

Samen innoveren

Eindverslag evaluatieonderzoek
Programma Kwaliteit van de Samenleving



*Verwey-
Jonker*
Instituut



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken



Utrecht, 1 oktober 2017

Trudi Nederland (Verwey-Jonker Instituut)
Martijn Bool (Movisie)
Els Kok (Movisie)
Chantal Leemrijse (Nivel)
Monique Stavenuiter (Verwey-Jonker Instituut)
Jessica van den Toorn (Verwey-Jonker Instituut)
Marieke van Veldhuizen (Nivel)

M.m.v. Barbara Panhuijzen (Movisie)

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	11
2. De transformatie en de proeftuinen	15
2.1 Het jeugdbeleid	15
2.2 Maatschappelijke ondersteuning	17
2.3 Leer en aandachtspunten	19
3. Burgerparticipatie	21
3.1 Samen doen	21
3.2 Vormen van burgerparticipatie	22
3.3 Werven en faciliteren van inwoners	25
3.4 Leer- en aandachtspunten burgerparticipatie	26
4. Integrale samenwerking	29
4.1 Samenwerkingsvormen	29
4.2 Leer- en aandachtspunten integrale samenwerking	31
5. De kwaliteit van samenleven	35
Bijlage 1 Overzicht proeftuinen	39

Woord vooraf

Kennis- en adviesbureau JSO heeft in 2016 het initiatief genomen tot het anderhalf jaar durende innovatieprogramma Kwaliteit van de Samenleving. Het doel van het programma is een bijdrage te leveren aan de transformatie in het sociaal domein. In Kwaliteit van de Samenleving zijn actuele vraagstukken bij gemeenten en instellingen aangepakt op het gebied van meedoen (participatie), preventie, jeugd, langer thuis en integraal samenwerken. Het programma is gefinancierd met subsidie van de provincie Zuid-Holland en met financiële bijdragen van diverse Zuid-Hollandse gemeenten en organisaties als opdrachtgevers van de zogenoemde proeftuinen. JSO heeft in de rol van verbinder, inspirator, aanjager, coördinator en organisator binnen het programma de gemeenten, organisaties en inwoners ondersteund in het experimenteren en leren.

De evaluatie is uitgevoerd door een team van onderzoekers van de kennisinstututen Nivel, Movisie en het Verwey-Jonker Instituut. De projectleider van het onderzoeksteam, Trudi Nederland van het Verwey-Jonker Instituut, is in de slotfase van het onderzoek plotseling overleden. Wij missen haar zeer en betreuren het dat zij de publicatie van het onderzoek niet meer heeft mogen meemaken.

Samenvatting

Transformatie en het programma Kwaliteit van de Samenleving

Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van zorg, jeugd en werk. Gemeenten krijgen hiermee de mogelijkheid een samenhangend beleid te voeren rond zorg en ondersteuning van hun inwoners. Het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie van inwoners staat daarbij centraal, net als samenwerking tussen verschillende (zorg)professionals en tussen professionals en informele zorg.

In het programma Kwaliteit van de Samenleving wordt in proeftuinen geëxperimenteerd met een breed scala aan innovaties op het gebied van participatie, preventie en integrale zorg. De 'aansturende' of strategische rol binnen deze proeftuinen ligt bij gemeenten of bij (maatschappelijke) organisaties. Deelnemers aan deze proeftuinen zijn bijvoorbeeld professionals en beleidsmedewerkers vanuit verschillende (zorg- en/of maatschappelijke) instellingen, inwoners of cliënten. In een periode van anderhalf jaar zijn er 43 proeftuinen van start gegaan met een grote diversiteit aan inhoud, doel, vorm en samenstelling.

Over het evaluatieonderzoek

Dit eindverslag is gebaseerd op drie deelrapporten van het evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd door de kennisinstututen Nivel, Movisie en het Verwey-Jonker Instituut. Het doel van het evaluatieonderzoek was na te gaan in hoeverre de proeftuinen bijdragen aan de doelen van de transformatie en lessen uit de proeftuinen te ontsluiten en toegankelijk te maken. Van de uiteindelijk 43 proeftuinen zijn er 36 meegenomen in het evaluatieonderzoek. Het Nivel heeft de aansturing van de proeftuinen geëvalueerd. Movisie heeft de procesevaluatie verricht naar de praktische uitvoering van de proeftuinen. Het Verwey-Jonker Instituut heeft de effecten voor de inwoners in kaart gebracht. De drie deelrapporten zijn als bijlagen bij dit eindverslag te downloaden.

Landelijke context: de transformatie en de proeftuinen

Om te begrijpen in welke context de proeftuinen zijn opgezet en uitgevoerd, worden in hoofdstuk 2 kort de doelstellingen van de landelijke decentralisaties geschetst. Er zijn in de proeftuinen uiteenlopende initiatieven ontwikkeld die aansluiten bij de doelstellingen van het beleid op het gebied van de transformatie van het sociaal domein. Zoals initiatieven die preventie en zorg- en ondersteuning op maat bevorderen, eigen kracht van inwoners en hun netwerk stimuleren, en initiatieven waarin integrale samenwerking en burgerparticipatie centraal staan.

Burgerparticipatie

Binnen de transformatie van het sociaal domein spelen burgerinitiatieven en gemeenschapsgevoel (samen doen) een belangrijke rol. Inwoners zijn zelf aan zet in de eigen buurt om de participatiesamenleving vorm te geven. Een gemeente of maatschappelijke organisatie kan dit ondersteunen door burgerparticipatie en burgerinitiatieven van inwoners te bevorderen en te stimuleren. In hoofdstuk 3 beschrijven we de verschillende vormen van burgerparticipatie die we zijn tegengekomen in de proeftuinen:

1. Meedenken en meebeslissen: inwoners hebben een stem in de aanpak en uitvoering van de proeftuinen.
2. Participatie in de uitvoering: inwoners hebben een belangrijke rol en stem in de daadwerkelijke uitvoering van activiteiten of dienstverlening.
3. Burgerinitiatieven: inwoners zijn zelf aan zet. Zij bedenken zelf initiatieven en dragen zorg voor de uitvoering.

In de proeftuinen zien we een breed palet aan activiteiten van inwoners die onder deze drie vormen van participatie te scharen zijn. Overigens kunnen er meerdere vormen van burgerparticipatie binnen één proeftuin aanwezig zijn. Inwoners participeren ook vanuit verschillende rollen in de proeftuinen: als inwoner van een gemeente, buurt of wijk, als cliënt van een organisatie of als 'ervaringsdeskundige'.

Op basis van de ervaringen in de proeftuinen komen we tot de volgende belangrijkste lessen als het gaat om burgerparticipatie:

- Begin op tijd en begin bij het begin
- Bedenk welke (groepen) inwoners je wil betrekken en neem de tijd
- Sluit aan bij bestaande netwerken
- Sluit aan bij wat er speelt bij de inwoner/ de wijk
- Denk al vanaf het begin na over borging
- Denk na over welke tegenprestatie tegenover de gevraagde inzet kan staan
- Realiseer draagvlak en gedeeld eigenaarschap
- Wees duidelijk over verwachtingen en expliciteer rollen
- Communiceer regelmatig en transparant
- Besteed aandacht aan de werkwijze van de professional
- Zorg voor bestuurlijk draagvlak.

Integrale samenwerking

Het doel van de transformatie is om meer samenhangende ondersteuning op verschillende leefgebieden te realiseren, waarbij (zorg)professionals minder zorgen voor en meer zorgen dat inwoners langer kunnen participeren in de samenleving. Dit houdt in dat inwoners meer eigen regie en verantwoordelijkheid krijgen en oplossingen in de eigen leefwereld realiseren die beter aansluiten bij hun behoeften. In de proeftuinen wordt geëxperimenteerd met nieuwe samenwerkingsvormen tussen gemeenten, maatschappelijke hulp- en zorgorganisaties, inwoners, en tussen informele en formele partijen. We beschrijven deze in hoofdstuk 4.

Grofweg zien we de volgende typen van samenwerking terugkomen:

1. Samenwerking intern binnen gemeenten: deze samenwerking richt zich op het voorbereiden van beleid, het gezamenlijk aansturen van de uitvoering en het evalueren van werkwijzen en de mate van integrale aanpak.
1. Samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties: hierbij richten gemeenten zich op een samenwerkconstructie waarin zij ook participeren, als initiator, als actieve participant of als sturende facilitator.
2. Samenwerking tussen formele en informele 'partijen': hierin staat de samenwerking tussen professionals en andere betrokkenen zoals vrijwilligers, ervaringsdeskundigen of andere inwoners centraal.

3. Samenwerking tussen professionals gericht op het vernieuwen van uitvoeringsprocessen: het gaat hierbij om interdisciplinaire samenwerking tussen professionals en om het verbreden en versterken van nieuwe vormen van professionaliteit (houding, visie, kennis, vaardigheden).

Op basis van de ervaringen in de proeftuinen komen we tot de volgende belangrijkste lessen als het gaat om integraal werken:

- Ga uit van inspiratie en betrokkenheid
- Creëer ruimte om te leren
- Evalueer regelmatig het verloop
- Zorg voor een dwarsdenker
- Investeer in beleidsuitvoering, samen met inwoners
- Organiseer, onderhoud en investeer in de samenwerking
- Zorg voor duidelijkheid over de sturingsrol van de opdrachtgever
- Streef naar samensturing
- Geef binnen kaders aan wat de speelruimte is
- Zorg voor vertrouwen door heldere rollen
- Expliciteer verwachtingen
- Bespreek de regierol en behoud gedeeld eigenaarschap
- Benoem gedeelde belangen
- Baken de doelen goed af
- Neem de tijd en stel prioriteiten
- Overstijg structuren en procedures
- Zet in op samenwerking op de lange termijn.

De kwaliteit van samenleven

In hoofdstuk 5 concluderen we dat er in Zuid-Holland druk geëxperimenteerd is met vernieuwing in het sociale domein zoals bedoeld is met de transformatie. We hebben mooie voorbeelden gezien van burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie, van samenwerking tussen partijen die dat eerder niet deden, van co-creatie en burgerinitiatieven, van preventie en inzetten op mensen langer thuis laten wonen. Toch zijn we er nog lang niet. De periode waarin vorm is gegeven aan de proeftuinen was kort, soms te kort. Ook kost het veel tijd om een proeftuin op te zetten en de juiste partners bij elkaar te brengen. Daardoor zijn er veel plannen gemaakt die de komende periode verdere invulling behoeven. In het slothoofdstuk van deze rapportage kijken we verder vooruit naar de toekomst. Wat zijn ingrediënten voor langdurige innovatie in het sociale domein? We beschrijven de volgende ingrediënten:

Burgerparticipatie en bereik

Er zijn vele vormen van burgerparticipatie en dat brede palet past ook bij de diversiteit van de problematiek in het sociale domein. De vraag moet daarom ook niet zijn welke vorm van burgerparticipatie de beste is, maar welke het beste past bij het probleem dat voorligt. We zijn als knelpunt bij burgerparticipatie tegengekomen dat gemeenten en maatschappelijke organisaties het vaak lastig vinden kwetsbare inwoners te bereiken, terwijl dit juist de groepen zijn waar met name gemeenten zich mee bezig willen houden.

