

sociaalbestek



Een andere visie op dienstverlening in het publieke domein • **Beleid rond werk en inkomen in Houten** • Samen werken aan een schonere buurt • Hoe overheid en inwoners samen beleid ontwikkelen • **Op weg naar samenredzaamheid in de participatiesamenleving** • Hoe een theoretisch model verbindend kan werken in de praktijk • Wat we kunnen leren van de eikenprocessierups



De menselijke maat terug bij de overheid

We staan aan de vooravond van een keerpunt. De wal keert het schip van de ideologie van de dikke ik, eigen verantwoordelijkheid, marktwerking, de burger als calculerende fraudeur. In ons eigen sociaal domein wordt herontdekt dat het goede gesprek met de cliënt zorgt voor beter onderling begrip, meer welbevinden bij cliënten/burgers, meer arbeidsvreugde bij de uitvoerende. Samen een realistisch plan maken scoort van alle kanten beter dan afvinken en opleggen. Zie de opbrengsten van de experimenten Participatiewet, benaderingen zoals de FIP-methode (Frequent Intensief Persoonlijk), en de inzet van ervaringsdeskundigheid.

Overheid en burger trekken vaker samen op, of burgers nemen het voortouw nemen en de overheid volgt. Zoals bij burgerinitiatieven in de zorg, bij armoedebestrijding, in de buurten et cetera. Staat allemaal te lezen in *Sociaal Bestek*. De pandemie, de schuldenindustrie en de ramp met de toeslagenaffaire luiden het einde van een tijdperk in waarbij burger en de overheid tegenover elkaar staan. Dat kan niet anders. Want winnen doe je alleen samen, volgens een bekende Nederlandse filosoof.

Deze whitepaper bevat enkele artikelen die gaan over de nieuwe relatie burger-overheid. Vier artikelen gaan over co-creatie, wat dat is en hoe je deze aanpak in praktijk brengt. De ervaringen en inzichten zijn door de Hogeschool Utrecht opgedaan in een Europees project: CoSie. Peters en Broens vertellen over het verbinden van verschillende burgerinitiatieven rond het thema armoede, met als resultaat de oprichting van budgetkringen. Het persoonlijk contact in de bijstand is terug, het oude bijstandsmaatschappelijk werk in een nieuwe jas? Wermers, Bennenbroek en Hollman laten zien hoe deze aanpak werkt. Tenslotte bewijst Hofman dat er wel degelijk zoiets is als the society. Wij vormen tezamen een eco-systeem en moeten het van elkaar hebben. Om met Sa'di te spreken (spreuk op wandkleed United Nations):

Human beings are members of a whole,
In creation of one essence and soul.
If one member is afflicted with pain,
Other members uneasy will remain.
If you have no sympathy for human pain,
The name of human you cannot retain.

Yvette Bommeljé
Redactievoorzitter Sociaal Bestek



7 Beleid rond werk en inkomen in Houten

Joep Binkhorst en Jessica Dijkman



13 Hoe overheid en inwoners samen beleid ontwikkelen

Esther Sarphatie en Sandra Geelhoed



20 Hoe een theoretisch model verbindend kan werken in de praktijk

Anne Wermers, Femke Bennenbroek en Lissa Hollmann

En verder...

3 Een andere visie op dienstverlening in het publieke domein

Eva Hijmans en Rob Gründemann

9 Samen werken aan een schonere buurt

Sandra Geelhoed en Eva Hijmans

16 Op weg naar samenredzaamheid in de participatiesamenleving

William Peters en Margreeth Broens

23 Wat we kunnen leren van de eikenprocessierups

Joop Hofman

Sociaalbestek is hét vakblad voor specialisten op het terrein van participatie, sociale zekerheid en maatschappelijke ondersteuning. **Sociaal Bestek** informeert en daagt uit.

