepraat moet worden, maar ook juist concrete actie moet volgen om de energie er in te houden.

## **2.3 Na afloop van de proeftuin of innovatie**

### ***Denk op tijd na over borging en financiering***

Belangrijke vragen zijn hoe je na afloop van de proeftuin de betrokkenheid gaande houdt zodat niet iedereen weer zijn eigen dingen gaat doen. Het is goed om al vroeg in het proces na te denken over de implementatie en borging van de resultaten uit de proeftuin en niet pas na afloop. Daarbij moet in een zo vroeg mogelijk stadium helder zijn of een gemeente of organisaties de initiatieven gaat implementeren, of dat het de bedoeling is dat inwoners dit zelf doen. Voor deze implementatie is het belangrijk dat deelnemers zich er verantwoordelijk voor voelen, het belang er van inzien en er de mogelijkheden voor hebben. Borging verloopt makkelijker wanneer daar financiële middelen voor beschikbaar zijn.

Een enkele respondent geeft aan dat er moet worden nagedacht over de vraag op welk niveau voor specifieke doelgroepen de zorg en expertise moet zijn geborgd. Niet elke gemeente krijgt te maken met dezelfde specifieke doelgroepen die ondersteuning nodig hebben, en voor minder vaak voorkomende groepen zou landelijke expertise en borging nodig zijn.

### ***Zorg voor een aanspreekpunt na afloop van de proeftuin***

Respondenten zouden graag zien dat de contacten met JSO (of een andere ‘aanjager’) ook na afloop van de proeftuinen zouden worden voortgezet om de nieuwe werkwijze gaande te houden en de resultaten te borgen. Wanneer er na afloop van het project nog iemand is als aanspreekpunt is de kans dat de resultaten gebruikt worden en iedereen niet weer in oude patronen vervalt groter.

### ***Deel goede voorbeelden***

Tenslotte geven respondenten aan dat het belangrijk is om goede voorbeelden te delen en uit te dragen, zodat meer gemeenten en organisatie hier iets van kunnen leren. De proeftuinen uit het programma KvdS bieden hiervoor genoeg kansen.



### 3 Wat is de besturingsfilosofie bij een proeftuin?

#### 3.1 Rollen en verantwoordelijkheden

##### **Doelstelling, werkwijze en uitvoering van proeftuin in samenspraak bepaald**

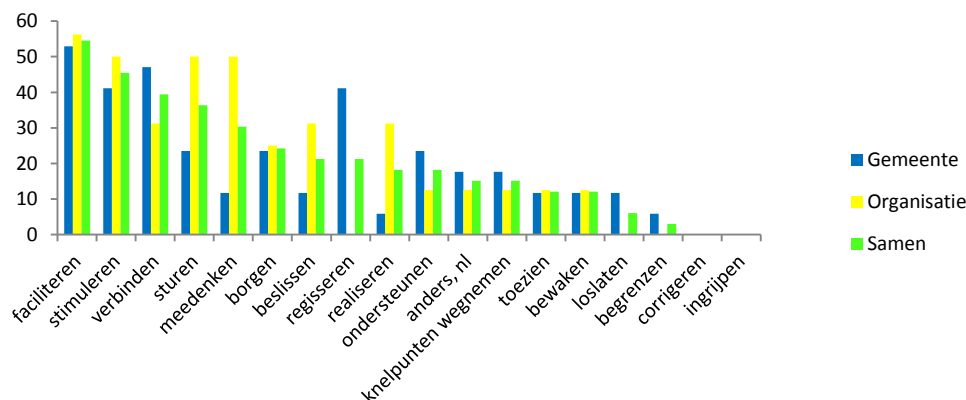
De meest gekozen manier van ‘aansturing’ van de proeftuin is dat de gemeente/organisatie meedenkt bij het bepalen van de doelstelling, werkwijze en uitvoering ervan (75%, zie fig. 1, bijlage A). Het idee of doel van de proeftuin kan zijn ingegeven door inwoners of door een andere partij, en de gemeente of organisatie geeft ruimte om deze ideeën uit te voeren. Benadrukt wordt dat dit proces vooral in samenspraak gaat, zoals onderstaand citaat illustreert:

*“In die stemmen waren hele verschillende belangen vertegenwoordigd en dat is zoals we dat steeds bewust doen. Want als je het alleen aan de Jeugdzorg overlaat, krijg je een bepaalde oplossing die al 30 jaar niet werkt. Als je het alleen aan de ouders of jongere vraagt, krijg je oplossingen die niet werken, want dan was het al opgelost. Als je het aan de politiek vraagt, lossen die het ook niet op. Dus wij dachten: als we ze nou eens bij elkaar zetten, en we laten ze in co-constructie de doelstelling van het project bepalen”*

Meer dan 70% van de gemeenten en organisaties geeft tegelijkertijd aan dat zij sturend bezig zijn, zeker waar het de doelstellingen van de proeftuin betreft. Bij de praktische uitvoering van de proeftuin wordt vaker vrijheid gegeven (65%). Als toelichting wordt genoemd dat doel en (financiële) kader(s) van de proeftuin vast staan, maar de manier waarop de proeftuin vorm krijgt niet. Organisaties laten de praktische uitvoering minder vaak vrij dan gemeenten. Enkele respondenten noemen ook dat zij de kaders en de kwaliteit van de proeftuin bewaken vanuit de verantwoordelijkheid om de best mogelijke keuzes voor inwoners te maken met publiek geld. Zij vinden ook dat zij een belangrijk rol hebben in de proeftuin doordat zij kennis en inzicht hebben van de lokale situatie, aanwezige voorzieningen, lokale organisaties en van ontwikkelingskansen.

##### **Spanningsveld tussen loslaten en sturen**

Faciliteren, stimuleren en verbinden worden het meest als kernwoord gekozen om de rol van de gemeenten/organisaties in de proeftuin te omschrijven. Naast faciliteren en stimuleren kiezen organisaties voor sturen en meedenken, terwijl gemeenten kiezen voor verbinden en regisseren.



Hoewel 'loslaten' door de respondenten dus niet vaak als kernwoord is gekozen om hun rol te beschrijven, blijkt dat 'vrijlaten van deelnemers aan de proeftuin' wel degelijk vaak voorkomt, zowel bij het bepalen van de doelstellingen van de proeftuin (43%) als bij de praktische uitvoering ervan (65%, zie fig. 1, bijlage A). Er zit dus een spanningsveld tussen vrijlaten/loslaten en sturen. Dit wordt zowel bij gemeenten als organisaties gevoeld. In de vragenlijsten is regelmatig ingevuld dat er zowel wordt gestuurd als wordt vrijgelaten op hetzelfde aspect. Uit de interviews blijkt dat het 'loslaten' van de regie als inherent wordt beschouwd aan het nieuwe werken dat de decentralisatie beoogt, maar dat het nog wel zoeken is naar de juiste vorm. Het is nog experimenteren in hoeverre er kan worden losgelaten en wat er dan gebeurt (en of er iets gebeurt). De volgende citaten illustreren dit spanningsveld tussen loslaten en sturen.

*"De [instrument proeftuin] is een middel waar je niet teveel op wilt sturen, dus je pakt ook een terughoudende rol. Dus je zit al in een andere rol, je bent niet echt aan het sturen. Je probeert vanaf de zijlijn te kijken. Soms moet je sturen, maar dan zit er een soort spanningsveld, want in hoeverre ga je dat dan doen?"*

*"Ik heb [het] losgelaten van: wat gebeurt er nou? [...] Het is ook niet helemaal mijn rol om dat te doen. Dus je wilt ook kijken van: hoe gaat zo'n proces en hoe neemt zo'n team nou die verantwoordelijkheid wel of niet? En dat zegt dan... dat betekent dan misschien dat je resultaat van je project minder of anders is, maar dan leer je er misschien nog wel meer van: wat gebeurt er als je dingen los laat in zelforganisatie?"*

Meerdere respondenten geven aan dat om de regie los te kunnen laten je vertrouwen moet hebben dat anderen hun verantwoordelijkheden oppakken en er dan ook genoeg mee moet nemen dat er soms iets anders gebeurt dan je zelf zou willen. Bestuurders vinden dit 'op de handen zitten' nog wel vaak een uitdaging.

*"Maar dat heeft als nadeel dat ik op m'n handen moet zitten en dingen zie gebeuren waarvan ik denk: 'dat vind ik niet handig. Dan kan ik wat zeggen, maar hiërarchisch heb ik geen zeggenschap."*

*"..Je kan niet meer zeggen: goh, ik wil dit en dit, of ik wil dat er één persoon verantwoordelijk is. Je moet ook een beetje aan het zelfsturende team overlaten. [...] Dus het vraagt om nieuwe manieren van organiseren en loslaten inderdaad, maar dat betekent dus ook wat er wel en niet lukt. Je kan in [naam wijk] zeggen dat het juist beter lukt, want daar wordt gewoon de verantwoordelijkheid gepakt door dat team.[...]. Maar dan moet het ook wel gevoeld worden als verantwoordelijkheid"*

*"Sinds de transformatie moet je op een andere manier zien dat je invloed hebt in het proces. Dus sommige dingen moet je laten, moet je echt op je handen gaan zitten en moet je inderdaad 'wat' vragen en niet 'hoe'. [...]Ja dat vind ik nog best moeilijk. [...] We zijn niet ingericht op zoeken naar de interactie en hoe dat precies werkt. [...]ik weet wel nog vaak hoe ik de dingen wil en ik mag het eigenlijk niet meer vinden [...] De oude manier werkt niet meer of willen we niet meer hebben in elk geval. Ik denk dat de inwoners ook nog gewend zijn, net als de medewerkers hier, dat heel veel dingen gewoon nog voor ze geregeld worden"*

Bij enkele proeftuinen zijn bepaalde zaken anders verlopen dan werd verwacht en dan de opdrachtgever had gewild. Daarom noemen meerdere respondenten dat duidelijke kaders van belang zijn wanneer de regie wordt 'losgelaten'. Meerdere bestuurders/opdrachtgevers gaven aan een volgende keer toch meer te gaan 'sturen' door een helder kader te schetsen, heldere doelstellingen te formuleren en voor beter verwachtingsmanagement te zorgen, zodat de ontwikkelde initiatieven meer in lijn liggen met hun wensen en verwachtingen.

*"Ik zou [...de volgend keer] minder bang zijn om toch te sturen en toch heel duidelijk te zeggen wat ik voor ogen heb, en dat dat toch een beetje de richting moet zijn die het op moet, omdat ik niet meer het vertrouwen heb om het los te laten".*

*"Ja het betekent minder werken volgens regels, maar werken binnen kaders, dus meer ruimte om zelf invulling te geven.[...] "De kaders moeten bij de start bekend zijn en de invulling moet in samenspraak met anderen gebeuren[...]"*

### **Bijsturen wanneer ongewenste ontwikkelingen ontstaan**

Het bijsturen wanneer in de proeftuin ongewenste ontwikkelingen ontstaan wordt door de respondenten het meest frequent aangegeven als hun verantwoordelijkheid (93%, zie fig. 2, bijlage A). Maar ook het stellen van kaders, zodat de plannen van de proeftuin binnen het gemeentelijk beleid passen (81%). Daarbij is flexibiliteit, het kunnen bijstellen van de koers, ook van belang.

*"Ik noem het liever een 'koers', een kader zou je ook kunnen zeggen, maar een koers biedt ook de duidelijkheid wat de richting is waar we naar toe gaan, het is dus echt een beweging die je maakt, en je kunt de koers af en toe ook nog corrigeren. Externe omstandigheden veranderen ook voortdurend, dus daar moet je dan wel wendbaar in zijn."*

*"De bedoeling [van de proeftuin] kan steeds veranderen omdat je door voortschrijdend inzicht tot andere uitkomsten kan komen"*

Uit de interviews blijkt dat het lastig kan zijn om de proeftuin bij te sturen wanneer de regie uit handen is gegeven aan andere partijen. Dan is de eigen invloed beperkt.

*"[...]dat zijn zelforganiserende teams. Dus ik kan niet tegen een team zeggen: die moet het doen of jij moet het doen [...] Ik kan het er wel met ze over gaan hebben, maar zo werkt het dus niet meer. Dat vond ik heel erg lastig in dit traject"*

Organisaties/gemeenten zien het faciliteren van de proeftuin door het beschikbaar stellen van middelen/ruimten, het zorgen dat de proeftuin de gestelde doelen behaalt en het bewaken van de kwaliteit, voortgang en haalbaarheid van de proeftuin vrijwel unaniem als hun verantwoordelijkheid (fig. 2). Gemeenten en organisaties benadrukken wel dat er voor al deze aspecten een gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat met alle partners. Zij voelen als opdrachtgever van de proeftuin wel een extra verantwoordelijkheid om de doelstellingen van de proeftuin te behalen.

### **Maken van afspraken, monitoren en borgen**

De gemeenten/organisaties voelen zich het meest verantwoordelijk voor het tevoren maken van afspraken over de gewenste resultaten van de proeftuin (83%, zie fig. 3, bijlage A), het monitoren

van deze resultaten op de lange termijn (86%) en het zorgen dat de resultaten ook na afloop van de proeftuin duurzaam worden gebruikt (96%). Aanvullend geven zij in de open antwoorden aan dat het opdoen van nieuwe kennis een belangrijke rol is van de gemeente of organisatie. Deze kennis willen zij breder uitdragen en toepassen, zodat verbeterprocessen kunnen worden ingezet. Gemeenten en organisaties willen zich committeren aan bereikte resultaten zolang deze binnen bestaande regel- en wetgeving past, maar wanneer hiervoor extra financiering of aanpassing van de wetgeving nodig is, ligt dat moeilijker (fig. 3). De gemeenten/organisaties geven daarbij aan dat zij lang niet altijd invloed te hebben op wetgeving en regelingen, en dat financiële kaders vaak al vast staan en/of beperkt zijn.

### **3.2 Knelpunten en bevorderende factoren bij de rol van de gemeente of organisatie**

#### ***Doelen en belangen van deelnemers onderling verschillend***

De meeste respondenten geven aan dat de doelen van de gemeente/organisatie overeen kwamen met die van de overige deelnemers aan de proeftuin (76%, fig. 4, bijlage A), maar dat de doelen van de deelnemers onderling wel verschillen (54%). Volgens een derde van de respondenten werkt dit belemmerend. Ook de belangen van deelnemers verschillen onderling vaak, maar dit wordt minder vaak als een belemmering gezien (fig. 4). Dit hangt wellicht samen met het feit dat het merendeel van de deelnemers hun eigen belang niet boven dat van de proeftuin stelt.