Passende aanpakken en arrangementen

Kwetsbare mensen hebben vaak problemen die op meerdere domeinen betrekking hebben. Een levensbrede aanpak is gewenst, waarbij de aanpakken, interventies of arrangementen volgen op de behoeften van de zorgvrager in zijn eigen specifieke (en veranderende) leefsituatie.

Integrale benadering

Een belangrijke succesfactor voor integrale samenwerking is een gedeelde ambitie met potentie. En vervolgens vertrouwen en ruimte om er gericht – met een heldere aanpak en onder deskundige procesbegeleiding – aan te werken.

De lerende professional

Aandacht voor lerend werken is een belangrijke randvoorwaarde om de vernieuwing in het sociaal domein ook op de langere termijn goed te ontwikkelen en gaande te houden.

Lessons learned

Bij het vervolg van proeftuinen of vergelijkbare aanpakken is het raadzaam om met de lessen uit deze evaluatie te starten en gebruik te maken van inspirerende voorbeelden. Dit kan teleurstelling en valse verwachtingen tijdens de rit voorkomen.

De rol(len) van de gemeente

Gemeenten hebben met de transitie en transformatie een spilfunctie gekregen in het sociaal domein. Gemeenten hebben verschillende rollen: ze zijn opdrachtgever, financier, initiatiefnemer, facilitator en beleidsmaker. Belangrijk is vooral dat gemeenten in de aansturing (ook als ze afstand houden) verschil kunnen maken.

De paradox van het sturen en loslaten

In de driehoek van overheid, professional en inwoner is in naam het accent op de laatste komen te liggen. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat de lokale overheid niet moet terugdeinzen voor een stevigere structurerende rol. Dat kan de lokale overheid echter alleen doen in nauwe samenspraak met de betrokken partijen. Een participatieperspectief begint paradoxaal genoeg bij een richting- én ruimtegevende rol van het lokale bestuur.

1. Inleiding

Sinds de invoering van de Wmo in 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. In 2015 is deze beweging naar de gemeente een grote stap verder gebracht met de ontmanteling van de AWBZ en uitbreiding van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. De transformatie op het gebied van zorg, jeugd en participatie geeft uiting aan een veranderende maatschappij, van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Gemeenten onderschrijven de beweging om meer taken van het sociaal domein onder te brengen bij de lokale overheid, omdat gemeenten het dichtst bij hun inwoners staan. De gemeente krijgt 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 inwoners voorop staan (Memorie van toelichting Wmo 2015). Gemeenten kunnen binnen de kaders zelf vorm geven aan de invulling van deze taken om op die manier zoveel mogelijk maatwerk te bieden. De duurzame invulling van deze taken en de precieze rol van gemeente, inwoners en professionals zijn de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling. En daarmee is er veel ruimte om te innoveren, samen met inwoners.

In het programma Kwaliteit van de Samenleving staat innovatie van het sociale domein voorop. JSO heeft verschillende partijen met elkaar verbonden die elkaar aanvullen bij een integrale benadering van maatschappelijke vraagstukken. Zo werd getracht de transformatie verder te brengen en te borgen voor de toekomst en de vernieuwing in cultuur, taken en verantwoordelijkheden concreet vorm te geven. In het programma kwamen vragen aan de orde als: 'Hoe sluit ik met een innovatief zorgarrangement aan op de behoefte van de inwoner?', 'Hoe professionaliseer ik het sociale wijkteam?', 'Hoe verbind ik informele en formele zorg?' en 'Hoe creëer ik nieuwe duurzame participatienetwerken rond inwoners met een beperking, die zo goed mogelijk thuis willen wonen?' Daarnaast spelen op strategisch niveau vraagstukken rondom veranderingen in de bestuurscultuur en de integratie van verschillende domeinen (ontschotting) rond participatie, maatschappelijke ondersteuning en gezondheid.

In een periode van anderhalf jaar zijn er 43 proeftuinen van start gegaan met een grote diversiteit aan inhoud, doel, vorm en samenstelling. Een proeftuin kwam in aanmerking voor opname in het programma Kwaliteit van de Samenleving als er aan de volgende criteria werd voldaan:

- samenwerking met meerdere partners;
- werken aan innovatieve oplossingen voor een maatschappelijk vraagstuk;
- verbinding van beleid, uitvoering en de samenleving;
- overstijging van oorspronkelijke sectoren;
- een concreet, deelbaar en duurzaam resultaat voor de inwoners van Zuid-Holland.

De aanloopperiode voor de verschillende proeftuinen was divers. Sommige proeftuinen waren al bestaande ontwikkelingen en grepen de kans aan om met het programma hun pilot of project een extra stimulans te geven. Andere initiatieven meldden zichzelf om aangemerkt te worden als proeftuin. Voor andere proeftuinen is JSO actief op pad gegaan om bekendheid te geven aan het programma en de mogelijkheid van een proeftuin onder de aandacht te brengen. Van weer andere proeftuinen is JSO de initiator geweest.

Het doel van het evaluatieonderzoek was na te gaan in hoeverre de proeftuinen bijdragen aan de doelen van de transformatie en lessen uit de proeftuinen te ontsluiten en toegankelijk te maken. 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; daarmee ontstaan op de behoefte afgestemde voorzieningen en arrangementen. Tevens dient er meer samenwerking en samenhang te zijn tussen voorzieningen en arrangementen, omdat problemen bij een individu of gezin vaak met elkaar samenhangen. Dit vraagt in veel gevallen om een multidisciplinaire, integrale aanpak. Daarbij moeten gemeenten goed naar (wensen en behoeften van) inwoners luisteren en dat vraagt een veranderende houding van gemeenten. Het zijn deze onderdelen van de transformatie waar het onderzoek in de vorm van lessen en aandachtspunten een antwoord op moest geven. In dit eindrapport zult u deze lessen en aandachtspunten vinden. Van de uiteindelijk 43 proeftuinen zijn er 36 meegenomen in het evaluatieonderzoek.

Dit eindverslag is gebaseerd op drie deelrapporten van het evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd door de kennisinstututen Nivel, Movisie en het Verwey-Jonker Instituut. Het Nivel heeft de aansturing van de proeftuinen geëvalueerd. Movisie heeft de procesevaluatie verricht naar de praktische uitvoering van de proeftuinen. Het Verwey-Jonker Instituut heeft de effecten van de proeftuinen voor inwoners in kaart gebracht. De drie deelrapporten zijn als bijlagen bij dit eindverslag te downloaden (C. Leemrijse & M. van Veldhuizen, *Loslaten of sturen? Deelonderzoek aansturing proeftuinen van het programma Kwaliteit van de Samenleving*. Nivel, Utrecht, 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). Projectbeschrijvingen en onderzoeksresultaten per proeftuin zijn gepubliceerd onder de titel: *Bundeling proeftuinen Kwaliteit van de Samenleving*. JSO, Gouda 2017.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een beknopte weergave van het beleid en de centrale ideeën en doelen van de transitie en de transformatie van het landelijke naar het lokale beleid, toegespitst op het jeugdbeleid en de maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De uitgangspunten en visie die achter de transformatie schuilgaan vormen de basis voor het programma Kwaliteit van de Samenleving en dienen daarom als achtergrond. In de transformatie van het sociaal domein staan burgerparticipatie en

integrale samenwerking centraal. Dit zijn daarom ook de twee thema's die we in dit rapport nader uitdiepen in de hoofdstukken 3 (burgerparticipatie) en 4 (integrale samenwerking). In deze hoofdstukken noemen we bepaalde proeftuinen als voorbeeld.¹ Het totale overzicht van de proeftuinen is te vinden in bijlage 1. In het laatste hoofdstuk gaan we in op de vraag: hoe verder? Hierin besteden we aandacht aan een aantal belangrijke lessen uit de proeftuinen, gericht op het verder brengen van de innovatiebeweging.

¹ In dit eindverslag kunnen we niet alle proeftuinen noemen die zijn onderzocht. Daarmee spreken wij geen oordeel uit over de kwaliteit van deze proeftuinen.

2. De transformatie en de proeftuinen

Om te laten zien in welke context de proeftuinen zijn opgezet en uitgevoerd, schetsen we in dit hoofdstuk kort de doelstellingen van de landelijke decentralisaties.² We beschrijven in hoeverre de proeftuinen van het programma Kwaliteit van de Samenleving in opzet en in beginsel aansluiten bij deze doelstellingen. Aan de opdrachtgevers van de proeftuinen (gemeenten of organisaties) hebben we gevraagd in hoeverre de proeftuinen volgens hen tot nu toe hebben bijgedragen aan het gemeentelijk en landelijk beleid ten aanzien van de transformatie in het sociaal domein.

Overkoepelende doelstellingen van de transformatie zijn het verhogen van de participatie van inwoners, het versterken van hun zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid, en meer samenhang in de ondersteuning door te streven naar één gezin, één plan, één regisseur. Daarnaast wil de overheid 'ontzorgen' en meer nadruk leggen op preventie (in de nulde en eerste lijn) in plaats van op dure specialistische zorg. Mensen moeten langer zelfstandig thuis wonen. Dit vraagt een omslag van inwoners en ook van (zorg)professionals, die minder zorgend en meer activerend moeten werken. Tevens wordt veel van mantelzorgers en vrijwilligers in de omgeving van mensen verwacht.

De assumptie van het nieuwe beleid is dat door taken op het gebied van jeugd, zorg en participatie samen te brengen bij de gemeente en deze de vrijheid te geven om de taken vorm te geven, de zorg dichterbij de inwoner komt, meer vraaggericht en geïntegreerd plaats kan vinden en daarmee efficiënter wordt. Gemeenten zouden beter weten wat hun inwoners nodig hebben om participatie en zelfredzaamheid te versterken en zij kunnen beter bijdragen aan een bloeiende lokale samenleving met veel initiatieven van inwoners. Daarvoor moet de gemeente in contact treden met haar inwoners en de rol van inwoners moet veranderen van 'klanten' van voorzieningen naar 'eigenaren' van (onderdelen van) de publieke zaak. Hun positie in de besluitvorming over zorg- en dienstverlening verandert van passief naar actief, oftewel burgerparticipatie staat centraal.

2.1 Het jeugdbeleid

De Jeugdwet is bedoeld voor situaties waarin ouders of verzorgers de opvoed- en opgroeioproblemen van jeugdigen binnen het gezin niet meer zelf of met behulp van hun sociale netwerk kunnen oplossen. Deze wet omvat alle voorzieningen die voorheen in aparte wettelijke kaders waren geregeld (zoals: jeugdbescherming, -reclassering, -GGZ, gesloten jeugdzorg). Het doel van de wet is het jeugdbeleid en de hulp- en ondersteuningsvoorzieningen efficiënter en effectiever te maken.

² De proeftuinen die zijn onderzocht hebben betrekking op jeugd en maatschappelijke ondersteuning. Binnen het programma is er één proeftuin die zich op de doelstellingen van de Participatiewet richt, maar die is niet onderzocht. Daarom laten we de Participatiewet in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

Het stelsel is in te delen in basisvoorzieningen (kinderopvang, scholen, sportvoorzieningen, et cetera), preventie (jeugdgezondheidszorg, preventie vanuit de eerste lijn, et cetera), eerstelijns- en basiszorg (signalerings- en ondersteuningstaken van jeugdgezondheidszorg, wijkteams, huisartsen) en intensievere hulp (Jeugd GGZ, jeugdbescherming, et cetera). Vanuit de eerste lijn wordt lichte vroegtijdige hulp en ondersteuning geboden voor veelvoorkomende zorg- en opvoedingsvragen, maar moet tevens (tijdig) worden gesignaleerd wanneer er behoefte is aan gespecialiseerde hulp. Voor alle vier niveaus geldt dat er afstemming moet zijn met (reguliere) scholen en passend onderwijs, en de gemeente moet het jeugdbeleid in overleg afstemmen met het onderwijs. Deze verschillende onderdelen moeten samenwerken en zoveel mogelijk aansluiten bij de leefwereld van de jongeren en ouders, zodat alle jongeren naar vermogen een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij.