Een andere visie op dienstverlening in het publieke domein

Co-creatie is een gezamenlijke activiteit van burgers en maatschappelijke partijen gericht op het ontwikkelen van nieuwe publieke dienstverlening of het verbeteren van bestaande dienstverlening. Deze manier van werken vraagt om een open benadering van professionals, steun van directies en actieve participatie van burgers.

DOOR Eva Hijmans en Rob Gründemann

CoSIE (Co-creation of Service Innovation in Europe) is een Europees onderzoeksproject naar co-creatie. In 10 Europese landen zijn experimenten in het publieke domein opgezet met als doel methoden en omstandigheden te onderzoeken die bijdragen aan het succes hiervan. Het project is in december 2018 gestart en loopt door tot juni 2021. In Nederland zijn twee pilots in de gemeentelijke context uitgevoerd (zie de bijdragen van Binkhorst & Dijkman en Geelhoed & Hijmans volgend op dit artikel). De pilots variëren qua inhoud en methode.¹

In dit artikel wordt het begrip co-creatie toegelicht, gelijkwaardigheid als randvoorwaarde voor co-creatie aangegeven en een systematische aanpak gepresenteerd. Daarnaast komen de methoden en de essentie van co-creatie aan de orde, gebaseerd op bevindingen uit een Europees onderzoek. Ook worden voorbeelden gegeven van de verschillende pilots van het CoSIE-project.

Waarom co-creatie?

Lokale overheden worden in toenemende mate geconfronteerd met complexe maatschappelijke problemen – zoals vergrijzing, instroom van vluchtelingen, toename van chronische ziekten zoals diabetes, onzekerheid op de arbeids-



Veel deelnemers aan een co-creatiesamenwerking zijn een gelijkwaardige omgeving niet gewend.

markt en oplopende eenzaamheid over generaties. Bij de aanpak van deze problemen zoeken lokale overheden de samenwerking met burgers om tot innovatieve dienstverlening te komen. Dienstverlening die beter aansluit bij de wensen en behoeften van de burgers en daardoor zowel effectiever als efficiënter kan zijn, en daarmee wellicht lager in kosten. Bezuiniging op de kosten van de dienstverlening voor zorg en welzijn is (mede) noodzakelijk als gevolg van de decentralisatie van de maatschappelijke zorg van enkele jaren geleden en de daaraan gekoppelde bezuinigingsdoel-

stelling (25%). De huidige COVID-19 pandemie maakt dit extra belangrijk. Als gevolg van de overheidsmaatregelen in verband met deze epidemie zijn economische activiteiten sterk afgenomen en de uitgaven van de overheid voor compensatieregelingen fors toegenomen. Hierdoor zijn aanzienlijke tekorten ontstaan op de overheidsbegroting.²

De omvang en duur van de recessie zijn niet te voorspellen. Als wij verbeteringen in het welzijn van de burger willen bewerkstelligen, dan zal dat van beleid en van diensten moeten komen die



Evaluatie speelt in iedere fase van het co-creatieproces een rol.

effectiever en ook efficiënter zijn dan nu het geval is.³

Ook een afname van de legitimiteit van de overheid vraagt om sociaal beleid en om publieke dienstverlening die burgers het gevoel van nabijheid en ondersteuning geven.⁴ Innovatie is duidelijk de sleutel voor zowel het verbeteren van diensten als voor het terugwinnen van vertrouwen en legitimiteit door de overheid.

Wat is co-creatie?

Co-creatie impliceert dat mensen die (potentiële) publieke diensten nodig hebben, samenwerken met dienstverleners om nieuwe dienstverlening te initiëren, te ontwerpen, uit te voeren én te evalueren.⁵ Co-creatie is een activiteit

van samenwerking die de waarde van diensten in het publieke domein verhoogt, en machts gelijkheid van burgers, lokale overheid en maatschappelijke partijen bevordert. Onder waarde van diensten verstaan we: meer welzijn van individuen en een gedeelde visie op het gemeenschappelijk belang. Deze visie op wat welzijn is, komt in onderhandeling tot stand en leidt tot een meer inclusief beleid, een strategie, een regulerend kader of nieuwe diensten. Het CoSIE project gaat ervan uit dat co-creatie kan bijdragen aan de sociale behoeften van burgers als het burgers een actieve stem geeft in het samenwerkingsproces en daardoor de machtsbalans tussen overheid en burger gelijkjer maakt.