#### ***Bestaande financieringsstructuren zijn belemmerend***

Over het algemeen passen de doelen van de proeftuinen goed in het beleid van de gemeente of organisatie en hebben deelnemers vertrouwen in de gemeente/organisatie (88%, zie fig. 5, bijlage A). Ruim 40% van de respondenten geeft aan dat gemeente of organisatie en de overige deelnemers nog weinig ervaring met elkaar hebben en er een verschil in taal en cultuur bestaat, maar dit wordt vrijwel niet als belemmering gezien. Gemeente en betrokken partijen moeten soms nog wel wennen aan de nieuwe rol van de gemeente. Belangrijkste belemmeringen voor het aansturen en uitvoeren van de proeftuinen zijn het feit dat de planning niet strookt met het tijdpad van de benodigde procedures binnen de gemeente (24%).

*“Uitgangspositie van decentralisatie was goed maar beheer/ controle/regels en procedure beheersen toch vaak de agenda”*

*“Er is nooit geld en als je geld wil hebben binnen de gemeente moet je het anderhalf jaar te voren weten. Ook daarin zou flexibiliteit in organisatiestructuur en in de bureaucratie helpen”*

Ook bestaande financieringsstructuren beïnvloeden de proeftuin en zitten innovatie in de weg (30%). Doordat gemeenten per cliënt betalen is er ook weinig financiële ruimte voor innovatie. Of financiële structuren bemoeilijken de aansluiting tussen de gemeente en maatschappelijke partijen, en tussen maatschappelijke partijen onderling:

*“Innovatie gaat door alle gemeentelijke opgaven heen en structuren binnen de gemeente, maar ook tussen maatschappelijke partijen zijn daar niet op ingericht. Dat bemoeilijkt het financieren, aanjagen en monitoren van nieuwe ideeën”.*

*“Vraagstukken op de scheidslijnen voor de Zvw, Wmo en Wlz. Professionals worden betaald uit verschillende financieringsstromen. Deze stromen hebben eigen voorwaarden die mogelijk niet op elkaar aansluiten. Bijvoorbeeld veranderingen in de rol van de dementieconsulent kan invloed hebben op rol van de professionals uit andere organisaties”*

### **Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden zijn bevorderend**

Het feit dat rollen en verantwoordelijkheden duidelijk waren voor iedereen werkte in de meeste proeftuinen bevorderlijk (fig. 6, bijlage A). Zowel uit de vragenlijsten als uit de interviews komt naar voren dat verwachttingsmanagement, heldere doelstellingen en een duidelijke rolverdeling aan de start van de proeftuin van groot belang zijn. Bij een proeftuin was het bijvoorbeeld voor inwoners onduidelijk dat zij zelf de ontwikkelde plannen moesten gaan uitvoeren en niet de gemeente.

*“Terwijl de insteek was: [inwoners] gaan plannen bedenken die zij zelf uit gaan voeren. Eigen initiatief, eigen kracht, dat was natuurlijk... dat zijn de doelstellingen uit ons beleid. Er waren plannen bedacht en vervolgens ging de hele groep wachten tot dat wij dat gingen doen. Maar dat was helemaal niet de insteek. Dus die rol was heel onduidelijk voor die inwoners, blijkbaar”*

Bij een andere proeftuin was onduidelijkheid over de rol van de gemeente in de implementatiefase. Verwachttingsmanagement is dus van belang, net als het van tevoren goed helder krijgen van de opdracht en de tijd nemen om toe te lichten wat de proeftuin voor gemeenten kan betekenen en welke rol zij daarin zelf vervullen.

*“Ik had misschien nog veel meer tijd moeten stoppen in het praten met de gemeentes, om ze van te voren al te laten zien wat het eigenlijk voor instrument was, wat het betekende voor hen. Ik dacht gewoon dat dat wel vanzelf zou gaan.”*

### **Motivatie, commitment en passende doelen zijn bevorderend**

De motivatie van de betrokken beleidsmedewerker van de gemeente of organisatie zelf, het goed aansluiten van de proeftuin bij het gemeentelijk beleid en het commitment en enthousiasme van betrokken deelnemers vormen de meest genoemde bevorderende factoren. Driekwart van de respondenten noemt dit (zie fig. 7, bijlage A). In de open vragen wordt het enthousiasme ook vaak als bevorderende factor genoemd:

*“Enthousiasme van medewerkers”- “Enthousiasme van betrokkenen en de wil het te laten slagen”-“Enthousiasme van het team”- “betrokkenheid, enthousiasme van projectgroep en wijk”*

Steun en handelingsvrijheid vanuit de organisatie worden genoemd als bevorderende factor (64%, zie fig. 7, bijlage A), evenals het kennen van de lokale situatie. Als grootste belemmering worden beschikbare tijd en in mindere mate beschikbare middelen genoemd. Het kost tijd om mensen bij elkaar te krijgen, draagvlak te creëren voor nieuwe werkwijzen en deze vervolgens ook te implementeren. Het hebben van inhoudelijke kennis en het goed geïnformeerd zijn werken bevorderlijk om de proeftuin te kunnen aansturen. Enkele gemeenten en organisaties geven aan dat afhankelijkheid van (te) veel partijen en geringe invloed op de dagelijkse praktijk belemmerend werkten bij hun rol. Gemeenten en organisaties geven ook wel als belemmerende factor aan dat aan dat zij slechts kunnen sturen op hoofdlijnen en soms vooral op afstand betrokken zijn.

## 4 Wat dragen gemeenten en organisaties bij aan samenwerking?

### 4.1 Rollen en verantwoordelijkheden

#### **Gemeenten en organisaties voelen zich verantwoordelijk voor samenwerking**

De vertegenwoordigers van de gemeenten en organisaties voelen zich sterk verantwoordelijk voor de samenwerking binnen de proeftuinen (83%, zie fig. 9, bijlage A). Vrijwel alle respondenten vinden het hun verantwoordelijkheid om de verschillende initiatieven binnen een gemeente samen te brengen zodat integrale activiteiten ontstaan (ontschotten). Daarnaast geven respondenten aan zich verantwoordelijk te voelen voor samenwerking tussen formele en informele ondersteuning en voor het helpen overbruggen van tegenstrijdige ideeën of belangen van de partners binnen de proeftuin (86%). Gemeenten en organisaties streven ernaar dat de samenwerking ook na afloop van de proeftuin blijft bestaan, liefst ook buiten de specifieke proeftuin (78%). Er wordt benadrukt dat samenwerking een gedeelde verantwoordelijkheid is van alle betrokken partners, maar dat gemeenten/organisaties wel een rol kunnen spelen in het faciliteren hiervan.

*“De gemeente wil de regisseursrol actief oppakken, maar dat betekent niet dat andere partijen minder verantwoordelijkheid hebben voor de samenwerking. We verwachten ook een actieve rol van andere partijen”*

#### **Gemeenten en organisaties dragen op diverse manieren bij aan samenwerking**

Op de (open) vraag welke rol de gemeente neemt in samenwerking tussen verschillende partijen antwoorden verschillende beleidsmedewerkers dat zij samenwerking blijven stimuleren en faciliteren. Naast financiële middelen noemen de gemeenten concrete voorbeelden als het organiseren van vervolgbijeenkomsten voor de deelnemers, het vormen van werkgroepen van samenwerkende partijen en het faciliteren van een ‘kwartiermaker’ of projectleider.

*“Het hele project vraagt sowieso een aanjaagfunctie. Het is niet voor niks dat ik aan de raad voorgesteld heb er nog een kwartiermaker op te zetten. Als iedereen zijn eigen ding gaat doen, verval je zo weer in oude patronen en als dan mensen niet meer weten waar ze naar toe moeten, want JSO was hun aanspreekpunt en die is er niet meer, wat dan? Als er iets niet loopt, moeten ze wel weten waar ze terecht kunnen”*

Ook het verzorgen van ‘nieuwsflitsen’, het bijwonen van (gerichte) themabijeenkomsten en het afleggen van werkbezoeken wordt genoemd. Een van de respondenten noemt als specifiek voorbeeld dat een samenwerkingsverband van gemeenten, politie en OM (VAR) een praktische gids heeft uitgebracht voor buurtpreventieteams en gemeenten, waarin ook de onderlinge samenwerking (rol gemeenten, rol teams) beschreven staat. Tenslotte wordt aangegeven dat de gemeente inwoners stimuleert en door hun netwerk te benutten een verbindende rol kan spelen. De organisaties zeggen bij te dragen aan samenwerking door het verbinden van mensen, vrijwilligersinitiatieven en organisaties en het initiëren en/of deelnemen aan bijeenkomsten, stuurgroep of overleg met vertegenwoordigers van gemeenten en andere betrokkenen. Ook delen zij kennis en informatie in wijkbijeenkomsten of via nieuwsbrieven. De samenwerking kan tevens

worden gestimuleerd door elkaar en elkaars werkwijze en dilemma's te leren kennen en onderling af te stemmen.

*“De co-creatie die gepaard gaat met de proeftuin bevordert anders denken en anders doen, waardoor nieuwe inzichten tot andere oplossingen en initiatieven leiden.”*

#### **Samenwerking met JSO en overige partners goed beoordeeld**

De respondenten op de vragenlijsten beoordelen de samenwerking met de JSO adviseur allen voldoende (17%) tot goed (83%). De verbindende en aanjagende rol van de JSO adviseur en diens praktische aanpak worden positief genoemd. Enkele gemeenten noemen dat zij door de inzet van de adviseur meer afstand konden nemen en daardoor juist beter inzicht kregen. De samenwerking met de overige partners krijgt van een derde van de respondenten een voldoende en van 60% van de respondenten een goede beoordeling. Opgemerkt werd dat de samenwerking niet met alle betrokken partners even goed verliep.

## **4.2 Knelpunten en bevorderende factoren in de samenwerking**

#### **Gebrek aan tijd en betrokkenheid is belemmerend**

Als knelpunten voor het faciliteren van de samenwerking noemen gemeenten dat samenwerking tijd kost voor betrokken deelnemers en voor de gemeente. Het feit dat er op sommige terreinen veel spelers (organisaties in de wijk) met ieder hun eigen werkwijze en belangen zijn, kan samenwerking belemmeren. Voornaamste belemmeringen die de organisaties noemen in het bewerkstelligen van de samenwerking in de proeftuin worden genoemd tijd en werkdruk, gebrek aan kennis en ervaring en het feit dat niet alle relevante partijen voldoende betrokken waren of andere prioriteiten hadden. Wanneer met verschillende organisaties wordt samen gewerkt is de betrokkenheid en prioriteit niet bij iedereen even groot en kunnen belangen soms strijdig zijn.

*“Sinds de transitie is iedereen druk om z'n eigen organisatie weer op te bouwen, dus behoorlijk intern gericht [...]”*

#### **Onduidelijke rolverdeling is belemmerend**

Dat de rolverdeling tussen gemeente en inwoners of tussen gemeente en organisatie soms onduidelijk was werkte ook belemmerend voor de samenwerking. Wanneer professionals vanuit verschillende domeinen samenwerken is het soms de vraag wie de regie heeft en kunnen verschillen in visie en vertrekpunt de samenwerking bemoeilijken. Eén van de respondenten merkt op dat de verantwoordelijkheid voor de inbedding van de proeftuin moeilijk was te beleggen omdat iedere partij het wel belangrijk vindt maar geen eigenaar wil zijn, mede in verband met benodigde tijdsinvestering. De afstand tussen beleid en praktijk, waardoor in verschillende gremia andere gesprekken op andere abstractieniveaus worden gevoerd kunnen belemmerend werken.

#### **Wet- en (financiële) regelgeving zijn belemmerend**

Verschillende respondenten merken op dat bestaande wet en regelgeving die verkokering in stand houden en dat gemeenten wel integraal bezig zijn, maar ministeries niet. Als voorbeeld wordt genoemd een samenwerkingsverband jeugdhulp vanuit 15 gemeenten, dat met een samenwerkingsverband passend onderwijs vanuit het ministerie van onderwijs met elkaar in

overeenstemming moeten handelen. Daarnaast zijn er soms financiële structuren die de samenwerking belemmeren. Professionals worden betaald uit verschillende financieringsstromen met eigen voorwaarden die niet altijd op elkaar aansluiten. Het feit dat niet duidelijk of de werkwijze uit de proeftuin structureel gefinancierd kan worden en dus kan blijven bestaan is eveneens niet bevorderlijk voor de samenwerking. Uit de interviews bleek dat aanbestedingen en het eigen belang voor organisaties om te blijven bestaan samenwerking in de weg kan zitten:

*“Wij vinden dat aanbestedingen innovatie-dodend zijn. [...] ik [vind] het eigenlijk schandalig zoals de aanbesteding ingericht is, omdat ie juist samenwerking tegenwerkt. Als je teveel samenwerkt, geld je als één partner voor de aanbesteding en ben je de helft van het geld kwijt. Dat is absoluut een financiële prikkel om dat juist niet te doen, dus je zorgt eerst dat je het geld binnenhaalt en dan ga je eens kijken of je gaat samenwerken.[...]”*

### **Enthousiasme en prioriteit bij het belang van doelgroep zijn bevorderend**

Verschillende respondenten noemen dat het enthousiasme en de motivatie van de verschillende betrokken partijen, de contacten met elkaar, de betrokkenheid van de eigen gemeente, het hebben van gezamenlijke ambities, doelen en belangen en het delen van elkaars kennis en ervaring de samenwerking stimuleren. De nadruk leggen op de mogelijkheden die samenwerking biedt in plaats van op de problemen werkt eveneens bevorderend.

*“[De proeftuin] heeft wel samenhang gebracht tussen organisaties, dat mag je wel zeggen. En het leuke is, het heeft ook vertrouwen gebracht, want je leert elkaar kennen. [...] we gaan elkaar nu vinden, want we zijn met elkaar aan het samenwerken, [...] en vooroordelen verdwijnen. We komen meer van ‘goh, we hebben toch gezamenlijke doelen”*

Ook helpt het om het perspectief van de inwoners of cliënten centraal te stellen in plaats van het belang van organisaties of gemeenten. Als voorbeeld wordt een proeftuin genoemd waarin passend onderwijs wordt aangeboden. Daarbij moesten organisaties vanuit de zorg en onderwijs met elk hun eigen belang met elkaar samenwerken. Door te denken in het belang van de doelgroep, in dit geval leerlingen, konden de partijen elkaar beter vinden.