De vijf transformatiedoelen en de bijbehorende subdoelen zijn als volgt omschreven:

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.
3. Eerder de juiste hulp op maat bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen.
4. Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'.
5. Meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden, onder meer door vermindering van regeldruk.

Bijdrage van de proeftuinen aan de doelstellingen van de transitie en transformatie op het gebied van jeugd

De proeftuinen van het programma Kwaliteit van de Samenleving dragen in principe allemaal bij aan de doelstellingen van het landelijk beleid, omdat dit een voorwaarde was voor opname in het programma. Bij de toekenning van proeftuinen is met name gelet op (innovatieve vormen van) burgerparticipatie en integrale samenwerking. In het programma Kwaliteit van de Samenleving richt een deel van de proeftuinen zich specifiek op jeugd en op de vijf subdoelen van de transformatie. Een aantal proeftuinen richt zich op het versterken van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders en/of opvoeders. Deze proeftuinen versterken bijvoorbeeld door middel van een training de vaardigheden van ouders en leerkrachten om (gedrags-)problemen bij kinderen/jongeren eerder te signaleren, en daar binnen het gezin of het onderwijs beter mee om te kunnen gaan. Ook zijn binnen verschillende proeftuinen ervaringsdeskundigen ingezet om de leefwereld van jongeren en de systeemwereld van zorg en ondersteuning beter met elkaar te verbinden. De ondersteuning aan jongeren wordt dan niet alleen geboden door professionals maar ook door vrijwilligers uit het eigen netwerk of door maatjes die zelf ervaring hebben met de zorg en die de taal van de jongeren spreken. Dit gebeurt op uiteenlopende terreinen, variërend van jeugdcriminaliteit tot jong ouderschap.

Hoe beoordelen de opdrachtgevers het resultaat van de proeftuinen in relatie tot het beleid?

Aan opdrachtgevers (aantal respondenten: zestien organisaties en twee gemeenten) is gevraagd in hoeverre zij vinden dat de proeftuinen hebben bijgedragen aan de gemeentelijke en/of landelijke doelstellingen. De gemeentelijke doelstellingen zijn weliswaar specifiek voor de lokale situatie, maar liggen zoals gezegd in het verlengde van de landelijke doelstellingen. Veel respondenten antwoorden op de vraag of de proeftuin aan de gemeentelijke doelstellingen heeft bijgedragen dat het nog te vroeg is om dit te kunnen beoordelen. Proeftuinen zijn soms erg klein of nog maar net opgestart waardoor met name gemeenten de resultaten eerst willen afwachten. De respondenten kijken dan vooral naar concrete resultaten als kosten of het aantal inwoners dat betrokken is geweest bij de proeftuin. Vaak zijn nog maar weinig mensen uit de doelgroep bereikt en er wordt opgemerkt dat er nog veel voor nodig is om inwoners zelf initiatief te laten nemen.

Positieve bijdragen aan het gemeentelijk beleid worden ook genoemd. Zo vinden lokale partners het prettig om betrokken te worden bij beleid en plannen, en het inzicht dat inwoners en gemeente gezamenlijke doelen nastreven, verbetert het onderlinge begrip en de samenwerking. Ook geeft de proeftuin gemeenten een beter inzicht in de zorg- en ondersteuningsbehoefte van bepaalde groepen inwoners, doordat in de proeftuinen de zorg- en ondersteuningsbehoefte is vergeleken met de beschikbare voorzieningen.

Op de vraag of de proeftuinen aansluiten bij het landelijk beleid op het gebied van de transitie en de transformatie is het antwoord vaak dat er wordt gewerkt aan integrale samenwerking, waarbij professionals uit verschillende sectoren samenwerken vanuit het principe van één gezin, één plan. Naast professionals worden daar dan ouders en jongeren zelf en vrijwilligers en/of ervaringsdeskundigen uit het netwerk van de jongeren bij betrokken. Dit zorgt ervoor dat de ondersteuning dichtbij en meer op maat kan worden geboden. Het praten *met* de doelgroep in plaats van *over* de doelgroep wordt daarbij als een belangrijke verandering gezien. Eigen ideeën en wensen van jongeren (en hun ouders) worden nadrukkelijk meegenomen en betrokken in de besluitvorming over passende zorg. Andere onderwerpen waarmee meerdere proeftuinen aansluiten bij het landelijke beleid zijn volgens de respondenten het investeren in eigen kracht, het versterken van het pedagogisch klimaat en het gebruik van het eigen netwerk. Hierdoor wordt ingezet op preventie van problemen en het voorkomen van zwaardere zorg en ondersteuning. Tevens besteden verschillende proeftuinen aandacht aan het matchen van vraag en aanbod van (toegankelijke) zorg en ondersteuning. Dit gebeurt door inwoners, professionals en gemeenten met elkaar in contact te brengen en de daadwerkelijke behoefte aan ondersteuning bij jongeren zelf in kaart te brengen.

2.2 Maatschappelijke ondersteuning

De Wmo 2015 is erop gericht om de zelfredzaamheid en participatie van mensen met chronische of psychosociale problematiek te ondersteunen. De bedoeling is dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen wonen en deelnemen aan de samenleving. Daarbij moet passende ondersteuning worden geboden in de eigen leefomgeving door iemands sociale netwerk of met behulp van gemeentelijke

voorzieningen. Het gaat ook om een nieuwe balans van verantwoordelijkheden: om meer verantwoordelijkheid van mensen voor hun eigen zorg en om meer verantwoordelijkheid voor elkaar.

Onder de Wmo 2015 vallen ondersteuning bij zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang, ondersteuning mantelzorg, cliëntondersteuning (begeleiding van mensen met een regieprobleem), hulp bij persoonlijke verzorging (zoals opruimen, schoonmaken, koken), hulp tijdens dagbesteding en hulp bij aanpassingen aan de woning of speciale woonvoorzieningen. Doordat de vraag om zorg en ondersteuning bij één (Wmo-)loket van de gemeente terechtkomt, kan de toegang tot zorg en ondersteuning verbeteren en meer op maat zijn doordat gemeenten de lokale situatie kennen.

De overheid vat de doelen van de hervorming van zorg en ondersteuning binnen de Wmo 2015 samen met: dicht bij de mensen, met hogere kwaliteit en binnen financieel houdbare kaders. Samen met cliëntorganisaties en de VNG formuleerde de staatsecretaris drie prioritaire transformatiedoelstellingen op lokaal niveau:

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

Bijdrage van de proeftuinen aan de doelstellingen van de transitie en transformatie op het gebied van maatschappelijke ondersteuning

In het programma Kwaliteit van de Samenleving richt een deel van de proeftuinen zich specifiek op maatschappelijke ondersteuning. De proeftuinen op het terrein van de Wmo hebben vaak als doel het versterken van de eigen kracht van inwoners en hun sociale netwerken. Zo richten verschillende proeftuinen zich op het verbinden van 'sterke' en 'kwetsbare' inwoners om zo praktische en relatief eenvoudige hulpvragen door vrijwilligers in de buurt te laten oppakken. Dit kan zijn via digitale kanalen maar ook via fysieke ontmoetingsplekken in de buurt. Binnen verschillende proeftuinen is aandacht besteed aan het verbinden van de formele en informele zorg en aan integrale samenwerking en afstemming van verschillende (zorg)organisaties.

Er is binnen de proeftuinen tevens veel aandacht voor het in kaart brengen van de vraag en behoefte aan ondersteuning van inwoners op verschillende terreinen binnen het sociale domein, de zorg en de woon- en leefomgeving. Zo wordt bijvoorbeeld in kaart gebracht of er binnen de gemeente voldoende ondersteuning is voor vrijwilligers en mantelzorgers om de zorg te kunnen volhouden, en onderzoekt een andere proeftuin in hoeverre woningen en buurten voldoen aan de vraag van een toenemende groep thuiswonende ouderen. Dit in kaart brengen van vraag en behoefte wordt veelal gebruikt om beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's te maken die zijn aangepast aan de (toekomstige) behoefte van de gemeente. Bij het in kaart brengen van de behoefte hebben inwoners inbreng via bijvoorbeeld dorpsraden of georganiseerde inwonersbijeenkomsten. Verschillende proeftuinen trachten de vraag bij de betrokkenen zelf op te halen door deze groepen actief te benaderen. Enkele proeftuinen richten zich op de veiligheid van de sociale en woonomgeving.

Hoe beoordelen de opdrachtgevers het resultaat van de proeftuinen in relatie tot het beleid?

Aan opdrachtgevers (aantal respondenten: dertien gemeenten en drie organisaties) van deze proeftuinen is gevraagd in hoeverre zij vinden dat de proeftuinen hebben bijgedragen aan de gemeentelijke en/of landelijke doelstellingen. Regelmatig merken zij op dat de proeftuinen nog in gang zijn of nog maar net zijn afgerond en dat de resultaten nog niet heel concreet zijn. Ontwikkelingen of voorzieningen moeten soms nog bekender worden om echt succesvol te zijn. Eén opdrachtgever (vanuit een gemeente) geeft aan dat gemeenten wel moeite hebben met het loslaten en het elders neerleggen van verantwoordelijkheden, wat in strijd is met de transformatie. Daarnaast zijn er serieuze zorgen rond de borging van de resultaten doordat financiering hiervoor ontbreekt en/of doordat onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor borging (eigenaarschap).

Over het algemeen zijn respondenten (voor het merendeel gemeenten) positief over de (verwachte) opbrengsten. Verschillende keren noemen zij dat 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 en voelen zich gehoord en serieus genomen. Proeftuinen hebben de sociale samenhang en de onderlinge betrokkenheid vergroot, er is meer informele ondersteuning in de wijken voor kwetsbare mensen, meer burenhulp en meer mensen in de buurt zijn vrijwilliger geworden. Wel merkt iemand op dat helaas alleen de bekende personen en organisaties zijn benaderd, terwijl er juist behoefte was om ook de mening van de andere inwoners te horen.

De opdrachtgevers zijn positief over de samenwerking tussen verschillende professionals vanuit zorg en het sociale domein, net als over de samenwerking tussen de formele en de informele zorg. Ook is er volgens respondenten een beter samenspel tussen inwoners en overheid. 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.