Naar brongroep

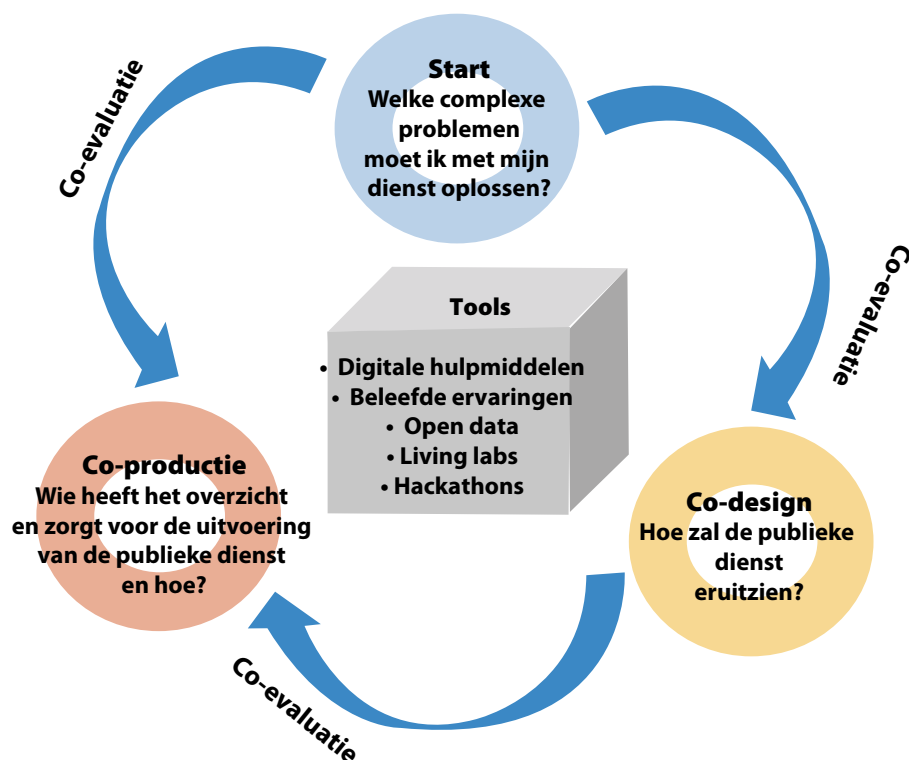
Publieke dienstverlening is opgezet om te helpen een probleem op te lossen, of om te stimuleren dat burgers iets doen dat past binnen de prioriteiten van deze hulp (bijvoorbeeld het zoeken van werk).⁶ De doelen van een bepaald soort overheidshulp zijn onder andere ingegeven door de wijze waarop deze is georganiseerd, namelijk per sector of onderwerp. De financiële organisatie en de budgetten die aan specifieke beleids-terreinen zijn toegekend, spelen bij de prioritering en focus van een service ook een – niet te onderschatten – rol. Geld voor werk en inkomen is voor een sollicitatieworkshop, bijvoorbeeld, en niet voor een budgetcoach. Dat levert problemen op als men meer maatwerk wil creëren in het ondersteunen van burgers.