*“Door de doelgroep centraal te stellen en niet je eigen organisatie [realiseer je gedeeld eigenaarschap]. Daar zijn de meeste organisaties toch wel gevoelig voor, terwijl je wel een maatschappelijke betekenis hebt als organisatie: je bent er niet zomaar, je bent er voor de ander en niet voor jezelf, dus als je het daar maar steeds over hebt, over wat goed is voor de doelgroep, dan zie je dat de meeste mensen daar toch wel op inhaken.”*

### **Luisteren naar en informeren van deelnemers is bevorderend**

Respondenten noemen dat het belangrijk is om regelmatig informatie uit te wisselen en zaken te evalueren. Daarvoor kunnen het beste reeds bestaande overlegmomenten en structuren worden gebruikt. Het is van belang goed te luisteren naar wat er leeft onder de verschillende betrokkenen en daarnaar te handelen. Ook is het goed om vaker inhoudelijk terug te koppelen aan deelnemers en hen tussen de bijeenkomsten in op de hoogte te houden van vorderingen, activiteiten en doelen. Zo weten zij ook de opbrengt van eerder bijeenkomsten. Deelnemers moeten tevoren duidelijkheid hebben over de intensiteit van de gevraagde inzet en tijdsbesteding. Het is belangrijk naar iedereen heldere doelstellingen te formuleren en verwachtingen te communiceren.



## 5 Wat dragen gemeenten en organisaties bij aan burgerparticipatie?

### 5.1 Rollen en verantwoordelijkheden

#### *Gemeenten en organisaties voelen zich verantwoordelijk voor participatie*

Vijfentachtig procent van de respondenten vindt burgerbetrokkenheid (heel) belangrijk. De gemeenten en organisaties voelen zich sterk verantwoordelijk voor het betrekken van de juiste groepen inwoners bij de proeftuinen (85%, fig. 9, bijlage A) en voor de mogelijkheid dat inwoners hun wensen en ideeën kunnen inbrengen (75%). Iets meer dan de helft van de gemeenten en organisaties geeft aan dat zij de verantwoordelijk hebben dat inwoners initiatieven kunnen nemen in de proeftuin, en dat inwoners de proeftuin mee kunnen uitvoeren. Inwoners kunnen meedenken over deze uitvoering, maar minder dan de helft van de gemeenten en organisaties vindt dat inwoners hierover moeten kunnen meebeslissen (fig. 9). Gemeenten en organisaties vinden het tevens hun verantwoordelijkheid dat er rekening wordt gehouden met tegenstrijdige belangen van inwoners.

#### *Inwoners voldoende bij de proeftuin betrokken door raadplegen, informeren en mede uitvoeren*

Inwoners en cliënten worden op verschillende manieren betrokken bij de proeftuin, vooral door hen te informeren en te raadplegen, en door hen de proeftuin mede te laten uitvoeren. Zij kunnen minder vaak meebeslissen in de proeftuin (fig. 10, bijlage A). Bijna 70% van de respondenten beoordeelt de betrokkenheid inwoners/cliënten als voldoende of goed en 20% zegt dit niet te weten. Tien procent van de respondenten vindt dat inwoners of cliënten onvoldoende betrokken zijn geweest bij de proeftuin. Soms valt het betrekken van inwoners/cliënten buiten het doel van de proeftuin omdat deze zich alleen op professionals en hun werkwijze richt. Gemeenten proberen burgerbetrokkenheid te bewerkstelligen door zelf betrokkenheid te tonen, het gesprek aan te gaan met de doelgroep en betrokkenen te vragen om mee te doen. Zij gebruiken daarbij hun eigen netwerk of dat van collega's, en van bestaand gremia zoals de kerngroep Wonen, Welzijn en Zorg, participatieraad.

Door organisaties worden meer concrete voorbeelden genoemd: Professionals, studenten en vrijwilligers worden bijvoorbeeld ingezet om het initiatief (BUUV) te promoten en bij alle sociale wijkteams langs gaan om hen hierover te informeren. Betrokkenen zoals ouders, jongeren en ervaringsdeskundigen worden rechtstreeks of via professionals geïnformeerd, bevraagd en uitgenodigd voor bijvoorbeeld een expertpanel, of gerichte deelname aan pilot-projecten. Door gesprekken te voeren met de doelgroep wordt informatie verzameld als input voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van materialen en werkwijzen. Ook wordt in verschillende proeftuinen gebruik gemaakt van ervaringsdeskundigen.

*“Ik ben er steeds enthousiaster over geworden, met name ook toen ik zag hoe aansprekend dat is op het congres. Dan zit je aan tafel met een mix van zorgaanbieders, gemeenten, politici. Elke keer als daar een ervaringsdeskundige haar verhaal vertelde, maakte dat het tien keer zo sterk was dan dat ik er iets over zeg. Ik word toch gezien als een vertegenwoordiger van de organisatie met het organisatiebelang. Maar als zij het verhaal vertellen, dat hakt er gewoon in”*

## 5.2 Knelpunten en bevorderende factoren bij burgerparticipatie

### ***Niet alle burgers kunnen of willen participeren***

Gemeenten en organisaties geven aan dat het niet makkelijk is om inwoners of cliënten te betrekken. Niet iedere inwoner is gemotiveerd en kan of wil vrije tijd aan een innovatie besteden. Professionals moeten soms wennen aan het idee van cliëntbetrokkenheid en niet iedereen wil hier aan meewerken. Soms lijkt er vanuit burgers ook wantrouwen naar gemeenten te bestaan. Veel hangt af van eigen initiatieven en activiteiten van bewoners. Het is de vraag of er genoeg bewoners zijn die het initiatief willen en kunnen dragen, met name ook na afloop van de proeftuin. Het betrekken van inwoners kost tijd en is het lastig om de 'gemiddelde' inwoner/cliënt te bereiken.

*“Het risico bestaat dat alleen krachtige inwoners betrokken worden en juist niet de kwetsbare groepen”.*

Respondenten geven aan dat participatie wel eens specifieke vaardigheden vraagt. Het aanbieden van een gratis training aan inwoners of cliënten kan dan helpen.

Daarnaast geven enkele respondenten aan dat niet altijd bekend is welke typen inwoners er zijn en dat het soms moeilijk is om achter de werkelijke vraag van inwoners te komen. Het stimuleren van initiatieven in een buurt is lastig op het moment dat een organisatie minder bekend is met de inwoners. Wanneer er geen behoefte aan inwonerinitiatieven is, wordt het lastig:

*“Er moet wel een soort behoefte zijn. Dat is het met burgerinitiatieven, wij kunnen mensen niet opleggen om een burgerinitiatief te doen.”*

### ***Wensen gemeente en betrokken inwoners komen niet altijd overeen***

Het bureaucratisch proces binnen de gemeente sluit niet altijd goed aan bij de belevingswereld van burgers waardoor het lang duurt voordat inwoners antwoorden krijgen op hun vragen/wensen. Er is soms ook een inhoudelijke discrepantie tussen de wensen van de gemeente en wat betrokken inwoners willen oppakken. Dat maakt het voor gemeenten moeilijk de uitvoering van een proeftuin los te laten. Ook werd in een proeftuin gesignaleerd dat er twee vergelijkbare bewonersinitiatieven waren die elkaar in de weg zaten. Daarnaast wordt opgemerkt dat inwoners nu worden uitgedaagd om te dromen maar dat nog niet helder is hoe realistisch hun droom straks is.

*“Binnen de proeftuin is nu een schijn van gelijkheid die er in de werkelijkheid misschien niet is, omdat uiteindelijk de gemeente toch de keuzes zal maken”.*

### ***Actief naar inwoners toe gaan en met hen praten***

Respondenten geven aan dat burgerbetrokkenheid kan worden bevorderd door aan te sluiten op wat er al leeft in een wijk en daarmee op bestaande behoeften. Het helpt om persoonlijk naar mensen zelf toe te gaan en 'outreaching' te werken. Een eigen netwerk (of van collega's) en aansluiten bij bestaande (buurt)projecten, vrijwilligersorganisaties of overleggen/bijeenkomsten zijn erg belangrijk. Ook wordt JSO als verbinder genoemd. Verder is het belangrijk om tevoren de verwachtingen helder te maken en daar de tijd voor te nemen: Wat wordt er van inwoners zelf verwacht? Een concreet actieplan kan helpen. Het zit hem in goede communicatie, en 'in het praten met mensen in plaats van over hen'.

## 6 Aansluiting gemeentelijk beleid op het gebied van decentralisaties

In de tweede vragenlijst is gevraagd in hoeverre (beleids)medewerkers van de gemeenten en organisaties vinden dat de proeftuinen hebben bijgedragen aan het gemeentelijke en/of landelijke beleid op het gebied van de decentralisaties. Gemeentelijke doelstellingen zijn weliswaar specifiek voor de lokale situatie, maar liggen uiteraard in het verlengde van de landelijke doelstellingen.

### ***Te vroeg om bijdrage beleid echt te beoordelen***

Veel respondenten antwoorden dat het nog te vroeg is om echt te beoordelen of de proeftuin aan de gemeentelijke doelstellingen heeft bijgedragen. Proeftuinen zijn soms erg klein of nog maar net opgestart waardoor met name gemeenten nog afwachtend zijn ten aanzien van de resultaten. De respondenten kijken dan vooral naar concrete resultaten als kosten of aantal inwoners dat betrokken is geweest bij de proeftuin. Ontwikkelingen of voorzieningen moeten soms nog bekender worden om echt succesvol te zijn, en er worden regelmatig zorgen geuit rond de borging van de resultaten. Maar respondenten noemen toch al wel verschillende positieve bijdragen.

### ***Betrokkenheid en participatie inwoners en cliënten verhoogd***

Verschillende respondenten geven aan dat burgers meer betrokken worden in beleid en ontwikkelingen, wat een belangrijke doelstelling is van het nieuwe beleid. Lokale partners vinden het prettig om betrokken te worden bij beleid en plannen, en het inzicht dat gezamenlijke doelen worden nagestreefd door inwoners en gemeente verbetert het onderlinge begrip en de samenwerking. Verschillende respondenten geven aan dat er in de proeftuinen aandacht en ruimte is voor burgerinitiatieven en dat de gemeente de uitvoering van deze initiatieven ondersteunt, of ideeën en wensen van inwoners opneemt in beleids- en uitvoeringsplannen. Mensen worden hierdoor geactiveerd, voelen zich gehoord en serieus genomen. Wel merken respondenten op dat het moeilijk is om mensen echt te activeren en te betrekken, zeker de meer kwetsbare groepen. Respondenten geven ook aan dat in proeftuinen de sociale samenhang en de onderlinge betrokkenheid is vergroot, er meer informele ondersteuning in de wijken is voor (toekomstige) kwetsbare mensen, meer burenhulp en dat meer mensen in de buurt vrijwilliger zijn geworden. Hierdoor zou in de toekomst mogelijk minder professionele hulp en ondersteuning nodig zijn.

### ***Integrale samenwerking***

Op de vraag of de proeftuinen aansluiten bij het landelijk beleid op het gebied van de decentralisaties noemen meerdere gemeenten en organisaties dat er wordt gewerkt aan integrale samenwerking waarbij professionals uit verschillende sectoren samenwerken. Naast professionals worden ook bijvoorbeeld ouders en jongeren zelf of vrijwilligers en/of ervaringsdeskundigen uit het netwerk van de jongeren betrokken, om de ondersteuning dichtbij en op maat te kunnen bieden. Verschillende respondenten geven aan dat de samenwerking tussen verschillende professionals vanuit zorg en sociale domein tot stand is gekomen, net als de samenwerking tussen formele en informele zorg en dat er een beter samenspel is tussen burgers en overheid.

### ***Zorg en ondersteuning die aansluit bij behoeften***

Het praten met de doelgroep in plaats van over de doelgroep wordt in verschillende proeftuinen

als belangrijke verandering gezien. In een aantal proeftuinen worden eigen ideeën en wensen van jongeren (en hun ouders) nadrukkelijk meegenomen in de besluitvorming over passende zorg. Er wordt naar gestreefd de zorg beter aan te laten sluiten bij de wensen en behoeften van de doelgroep, en de eigen verantwoordelijkheid wordt hiermee gestimuleerd. Door burgers, professionals en gemeenten met elkaar in contact te brengen en de behoefte aan ondersteuning bij inwoners zelf in kaart te brengen wordt getracht vraag en aanbod te matchen.

### ***Investeren in eigen kracht, focus op preventie***

Als aansluitend bij het landelijke beleid wordt genoemd het investeren in eigen kracht, en het versterken van het eigen netwerk of, in geval van jeugd, het pedagogisch klimaat (ouders, buurt en onderwijs). Door de eigen kracht van inwoners en hun netwerk te versterken en professionele hulp tijdig toegankelijk te maken is er meer focus op preventie en langer thuis wonen, en op voorkomen van zwaardere zorg en ondersteuning. Tevens is in verschillende proeftuinen sprake van het in kaart brengen van (toekomstige) zorg- en ondersteuningsbehoefte om zo beter in te kunnen zetten op preventie van dure zorg, en op het tijdig inkopen van gepaste en toegankelijke ondersteuning.

### ***Veel proeftuinen voldoen aan verwachtingen***

Volgens 21 respondenten heeft de proeftuin aan de verwachting voldaan. Genoemde successen zijn betere samenwerking tussen professionals, gemeenten en inwoners, en informele netwerken die zijn gevonden. De proeftuin bleek heel praktisch en er is goed duidelijk geworden wat wel en niet werkt, bevorderende en belemmerende factoren kwamen aan het licht en er is ervaring opgedaan. Veel respondenten merken op dat het te vroeg is om de resultaten echt te beoordelen, maar vinden dat een goede start is gemaakt en hebben vertrouwen in komende resultaten.

*“Alhoewel we er nog niet zijn en de uitrol [...]nog in volle gang is ben ik tevreden met de huidige opbrengst.[...]” -“Het is een proces wat in opbouw is en nog veel kan gaan opleveren in de toekomst”- “Concrete resultaten worden op de komende bijeenkomst verwacht” -“ De tijd waarin de proeftuin is uitgevoerd was te beperkt om nu te kunnen zien wat de resultaten zijn” - “Spannend is nu wel kunnen we dit voldoende borgen - “resultaten zijn er nog niet, maar de opkomst en bijdragen van bewoners hebben mij aangenaam verrast”*

Negen opdrachtgevers geven aan (nog) niet tevreden te zijn met de resultaten, de proeftuin verkeerd soms nog te veel in een ‘proefstadium’. Eén respondent verwoordt het als volgt:

*“Ik ben nog lang niet tevreden. Ik ben pas tevreden als het echt werkt zoals we ons voor ogen hadden en we zijn gewoon nog niet zover. Ik ben tevreden als ook de wijkteams denken dat dit een goed instrument is waar ze iets mee kunnen. Als professionals elkaar nog veel meer opzoeken en dat niet allemaal via de lijnen van een hiërarchische organisatie hoeft te gaan. Dan ben ik pas tevreden”.*

Vier respondenten geven aan dat de proeftuin niet aan hun verwachtingen heeft voldaan. Zij hadden concretere resultaten verwacht en een afgerond geheel terwijl de proeftuin bij afronding pas ‘halverwege’ was. Soms bleken dingen ingewikkelder te zijn dan verwacht of werden niet alle relevante inwonersgroepen of te weinig gemeenten betrokken. Vijf respondenten vinden het te vroeg om deze vraag te beantwoorden. Succes hangt dan bijvoorbeeld af van de vraag of het initiatief door zal blijven gaan en of gemeente financieel zal bijdragen.