2.3 Leer- en aandachtspunten

Er zijn in de proeftuinen uiteenlopende initiatieven ontwikkeld die in beginsel zeker aansluiten bij de doelstellingen van het beleid op het gebied van de transformatie van het sociaal domein, maar om concrete resultaten te benoemen is het nog te vroeg. Veel proeftuinen waren nog niet zo lang geleden gestart, omdat het veel tijd kostte om proeftuinen te vinden. Ook het opzetten en bij elkaar brengen van de juiste partners vraagt nu eenmaal veel tijd. Bovendien moeten de effecten van de proeftuinen ook vooral op het niveau van de uiteindelijke gebruikersgroep worden gemeten. In dit hoofdstuk is alleen aan de opdrachtgevers gevraagd in hoeverre zij vinden dat de proeftuinen bijdragen aan het beleid. Voor een echte bijdrage aan het beleid is het een voorwaarde dat de juiste inwoners worden bereikt en dat de resultaten van de proeftuinen duurzaam worden toegepast. Juist wat betreft de borging van de resultaten uit de opdrachtgevers twijfels. Het is dus zaak om tijdig na te denken over deze borging.

3. Burgerparticipatie

Binnen de transformatie van het sociaal domein spelen burgerinitiatieven en gemeenschapsgevoel (samen doen) een belangrijke rol. Inwoners zijn zelf aan zet in de eigen buurt om de participatiesamenleving vorm te geven. Een gemeente of maatschappelijke organisatie kan dit ondersteunen door burgerparticipatie en burgerinitiatieven van inwoners te stimuleren. In dit hoofdstuk gaan we in op dit thema aan de hand van de ervaringen van gemeenten, organisaties, professionals, vrijwilligers en inwoners die in de proeftuinen samenwerkten aan innovatieve oplossingen voor vraagstukken in het sociale domein. We beschrijven de verschillende vormen van burgerparticipatie die we zijn tegengekomen in de proeftuinen en de wijze waarop inwoners worden geworven en ondersteund om te kunnen participeren. We sluiten af met leer- en aandachtspunten.

3.1 Samen doen

Burgerparticipatie is een belangrijke pijler in het programma Kwaliteit van de Samenleving. De gemeenten en organisaties uit de proeftuinen voelen zich sterk verantwoordelijk voor het betrekken van de juiste groepen inwoners bij de proeftuinen en voor de mogelijkheid dat inwoners hun wensen en ideeën kunnen inbrengen. Het is vaak de intentie van bestuurders om de systeem- en de leefwereld te verbinden door de ervaringen van inwoners in hun leefsituatie centraal te stellen. Hoe meer de uitvoering van sociaal beleid is afgestemd op wat inwoners echt aan ondersteuning nodig hebben, hoe doelmatiger de inzet van financiën en personeel kan zijn, zo is de redenering. Iets meer dan de helft van de gemeenten en organisaties geeft aan dat zij de verantwoordelijkheid hebben dat inwoners initiatieven kunnen nemen in de proeftuin en dat inwoners de proeftuin mee kunnen uitvoeren. Inwoners mogen meedenken over deze uitvoering, maar minder dan de helft van de gemeenten en organisaties vindt dat inwoners ook hierover moeten kunnen meebeslissen. De meerderheid van de gemeenten en organisaties geeft aan dat zij er zich verantwoordelijk voor voelen dat de proeftuinen rekening houden met mogelijk tegenstrijdige belangen van inwoners.

Hoe organiseer je burgerparticipatie op zo'n manier dat de inwoners en de lokale overheid elkaar ook daadwerkelijk versterken en dat de kloof tussen systeemwereld en leefwereld verkleind wordt? Welke rol pak je hierin als gemeente? Voor de lokale overheid is het soms lastig te bepalen in welke mate en op welke wijze zij initiatieven van inwoners kunnen sturen en ondersteunen zonder de intrinsieke motivatie van inwoners te verstoren. Initiatieven van inwoners kunnen kwetsbaar zijn; te kwetsbaar in overheidsogen, maar hoe dan te handelen? Het (project)leiderschap van zulke initiatieven kan problematisch zijn: projectleiders trekken te hard of te zacht, nemen te veel of te weinig verantwoordelijkheid. Er kunnen spanningen zijn tussen professionals en inwoners: professionals die te snel het voortouw nemen of juist te snel te veel loslaten, inwoners die zich overruled voelen of steun missen en zich voelen bungelen. Moet de overheid dan ingrijpen, ondersteunen, adviseren of toch vooral niets doen?

Wat hierbij kan helpen is niet alleen te denken in termen van participatie van inwoners, maar daarbij ook de bijbehorende verantwoordelijkheden voor de participerende inwoner te benoemen. Bij de verschillende vormen van burgerparticipatie (volgens de meest gebruikte participatieladders zijn dat raadplegen, adviseren, meewerken en (mee)beslissen) horen verschillende vormen van verantwoordelijkheden. En omgekeerd, hoe meer verantwoordelijkheid de inwoner heeft, hoe meer zeggenschap daarbij past. Bij een goed participatief proces wordt de mate van zeggenschap besproken met de deelnemers zodat deze weten waar ze aan toe zijn en waar de grenzen liggen binnen het proces.³

In hoeverre heeft de verantwoordelijkheid die gemeenten en organisaties voelen voor de participatie van inwoners geleid tot daadwerkelijk meedenken en mee-uitvoeren, en hebben inwoners eigen initiatieven kunnen realiseren in de proeftuinen? In 23 van de 36 proeftuinen hebben inwoners op de een of andere wijze geparticipeerd. In vier proeftuinen was dit wel de bedoeling maar is het binnen de looptijd of door omstandigheden niet gelukt om participatie te realiseren.

Ook de deelnemers⁴ aan de proeftuinen worstelen met vragen. Projectleiders willen inwoners niet overbelasten door te veel te vragen, zeker niet als het gaat om meer kwetsbare groepen mensen. Is het verstandig om eerst met een kleine groep doel en richting te bepalen en alvast wat voorwerk te doen, of is het beter om direct vanaf de start inwoners erbij te betrekken en hen mee te laten denken? En misschien mee te laten beslissen, ook als de aanpak dan anders wordt dan die van opdrachtgever of professionals?

3.2 Vormen van burgerparticipatie

Om concreet zicht te krijgen op de daadwerkelijke rol van inwoners in de diverse proeftuinen en de ervaren succesfactoren en knelpunten, is het belangrijk verschillende vormen van burgerparticipatie te onderscheiden. We kijken in deze rapportage naar drie vormen:

1. Meedenken en meebeslissen: inwoners hebben een stem in de aanpak en uitvoering van de proeftuinen.
2. Participatie in de uitvoering: inwoners hebben een belangrijke rol en stem in de daadwerkelijke uitvoering van activiteiten of dienstverlening.
3. Burgerinitiatieven: inwoners zijn zelf aan zet. Zij bedenken zelf initiatieven en dragen zorg voor de uitvoering.

³ Zie ook: De autocipatieladder en de achterkant van de participatieladder, J. Hofman (2000)
https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/autocipatieladder_en_achterkant_van_parrticipatieladder.pdf.

⁴ Deelnemers zijn diegenen die samen de proeftuin uitvoeren. De deelnemers die de vragenlijsten hebben ingevuld zijn voor het merendeel beroepskrachten uit organisaties en daarnaast projectleiders (JSO-adviseurs en anderen) en inwoners.

In de proeftuinen zien we een breed palet aan activiteiten die onder deze drie vormen van participatie te scharen zijn. Overigens kunnen er meerdere vormen van burgerparticipatie binnen één proeftuin aanwezig zijn. Inwoners participeren ook vanuit verschillende rollen in de proeftuinen: als inwoner van een gemeente, buurt of wijk, als cliënt van een organisatie of als 'ervaringsdeskundige'. Vanwege de leesbaarheid spreken we in dit hoofdstuk over 'inwoners' en waar nodig geven we een preciezer aanduiding.

Ad 1 Meedenken en meebeslissen

Bij de vraag naar meedenken zegt ongeveer de helft van de deelnemers dat inwoners kunnen meedenken over de aanpak en uitvoering van de proeftuinen. Ruim een derde is van mening dat zij hierover ook kunnen meebeslissen. De percentages stijgen gedurende de looptijd van de proeftuinen.

In verschillende proeftuinen kunnen we spreken van beleidsparticipatie: het betrekken van inwoners bij onderwerpen die op de politieke agenda staan en hun een stem geven in beleidsvorming. We zien dat de beleidsfase begint bij het inventariseren van de wensen en behoeften van de inwoners. Vernieuwing ontstaat immers lang niet altijd van bovenaf. Inwoners en maatschappelijke organisaties komen steeds vaker zelf met nieuwe initiatieven en ideeën. Zo is in één van de proeftuinen geëxperimenteerd met de methodiek de Verbetercyclus Haaglanden. Doel hiervan is dat de gemeenten jeugdigen, ouders/opvoeders en professionals betrekken bij het jeugdbeleid van de gemeente en in gezamenlijkheid komen tot een werkagenda jeugd. [Verbetercyclus jeugd Haaglanden]

De gemeente Pijnacker-Nootdorp nodigde een groep uit van vijftien 'koplopers' (ouders, inwoners, professionals en andere betrokkenen bij jeugd) om vanuit eigen ervaring, kennis en ideeën mee te denken over het invullen van het preventieve jeugdbeleid en daarin ook zelf initiatieven te nemen. Parallel aan deze groep koplopers ging een groep jongeren hiermee aan de slag. De uitgewerkte ideeën gebruikt de gemeente als input voor het maken van nieuw jeugdbeleid [Interactief preventief jeugdbeleid middels de Transitiearena].

In andere proeftuinen denken inwoners mee over de aanpak van een specifiek vraagstuk. In Buurtfunctie Zeeheldenbuurt werken mensen uit het buurtnetwerk, buurtbewoners en lokale partners in werkgroepen de beheersvorm van de speeltuin en de kiosk verder uit. De werkgroepen hebben elk een eigen thema, te weten: a) buurtfunctie, b) exploitatie en beheer en c) vrijwilligers en participatietrajecten. Het uiteindelijke doel van de proeftuin is het creëren van draagvlak voor actief burgerschap. [Buurtfunctie Zeeheldenbuurt]

In de gemeente Krimpen aan den IJssel is een ambassadeursnetwerk van mensen met autisme opgezet. Zij zijn direct betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het project. Met mensen met autisme en hun netwerk is door middel van inwonersreizen onderzocht op welke momenten in het leven van mensen met autisme er welke ondersteuning nodig is en welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn. [De kracht van Krimpen vanuit autisme bekeken]

Beslisrecht hebben inwoners maar in weinig proeftuinen daadwerkelijk. Uitzondering zijn de veertien dorpsraden en vijf kernen van de gemeente Goeree-Overflakkee. Deze dorpsraden geven de sociale vitaliteit en cohesie inhoud door in

hun gebied inwoners te helpen leefbaarheidsplannen op te stellen en uit te voeren. De gemeente laat de dorpsraden en kernen geheel vrij in de keuze en uitvoering van de activiteiten. [Goeree-Overflakkee: leefbaarheid en vitaliteit]

Ad 2 Participatie in de uitvoering

Bijna de helft van alle deelnemers zegt dat inwoners meewerken in de uitvoering van de proeftuin. Ook dit percentage neemt gedurende de loop van de proeftijd iets toe. Als we kijken naar de wijze waarop inwoners meewerken in de uitvoering dan zien we een grote diversiteit aan vormen. In veel proeftuinen hebben inwoners een rol in het bepalen van de inhoud van activiteiten en dienstverlening. Een duidelijk voorbeeld hiervan zien we in de proeftuin Mantelzorgondersteuning in Leidschendam-Voorburg. Mantelzorgers zijn daar actief betrokken bij het opzetten van een netwerk mantelzorgondersteuning en dat zal ook de komende jaren zo blijven. De gemeente en de betrokken organisaties organiseren twee keer per jaar een gesprek met de mantelzorgers en komen de keer daarna terug op de aangedragen punten. Voor de komende periode is het de vraag of het lukt om de door mantelzorgers aangedragen punten om te zetten in concrete aanpakken. Zo wordt ingezet op het aanstellen van mantelzorgambassadeurs in betrokken netwerkorganisaties en het ontwikkelen van maatwerkarrangementen voor mantelzorgers. [Transformatie mantelzorgondersteuning Leidschendam-Voorburg]