In de literatuur⁷ wordt dit 'slechte hulp' genoemd, omdat het 'mensen achterlaat zonder inzicht in de veranderingen die zij werkelijk tot stand willen brengen, noch met de kennis, het zelfvertrouwen en de ondersteuning om daar te komen.' Of, zoals de projectleider van een van onze Nederlandse pilots zei: 'Ondanks al mijn goede bedoelingen ontdekte ik dat ik bezig was met het uitvoeren van onze agenda, niet die van de inwoners. Sterker nog, ik wist niet eens wat hun agenda was!'⁸

Hier tegenover staat een aanpak die uitgaat van kracht, van hulpbronnen die hulpzoekers zelf hebben, en van een aanpak om in samenwerking van hulpzoeker en dienstverlener de mogelijkheden, wensen en omstandigheden te onderzoeken.⁹ Ook in Nederland is dit een gangbare, vernieuwende visie op hulpverlening en zijn hier meerdere technieken voor ontwikkeld, zoals het waarderend onderzoeken, of motiverende gespreksvoering, die op opleidingen Social Work worden gedoceerd. Co-creatie probeert om burgers, die gewoonlijk de doelgroep van een dienst zijn, te herpositioneren. Zij worden dan de bron van innovatie met kennis die waarde heeft bij het vernieuwen van dienstverlening.¹⁰

Gelijkwaardigheid

Het is altijd handig om een stappenplan te hebben, een *how to*. En dat hebben wij gemaakt in het CoSIE-project. Het past echter binnen onze visie om te



Figuur 1. Roadmap van co-creatie

beginnen met een disclaimer, of, positiever gezegd, met een visie en filosofie. Principes van gelijkwaardigheid, van de cliënt als bron van innovatie en van respectvol luisteren, kunnen alleen worden uitgevoerd als hieraan wordt voldaan bij het ontwikkelen van het co-creatieproces.

Veel deelnemers aan een co-creatiesamenwerking zijn een gelijkwaardige omgeving niet gewend. Zij voelen zich misschien niet meteen zelfverzekerd genoeg om hun stem te laten horen. Daarnaast hebben de organisatoren van een dergelijke bijeenkomst¹¹ zo hun eigen achtergrond en perspectief, en zijn zij meestal wel gewend aan een vergadersetting. Het is een voorwaarde dat alle deelnemers zich in vrijheid en openheid kunnen laten horen. Het horen van ieders stem kan alleen plaatsvinden in een sfeer van vertrouwen en gelijkwaardigheid. Niet om iedereen zijn of haar zin te geven, maar wel om alle ideeën mee te kunnen wegen.

Het co-creatieproces moet ook transparant zijn, zodat alle deelnemers kunnen bijdragen aan het succes. Transparant in de zin van: een heldere opdracht, duidelijke kaders, waarop niet wordt teruggekomen, en een duidelijke boodschap over de wijze van samenwer-

king. Openheid wekt vertrouwen, draagt bij aan het gevoel van erbij te horen en leidt tot een gedeeld eigenaarschap. Een facilitator/voorzitter die geschoold is in activerende en stimulerende werkvormen, die goed kan luisteren én die – al naar gelang de behoefte – kan ingrijpen of op zijn of haar handen kan zitten zodat er ruimte ontstaat waarin gesproken kan worden, is voorwaardelijk voor het slagen van een nieuwe gezamenlijke samenwerking.

Stappenplan

Het hieronder beschreven stappenplan zal dus ook in deze geest worden gehanteerd: niet het duwen naar de volgende fase toe is leidend, dan wordt het projectmanagement. Leidend is het luisteren naar wat gezegd wordt en inschatten of het behulpzaam is een volgende stap te zetten. Niet managen maar volgen, en toch leiden.

De startfase

In de startfase gaat het er allereerst om het probleem beter in kaart te brengen, om het eens te worden over het werkelijke onderwerp en om belanghebbenden die nog niet betrokken waren erbij te betrekken.