## 7 Borging resultaten

### **Ontbrekende financiering belemmert borging**

In de open antwoorden van de vragenlijsten en in de interviews komt veelvuldig naar voren dat borging van de uitkomsten en resultaten uit de proeftuin op lange termijn nog een aandachtspunt is, en door gemeenten en organisaties 'spannend' wordt gevonden. Borging is onder andere afhankelijk van financiën en van het enthousiasme van betrokkenen om de innovatie voort te zetten. De vraag die respondenten stellen is wat er met de innovaties gebeurt als de praktische en financiële ondersteuning wegvalt. Daarbij merken zij op dat het logischer zou zijn geweest zijn geweest als er in de eerste jaren van de decentralisatie extra geld zou zijn geweest in plaats van minder, omdat transities nu eenmaal met investeringen gepaard gaan.

*"[...]..ik zou heel graag de proeftijd voortzetten omdat er nog veel moet gebeuren. Helaas ontbreken daarvoor de financiële middelen"*

*"Wie betaalt als de pilot is afgelopen en succesvol gebleken de voorziening? Daar moet het gesprek overgaan met gemeente en schoolbesturen. [...] Blijft de voorziening bestaan?" [...]*

Integrale samenwerking is een van de speerpunten van de proeftuinen en het resultaat van een proeftuin kan zijn dat er nieuwe samenwerking tot stand is gebracht. Financiële onzekerheid en onzekerheid van aanbestedingen kan die samenwerking volgens de respondenten op de lange termijn bemoeilijken en de borging van resultaten belemmeren.

*"[...]het feit dat je niet weet wat het nieuwe organisatieplaatje is, [...], dat ook de [naam gemeente] op een andere manier zorg gaat inkopen met een aanbesteding, dat daarbinnen partners waarmee we afspraken hebben gemaakt, hun positie heroverwegen. Dat betekent ieder jaar de feitelijke rol van partners en onszelf kan veranderen".*

### **Rollen en verantwoordelijkheden in borging moeten tijdig helder zijn**

Omdat de resultaten van de proeftuinen nog niet overal bekend zijn, is de borging ervan ook nog onduidelijk. Enerzijds moet bekend zijn of een bepaalde methodiek of instrument werkt, alvorens men er voor kiest om hiermee door te gaan. Anderzijds moet het gesprek over borging ook niet pas na afloop van de proeftuin worden gevoerd, maar dat kan dit beter als de deelnemers nog actief betrokken zijn:

*"..eigenlijk moet je eerder het gesprek aangaan over hoe dit te borgen. Daardoor hadden we het misschien iets handiger kunnen doen, door een bijeenkomst te hebben om af stemmen wie zich verantwoordelijk voelt om 'het vuurtje aan te houden"*

Voor de borging is het volgens respondenten van belang dat al in een vroeg stadium helder is wie welke rol in de proeftuin gaat vervullen. Daarbij moet helder zijn of een gemeente of organisaties de initiatieven gaat implementeren, of dat het de bedoeling is dat inwoners dit zelf doen. Voor dit laatste is dan van belang dat burgers zich hiervoor verantwoordelijk voelen en er het belang van in

zien:

*“Het belangrijkste van deze methodiek is dat de burgers zich eigenaar gaan voelen van het systeem. Als dat gaat plaatsvinden en dat vindt ook plaats, op een aantal plekken [...], dan is het eigenlijk al geborgd. Ik kan het niet borgen, het zijn eigenlijk de wijkbewoners zelf”*

Enkele respondenten vragen zich ook af of inwoners of cliënten hier zelfstandig toe in staat zijn en het is soms de vraag hoe en of ontwikkelde initiatieven in de proeftuin door zullen gaan.

*“Het hele project vraagt sowieso een aanjaagfunctie. Het is niet voor niks dat ik aan de raad voorgesteld heb er nog een kwartiermarker op te zetten. Als iedereen zijn eigen ding gaat doen, verval je zo weer in oude patronen en als dan mensen vanuit het ambassadeursnetwerk niet meer weten waar ze naar toe moeten, want JSO was hun aanspreekpunt en die is er niet meer, wat dan? [...].. als er iets niet loopt, moeten ze wel weten waar ze terecht kunnen”*

### **Niet alles op gemeenteniveau borgen**

Een enkele respondent stelt dat het ook nog een belangrijk punt is op welk niveau voor specifieke doelgroepen de zorg en expertise moet zijn geborgd. Niet elke gemeente krijgt te maken met dezelfde specifieke doelgroepen die ondersteuning nodig hebben en voor minder vaak voorkomende groepen zou landelijke expertise nodig zijn:

*“[...] Gemeenten betalen niet mee aan landelijke expertise. Je zit tussen de verschillende systemen in. Daarom vinden wij dat VWS, ook al is die decentralisatie een feit, wel een rol moet hebben om die expertise te borgen op landelijk niveau”*

Samenvattend bestaan er op het gebied van borging van de resultaten van de proeftuin eigenlijk meer vragen dan antwoorden. Daarbij spelende vragen zijn: zullen nieuwe samenwerkingen stand houden? Wie heeft hierin verantwoordelijkheid en neemt hierin het voortouw? Zullen burgerinitiatieven zich ontwikkelen van idee naar concrete actie? En wat is hiervoor nodig?

## Bijlage A Grafieken

Fig. 1 Rol van gemeenten en organisaties in bepalen doelstelling, werkwijze en uitvoering (percentages; N=36)

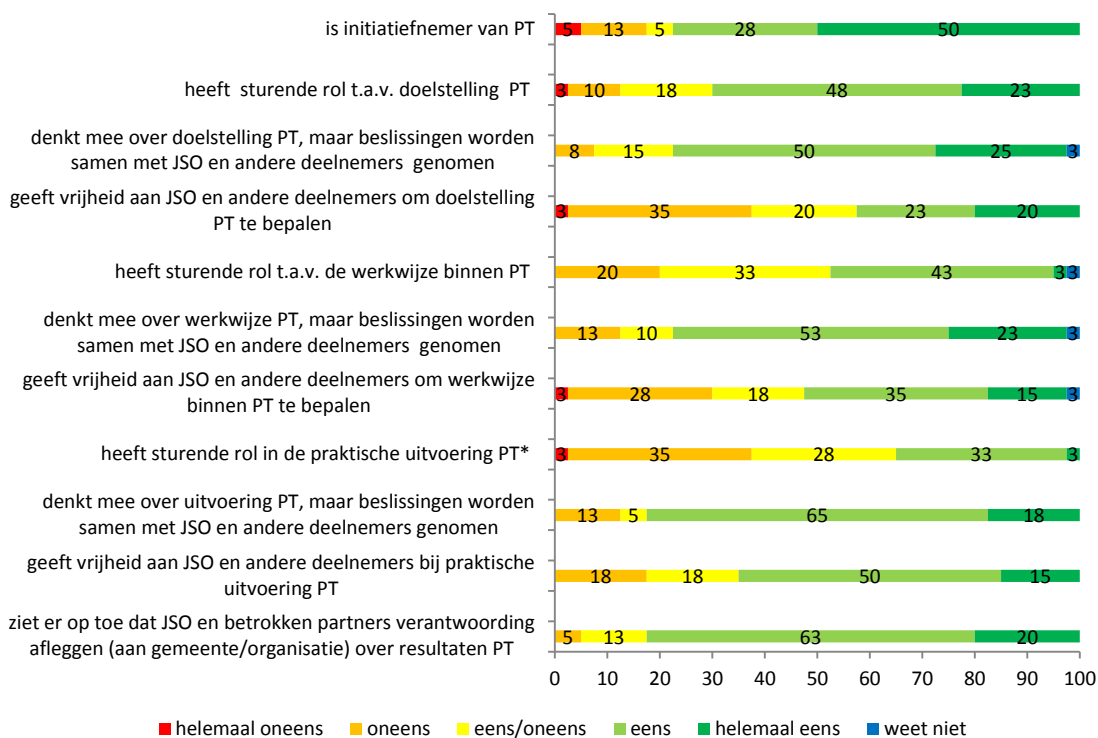


Fig. 2 Rol van gemeenten en organisaties in inhoud/uitvoering van de proeftuin (perc.; N=36)

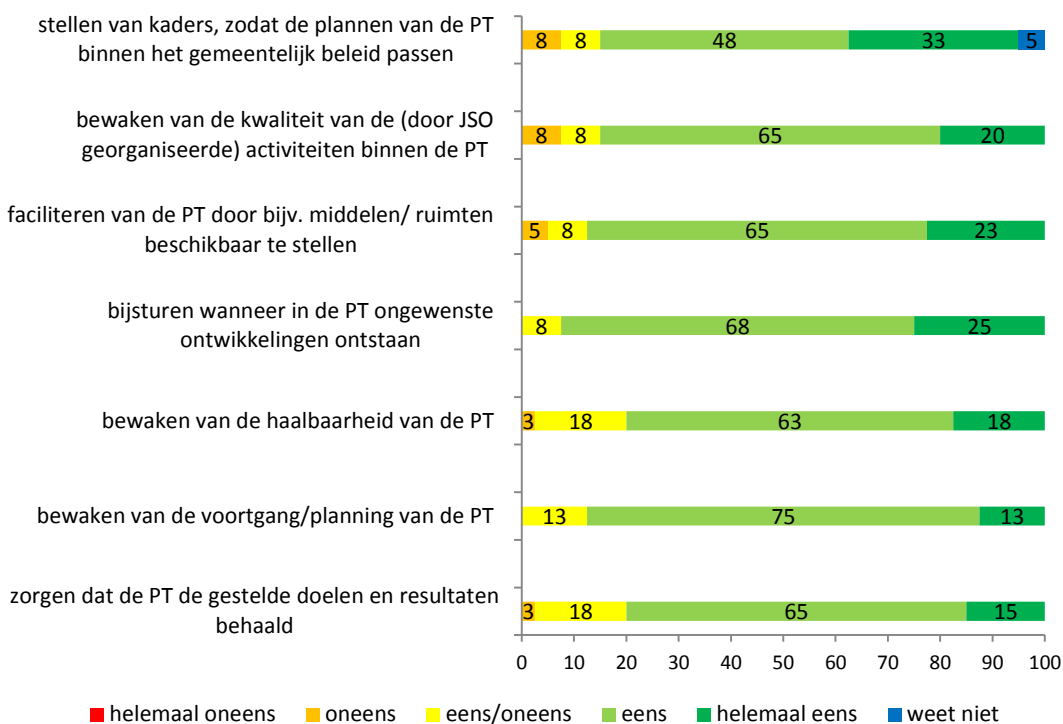


Fig. 3 Rol in uitkomsten en resultaten proeftuin (percentages; N=36)

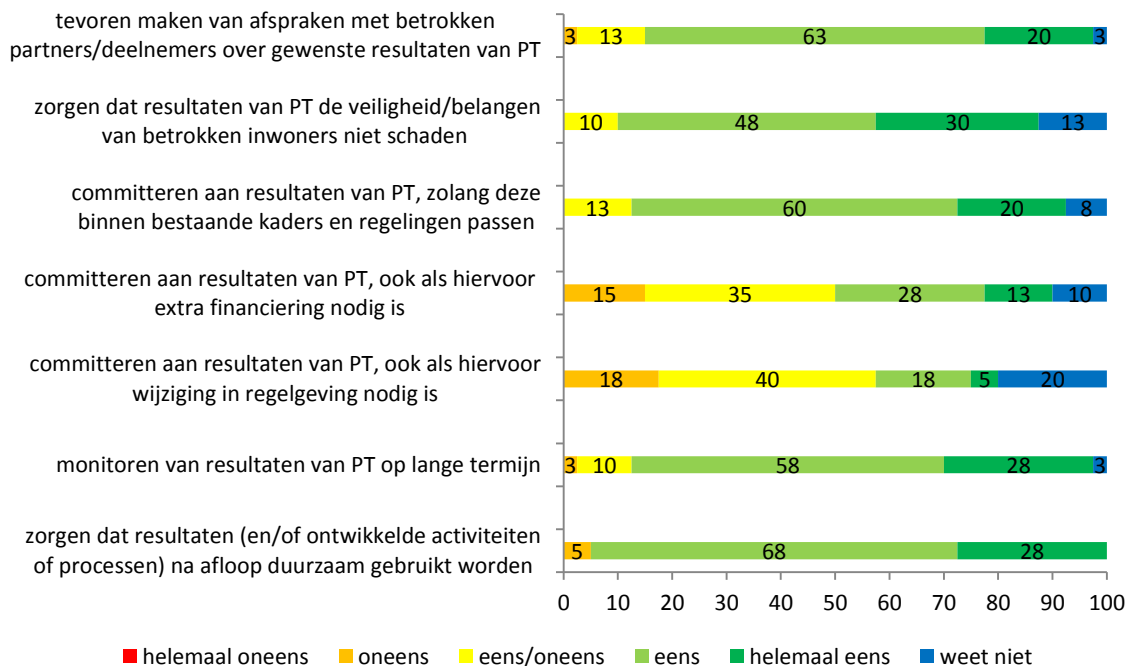


Fig. 4 Doelen, visie en belangen proeftuin (percentages; N=33)