Drie proeftuinen richten zich specifiek op de rol van ouders bij de aanpak van (gedrags)problematiek bij hun kind. In deze proeftuinen gaat het om het toekennen van regie aan inwoners, in dit geval ouders. Zo is het doel van de proeftuin Ouders aan zet in de Halt-straat om te onderzoeken of en hoe ouders een regierol kunnen krijgen in de aanpak van jeugdcriminaliteit met een focus op naar Halt verwezen delicten. De nieuwe werkwijze is met twintig ouders en jongeren uitgetoetst. [Ouders aan zet in de Halt-straat]. In de pilot JouwZorg onderzoeken de partners via een pilot of het mogelijk is om ouders en jongeren die middels een spoedprocedure (dus vanuit een crisis) in de gesloten jeugdzorg worden geplaatst, binnen een maand na plaatsing de regie te geven en zelf mee te laten bepalen (via shared decision making) welke alternatieve zorg beter zou voldoen dan de gesloten plaatsing. Het doel is om de jongere en het gezin bijeen te houden en ambulante behandeling te realiseren. [JouwZorg Rotterdam - Een alternatief voor JeugdzorgPlus]

Een bijzondere vorm van participatie in de uitvoering is de inzet van ervaringsdeskundigen. Ervaringsdeskundigen kunnen de eigen regie van (kwetsbare) inwoners versterken. In drie proeftuinen is gewerkt met de methodiek van Experienced Experts (ExpEx) in de jeugdhulp. De methodiek van ExpEx bestaat uit een training en de inzet van de ExpEx in de praktijk. De jongeren hebben tijdens de training geleerd om de eigen ervaring en ervaringen van anderen functioneel in te zetten. Ze verwachten dat hun eigen ervaring anderen kan helpen bij de aanpak en bij het voorkómen van hun problemen. De methodiek is ingezet bij maatschappelijke organisaties in Midden-Holland, Rotterdam en Alphen aan den Rijn. [Inzet ervaringsdeskundigheid (ExpEx) Midden-Holland, Ervaringsdeskundigheid als schakel in het bereiken van jongeren en Ervaringsdeskundige ExpEx in jeugdhulp Rotterdam].

Binnen de proeftuin Jong Ouderschap en Onbedoelde Zwangerschap (JOOZ) zien we verschillende vormen van participatie binnen één proeftuin. Ervaringsdeskundige jonge ouders denken mee en brengen initiatieven in die uiteindelijk moeten leiden tot lokaal beleid voor preventie van ongewenste zwangerschap en een betere ondersteuning van jonge ouders. Tegelijkertijd werken de jonge ouders mee aan bijvoorbeeld voorlichtingslessen voor jongeren, geven zij voorlichting over knelpunten in de hulpverlening aan professionals in de jeugdzorg en zetten zij hun kennis en ervaring als buddies in om andere jonge ouders te helpen. [Jong ouderschap en onbedoelde zwangerschap (JOOZ)]

Ad 3 Burgerinitiatieven

Ruim de helft van de deelnemers zegt dat inwoners binnen de proeftuin hun eigen ideeën en initiatieven kunnen realiseren. De praktijk van de proeftuinen laat zien dat eigen ideeën inbrengen en realiseren niet hetzelfde hoeft te zijn als burgerinitiatieven ontplooiën. Soms, zoals in Buuv, staat het kader en het product van de proeftuin (een off- en online platform) al vast, en kunnen inwoners binnen deze marges zelf initiatieven bedenken en uitvoeren. Zij initiëren voorlichtingsbijeenkomsten en voeren deze zelf uit, en bedenken manieren om inwoners aan elkaar te koppelen. [Sociale netwerken en (digitaal) buurtplatform BUUV]

De meest intensieve vorm van burgerparticipatie is dat inwoners zelf met ideeën komen en deze (eventueel gezamenlijk met professionals) uitwerken tot concrete initiatieven. In een klein aantal proeftuinen ligt het accent op het stimuleren en faciliteren van deze burgerinitiatieven. Zo hebben inwoners van de wijk Hazerswoude-Rijndijk in Alphen aan den Rijn deelgenomen aan een brainstormsessie en enkele bijeenkomsten over zelf op te zetten activiteiten. Dit resulteert in een aantal concrete initiatieven, zoals een foodmarket rond gezonde voeding, een site over alle activiteiten in de wijk en het initiatief om een Brede School op te zetten. [Inwoners aan zet in eigen kern of buurt]

Ook ouders en buurtbewoners in Dordrecht zijn uitgedaagd om mee te denken over concrete initiatieven om het voor de kinderen in de wijk mogelijk te maken om gratis, veilig en natuurlijk te spelen. De meeste initiatieven gaan plaatsvinden op het schoolplein van de Regenboog en zijn erop gericht dat ouders elkaar ontmoeten terwijl de kinderen met elkaar spelen onder toezicht van de ouders. Dit biedt tegelijkertijd ontmoetingsmogelijkheden voor ouders voor onderlinge uitwisseling en steun en versterkt zo de verbinding in en met de buurt. [Een goede en veilige start in de buurt]

3.3 Werven en faciliteren van inwoners

De proeftuinen zijn geïnitieerd door gemeenten en organisaties. Om burgerparticipatie te realiseren is het dus nodig om inwoners erbij te betrekken en betrokken te houden. Hoe is dit in de praktijk verlopen? We hebben deelnemers gevraagd of er naar hun idee actief is gewerkt aan de werving en ruim de helft beantwoordt dit bevestigend.

De proeftuinen stemden hun werving van inwoners meestal af op doel en doelgroep. Welke inwoners willen ze benaderen en wat wordt van hen verwacht? Voor het werven van inwoners zetten projectleiders en hun partners bestaande netwerken in zoals het autismecafé in Krimpen aan den IJssel, een goedlopend initiatief van ouders van kinderen/jongeren met een autistische beperking. Via het café bereiken zij niet alleen de ouders maar komen ook de inwoners met een beperking in beeld. [De Kracht van Krimpen vanuit autisme bekeken] Voor de WIJ-coöperatie Vlaardingen is een vragenlijst in de buurt uitgezet waar dertig nieuwe leden met hun aanbod uit zijn voortgekomen; ook zijn sleutelpersonen als buurt(ver)binders ingezet. [WIJ-coöperatie Vlaardingen] In Pijnacker-Nootdorp is in eerste instantie gezocht naar koplopers: actieve inwoners met creatieve ideeën. Vaak is deze groep gemakkelijker te bereiken en te enthousiasmeren. Bij de laatste bijeenkomst werd de sneeuwbalmethode ingezet en is aan iedereen gevraagd om een aantal mensen uit het eigen netwerk mee te nemen. [Interactief preventief jeugdbeleid middels de Transitiearena]

Om inwoners in staat te stellen om volwaardig deel te nemen hebben zij informatie nodig over doel, aanpak en verwachte inzet en zo nodig ondersteuning hierbij. Desgevraagd zegt iets minder dan de helft van de deelnemers dat inwoners voldoende worden geïnformeerd en ondersteund om volwaardig deel uit te kunnen maken van de proeftuin.

Binnen de proeftuinen kijken projectleiders en partners naar passende ondersteuning. In de ExpEx-proeftuinen ontvangen nieuwe ervaringsdeskundigen een training. Zij leren hoe zij hun eigen ervaringen en kennis kunnen inzetten om anderen te helpen en hoe zij daarbij hun eigen grenzen kunnen bewaken. [Inzet ervaringsdeskundigheid (ExpEx) Midden-Holland, Ervaringsdeskundigheid als schakel in het bereiken van jongeren en Ervaringsdeskundige ExpEx in jeugdhulp Rotterdam]. Lang niet altijd is een specifieke training noodzakelijk. Inwoners ontwikkelen hun vaardigheden op vele manieren, zoals door het meelopen met een meer ervaren inwoner of professional, samen doen en specifieke ondersteuning, bijvoorbeeld bij het geven van presentaties of voorlichting.

3.4 Leer- en aandachtspunten burgerparticipatie

In veel van de 36 proeftuinen zijn zoals gezegd ervaringen opgedaan met diverse vormen van burgerparticipatie. Betrokkenen ervaren hierbij successen, lopen aan tegen verschillende knelpunten en worstelen met dilemma's. Hieronder geven we een overzicht van de belangrijkste lessen die uit al die experimenten in de proeftuinen zijn te trekken.

Begin op tijd en begin bij het begin

Een goede voorbereiding helpt om voortvarend aan de slag te kunnen gaan: verkennen welke vragen er in de wijk/buurt of binnen de doelgroep liggen, bij wie al enthousiasme aanwezig is om mee te denken en te doen en bij welke netwerken kan worden aangesloten om inwoners te bereiken.

Bedenk welke (groepen) inwoners je wil betrekken en neem de tijd

Het kost tijd, inspanning en soms een een-op-een-benadering om inwoners te enthousiasmeren voor participatie in beleid of uitvoering. Daar komt bij dat burgerparticipatie nog relatief gemakkelijk te realiseren is als het betrekking heeft op gezonde inwoners, die potentieel actief willen zijn in hun buurt of wijk. In de proeftuinen zien we dat nu nog vooral de inwoners betrokken zijn die al actief waren in de wijk en veelal bekend waren bij gemeenten en/of organisaties. Het is een stuk lastiger om juist de minder zelfredzame inwoner te bereiken. Bedenk van tevoren goed welke inbreng nodig is en van wie en pas daar de plannen op aan.

Sluit aan bij bestaande netwerken

Maak een vliegende start door aan te sluiten bij reeds bestaande netwerken (belangenverenigingen), buur(t)projecten, vrijwilligersorganisaties en initiatieven (autismecafé, maar bijvoorbeeld ook buurtapps) van inwoners die je erbij wilt betrekken. Het kan ook helpen om naar mensen zelf toe te gaan, hen persoonlijk te benaderen en 'outreaching' te werken. Daarbij kun je gebruikmaken van zogeheten 'koplopers' in de wijk, die meehelpen om de andere wijkbewoners te bereiken (olievlekbenadering of sneeuwbalmethode). Een brede algemene werving met flyers of oproepen levert vaak weinig op. Het is wel zaak om vanuit de 'koplopersgroep' verder te werken aan verbreding, bijvoorbeeld via de sneeuwbalmethode.

Sluit aan bij wat er speelt bij de inwoner/de wijk

Inwoners komen niet in actie omdat de gemeente, organisatie of professional dat wenst of vraagt. Inwoners moeten de urgentie voelen om over een onderwerp mee te denken, anders laten zij andere zaken prevaleren. Weet dus wat er speelt in een wijk of groep. Als dit nog niet duidelijk is, is een belangrijke eerste stap om in gesprek te gaan met inwoners over wensen en knelpunten, alvorens hen te vragen concreet in een traject te participeren.