Hoewel een onderwerp of thema vaak al benoemd is door de overheid/initiator, is

het bij co-creatie noodzakelijk om het onderwerp opnieuw te onderzoeken met de brongroep zelf. Dat kan door middel van open interviews of door het inzetten van een instrument als community reporting¹² (narratieve gesprekken). Community reporting is door de gemeente Houten gehanteerd in hun pilot. De open interviewvorm is onder andere toegepast in de Galerijflats in de tweede pilot in Nederland.¹³ Op deze wijze kunnen complexe problemen in kaart worden gebracht en kan men ook vaststellen in welke mate er daadwerkelijk behoefte is om een co-creatieproces te starten. Daarna kunnen ook de juiste samenwerkingspartners bij het co-creatieproces worden betrokken. Dat zijn in principe alle voor het oplossen van probleem relevante partijen, inclusief de gemeentelijke instelling en de potentiële gebruikers van de publieke dienstverlening.

Co-design

De ontwerpfase van de publieke dienst is de tweede fase van het proces en kan beginnen als er overeenstemming is over het onderwerp dat met en door belanghebbenden en (ervarings)experts is gedefinieerd. Co-design is een term uit de commerciële wereld, waar klanten worden betrokken bij het ontwerpen van producten en vooral diensten. Scrumsessies, *agile* werken en *design thinking*, zijn veel gebruikte methoden.¹⁴ Ook de *hackathon* hoort hierbij. Een hackaton is een bijeenkomst waarbij in een vastgestelde tijd (bijvoorbeeld 24 uur) met verschillende partijen onder hoge druk aan oplossingen van complexe problemen wordt gewerkt. Bij verschillende CoSIE-pilots is de sociale hackathon ingezet. In Estland is deze methode ingezet bij het ontwerpen van dienstverlening voor gehandicapten in een afgelegen gebied. In Finland is de sociale hackathon gebruikt om diensten te ontwikkelen voor en met jongeren die geen opleiding volgen en niet werken. Het sociale aan de hackaton is het doel, maar eveneens de methode, aangepast aan de mogelijkheden van de deelnemers, vaak kwetsbare burgers.

Co-productie

Onder co-productie verstaan wij: de uitvoering van de dienstverlening door de verantwoordelijke belanghebbende

partijen, waaronder de potentiële gebruikers. De uitvoering is daarbij erop gericht om de dienstverlening te optimaliseren en beter aan te laten sluiten bij de wensen en behoeften van de brongroep. Het idee van co-productie is om mensen op langere termijn bij een initiatief te betrekken of om de dienst zo open te ontwerpen dat meesturen tijdens de dienstverlening telkens opnieuw mogelijk is (maatwerk). Het is niet genoeg om een groep belanghebbenden en experts samen te brengen om een publieke dienst gezamenlijk te (her)ontwerpen. Er moet een gemeen-

sten vinden bij voorkeur periodiek plaats, zodat bij de uitvoering van het proces steeds de vinger aan de pols kan worden gehouden en tijdig gesignaleerd kan worden of bijsturing gewenst is.

Positieve gevolgen

Na afloop van de pilot kan worden vastgesteld of de co-creatieve manier van werken succesvol is geweest en tot een andere invulling van de dienstverlening heeft geleid, die beter aansluit bij de wensen en behoeften van de brongroep. Als dat het geval is, zal ook worden bekeken wat ervoor nodig is

Co-creatie is een activiteit van samenwerking die de waarde van diensten in het publieke domein verhoogt

schap van mensen worden gecreëerd die naar een gemeenschappelijk doel toewerkt.

Het is ten slotte belangrijk om voldoende tijd voor het co-productieproces uit te trekken. De Spaanse pilot van het CoSIE-project had als doel werkloze burgers te ondersteunen in het proces naar zelfstandig ondernemerschap. In de loop der tijd zijn verschillende personen bij deze pilot betrokken geweest, door toevallige omstandigheden zoals verandering van baan et cetera. Steeds is men in deze pilot uitgegaan van een gezamenlijke uitvoering van het proces. De deelnemers waren daarbij een onmisbare factor voor de stabiliteit van de dienstverlening.