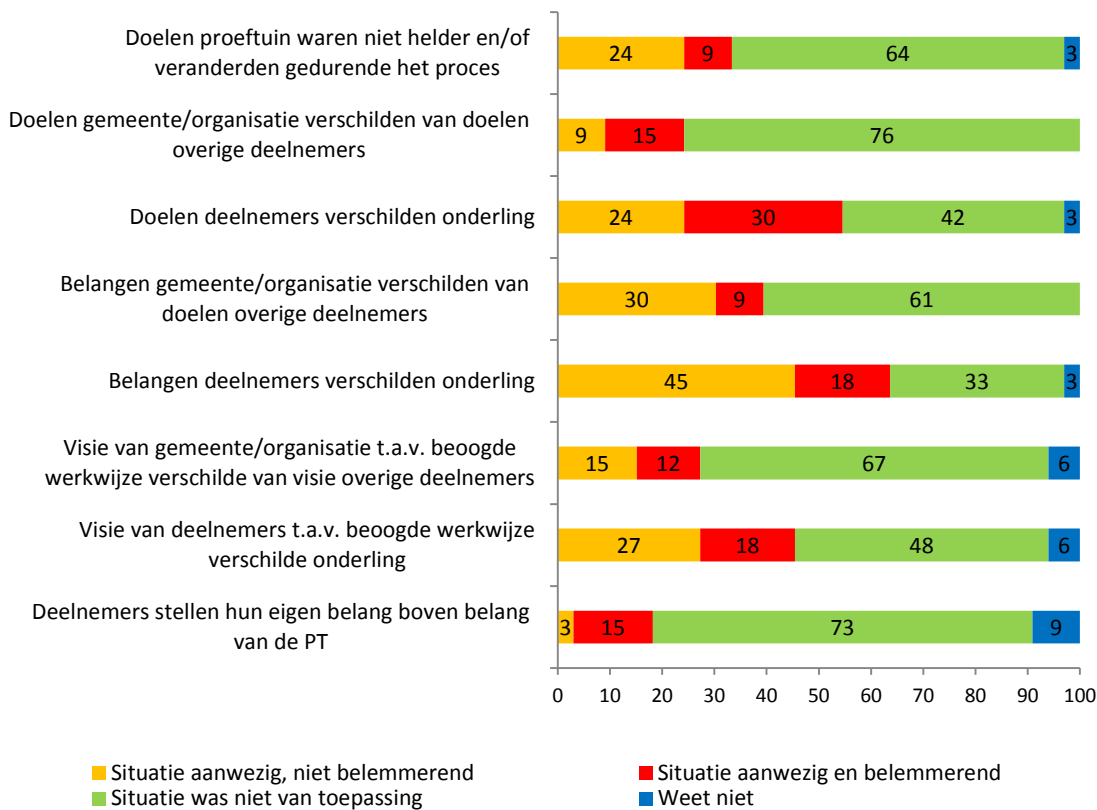




Fig. 5 Aansluiting structuren gemeente/organisatie en proeftuin (percentages; N=33)

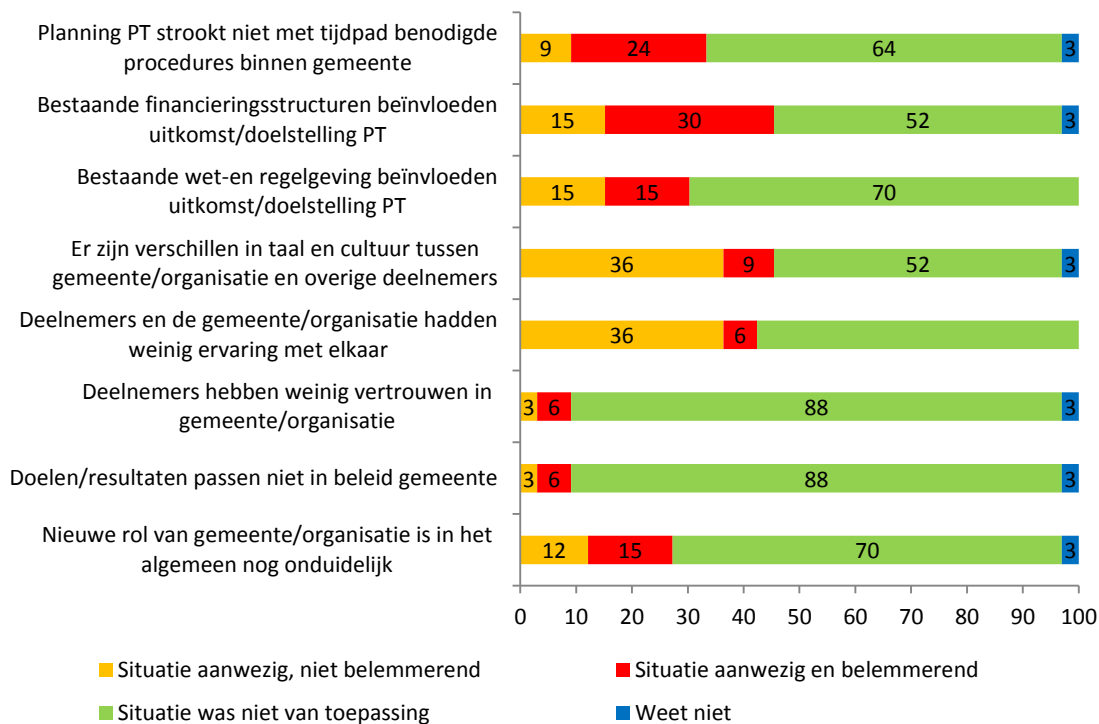


Fig. 6 Helderheid van rollen en verantwoordelijkheden in proeftuin (percentages; N=33)

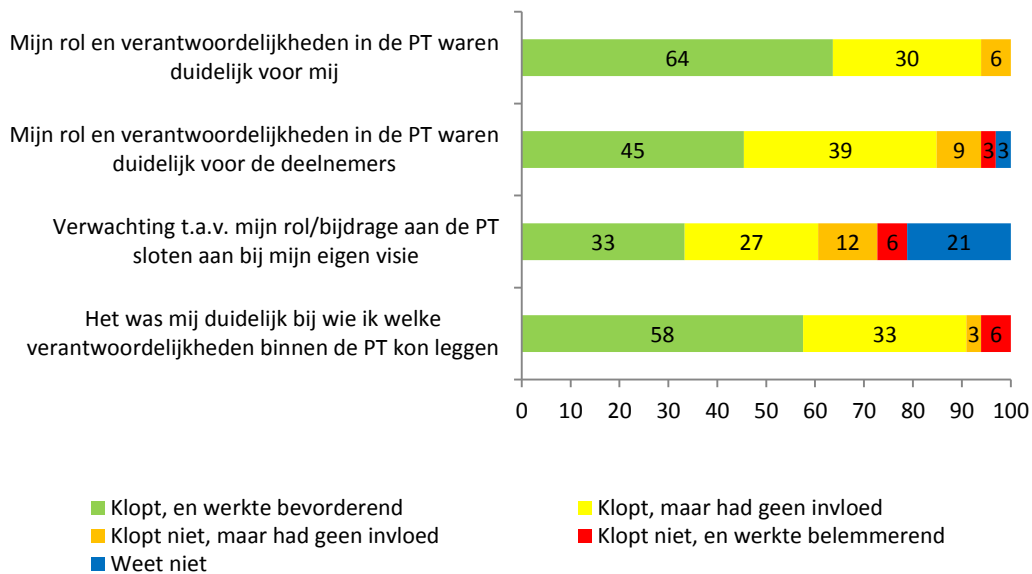


Fig. 7 Bronnen en ondersteuning (percentages; N=33)

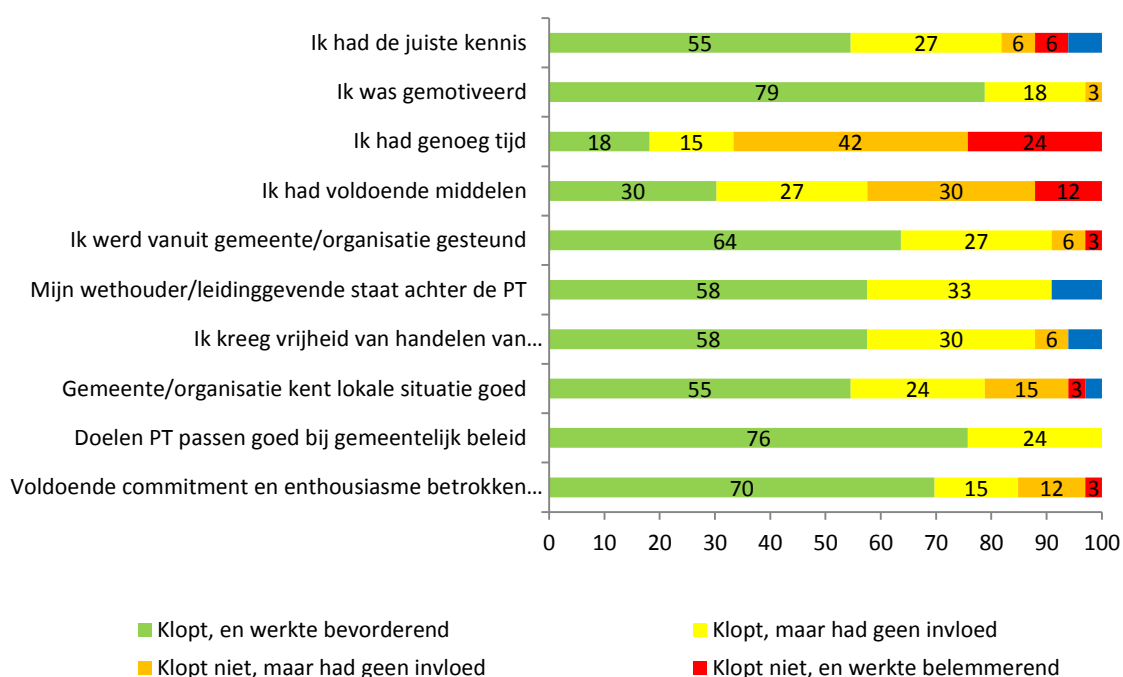


Fig. 8 Verantwoordelijkheid gemeenten/organisaties in bewerkstelligen samenwerking (percentages; N=36)

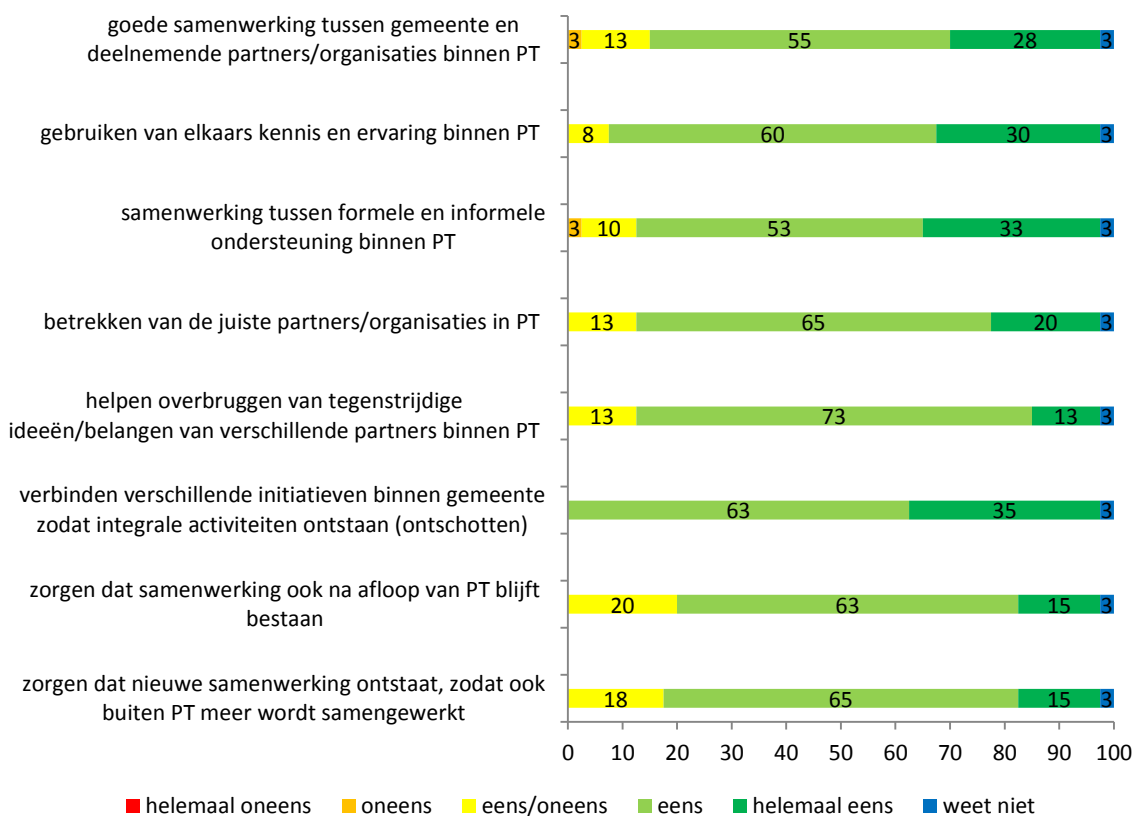


Fig. 9 Verantwoordelijkheid gemeenten/ organisaties in betrokkenheid inwoners/cliënten (percentages, N=36)

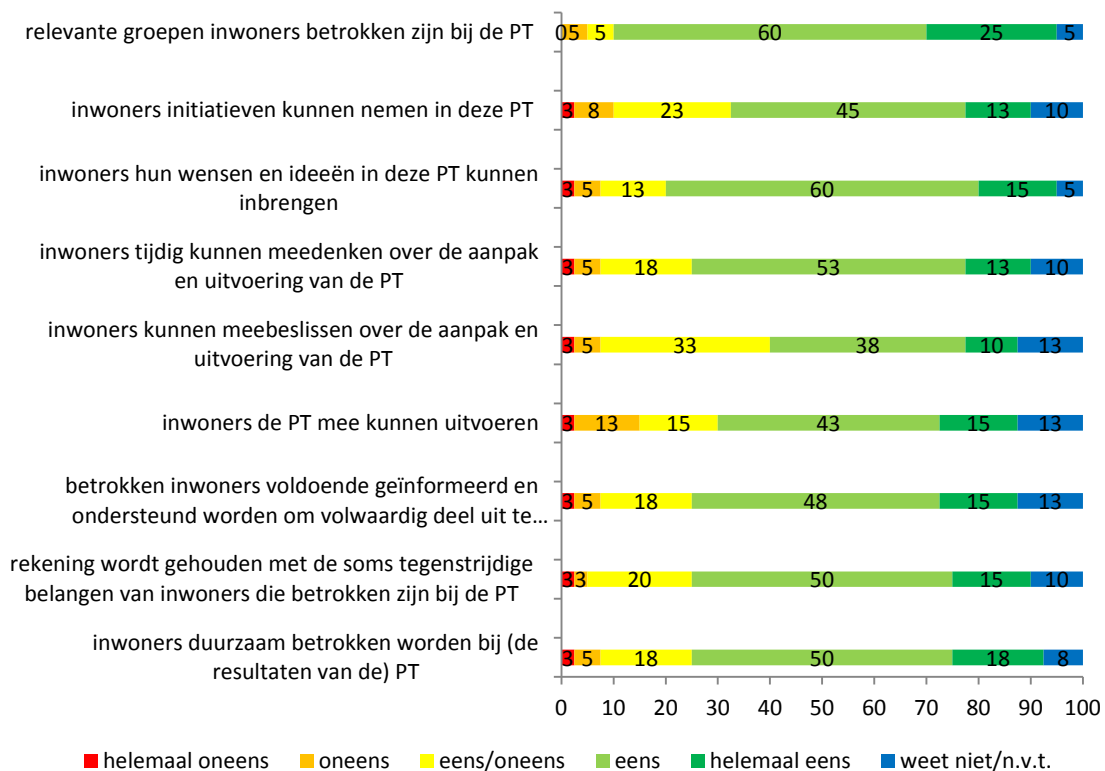


Fig. 10 Vormen van inwoner/cliënt betrokkenheid bij de proeftuin (percentages, N=33)