Denk al vanaf het begin na over borging

Borging van de betrokkenheid van inwoners is een belangrijk aandachtspunt. Hoe houd je na afloop van de proeftuin die betrokkenheid gaande? Voor de borging is het van belang dat al in een vroeg stadium duidelijk is wie welke rol in de proeftuin gaat vervullen. Daarbij moet helder zijn of een gemeente of organisatie de initiatieven gaat implementeren of dat het de bedoeling is dat inwoners dit zelf doen. Voor dit laatste is het essentieel dat inwoners zich hiervoor verantwoordelijk voelen en er het belang van inzien. Ook moet de eindverantwoordelijke nagaan in hoeverre ondersteuning nodig blijft om burgerparticipatie gaande te houden.

Denk na welke tegenprestatie tegenover de gevraagde inzet kan staan

Het is goed om na te denken welke tegenprestatie tegenover de gevraagde inzet kan staan. Dit hoeft geen financiële vergoeding te zijn, maar het kan wel, zoals bijvoorbeeld bij de inzet van ervaringsdeskundigen. Bij samenwerken met ervaringsdeskundigen en andere mogelijk meer kwetsbare groepen (mantelzorgers) is het belangrijk om de verhouding tussen draaglast en draagkracht te bewaken. Feestelijke aankleding van bijeenkomsten, een steuntje in de rug in de vorm van het overnemen van wat werkzaamheden, de mogelijkheid tot deskundigheidsbevordering of ondersteuning bij het realiseren van eigen wensen kunnen hierbij helpen. Medeverantwoordelijkheid, indien gepast, kan ook een vorm van tegenprestatie zijn.

Realiseer draagvlak en gedeeld eigenaarschap

Om draagvlak en gevoel van eigenaarschap tot stand te brengen, is het zaak inwoners tijdig te betrekken en mee te nemen in het proces. Inwoners moeten zeggenschap hebben in doelen en in het plan van aanpak. Alleen dan zullen zij zich (mede)eigenaar gaan voelen van een traject en enthousiast worden. Gedeeld eigenaarschap beïnvloedt de persoonlijke betrokkenheid en het gevoel van verantwoordelijkheid. Geef de betrokkenheid van inwoners zo vorm dat de verantwoordelijkheid niet alleen bij de projectleider of enkele professionals ligt of alleen maar bij de inwoners, maar dat er sprake is van gedeeld eigenaarschap bij alle deelnemers.

Wees duidelijk over verwachtingen en expliciteer rollen

Het is belangrijk dat inwoners weten wat er van hen wordt verwacht qua inzet en verantwoordelijkheden, maar ook wat daar voor nodig is (tijd, kennis en vaardigheden). Met andere woorden: weten wat er wanneer gebeurt, waarom en met wie. Geef vooraf de kaders en grenzen aan, zodat inwoners ook een realistisch beeld hebben van welk resultaat verwacht mag worden. Dit vereist vanuit een gemeente bijvoorbeeld openheid over inhoud en het proces van beleidsvorming.

Communiceer regelmatig en transparant

Niet alleen aan het begin, maar gedurende het hele traject is het van belang op passende manieren deelnemende inwoners goed te informeren en hen op de hoogte houden van stappen, vorderingen, activiteiten en doelen. Zorg dat hier voldoende tijd voor is ingeruimd. Inwoners voelen zich op deze manier serieus genomen en goede communicatie draagt bij aan het wederzijds vertrouwen. Stem de manier van communiceren af op de doelgroep. Sommigen zullen het fijn vinden om regelmatig een e-mail te ontvangen, anderen hebben wellicht meer behoefte aan fysieke bijeenkomsten.

Besteed aandacht aan de werkwijze van de professional

De samenwerking met inwoners vraagt duidelijk ook om een andere houding en werkwijze van professionals. Professionals handelen vanuit een eigen perspectief en moeten ervoor waken om – vanuit goede bedoelingen – het initiatief te veel naar zich toe te trekken, waardoor inwoners zich overruled of niet gestimuleerd voelen. Inwoners bezien de buurt vanuit hun perspectief. Het is wenselijk om de verschillende zienswijzen op een open manier in te brengen, zolang duidelijk is hoe de besluitvorming loopt.

Zorg voor bestuurlijk draagvlak

Zorg dat een wethouder of zelfs de burgemeester zich committeert aan de gekozen vorm van burgerparticipatie. Vraag hem of haar bijvoorbeeld af en toe om aan te sluiten bij een bijeenkomst met inwoners. Zij voelen zich dan serieus genomen en de lijnen tussen de gemeente en de inwoners worden korter.

4. Integrale samenwerking

Het doel van de transformatie is om meer samenhangende ondersteuning op verschillende leefgebieden te realiseren, waarbij (zorg)professionals minder zorgen *voor* en meer zorgen *dat* inwoners langer kunnen participeren in de samenleving. Dit houdt in dat inwoners meer eigen regie en verantwoordelijkheid krijgen, dat zij oplossingen in de eigen leefwereld realiseren en dat deze beter aansluiten bij hun behoeften. De proeftuinen experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen tussen gemeenten, maatschappelijke hulp- en zorgorganisaties en inwoners, en tussen informele en formele partijen. In dit hoofdstuk bespreken we samenwerkingsvormen in de proeftuinen en de leer- en aandachtspunten over integrale samenwerking die hieruit voortvloeien.

4.1 Samenwerkingsvormen

Uit het overzicht van de 36 proeftuinen blijkt een grote diversiteit in samenwerkingsvormen. We kunnen de proeftuinen grofweg typeren naar hoe zij georganiseerd zijn en waar accenten liggen. Het gaat niet om zuivere vormen, veel proeftuinen bestaan uit een mengvorm. Typen van samenwerking in de proeftuinen:

1. Samenwerking intern binnen gemeenten. Deze samenwerking richt zich op het voorbereiden van beleid, het gezamenlijk aansturen van de uitvoering en het evalueren van werkwijzen en de mate van integrale aanpak.
2. Samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties. Hierbij richten gemeenten zich op een samenwerkconstructie waarin zij ook participeren, als initiator, actieve participant of als sturende facilitator.
3. Samenwerking tussen formele en informele 'partijen'. Hierin staat de samenwerking centraal tussen professionals en andere betrokkenen als vrijwilligers, ervaringsdeskundigen of andere inwoners.
4. Samenwerking tussen professionals gericht op het vernieuwen van uitvoeringsprocessen. Het gaat hierbij om interdisciplinaire samenwerking tussen professionals en om het verbreden en versterken van nieuwe vormen van professionaliteit (houding, visie, kennis, vaardigheden).

Ad 1 Samenwerking intern binnen gemeenten

Deze vorm van samenwerking richt zich op samenwerking binnen of tussen een of meer gemeenten en is vooral beleidsgericht. Voorbeelden hiervan zijn de proeftuinen Goeree-Overflakkee: Dashboard, en Lansingerland: Zo zelfstandig mogelijk wonen/leven. Bij de eerste gaat het om de ontwikkeling van een instrument voor onderbouwing en verantwoording van beleid. Bij de tweede worden kaartbeelden van wijken door de verschillende beleidsafdelingen ontwikkeld om integraal te werken en daarmee het zo zelfstandig mogelijk wonen en leven te bevorderen.

Ad 2 Samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties

De samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties neemt in de proeftuinen verschillende vormen aan. Bij sommige proeftuinen, zoals Sociale

netwerken en (digitaal) buurtplatform BUUV is de maatschappelijke organisatie opdrachtgever van de proeftuin. De gemeente is er meer op afstand bij betrokken. In een andere proeftuin is de gemeente juist initiatiefnemer en nauw betrokken bij de proeftuin, bijvoorbeeld bij De Kracht van Krimpen vanuit autisme bekeken. Bij de proeftuin Interactief preventief jeugdbeleid middels de Transitiearena is de gemeente initiatiefnemer, maar deze laat de regie van de proeftuin juist zo veel mogelijk los en in handen van JSO en andere deelnemende organisaties. Soms is er een samenwerkingsverband van verschillende gemeenten die tezamen opdracht geven aan maatschappelijke organisaties, zoals Preventieloket en implementatie BUURbook Holland-Rijnland. De betrokkenheid bij de implementatie verschilt bij deze proeftuin per gemeente. Ook zijn er proeftuinen waarbij juist veel verschillende maatschappelijke organisaties in een samenwerkingsverband de proeftuin initiëren. Een voorbeeld is het samenwerkingsverband Tom in de Buurt, in de proeftuin Inwoners aan zet in eigen kern of buurt. Bij deze proeftuin staan de opdracht en het kader vanuit het samenwerkingsverband vast. De wijkteams functioneren als zelforganiserende teams die eigenstandig bepalen hoe en met welke vormen van aanpak zij de gestelde doelen van de proeftuin behalen. De gemeente stuurt alleen op effecten.

Ad 3 Samenwerking tussen formele en informele partijen

Een aantal proeftuinen is gericht op het bewerkstelligen van samenwerking tussen formele en informele partijen. Voorbeelden hiervan zijn Samenwerken in de wijk aan positieve gezondheid van ouderen en Transformatie Mantelzorgondersteuning Leidschendam-Voorburg. Sommige proeftuinen zijn primair gericht op inwoners, zoals BUUV en Inwoners aan zet. Andere zijn gericht op inzet van ervaringsdeskundigen, zoals de ExpEx proeftuinen (Inzet ervaringsdeskundigheid (ExpEx) Midden Holland, Ervaringsdeskundigheid als schakel in het bereiken van jongeren en Ervaringsdeskundige ExpEx in jeugdhulp Rotterdam) en Jong ouderschap en onbedoelde zwangerschap (JOOZ). De proeftuin Inwoners aan zet in eigen kern of buurt gaat samen met inwoners op zoek naar de behoeften van wijkbewoners. BUUV en BUURbook zijn voorbeelden van platformen waar inwoners elkaar kunnen vinden en helpen (zie: Sociale netwerken en (digitaal) buurtplatform BUUV en Preventieloket en implementatie BUURbook Holland-Rijnland). Sommige proeftuinen zetten ervaringsdeskundigen in bij voorlichting aan professionals of ondersteuning van lotgenoten (zoals de hierboven vermelde proeftuinen JOOZ en de drie ExpEx).

Ad 4 Samenwerking tussen professionals gericht op het vernieuwen van uitvoeringsprocessen

Andere proeftuinen zijn gericht op de verbreding en versterking van professionele hulpverlening. Voorbeelden hiervan zijn JouwZorg Rotterdam - Een alternatief voor JeugdzorgPlus, Jong ouderschap en onbedoelde zwangerschap (JOOZ), Kleuters in Delfshaven (KID) en Samenwerkings- en matchingsmodel Sociaal Domein. Bij enkele is er veel aandacht voor samenwerking tussen verschillende disciplines (zie ook JouwZorg en Kleuters in Delfshaven (KID)). In de opzet van de proeftuin KID wordt alleen met de direct deelnemende professionals samengewerkt. In JouwZorg en Halt (Ouders aan zet in de Halt-straft) is er tevens samenwerking met ouders/ervaringsdeskundigen.

4.2 Leer- en aandachtspunten integrale samenwerking

Hieronder geven we een overzicht van de belangrijkste lessen die we kunnen trekken uit de ervaringen met integraal werken in de proeftuinen.