Co-evaluatie

Zoals uit de roadmap voor co-creatie (zie figuur 1) blijkt, speelt evaluatie in iedere fase van het co-creatieproces een rol. Met co-evaluatie bedoelen wij het gezamenlijk met de betrokken partijen, waaronder de brongroep, bespreken of het co-creatie proces op goede wijze is uitgevoerd en de beoogde resultaten voor de verschillende betrokkenen heeft opgeleverd. Ten slotte kan worden vastgesteld of de evaluatie gevolgen heeft voor de opzet en uitvoering van vervolgstappen. De evaluatiebijeenkom-

om deze co-creatieve manier van werken te continueren en bij andere publieke diensten toe te passen. Het is dan van belang om het politieke, bestuurlijke en organisatorische draagvlak te continueren en wellicht op te schalen. Wij hebben het dan binnen de gemeentelijke context over het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Ook daarbuiten worden samenwerkingspartners in het proces betrokken.

Al met al gaat het om een grote groep personen, die niet alleen goed geïnformeerd zijn over deze andere manier van werken, maar ook de betekenis zien van houding en gedrag van de professionals die in deze context contact hebben met burgers. Zij zullen op een andere manier moeten gaan werken, waarbij de burger niet langer als hulpvrager wordt gezien, maar als een gelijkwaardige partner in het ontwikkelproces van een (nieuwe) publieke dienstverlening. Co-creatie stijgt hiermee uit boven een *tool* of methode; het is een werkelijk andere visie op dienstverlening, samenwerken en democratie. Met – hopelijk – positieve gevolgen voor zowel mensen die behoefte hebben aan steun, als voor de overheid zelf. ■

Eva Hijmans en Rob Gründemann zijn beiden werkzaam bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht.

Noten

- 1 <https://cosie.turkuamk.fi/pilots/>
- 2 <https://www.cpb.nl/juniraming-2020>
- 3 <https://cosie.turkuamk.fi/uploads/2020/10/3e7fab8f-cosie-co-creation-positioning-paper.pdf>
- 4 Rosanvallon, P. (2011). *The Metamorphoses of Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton University Press.
- 5 Voorberg, W. H., Bekkers, V. & Tummers, L. G. (2014) 'A systematic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey'. *Public Management Review* 17:9, 1333–1357; en Voorberg et al 2014; en Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019) *Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward*. *Administration & Society*, 51(5), 795–825.
- 6 Zie voor een uitgebreide beschrijving van dit voorbeeld het artikel Binkhorst & Dijkman.
- 7 Wilson, R., Baines, S., Martin, M., Richter, P., McLoughlin, I. and Maniopoulos, G. (2017). *Who is telecaring whom? Exploring the total social organisation of care work in an Italian Municipality*. *New Technology, Work and Employment*. 32(3): 268-282.
- 8 Zie voor een uitgebreide beschrijving van dit voorbeeld het artikel van Binkhorst & Dijkman.
- 9 Baron, S., Stanley, T., Colombian, C. And Pereira, T. (2019) *Strengths-based approach: Practice Framework and Practice Handbook*, London: DHSC.
- 10 Bassi, A, Baines, S, Csoba, J and Sipos, F (2019) *Social Investment in theory and praxis: A 'quiet revolution' in innovative local services?* in Baines, S, Bassi, A, Csoba, J and Sipos, F (eds) *Implementing Innovative Social Investment: Strategic Lessons from Europe*, Bristol, The Policy Press, pp 195-213.
- 11 Vrij vertaald uit <https://cosie.turkuamk.fi/general/the-value-of-co-creation-and-the-point-about-training/>
- 12 <https://peoplesvoicemedia.co.uk/>
- 13 Beide voorbeelden zijn te lezen in de artikelen van Binkhorst & Dijkman en Geelhoed & Hijmans.
- 14 Dit zijn kort-cyclische ontwerpmethoden waarbij de klant wordt betrokken en telkens feedback geeft op ontwerp en halffabricaat.

Hoe betrek je burgers erbij?