## Bijlage B Overzicht proeftuinen

- 1 Preventie vroegsignalering Goeree-Overflakkee
- 2 Goeree-Overflakkee: leefbaarheid en vitaliteit
- 3 Goeree-Overflakkee: Dashboard
- 4 Innovatieagenda Rijswijk
- 5 Lansingerland 'Zo zelfstandig mogelijk wonen/ leven
- 6 Preventieloket en implementatie BUURboek Holland-Rijnland
- 7 Samenwerken in de wijk aan positieve gezondheid van ouderen
- 8 Jong ouderschap en onbedoeld zwangerschap (JOOZ)
- 9 Verbetercyclus jeugd Haaglanden
- 10 Interactief preventief jeugdbeleid middels de Transitiearena
- 11 Doorontwikkeling WWZ in de Hoeksche Waard
- 12 De Kracht van Krimpen vanuit autisme bekeken
- 13 Duurzaam versterken van eigen kracht : Het begint bij mij!
- 14 Kleuters in Delfshaven (KID)
- 15 Sociale netwerken en (digitaal) buurtplatform BUUV
- 16 Inzet ervaringsdeskundigheid (ExpEx) Midden Holland
- 17 Aanpak overlast gevende jeugd in de wijk door het jeugd preventieteam
- 18 Transformatie Mantelzorgondersteuning Leidschendam-Voorburg
- 19 KICK Vroegsignalering door verbinding Pak Je Kans en wijkteams
- 20 Duurzame formule voor (thuisloze) jonge moeders en andere jongeren
- 21 Inwoners aan zet in eigen kern of buurt
- 22 Pact Goeree Overflakkee 2.0
- 23 Aanpak kinderen en armoede Papendrecht
- 24 JouwZorg Rotterdam - Een alternatief voor JeugdzorgPlus
- 25 Handelingsperspectieven LHBT beleid
- 26 Samenwerkings- en matchingsmodel Sociaal Domein
- 27 Ouders aan zet in de Halt-straft
- 28 Buurtfunctie Zeeheldenbuurt
- 29 Less is More
- 30 Nieuw Gasthuis-inclusief Wonen
- 31 WIJ-coöperatie Vlaardingen
- 32 Ervaringsdeskundigheid als schakel in het bereiken van jongeren
- 33 Ervaringsdeskundige ExpEx in jeugdhulp Rotterdam
- 34 Meetlat Sociaal Domein 2.0
- 35 BuurtPreventiePLUS, samen breed signaleren
- 36 Een goede en veilige start in de buurt

### Niet geëvalueerde proeftuinen

Krachtpatzers Delft  
Programma Groen en Gezond  
De waarde van 'de Rotterdamse Munt'  
Sluitende aanpak Participatiewet – Wmo  
KICK Vroegsignalering door verbinding Pak je Kans en wijkteams

Eindgoed, Strandgoed

De Balijhoeve

Realiseren van sociaal-maatschappelijke doelen met ruimtelijke oplossingen

## **Bijlage C    Beleidsreconstructie decentralisaties**

**C.J. Leemrijse**  
**T. Schoenmakers**

Het programma Kwaliteit van de Samenleving (KvdS) [4] probeert een bijdrage te leveren aan de transitie in het sociaal domein. Om te begrijpen in welke context deze proeftuinen zijn opgezet en uitgevoerd, wordt in deze bijlage een reconstructie gegeven van het beleid en de centrale ideeën en doelen van de landelijke decentralisaties. Omdat geen van de geëvalueerde proeftuinen betrekking had op werk en inkomen, wordt de participatiewet niet in detail besproken.

### ***Drie samenhangende decentralisaties***

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor extramurale ondersteuning, begeleiding en verzorging van hun inwoners. Verschillende taken van de Jeugdzorg zijn verder gedecentraliseerd en vallen nu onder verantwoording van de gemeente. De AWBZ is ingeperkt tot een landelijke voorziening voor intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg, en in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is de gemeente nu verantwoordelijk voor persoonlijke verzorging zolang dit onderdeel is van de begeleiding in het dagelijks leven en er geen lichamelijke hulp aan te pas komt. Met het in werking treden van de participatiewet is de gemeente verantwoordelijk voor de begeleiding van mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben. Een belangrijk doel van deze drie decentralisaties is dat de gemeente in staat wordt gesteld een integraal en samenhangend beleid te voeren op het gebied van het sociaal domein [9].

Deze wijzigingen behelzen méér dan een bestuurlijke en financiële operatie, waarin alleen maar verantwoordelijkheden overgaan van de centrale naar lokale overheden (transitie). Omdat er sprake is van een groot aantal interacterende spelers en netwerken kan er niet één nieuwe structuur worden opgezet, maar moet een nieuwe werkwijze gevonden worden (transformatie). Transitie betreft het veranderen van het 'stelsel' van regels, wetten en financiële structuren, om tot een nieuwe situatie te komen. De drie transitie (Jeugdwet, Wmo, participatiewet) richten zich daarbij op verschillende doelgroepen zoals jongeren en hun ouders, mensen met chronische aandoeningen en beperkingen, ouderen, langdurig werklozen, werknemers van sociale werkplaatsen. De transitie hebben gemeenschappelijke doelen: transformatie en efficiëntie. Bij transformatie gaat het om een andere manier van werken, om de zorginhoudelijke vernieuwing. Transformatie wil zeggen dat er een andere cultuur ontstaat bij instellingen en professionals, en vooral ook dat burgers/cliënten, professionals, instellingen en gemeenten anders met elkaar omgaan [10]. Een verandering in verantwoordelijkheden, bevoegdheden en werkprocessen. Daarmee kan de echte vernieuwing op gang komen.

### ***Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid***

Twee belangrijke samenhangende en overkoepelende doelstellingen van de decentralisaties zijn het verhogen van de participatie van burgers en het versterken van hun zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. De overheid streeft naar een samenleving waarin alle mensen naar

vermogen participeren op het gebied van betaald werk, het actief meedoen aan de maatschappij, het hebben van sociale contacten en het doen van vrijwilligerswerk.

Een veel gehoorde klacht over de traditionele vormen van zorg en ondersteuning was dat deze te veel verzorgend en te weinig activerend zouden zijn. Na de decentralisaties is het wanneer mensen hulp nodig hebben de bedoeling dat eerst het eigen sociale netwerk wordt ingeschakeld (zelfredzaamheid). Pas wanneer mensen hun problemen niet met behulp van hun eigen, informele netwerk van familie, vrienden of buren kunnen oplossen, zorgt de overheid voor formele ondersteuning. Dit betekent dat er veel van mantelzorgers en vrijwilligers in de (omgeving van) mensen wordt verwacht. Temeer omdat een andere belangrijke overkoepelende doelstelling dat er meer zorg en ondersteuning plaats vindt in de goedkopere nulde of eerste lijn en minder in de duurdere gespecialiseerde tweede lijn. De overheid wil als het ware 'ontzorgen' door meer nadruk te leggen op preventie (in de nulde en eerste lijn) en minder op specialistische zorg. Mensen moeten langer zelfstandig thuis wonen. Dit vraagt een omslag van burgers en (zorg)professionals, die van zorgend naar activerend en stimulerend werken moeten gaan.

### ***Samenwerking tussen (zorg)professionals en informele hulp***

Een andere klacht was dat de traditionele zorg en ondersteuning te veel op het individu was gericht en te weinig op het sociale systeem om een individu heen. Ook was ondersteuning veelal gericht op één levensgebied en niet op de samenhang daartussen. Zorg en ondersteuning waren daardoor versnipperd en er was een (bureaucratische) veelheid aan regels, wetten en financieringssystemen. Doordat met name bij gezinnen problematiek vaak op meerdere terreinen voorkomt hebben zij dus vaak met verschillende hulpverleners te maken [11]. Een doelstelling van de decentralisaties is dan ook dat gemeenten een geïntegreerd en samenhangend beleid voeren door te streven naar één gezin, één plan, één regisseur.

Door de ondersteuning meer integraal (in synergie) aan te bieden moet voorkomen worden dat hulpverleners langs elkaar heen werken en kan het aanbod van zorg en ondersteuning meer op maat zijn. Afwenteling tussen verschillende regelingen wordt bovendien minder aantrekkelijk doordat regelingen en budgetten worden samengevoegd (zoals bijvoorbeeld Wajong en Wet Werk en Bijstand en verschillende regelingen binnen de jeugdzorg) [12]. Ook budgetten worden samengevoegd zoals re-integratiebudget en begeleidingsbudget. Op deze manier zullen 'schotten' in de zorg en tussen verschillende domeinen kunnen verdwijnen en de bureaucratie afnemen. Dit vraagt een andere manier van samenwerken van professionals onderling, maar ook van professionals en mantelzorgers en vrijwilligers. Bij deze samenwerking zal de vraag en de behoefte van de cliënt centraal moeten staan en moeten de betrokkenen als één team aan de oplossing werken. De manier waarop deze samenwerking vorm krijgt wordt aan gemeenten, professionals en burgers overgelaten. Wijkteams spelen hierin een belangrijke rol maar er kunnen ook andere en nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan.

### ***Burgerparticipatie***

Doordat Het Rijk de gemeenten vrijheid geeft bij de invulling van de doelstellingen van de transformaties kunnen zij beleid op maat maken en beter aansluiten op lokale omstandigheden. De gemeente kent haar burgers het beste en kan daarom beter bijdragen aan een bloeiende lokale samenleving met veel initiatieven van burgers en vanuit de civil society [13]. Daarvoor moet de gemeente in contact treden met zijn burgers en de rol van burgers moet veranderen. Zij zijn "niet langer klanten van voorzieningen, maar eigenaren van (onderdelen van) de publieke zaak. Hun positie in de besluitvorming over zorg- en dienstverlening verandert van consument tot producent,



van passief naar actief” [14, 15]. Met andere woorden, burgerparticipatie is belangrijk. De gemeente kan zelf de vorm van burgerparticipatie bepalen. Op de website [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl) staan vele werkvormen, zoals een ‘burgerjury’, creatieve sessies, een debatwedstrijd, internetdiscussies, adviesraden of een discussiecafé. Om de effectiviteit en het bereik van burgerparticipatie te vergroten is het ontwikkelen van wederzijdse vertrouwensbanden tussen gemeente en burgers van belang. Burgers moeten hun bijdrage terug kunnen zien. De drempel om te participeren moet laag zijn, ook voor kwetsbare burgers. Bovendien is het goed om vanuit de gemeentelijke organisatie burgerparticipatie te verankeren zodat niet meer alleen het handhaven van wet- en regelgeving en het beheersen van beleidsuitkomsten leidend zijn [16].

### **Bezuinigen**

Hoewel vaak inhoudelijke argumenten naar voren worden gehaald om het nieuwe beleid toe te lichten, was de belangrijkste aanleiding voor de overheid voor de decentralisaties in het sociaal domein dat de ondersteuning voor (kwetsbare) burgers financieel onhoudbaar werd. Bredewold e.a. (UVA, juni 2016) formuleren het als volgt: “Bezuinigingen zijn de aanjager van deze herziening maar de argumentatie is inhoudelijk”. De assumptie van het beleid is dat door taken op gebied van Jeugd, Zorg en Participatie samen te brengen bij de gemeente en deze de vrijheid te geven in de manier waarop zij deze taken vormgeeft, de zorg goedkoper wordt, dichter bij de burger komt, meer vraaggericht en meer geïntegreerd plaats kan vinden [17].

Hieronder worden de drie decentralisaties apart en in meer detail besproken.

### **Jeugdwet**

#### **Aanleiding**

De jeugdzorg kenmerkte zich door sterk gefragmenteerde zorg die geboden werd volgens verschillende voorzieningen en wettelijke kaders. Vaak waren meerdere professionals tegelijk betrokken bij een gezin en was er onvoldoende samenwerking. Preventief lokaal jeugdbeleid, jeugdwelzijn, jeugdgezondheidszorg (onder meer uitgevoerd door consultatiebureaus, thuiszorg en GGD) en (pedagogische) ondersteuning van lichte opvoedingsvragen waren taken van gemeenten. Specialistische zorg werd op provinciaal of landelijk niveau geïndiceerd en gefinancierd. Door toenemend gebruik van gespecialiseerde hulp stegen de kosten van de jeugdzorg, maar doordat gemeenten daar weinig van merkten was de prikkel om lokale preventie en vroeg-interventie te versterken niet groot [18].

#### **De nieuwe Jeugd wet**

Voorwaarden/assumpties om de doelstellingen van de nieuwe Jeugdwet te bereiken

De nieuwe Jeugdwet omvat alle voorzieningen die voorheen in aparte wettelijke kaders waren geregeld, zoals: de jeugdbescherming, jeugdreclassering, gesloten jeugdzorg (jeugdzorgPlus), geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ) en de zorg voor jeugd met een lichte verstandelijke beperking (LvB)<sup>1</sup> [19]. Het doel van de herziening van het stelsel is om het jeugdbeleid en de hulp- en ondersteuningsvoorzieningen efficiënter en effectiever te maken.

Het nieuwe stelsel is in te delen in basisvoorzieningen, preventie, eerstelijns en intensieve hulp [20].

**Basisvoorzieningen:** kinderopvang, scholen, sportvoorzieningen, stagevoorzieningen.

<sup>1</sup> Voorheen waren jeugd-GGZ en de zorg voor jeugd met LvB provinciaal (geïndiceerde) vormen van zorg.

Professionals en vrijwilligers die daar werken zijn belangrijke mede-opvoeders van jeugdigen en leveren hiermee een belangrijke bijdrage aan het gewoon opgroeien van jeugdigen.