Ga uit van inspiratie en betrokkenheid

Deelnemers benadrukken het belang van een goed en inspirerend idee als basis van een proeftuin. Vervolgens is de intrinsieke motivatie en betrokkenheid van deelnemers van belang om deze te laten slagen. Om betrokkenheid te bevorderen is het wenselijk om regelmatig contact met elkaar te hebben, zodat deelnemers elkaar kennen, weten wat er leeft en op de hoogte zijn van de voortgang en plannen. Bovendien kan dit inspirerend werken. De motivatie van de direct betrokkenen, de ervaringsdeskundigen, de ouders én de professionals blijkt een belangrijke bouwsteen voor waardering van de proeftuinen.

Creëer ruimte om te leren

Voor een proces van vernieuwing is open communicatie nodig, een ruimte waarin geëxperimenteerd kan worden, ruimte voor maatwerk, kritiek en diversiteit, omgaan met verschillen in taal en cultuur. Een proeftuin is een leerproces, mislukkingen of fouten zijn om van te leren.

Evalueer regelmatig het verloop

Het leerproces wordt bevorderd door het regelmatig terugkoppelen en evalueren van het verloop van de proeftuin, het nagaan of de opzet en uitvoering duidelijk zijn en volgens afspraak verlopen en door een check of de juiste partners aan tafel zitten.

Zorg voor een dwarsdenker

Een heel ander aspect van het leren is vernieuwing. Intensivering of bepaalde vormen van burgerparticipatie zijn op zich al vernieuwend, en dat geldt ook voor het erbij betrekken van buitenstaanders, mensen met een vernieuwende inbreng.

Investeer in beleidsuitvoering, samen met inwoners

Een aantal proeftuinen heeft geëxperimenteerd met het betrekken van inwoners bij beleidsvorming en -uitvoering. Daarbij zijn de vragen en behoeften en de leefwereld van inwoners het uitgangspunt voor het streven naar een concreet beleidsplan. Tussen inwoners, professionals en de gemeente bestaan sterke onderlinge verschillen in taal, regels en structuren. Daarom is het nodig duidelijkheid te scheppen over rollen en verwachtingen. Uit vrijwel alle proeftuinen blijkt dat het organiseren van betrokkenheid van inwoners stevige ondersteuning vraagt. Daarmee vraagt het ook tijd en investering van en voor professionals en voldoende doorlooptijd.

Organiseer, onderhoud en investeer in de samenwerking

Voor een werkbare aanpak is een goed evenwicht nodig tussen de gewenste experimenteerruimte en flexibiliteit aan de ene kant en voldoende structuur en de juiste partners aan de andere kant. Beide aspecten (ruimte én structuur) zijn belangrijk. In een aantal proeftuinen is duidelijk ruimte genomen voor het ontwikkelen van een innovatieve aanpak (met inwoners centraal) binnen het kader van een heldere doelstelling en aanpak (met ruimte voor eigen inbreng van de

deelnemers). Een dergelijke aanpak van vernieuwing vraagt om een procesbegeleider die dit coördineert en vormgeeft.

Zorg voor duidelijkheid over de sturingsrol van de opdrachtgever

Voor een duidelijke opdracht en uitwerking is sturing van belang vanuit de opdrachtgever. In de context van de transformatie gaat het dan vooral om een betrokken en stimulerende rol.

Streef naar samensturing

Gemeenten en organisaties voelen een sterke verantwoordelijkheid voor samenwerking binnen de proeftuinen. De meest gekozen manier van aansturing van de proeftuin is dat de opdrachtgevers meedenken bij het bepalen van de doelstelling, werkwijze en uitvoering. Het idee of doel van de proeftuin kan zijn ingegeven door inwoners of door een andere partij, waarbij de gemeente of organisatie ruimte geeft om deze ideeën uit te voeren. Samensturing leidt tot betrokkenheid en verantwoordelijkheid.

Geef binnen kaders aan wat de speelruimte is

Gemeenten en organisaties voelen zich er verantwoordelijk voor dat de plannen van de proeftuin binnen het gemeentelijk beleid passen. Zij zien flexibiliteit, het kunnen bijstellen van de koers en incalculeren dat dingen anders kunnen lopen dan verwacht, als essentieel. Gemeenten en organisaties sturen echter wel bij wanneer ongewenste ontwikkelingen ontstaan. Dat bijstellen blijkt soms lastig wanneer de regie uit handen is gegeven.

Zorg voor vertrouwen door heldere rollen

Tussen sturen en loslaten zit een spanningsveld dat gemeenten en organisaties voelen. Zij voelen de verantwoordelijkheid om 'op de handen te gaan zitten', maar vinden dit moeilijk. Het blijkt nog zoeken naar de juiste vorm en in hoeverre er kan worden losgelaten. Vertrouwen in samenwerkingspartners is voor gemeenten of organisaties essentieel om de regie binnen de proeftuin (meer) los te kunnen laten en deze bij de deelnemers te leggen. Daarmee geven ze blijk van vertrouwen en laten ze zien ervan uit te gaan dat andere deelnemers hun verantwoordelijkheid nemen. Dit lukt echter alleen wanneer duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Een duidelijke rolverdeling is daarom van belang.

Expliciteer verwachtingen

Inwoners, gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben een duidelijk beeld nodig van hun eigen aandeel, rol en verantwoordelijkheden in de proeftuin. Verschillen in visies en vertrekpunt kunnen de samenwerking bemoeilijken. Betrokkenen geven aan dat onduidelijkheden hierover de samenwerking in de proeftuinen belemmeren. Wederzijdse verwachtingen moeten helder zijn en het helpt om hier open over te communiceren. Deelnemers moeten van tevoren duidelijkheid hebben over de intensiteit van de gevraagde inzet en tijdsbesteding.

Besprek de regierol en behoud gedeeld eigenaarschap

Wanneer professionals vanuit verschillende domeinen samenwerken is de vraag wie de regie heeft van belang. Bij sommige kleine, hecht georganiseerde proeftuinen speelde de regievraag geen rol. Bij andere is het juist van belang deze te expliciteren. De regierol mag gedeeld eigenaarschap niet in de weg staan.

Benoem gedeelde belangen

Tegenstrijdige belangen en verschillende prioriteiten bij de partners zijn knelpunten. Het feit dat er op sommige terreinen veel spelers (organisaties in de wijk) met ieder hun eigen werkwijze en belangen zijn, kan samenwerking belemmeren. Gezamenlijke doelen en belangen benoemen en voelen is essentieel en leidt tot betrokkenheid. Duidelijk is dat vooral gemeenten zich verantwoordelijk voelen om rekening te houden met mogelijk tegenstrijdige belangen van deelnemende organisaties en inwoners.

Baken de doelen goed af

Een aantal proeftuinen heeft een zeer brede doelstelling en daarmee gepaard gaande samenstelling. Hiervoor geldt dat keuzes maken en prioriteiten stellen wenselijk is. Daarmee kunnen de doelstellingen beter geconcretiseerd worden in duidelijke en haalbare stappen of tussendoelen.

Neem de tijd en stel prioriteiten

Gemeenten en organisaties stellen dat het investeren in de samenwerking tijd kost voor betrokken deelnemers en voor henzelf. In de proeftuinfase was tijdgebrek een knelpunt. Daarom is het raadzaam om in een eventueel vervolg meer tijd in te plannen voor het leren kennen van alle partners en deelnemers en voor het uitwerken van (gezamenlijke) plannen en ideeën. Ook de doorlooptijd van een proeftuin en de implementatie van de resultaten op een manier die in tijdsinvestering passend is bij de praktijk behoeven aandacht. Organisaties noemen als knelpunten ook werkdruk, gebrek aan kennis en ervaring en het feit dat relevante partijen andere prioriteiten hadden.

Overstijg structuren en procedures

Samenwerking wordt volgens gemeenten en organisaties als opdrachtgevers voornamelijk bemoeilijkt door bestaande financieringsstructuren en het tijdspad binnen de gemeente dat niet altijd aansluit bij de dynamiek van de proeftuinen. Bij een aantal proeftuinen houdt bestaande wet- en regelgeving verkokering op verschillende niveaus in stand. Uitvoeringsorganisaties worden bijvoorbeeld betaald uit verschillende financieringsstromen met eigen voorwaarden die niet op elkaar zijn afgestemd.

Zet in op samenwerking op de lange termijn

Gemeenten voelen zich verantwoordelijk voor borging van de werkwijze of uitkomsten van de proeftuinen. Organisaties geven aan dat het vaak niet duidelijk is of de werkwijze of uitkomsten van de proeftuin structureel geborgd zijn, onder andere door onzekere financiering. Dit vormt tevens een uitdaging voor borging van samenwerking op de langere termijn. Volgens de deelnemers bevorderen de proeftuinen samenwerking op langere termijn wel.

5. De kwaliteit van samenleven

De afgelopen anderhalf jaar hebben wij in het kader van de evaluatie van het programma Kwaliteit van de Samenleving 36 proeftuinen onderzocht en geëvalueerd. Deze kenmerken zich door een grote variatie naar onderwerp, doelgroepen, status (beginnend en vergevorderd) en omvang. Over het algemeen kunnen we concluderen dat er in Zuid-Holland druk geëxperimenteerd is met vernieuwing in het sociale domein zoals bedoeld is met de transformatie. We hebben mooie voorbeelden gezien van burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie, van samenwerking tussen partijen die dat eerder niet deden, van co-creatie en burgerinitiatieven, van preventie en inzetten op mensen langer thuis laten wonen. Allemaal aspecten waar het in het sociaal domein om draait. Toch zijn we er nog lang niet. De periode waarin de proeftuinen vorm zijn gegeven was kort, soms te kort. Ook kost het veel tijd om een proeftuin op te zetten en de juiste partners bij elkaar te brengen. Daardoor zijn er veel plannen gemaakt die de komende periode verdere invulling behoeven. Daarbij gaat het om de vraag hoe je goede initiatieven verder kunt uitbouwen, borgen en bestendigen. Daarvoor zijn eigenaarschap en financiering belangrijk. Ook wordt nog vaak gewerkt vanuit bestaande voorzieningen en blijkt het lastig nieuwe arrangementen op te zetten of uit te breiden. Bestaande kaders, heilige huisjes en protocollen blijken taai. Ook wordt vaak nog traditioneel gedacht over burgerparticipatie: de inwoner mag meedoen. Maar in welk kader? Wat wil die inwoner zelf? En wat is eigenlijk de urgentie van het probleem? In dit slothoofdstuk kijken we verder vooruit naar de toekomst. Wat zijn ingrediënten voor langdurige innovatie in het sociale domein?