Het begeleiden van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is complex. Gedeeltelijk komt dat doordat burgers, werkgevers en gemeenten elkaar niet goed weten te vinden. De gemeente Houten heeft met verschillende co-creatietechnieken deze werelden dichterbij elkaar gebracht. De ervaringen met deze aanpak zijn positief, maar vragen ook om een lange adem.

DOOR Joep Binkhorst en Jessica Dijkman

Toen het CoSIE-project in 2018 startte, kenmerkte Houten zich door onder andere een goed economisch klimaat. Er was veel bedrijvigheid en de werkloosheidscijfers in de gemeente waren gunstig, ook naar Nederlandse maatstaven. Desalniettemin identificeerde de gemeente een 'mismatch' tussen werkzoekenden en werkgevers: tegenover elke aangemelde vacature zochten tien mensen naar werk. Deze mismatch was het grootst bij inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De doelstelling van de gemeente, passend bij de ambitie 'iedereen doet mee', was dan ook om

je mogelijke werkgever het gesprek aan te gaan – als je al wordt uitgenodigd. Ook kwam uit de evaluatie dat mensen de drempel om hier ondersteuning bij te zoeken als hoog ervaren, wat de nodige stress veroorzaakt. Daarnaast bleek dat inwoners de communicatie vanuit de gemeente of de sociale dienst als ingewikkeld en complex bestempelden. De nadruk in de huidige dienstverlening ligt voor een groot deel op 'taal': denk daarbij aan het lezen van informatie op een website of brieven of aan het gesprek met een klantmanager van de gemeente. De boodschap die je als dienstverlener wilt overbrengen, dringt

om kwesties 'tot de bodem toe uit te zoeken', blijkt dit een uitdaging. Om te beginnen omdat het dienstverlening betreft aan groepen inwoners die je als gemeente vaak lastig bereikt. Naast een taalbarrière kan soms ook een gebrek aan vertrouwen in de overheid een belemmering vormen om met mensen in contact te komen. Daar komt bij dat de problematiek van deze werkzoekenden zich afspeelt op verschillende beleidsterreinen waar meerdere wetten samenkomen (onder andere de Wmo en Participatiewet) met een verscheidenheid aan regelingen en daarbij horende voorzieningen. Een uitdaging voor beleidsmakers is ervoor te zorgen dat gemeentelijke dienstverlening – die vaak door verschillende instanties wordt uitgevoerd (denk aan een sociaal team, sociale dienst, het werkgeversservicepunt) – goed op elkaar aansluit.

Het CoSIE-project heeft in de gemeente Houten hieraan gewerkt. Waar mogelijk door regelgeving te vereenvoudigen, maar vooral ook door als gemeente samen met inwoners, werkgevers en maatschappelijke instanties te werken aan structureel ander beleid, waarin de gemeente vanuit meer gelijkwaardigheid naar inwoners luistert, samen met hen optrekt om hen te ondersteunen, en een plek schept waar 'ontmoeting' centraal staat. Deze aanpak wordt hieronder nader uitgewerkt.

Verhalen

De eerste stap in het co-creatieproces was gericht op het bereiken van de burger. In Houten is daartoe nauw

'Ik kon vanuit mijn eigen ervaring mijn verhaal houden en dingen delen'

met name voor deze groep inwoners de afstand tot werk te verkleinen. Co-creatie werd daarbij ingezet om de nieuwe dienstverlening voor en met deze doelgroep te ontwikkelen.

Bij aanvang van het project zijn door de Houtense Werktafel een aantal oorzaken in kaart gebracht voor de mismatch tussen werkzoekenden en werkgevers. Daaruit bleek dat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt onvoldoende over de vaardigheid beschikken om de weg naar een werkgever te vinden. Je moet om te beginnen een passende vacature vinden, waarop je meestal schriftelijk reageert, om vervolgens met

daardoor niet bij iedereen even goed door (wat overigens niet alleen geldt voor nieuwkomers binnen de gemeente). Tot slot speelt mee dat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vaak ook problemen ervaren op andere leefgebieden, zoals zorg, wonen of anderszins.