**Preventie:** zowel landelijke voorlichtingscampagnes, jeugdgezondheidszorg, voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en programma's op school, als individueel gerichte preventie vanuit de eerstelijns.

**Eerstelijns- of basiszorg:** signalerings-, ondersteunings- en adviestaken van de jeugdgezondheidszorg (consultatiebureaus, thuiszorg, GGD), wijkteams, centra voor jeugd en gezin, huisartsen.

Er liggen veel belangrijke taken bij deze eerstelijns. Naast signalering wordt lichte vroegtijdige hulp- en ondersteuning geboden door advisering en lichte ambulante zorg voor veel voorkomende zorg- en opvoedingsvragen. Daarnaast moet vanuit deze eerste lijn (tijdig) worden gesignaleerd wanneer deze lichtere hulp ontoereikend is en er behoefte is aan gespecialiseerde hulp.

De coördinatie, alsmede de op- en afschaling van deze hulp vindt plaats vanuit de eerste lijn.

**Intensievere of gespecialiseerde hulp:** jeugd-GGZ, zorg voor jongeren met LvB, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Deze intensieve hulp is niet vrij toegankelijk, maar er is een beschikking nodig om deze zorg te krijgen.

Voor alle vier niveaus geldt dat er afstemming moet zijn met (reguliere) scholen en passend onderwijs, en de gemeente moet het jeugd beleid in overleg afstemmen met het onderwijs. De bedoeling is dat de verschillende onderdelen samenwerken en zoveel mogelijk in de leefwereld van de jongeren en ouders wordt geboden, gericht op 'beter alledaags functioneren'[21].

Hoewel het stelsel er eenvoudiger uitziet, zijn de schotten niet allemaal weg: onderwijs heeft zijn eigen wettelijke en bestuurlijke kaders, Veilig thuis (kindermishandeling en huiselijk geweld) valt onder de WMO, de jeugdgezondheidszorg valt onder de Wet Publieke gezondheid, zorg voor kinderen met beperkingen valt voor een deel onder de Wet Langdurige Zorg. Doordat gemeenten nu verantwoordelijk zijn voor meerdere domeinen zou meer samenhang mogelijk moeten zijn.

De nieuwe jeugdwet is dus bedoeld voor situaties waarin ouders of verzorgers de opvoed- en opgroei problemen van jeugdigen binnen het gezin niet meer zelf of met behulp van hun sociale netwerk kunnen oplossen. Het uiteindelijke doel van de jeugdwet is dat alle jongeren, ook die met opvoedings- of opgroei problemen naar vermogen een bijdrage leveren aan de maatschappij. De vijf transformatiedoelen die daarvoor zijn omschreven zijn [18]:

- 1 *Preventie* en uitgaan van *eigen verantwoordelijkheid* en eigen mogelijkheden (eigen kracht) van jeugdigen en hun ouders, met *inzet van hun sociale netwerk*;
- 2 *De-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren* door onder meer het *opvoedkundig klimaat* te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen (zijnde de basisvoorzieningen);
- 3 *Eerder de juiste hulp op maat te bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen*;
- 4 *Integrale hulp* aan gezinnen volgens het uitgangspunt '*één gezin, één plan, één regisseur*'; door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen;
- 5 *Meer ruimte voor professionals* om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk; betrokken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin

weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten.

Deze doelen en de daarmee gepaarde gaande voorwaarden worden hieronder nader besproken (zie ook tabel 1).

### **Doelstelling 1. Preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden**

Door uit te gaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden (eigen kracht) van jeugdigen en hun ouders, en met inzet van hun sociale netwerk (PCS: Pedagogische Civil Society) kan participatie worden verhoogd. Dit vraagt wel een cultuuromslag van zowel ouders en jeugdigen als van professionals. Ouders en jeugdigen moeten minder afhankelijk zijn van de geboden hulp(verleners) en zich zelf actiever opstellen, terwijl professionals van zorgend naar stimulerend werken moeten gaan. Dat vraagt doelgericht jeugdbeleid met professionals uit de 0e en de 1e lijn als aanjagers van deze eigen kracht en een jeugdhulp die is gericht op herstel en bevordering van eigen autonomie van jeugdigen en opvoeders. Hiervoor zijn specifieke kennis en vaardigheden nodig van professionals, en het omschakelen naar dit bevorderen van eigen kracht in plaats van het bieden van hulp heeft tijd nodig [20]. Daarnaast moeten mensen ook in staat zijn om eigen verantwoordelijkheid te nemen. De mate waarin mensen dat kunnen is afhankelijk van gezondheidsvaardigheden, fysieke en psychische gezondheid, leefomstandigheden van hun sociaal netwerk. Er moet een gedegen signaleringssysteem zijn wanneer mensen (al dan niet tijdelijk) onvoldoende in staat zijn deze verantwoordelijkheid te nemen.

### **Doelstelling 2. De-medicaliseren en normaliseren door het opvoedkundig klimaat te versterken**

Het versterken van het opvoedkundig klimaat vraagt aanpassingen in de opleiding van beroeps-opvoeders. Deze opvoeders moeten kennis hebben van en kunnen omgaan met diversiteit en specifieke didactische/pedagogische methoden. Ouders moeten in staat en bereid zijn hulp bij de opvoeding te aanvaarden. Daarnaast zijn financiële middelen nodig voor innovatie en transformatie [20].

### **Doelstelling 3. Eerder de juiste hulp op maat**

Eerder de juiste hulp op maat te bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen vraagt een ander vraaggericht aanbod van vooral preventieve zorg. Het betekent een omslag van curatief naar preventief denken. De toegang tot deze preventieve zorg moet bovendien goed geregeld zijn, bijvoorbeeld via sociale wijkteams. De inzet van (voldoende) generalisten in de 0e en 1e lijn is daarbij belangrijk om jeugdigen en gezinnen zo snel, zo dichtbij en zo effectief mogelijk hulp te bieden. Deze generalisten moeten zelf al veel vragen kunnen beantwoorden en begeleiden, maar tevens indien nodig tijdig naar gespecialiseerde hulp toe leiden. Deze generalisten lijken er nog onvoldoende te zijn [20]. Er moet dus een goede samenwerking zijn binnen lokale jeugdzorg zelf, maar ook tussen lokale jeugdzorg en regionale specialistische zorg [22]. Daarbij moet het doel blijven om zo min mogelijk professionals tegelijk binnen één gezin in te zetten.

*Tabel 1 Voorwaarden/assumpties om de doelstellingen van de nieuwe Jeugdwet te bereiken*

<p><b>1. Preventie, uitgaan van eigen verantwoordelijkheid/mogelijkheden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouders moeten minder afhankelijk zijn van geboden hulp(verleners) en zich zelf actiever opstellen</li> <li>• Professionals moeten minder zorgend en meer stimulerend werken, gericht op eigen autonomie van jeugdigen en opvoeders</li> <li>• Ouders en jongeren moeten in staat zijn om eigen verantwoordelijkheid te nemen</li> <li>• Er moet een goed signaleringssysteem zijn wanneer ouders en jongeren (al dan niet tijdelijk) onvoldoende in staat zijn deze verantwoordelijkheid te nemen</li> </ul>
<p><b>2. De-medicaliseren door versterken opvoedkundig klimaat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beroepsopvoeders moeten kunnen omgaan met diversiteit</li> <li>• Beroepsopvoeders moeten kennis hebben van specifieke didactische/pedagogische methoden (NJI)</li> <li>• Ouders moeten in staat en bereid zijn hulp bij de opvoeding te aanvaarden</li> <li>• Financiële middelen zijn nodig voor innovatie en transformatie (NJI)</li> </ul>
<p><b>3. Eerder de juiste hulp op maat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een omslag nodig van curatief naar preventief denken</li> <li>• Toegang tot preventieve zorg moet goed geregeld zijn</li> <li>• Er zijn voldoende generalisten nodig in de 0e/1e lijn die zelf veel vragen kunnen beantwoorden/begeleiden, maar die tevens tijdig naar gespecialiseerde hulp toe leiden</li> <li>• Er is goede samenwerking nodig: samenwerking binnen lokale jeugdzorg onderling(generalisten) en tussen lokale jeugdzorg en regionale specialistische zorg</li> </ul>
<p><b>4. Integrale hulp aan gezinnen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontschotting van budgetten en voorzieningen voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen</li> <li>• Samenwerking van professionals uit verschillende expertisegebieden</li> <li>• Professionals die een brede blik hebben om alledaagse problematiek te begeleiden maar ook specifieke kennis om van meerwaarde te zijn in een samenwerkingsverband (T-shaped professionals)</li> <li>• Professionals die in staat zijn te signaleren wanneer specialisten moeten worden ingeschakeld</li> <li>• Goede verbinding tussen jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg</li> </ul>
<p><b>5. Meer ruimte voor professionals door vermindering van regeldruk</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Professionals die de taal van de ouders en jongeren spreken en vraaggericht werken</li> <li>• Duidelijke (en nieuwe) definiëring van regels waaraan professionals zich moeten houden om kosteneffectieve en verantwoorde zorg te leveren</li> <li>• Regels voor de gemeente die minimaal nodig zijn om als inkoper van zorg en ondersteuning de doelen van de wet te realiseren</li> </ul>

#### **Doelstelling 4. Integrale hulp aan gezinnen**

Het doel om de hulp aan gezinnen voortaan meer integraal te bieden wordt geformuleerd in het uitgangspunt om voortaan met 'één gezin, één plan, één regisseur' te werken. Waren voorheen de budgetten en voorzieningen sterk gescheiden, door ontschotting van budgetten en voorzieningen ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en voor innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen, hoewel voorzieningen nog steeds onder verschillende wetgevingen vallen (zo hoort 'veilig thuis' bij de Wmo, wordt jeugdgezondheidszorg geregeld

binnen de Wet publieke gezondheidszorg, en worden Jeugdhulpinstellingen volgens oude financieringsstromen georganiseerd).

Het uitgangspunt om integraal te werken vanuit het idee van één gezin, één plan, één regisseur vraagt ook specifieke vaardigheden van professionals. Het Nederlands Jeugd Instituut spreekt van 'T-shaped professionals'. T-shaped professionals moeten een brede blik hebben om alledaagse problematiek te begeleiden, kennis hebben van de lokale sociale kaart en kunnen samenwerken. Bovendien moeten zij tevens specifieke kennis hebben om van meerwaarde te zijn in een samenwerkingsverband. Er is goede samenwerking nodig tussen generalisten en specialisten, en tussen lokale (extramurale) zorg en regionale/intramurale voorzieningen. Mensen moeten elkaar kennen en generalisten moeten in staat zijn te signaleren wanneer specialisten moeten worden ingeschakeld [20]. Er moet een goede verbinding zijn tussen jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg [23].

#### **Doelstelling 5. Meer ruimte voor professionals door vermindering van regeldruk;**

Tenslotte is een doel dat door vermindering van de regeldruk, de professionals meer ruimte krijgen om de juiste hulp te bieden. Van professionals wordt verwacht dat zij proberen sociale netwerken in de omgeving van het gezin in te schakelen en samen te werken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten [18, 20, 23]. Zij moeten de taal van de ouders en jongeren spreken en vraaggericht werken. Professionals moeten de kans krijgen deze nieuwe rol te ontwikkelen. Dat vraagt om een duidelijke (en nieuwe) definiëring van regels waaraan professionals zich moeten houden om kosteneffectieve en verantwoorde zorg te leveren (rollen en taken). Ook voor de gemeente moeten regels bestaan die minimaal nodig zijn om als inkoper van zorg en ondersteuning de doelen van de wet te realiseren.

## **Wmo**

### **Aanleiding**

De traditionele hulpverlening was sterk gericht op verzorging en ondersteuning en relatief weinig op zelfredzaamheid of participatie in de samenleving. Daarbij werd de hulpverlening niet altijd gericht op wensen en behoeften van mensen zelf. De nadruk lag op iemands beperkingen in plaats van mogelijkheden en zorg was daardoor weinig activerend.

Het huidige kabinetsbeleid is erop gericht om ouderen en mensen met beperkingen zolang mogelijk zelfstandig thuis te laten wonen, iets wat mensen vaak ook zelf het liefste willen. In de Memorie van Toelichting van de Wmo staat dat wordt beoogd om zoveel mogelijk mensen (in het bijzonder mensen met beperkingen) zo lang mogelijk mee te laten doen aan hun eigen zorg en welzijn en aan die van de samenleving in het algemeen [3]. De regering wil de mogelijkheden tot het bieden van passende ondersteuning aan mensen in de eigen leefomgeving door het sociale netwerk of met behulp van gemeentelijke voorzieningen in de nabijheid beter benutten. Daarbij gaat het dus ook om een nieuwe balans van verantwoordelijkheden; om meer eigen verantwoordelijkheid van mensen over hun eigen zorg, maar ook om meer verantwoordelijkheid van mensen voor elkaar [24]. In de uitwerkingen van de Wmo wordt participatie dan ook begrepen als een "gewenste vernieuwing van de verhouding tussen overheden, individuen en de verschillende sociale structuren waarvan ze deel uitmaken" [24].

Maar een belangrijke aanleiding voor de stelselherziening was natuurlijk ook het feit dat de AWBZ overbelast en te duur was. Nu de functie van begeleiding vanuit de AWBZ vanaf 2015 is

overgeheveld naar de Wmo hebben gemeenten de mogelijkheid om (onnodig) gebruik van zwaardere zorg in de langdurige zorg of curatieve zorg tegen te gaan. Gemeenten kunnen daarbij de sectoren als wonen, welzijn, vervoer en (preventieve) zorg in hun aanpak aan elkaar koppelen om tot maatwerk te komen [25].

### **Wmo2015**

De Wmo 2015 is bedoeld om de zelfredzaamheid en participatie van mensen met chronische of psychosociale problematiek te ondersteunen en hen zo lang mogelijk in hun eigen vertrouwde leefomgeving te laten deelnemen aan de samenleving. Onder de Wmo 2015 vallen ondersteuning bij zelfredzaamheid, ondersteuning bij participatie, beschermd wonen en opvang, ondersteuning mantelzorg, cliëntondersteuning (d.w.z. begeleiding van mensen met een regieprobleem; hulp bij persoonlijke verzorging (zoals opruimen, schoonmaken, koken)<sup>2</sup>, hulp tijdens dagbesteding en hulp bij aanpassingen aan de woning of speciale woonvoorzieningen. Hulpbehoevenden, zoals ouderen en gehandicapten, kunnen hiervoor terecht bij het Wmo-loket van hun gemeente. Doordat de vraag om zorg en ondersteuning bij één (Wmo)-loket terecht komt, kan de toegang tot en zorg- en ondersteuning verbeterd worden en meer op maat zijn doordat gemeenten de lokale situatie kennen. Wanneer mensen langer zelfstandig wonen met gerichte ondersteuning op maat, kan dit de kosten van dure intramurale zorg terugdringen.