Burgerparticipatie en bereik

We hebben gezien dat de proeftuinen hun best doen om inwoners zoveel mogelijk te betrekken, in de beleidsfase (beleidsparticipatie) en bij de uitvoering, en om inwoners en hun initiatieven te faciliteren. Er zijn vele vormen van burgerparticipatie en dat brede palet past ook bij de diversiteit van de problematiek in het sociale domein. Die bestrijkt jongeren die Haltstraffen krijgen, ongewenst zwangeren, ouderen met beginnende dementie en overbelaste mantelzorgers, om er maar een paar te noemen. De vraag moet daarom ook niet zijn welke vorm van burgerparticipatie de beste is, maar welke het beste past bij het probleem dat voorligt. Een mantelzorger wil misschien geen respijtzorg, maar liever participeren en bijvoorbeeld meedenken bij een beleidsvraag. Vraag het aan de inwoner, is daarom een belangrijk principe. Dat vragen is niet per se vrijblijvend. Bij de Haltstraffen hebben we gezien dat ouders meedenken en betrokken worden bij de mogelijke straf die hun kind krijgt opgelegd. Dus geen standaard werkstraf, maar een straf (gekoppeld aan een plan van aanpak) die de jongere motiveert om het anders te gaan doen. Dit *shared decision making* met ouders is een mooi voorbeeld van innovatie. Een ander voorbeeld is de inzet van ervaringsdeskundigen, wat een specifieke vorm van burgerparticipatie is. De ervaringsdeskundigen, in de proeftuinen veelal jongeren, kunnen de rol van de professional niet overnemen en dat is ook zeker niet de bedoeling, maar zij kunnen een waardevolle aanvulling zijn omdat zij veelal zelf hebben ervaren wat de betreffende jongeren in de hulpverlening overkomt.

We zagen als knelpunt bij burgerparticipatie dat gemeenten en maatschappelijke organisaties het vaak lastig vinden om bepaalde groepen in de samenleving te

bereiken. Vaak zijn dit kwetsbare inwoners en dus juist de groepen waar met name gemeenten zich mee bezig willen houden. Ook hier zijn nog innovatieslagen te maken. Zijn er andere manieren om deze inwoners te bereiken? Kan dit via de alternatieve kanalen (denk aan kerken, moskeeën), via multimedia (Whatsapp) of via intermediairs die ingangen hebben bij deze groepen kwetsbaren?

Passende aanpakken en arrangementen

We hebben in de proeftuinen kunnen vaststellen dat betrokken partijen (zowel professionals als inwoners) op heel veel verschillende manieren samenwerken. Hier moet de vraag zijn 'wat is nodig en welke aanpak of welk arrangement past daarbij'. Kwetsbare mensen hebben vaak problemen die op twee of meer domeinen betrekking hebben, bijvoorbeeld jeugdzorg en onderwijs, maatschappelijke ondersteuning en gezondheidszorg of schulden en werk. We zien in de proeftuinen dat partijen die vroeger weinig samenwerkten elkaar beter weten te vinden. Dat geldt voor de verschillende domeinen, maar ook in de samenwerking tussen inwoners en professionals. Ook zijn er valkuilen benoemd. Bij burgerinitiatieven waar krachtige inwoners het voortouw nemen, kan het gebeuren dat professionals te veel willen sturen of invloed willen hebben op uitkomsten of doelgroepen. Loslaten is dan het devies. Ook kunnen bestaande financieringsstructuren en procedures vernieuwing en dynamiek in de samenwerking in de weg staan. Dan is het zaak te onderzoeken wat er wel mogelijk is en welke regelvrije en financiële ruimte mogelijk is. We hebben in het onderzoek gesproken van de levensbrede aanpak, waarbij de aanpakken, interventies of arrangementen volgen op de behoeften van de zorgvrager in zijn eigen specifieke (en veranderende) leefsituatie. Deze aansluiting kan nog beter. Dat lukt niet altijd in grote stappen, soms werken kleine stappen beter.

Integrale benadering

In verschillende proeftuinen is concreet invulling gegeven aan de gewenste integrale benadering van maatschappelijke vraagstukken. Hiervoor zijn partijen uit verschillende sectoren bij elkaar gebracht en is gestreefd naar het afbreken van schotten binnen het beleid en tussen beleidsafdelingen. JouwZorg en KID zijn proeftuinen waarin partijen zich succesvol met elkaar verbonden om gezamenlijk aan een passende oplossing te werken. Het inzicht in de noodzaak van samenwerking lijkt breed gedeeld te worden en voorzichtig kunnen we stellen dat er uitzicht is op een meer structurele samenwerking. Zoals te verwachten was, valt het niet altijd mee om 'over de eigen schaduw heen te springen'. In de Kracht van Krimpen en binnen JOOZ wordt duidelijk zichtbaar hoe door het centraal stellen van personen met hun wensen en problemen - de leefwereld van de inwoners/cliënten - de integrale benadering inhoud krijgt. Op basis van vragen, behoeften en voorstellen en samen met de betreffende inwoners worden partijen benaderd en antwoorden op vraagstukken geformuleerd. Een succesfactor voor integrale samenwerking is een gedeelde ambitie met potentie. En vervolgens vertrouwen en ruimte om er gericht - met een heldere aanpak en onder deskundige procesbegeleiding - aan te werken.

De lerende professional

De professionals die wij in het kader van de proeftuinen hebben ontmoet en gesproken, zijn overwegend enthousiast over de veranderingen in het sociaal domein. Zij hebben geen gemakkelijke taak. Soms moeten ze loslaten, dan juist

weer doorzetten. Ze hebben te maken met inwoners, met collega's binnen en buiten het eigen domein, met beleid, met wetgeving en een weerbarstige werkelijkheid. Dat toch zoveel mensen vol enthousiasme in de proeftuinen bezig zijn, bewijst dat er veel gebeurt en mogelijk is. Dit vraagt om een lerende houding van de professional. De eerder genoemde shared decision making en het leren van ervaringsdeskundigen zijn hiervan mooie voorbeelden. We hebben ook andere voorbeelden gezien, zoals een proeftuin over mantelzorgondersteuning waar de betrokken gemeente een innovatielab wil opzetten. In het innovatielab kunnen - aan de hand van casuïstiek - professionals elkaar consulteren bij complexe vraagstukken. Aandacht voor lerend werken is een belangrijke randvoorwaarde om de vernieuwing in het sociaal domein ook op de langere termijn goed te ontwikkelen en gaande te houden.

Lessons learned

We hebben in de evaluatie gekeken naar de visie van opdrachtgevers, naar het beleidsproces, naar de uitvoering en naar de effecten van de proeftuinen. In dit slotdocument hebben we op de thema's burgerparticipatie en integrale samenwerking lessen en aandachtspunten in kaart gebracht. Bij het vervolg van proeftuinen of vergelijkbare aanpakken is het raadzaam om met deze lessen te starten en gebruik te maken van inspirerende voorbeelden. Dit kan teleurstelling en valse verwachtingen tijdens de rit voorkomen. We zagen bijvoorbeeld in verschillende proeftuinen dat het doel gaandeweg veranderde of dat er andere waardevolle uitkomsten waren dan vooraf voorzien. Het is goed om vooraf te bedenken of andere uitkomsten dan voorzien ook een opbrengst (bijvangst?) mogen zijn van een aanpak of dat dat helemaal niet de bedoeling is. Ook hebben we gezien dat het nuttig is om aan het begin van een traject al na te denken over de borging en de bestending op de langere termijn. Het doel van de ontwikkelingen in het sociale domein is dat mensen als volwaardige inwoners participeren in de samenleving. Het is bij de opzet van een pilot, project of proeftuin nodig om vanuit dit doel terug te redeneren naar kleinere subdoelen en tussenstappen. Door direct te willen dat 'iedereen' samenwerkt komt er veel druk te staan op een aanpak of initiatief. Het kan nuttiger zijn om eerst te bezien waar iets wel werkt en vervolgens te onderzoeken of en hoe dat uit te breiden is, en wat daarvoor de randvoorwaarden zijn. Niet iedere succesvolle aanpak is in elke situatie werkzaam.

De rol(len) van de gemeente

Gemeenten hebben met de transitie en transformatie een spilfunctie gekregen in het sociaal domein. Het is dan ook niet toevallig dat in het programma Kwaliteit van de Samenleving veel gemeenten opdrachtgever zijn van een proeftuin. Gemeenten zijn echter meer dan opdrachtgever, ze hebben verschillende rollen: ze zijn ook financier, initiatiefnemer, facilitator en beleidsmaker. Belangrijk is vooral dat gemeenten in de aansturing (ook als ze afstand houden) verschil kunnen maken. Bij tegenstrijdige belangen is het de taak of opdracht van de gemeente het gedeelde belang te zoeken en daarvoor draagvlak organiseren. De gemeente dient ook de belangen te verdedigen van de meest kwetsbaren die niet meteen worden gehoord. Bestaande voorzieningen en regelingen kunnen vernieuwing tegenhouden. Ook daar kan de gemeente als subsidiënt een rol in vervullen. En de gemeente kan regelruimte creëren als bestaande wetgeving, regelgeving of protocollen in de weg zitten. De transformatie is ingezet vanuit zorg, participatie en jeugd, maar eigenlijk

is er maar één domein: het sociale. Bestaande barrières, bijvoorbeeld voor 18+-jongeren die de overgang maken van regelingen jeugd naar Wmo, of ouderen die meer afstemming tussen zorg en welzijn zoeken, zou de transformatie juist moeten slechten.

De paradox van het sturen en loslaten

Het is inmiddels tien jaar geleden dat de Wet maatschappelijke ondersteuning werd ingevoerd. Daarna volgden de andere trajecten in het kader van wat de transformatie is gaan heten. Een groot woord, dat met hooggespannen verwachtingen was omgeven - landelijk, en ook in de hier onderzochte proeftuinen in Zuid-Holland. In de proeftuinen is op enthousiaste wijze gezocht naar en gewerkt aan nieuwe manieren om inwoners te betrekken en de samenwerking tussen en met professionals te bewerkstelligen. De eerlijkheid gebiedt echter te zeggen dat veel bekende problemen hardnekkig bleken. Het transformeren gaat met vallen en opstaan.

Inwoners zijn er, met hun problemen en mogelijkheden, vanzelfsprekend in soorten en maten. Het is niet eenvoudig om daar het gewenste maatwerk bij te vinden. De professionele logica kruipt uiteindelijk toch vaak voor de gewenste afstemming op de behoeften van inwoners. Wat dreigt is dat 'participatie en maatwerk' een te open en onzekere situatie opleveren, in de eerste plaats voor de betrokken cliënt of inwoner, maar ook voor de professional. In de driehoek van overheid, professional en inwoner is in naam het accent op de laatste komen te liggen. Maar in de praktijk leidt dat nogal eens tot onvolkomen of onduidelijke situaties.

Wij zijn tot de conclusie gekomen dat de lokale overheid niet moet terugdeinzen voor een stevigere structurerende rol. Uiteindelijk staat zij voor het algemeen belang, bepaalt zij de financiële voorwaarden en kan zij de kwaliteit van samenleven mede bepalen. Het sociale domein vindt hier uiteindelijk de politieke legitimatie voor de principes en concrete keuzes die in de praktijk nodig zijn. De lokale overheid kan deze echter alleen maken in nauwe samenspraak met de betrokken partijen. Een participatieperspectief begint paradoxaal genoeg bij een richting- én ruimtegevende rol van het lokale bestuur.

Bijlage 1 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 BUURbook Holland-Rijnland
- 7 Samenwerken in de wijk aan positieve gezondheid van ouderen
- 8 Jong ouderschap en onbedoelde 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 overlastgevende jeugd in de wijk door het jeugdpreventieteam
- 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-straat
- 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

- 37 Krachtpatsers Delft
- 38 Programma Groen en Gezond
- 39 De waarde van 'de Rotterdamse Munt'
- 40 Sluitende aanpak Participatiewet – Wmo
- 41 Eindgoed, Strandgoed
- 42 De Balijhoeve
- 43 Realiseren van sociaal-maatschappelijke doelen met ruimtelijke oplossingen