De precieze doelen van de Wmo zijn minder duidelijk terug te vinden dan de doelen van de nieuwe jeugdwet en worden op verschillende manieren geformuleerd.

Verhoeven en Tonkens geven in 'De affectieve burger' hoofdstuk 1 de hoofthema's van het overheidsbeleid weer en stellen dat de zorg en maatschappelijke ondersteuning door deze thema's vooral de persoonlijke verantwoordelijkheid van burgers zijn [26]:

1. *Vergroting van de sociale participatie van kwetsbare groepen*
2. *Oproep aan alle burgers om als vrijwilliger informele hulp te bieden aan kwetsbare burgers*
3. *Decentralisatie van maatschappelijke ondersteuning van nationale naar lokale overheden*

Door de overheid worden de doelen van de hervorming van zorg en ondersteuning samengevat met: dichterbij de mensen, met hogere kwaliteit en binnen financieel houdbare kaders [27].

Samen met cliëntorganisaties en de VNG (kamerbrief mei 2016) formuleerde de staatssecretaris drie prioritaire transformatiedoelstellingen op lokaal niveau (tabel 2):

1. *Versterking van de positie van de cliënt;*
2. *Maatwerk in levensbrede zorg en ondersteuning gericht op zelfredzaamheid/participatie;*
3. *Een inclusieve samenleving, verrijkt door maatschappelijke initiatieven.*

### **Doelstelling 1. Versterking van de positie van de cliënt**

Voor passende zorg en ondersteuning is een sterke positie van de patiënt essentieel, zodat deze bij zijn hulpvraag zelf de regie kan nemen en zo lang mogelijk thuis kan blijven wonen. Mensen moeten in eerste instantie hun eigen sociale netwerk en mantelzorg inschakelen of een algemene voorziening of vrijwilligerswerk gebruiken. Wanneer de ondersteuning te kort schiet kunnen zij binnen de Wmo2015 aanspraak doen op een maatwerkvoorziening. Iedereen die ondersteuning aanvraagt bij de gemeente krijgt een zogeheten 'keukentafelgesprek' waarin de zorgvraag wordt

---

<sup>2</sup> De echte praktische persoonlijke verzorging is onderdeel van wijkverpleging=ZvW, net als langdurige GGZ

onderzocht, getracht wordt duidelijk te krijgen waar precies behoefte aan is en wat de gemeente kan betekenen. Aan de hand daarvan wordt een ondersteuningsplan gemaakt. Bij ondersteuning van burgers in het algemeen wordt uitgegaan van de zogeheten 'eigen kracht' van het individu en zijn/haar sociale systeem. De impliciete veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat mensen een sociaal netwerk hebben en dit netwerk uit zichzelf nog onvoldoende hebben ingezet. Maar ook wordt aangenomen dat mensen hulp willen van hun eigen sociale netwerk en dat mensen uit dit netwerk deze hulp ook willen en kunnen bieden (staat nog wel ter discussie ref Hilhorst, Kampen). Daarnaast lijkt dit beleid ervan uit te gaan dat mensen zelf goed kunnen inschatten wat nodig is en dat vrijwilligers en mantelzorgers tijdig kunnen signaleren wanneer professionele hulp nodig is. Voor het zelfstandig thuis wonen van ouderen en mensen met een beperking zijn mantelzorgers veelal cruciaal. Om overbelasting van mantelzorgers te voorkomen is ondersteuning noodzakelijk. Gemeenten zijn vanuit van de Wmo verantwoordelijk voor een goede ondersteuning van mantelzorgers, door middel van praktische ondersteuning, informatieverstrekking, respijtzorg en emotionele ondersteuning [25]. Daarnaast zijn aanpassingen in de wet- en regelgeving ten aanzien van vrijwillige inzet noodzakelijk.

### ***Doelstelling 2. Maatwerk in levensbrede zorg***

Om maatwerk in levensbrede zorg en ondersteuning gericht op zelfredzaamheid en participatie te bewerkstelligen zijn zorgdiensten, voorzieningen en hulpmiddelen nodig die mensen in staat stellen thuis te blijven wonen. Het vraagt bovendien een cultuuromslag van zowel cliënten die van passieve ontvanger van zorg en ondersteuning naar actieve, betrokken, verantwoordelijke burger moet (Evelien Tonkens, hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector) als van professionals die van zorgend naar stimulerend werken moeten gaan. Daarbij is het uitgangspunt om aan te sluiten bij de mogelijkheden van mensen zonder eventuele beperkingen uit het oog te verliezen. Een ander aanbod van ondersteuning met innovatieve oplossingen en meer ruimte en stimulans voor zorginitiatieven van particulieren is daarbij nodig. In het rapport vernieuwing in dagbesteding van Movisie worden bijvoorbeeld 45 projecten beschreven variërend van een open inloop voor licht dementerenden tot begeleid vrijwilligerswerk, van arbeidsmatige dagbesteding tot sport voor mensen met een verstandelijke handicap [28]

Maatwerk in de levensbrede zorg vraagt ook om betere integrale samenwerking en ontschotting. Niet alleen samenwerking van verschillende (zorg)aanbieders, maar ook samenwerking van zorg en welzijn [29], van zorgverleners met mantelzorgers en vrijwilligers [30], samenwerking tussen aanbieders en opdrachtgevers en samenwerking met de woningmarkt. Of deze samenwerking succesvol is hangt van verschillende algemeen geldende factoren af, zoals motivatie, vaardigheden en omstandigheden [5]. Een voorwaarde voor goede samenwerking is verder dat betrokken professionals en vrijwilligers gezamenlijke ambities en doelen hebben, gesteund worden door hun organisatie en een meerwaarde zien in de samenwerking zonder dat zij hun eigen professionaliteit verliezen [8]. Een verschil in (organisatie)belangen en financieringsstructuren kunnen de samenwerking bemoeilijken. Voor zorgprofessionals kan samenwerken of taken overlaten aan een andere professional of aan het sociale netwerk van de cliënt overlaten bijvoorbeeld betekenen dat er minder werk en dus minder geld binnen komt. Doordat de vraag om zorg en ondersteuning bij één (Wmo)-loket terecht komt, kan de toegang tot zorg- en ondersteuning verbeterd worden en meer op maat zijn doordat gemeenten de lokale situatie kennen. Ook de wijkteams hebben hierin een belangrijke rol doordat zij bewoners kunnen helpen bij het vinden van passende ondersteuning van mensen uit de eigen omgeving, vrijwilligers of wijkverpleegkundige. Het voordeel van een wijkteam is dat mensen niet langer zelf hoeven te zoeken tussen de vele organisaties en instanties.

Het wijkteam kan hulp en begeleiding bieden en informatie geven over bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, leven met een beperking, veilig zelfstandig thuis blijven wonen, activiteiten in de buurt, werk, inkomen en gezinsrelaties. Voorwaarde is wel dat de medewerkers van het wijkteam dit overzicht hebben. Gemeenten bepalen zelf hoe ze een wijkteam inrichten. In sommige wijkteams neemt ook een huisarts zitting. Door goede samenwerking tussen wijkteam en huisartsen, andere eerstelijns professionals zoals praktijkondersteuners en wijkverpleging kan de medische zorg en maatschappelijke ondersteuning op elkaar worden afgestemd en kunnen risico's vroegtijdig worden gesignaleerd [31].

### **Doelstelling 3. Een inclusieve samenleving**

Een inclusieve samenleving betekent dat iedereen mee doet en participeert. Ouderen en mensen met beperkingen zijn relatief vaak eenzaam. Om eenzaamheid te voorkomen, is een sociaal netwerk voor (kwetsbare) mensen van groot belang, maar ook toegankelijke en bekende voorzieningen in de buurt. Dat betekent dat er ruimte moet zijn voor nieuwe ideeën en initiatieven van bewoners en vrijwilligers. Deze ideeën moeten verbonden worden met bestaande meer traditionele vormen van zorg [32].

*Tabel 2 Voorwaarden/assumpties om de doelstellingen van de nieuwe Wmo te bereiken*

<b>Versterking van de positie van de cliënt</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensen hebben een sociaal netwerk</li> <li>• Mensen willen hulp van hun eigen sociale netwerk en willen/kunnen dit ook vragen</li> <li>• Mensen uit dit netwerk willen en kunnen hulp bieden</li> <li>• Mensen kunnen goed inschatten wat aan hulp nodig is</li> <li>• Vrijwilligers en mantelzorgers kunnen tijdig signaleren wanneer professionele hulp nodig is</li> <li>• Aanpassingen in de wet- en regelgeving ten aanzien van vrijwillige inzet zijn noodzakelijk</li> </ul>
<b>Maatwerk in levensbrede zorg en ondersteuning gericht op zelfredzaamheid en participatie</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cliënten moeten van passief ontvangend naar actief en verantwoordelijk</li> <li>• Professionals moeten minder zorgend en meer stimulerend werken</li> <li>• Zorg- en ondersteuning moet aansluiten bij mogelijkheden van mensen</li> <li>• Ander aanbod van zorg- en ondersteuning met innovatieve oplossingen</li> <li>• Meer ruimte en stimulans voor zorginitiatieven van particulieren</li> <li>• Betere integrale samenwerking en ontschotting.</li> <li>• Voorwaarden daarvoor zijn: gezamenlijke ambities en doelen, gesteund worden door organisatie en een meerwaarde zien in de samenwerking. Tevens is aandacht nodig voor verschil in (organisatie)belangen en financieringsstructuren</li> <li>• Wijkteams die bewoners kunnen helpen bij het vinden van passende ondersteuning van mensen uit de eigen omgeving, vrijwilligers of wijkverpleegkundige</li> </ul>
<b>Een inclusieve samenleving, verrijkt door maatschappelijke initiatieven</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Kwetsbare) mensen hebben een sociaal netwerk nodig</li> <li>• Er zijn bekende, toegankelijke voorzieningen in de buurt</li> <li>• Er is ruimte voor nieuwe ideeën en initiatieven van bewoners en vrijwilligers</li> <li>• Nieuwe ideeën moeten verbonden worden met bestaande vormen van zorg</li> </ul>



## Literatuur

1. Drie decentralisaties. 2013: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
2. van Rijn, M.J., Nader rapport over wet maatschappelijke ondersteuning, 2015a.
3. van Rijn, M.J., Memorie van toelichting van wet maatschappelijke ondersteuning, 2015b.
4. JSO. <http://kwaliteitvandesamenleving.nl/>. [cited 2017].
5. Michie, S., van Stralen, M.M., West, R., The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science* 2011. 6: p. 42.
6. De Kanteling Lessen en praktijken. AEF, Utrecht, 2012.
7. Koelen MA, Wagemakers. A. What is needed for coordinated action for health? *Fam.Pract.* 2008 (25).
8. Koelen MA, Wagemakers. A. The healthy alliances (HALL) framework: prerequisites for success. *Family Practice*, 2012(29): p. 132-138.
9. M.J., v.Rijn., Kamerbrief 17 december 2013. Zorg en maatschappelijke ondersteuning dichtbij. 2013.
10. Op het Veld, A., Andersson Elffers Felix, Bondgenoten in de decentralisaties. 2013: Transitiebureau.
11. <https://www.movisie.nl/artikel/transitie-jeugdzorg-overzicht>. [cited 2015].
12. Decentralisaties in het sociaal domein. 2013, Centraal Planbureau. Den Haag
13. Wiebusch, M., Moulijn, M., Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving? Een zoektocht naar een andere rolverdeling tussen overheid, burgers, zorg- en welzijnsinstellingen. 2013: Arcon.
14. Hilhorst, P., van der Lans, J., Nabij is beter. Essays over de beloften van de 3 decentralisaties. 2014/2015, Den Haag: KING, VNG.
15. Hilhorst, P., van der Lans, J., Nabij is beter II. Over het inlossen van de beloften van de decentralisaties. 2016, Den Haag: KING, VNG.
16. Ossewaarde, R., Moulijn, M., Ketner, S., Hermsen, F., Verkaik, L. Bron, P., Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel. 2013, Borne: Arcon, Universiteit Twente, Variya.
17. Invoering participatiewet. Klijnsma, J.: Den Haag.
18. van Rijn, M.J., Teeven, F., Memorie van toelichting Jeugdwet. Den Haag
19. Movisie. <https://www.movisie.nl/artikel/transitie-jeugdzorg-overzicht>. [cited 2016].
20. van Yperen, T., Wijnen, B., Hageraats, R., Referaat evaluatiekader wet Evaluatie Jeugdwet. Meer kwaliteit en minder zorgen, Nederlands Jeugdinstituut, 2016: Utrecht.
21. ontwikkeling, R.R.v.m., briefadvies 'Samen verder, verder samen. Zorgen voor kinderen met complexe problemen' 2014.
22. Plasterk, R.A.H., Jeugdzorg, kamerbrief 3 februari 2014. Den Haag
23. Jeugdagenda 2015-2018.
24. Vreugdenhil, M., Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken 2012, Un. Amsterdam.
25. Gezondheid dichtbij. Landelijke nota gezondheidsbeleid. 2011.
26. De affectieve burger: hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid, ed. T. Kampen, Verhoeven, I., Verplanke, L. 2013, Amsterdam, AISSR.
27. van Rijn, M.J., Voortgang en ambitie Wmo, kamerbrief mei, 2016, Ministerie van VWS: Den Haag.
28. van Houten, M., Verweij, S. Vernieuwing in dagbesteding. Movisie, Utrecht, 2015
29. Maat, J.W. van de; Oude Avenhuis, A.; Xanten, H. van; Samenwerking tussen zorg en welzijn, Movisie, Utrecht, 2015
30. Scholten, C. Grenzen verkennen. Wettelijke en juridische aspecten in het samenspel tussen informele en formele zorg. Vilans, Utrecht, 2016
31. Leemrijse, C.J., De Bakker, D. Schoenmakers, T., Overvecht Gezond! Theoretische onderbouwing van de 'krachtige basiszorg' in de Utrechtse wijk Overvecht. 2016, Utrecht: NIVEL.
32. [www.denieuwepraktijk.nl/categorie/praktijkvoorbeelden](http://www.denieuwepraktijk.nl/categorie/praktijkvoorbeelden).