Complexiteit

De vraag is hoe je deze problematiek als gemeente nu echt te lijf gaat. Hoe bereik je de groepen inwoners waar je je beleid op wilt richten? Hoe richt je je dienstverlening daar op in? Zelfs voor doorgewinterde beleidsmedewerkers met een *drive*



Houten, de gemeente waar in 2018 een CoSIE-project startte.

opgetrokken met meerdere maatschappelijke organisaties (zoals Brugzit, de voedselbank, Van Houten & Co en De KrachtFabriek). Zij kennen de mensen om wie het gaat het beste en bieden een goede 'ingang' om met burgers op te trekken. Vervolgens is door middel van *community reporting* de dialoog met burgers begonnen. Dit is een storytelling-methodiek waarbij mensen met hun mobiele telefoon (met of zonder beeld) op een laagdrempelige wijze elkaar bevragen op een bepaald onderwerp. In Houten fungeerde deze aanpak als startpunt van het project waarbij inwoners de vraag werd gesteld: wat betekent werk voor jou? Waarna de geïnterviewde zijn eigen, persoonlijke verhaal kon vertellen. In Houten zijn op deze manier in totaal 31 verhalen opgehaald die vervolgens zijn geanalyseerd door de betrokkenen bij het project.

De verhalen maakten indruk op de betrokken beleidsmedewerkers van de gemeente. Zo was bijvoorbeeld het verhaal van Peter (fictieve naam) waardevol. Peter was alles kwijt: zijn bedrijf, baan, huis, relatie, geld en inschrijving bij de gemeente. 'Het was alsof hij bijna niet meer bestond', merkte een van de beleidsmedewerkers van de gemeente op. Peter wilde graag werken, en als voormalig ondernemer was hij eraan gewend om hard te werken. Maar

nu hij zijn woning kwijt was, had hij ook geen plek meer om tot rust te komen. 'Hij was gewoon te moe', aldus de beleidsmedewerker. Het verhaal maakt inzichtelijk dat het ook als beleidsmaker belangrijk is om naar dit soort verhalen te luisteren, iets wat normaal gesproken is weggelegd voor consultants in de praktijk. Door ook als beleidsmaker naar de verhalen van inwoners te luisteren, kun je buiten je eigen referentiekader naar oplossingen zoeken: 'Ik weet nu hoe belangrijk het is om in mijn werk te luisteren met open oor naar wat belangrijk is voor de mensen zelf. De complexiteit is een gegeven, het is mijn taak om dat te begrijpen.'

Analyseren

Het analyseren van deze verhalen en het terugkoppelen van deze analyse naar de betrokken burgers vormden stap twee. Dit gebeurde op de 'veranderbijeenkomst' die in juli 2019 in De KrachtFabriek in Houten werd georganiseerd. De KrachtFabriek is een 'broedplaats van werkwillenden' in de gemeente Houten. Op de veranderbijeenkomst waren in totaal 40 aanwezigen, onder wie: inwoners en werkzoekenden (uitgenodigd via de betrokken maatschappelijke organisaties), professionals en beleidsmakers van verschillende instanties. Naast het bespreken van de conclusies uit de *community reports*

werd met elkaar nagedacht over experimenten die de betrokkenen met elkaar zouden kunnen gaan uitvoeren om ervoor te zorgen dat meer inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt (betaald) werk konden vinden of behouden. De opzet van de veranderbijeenkomst werd als vernieuwend ervaren. Een van de aanwezige managers van de regionale uitvoeringsorganisatie waardeerde de gelegenheid om op een 'gelijkwaardige' manier met verschillende betrokkenen het gesprek aan te gaan en na te denken over innovatieve oplossingen. De bijeenkomst gaf zodoende een belangrijke impuls aan de experimenten die na afloop startten.

Experimenteren

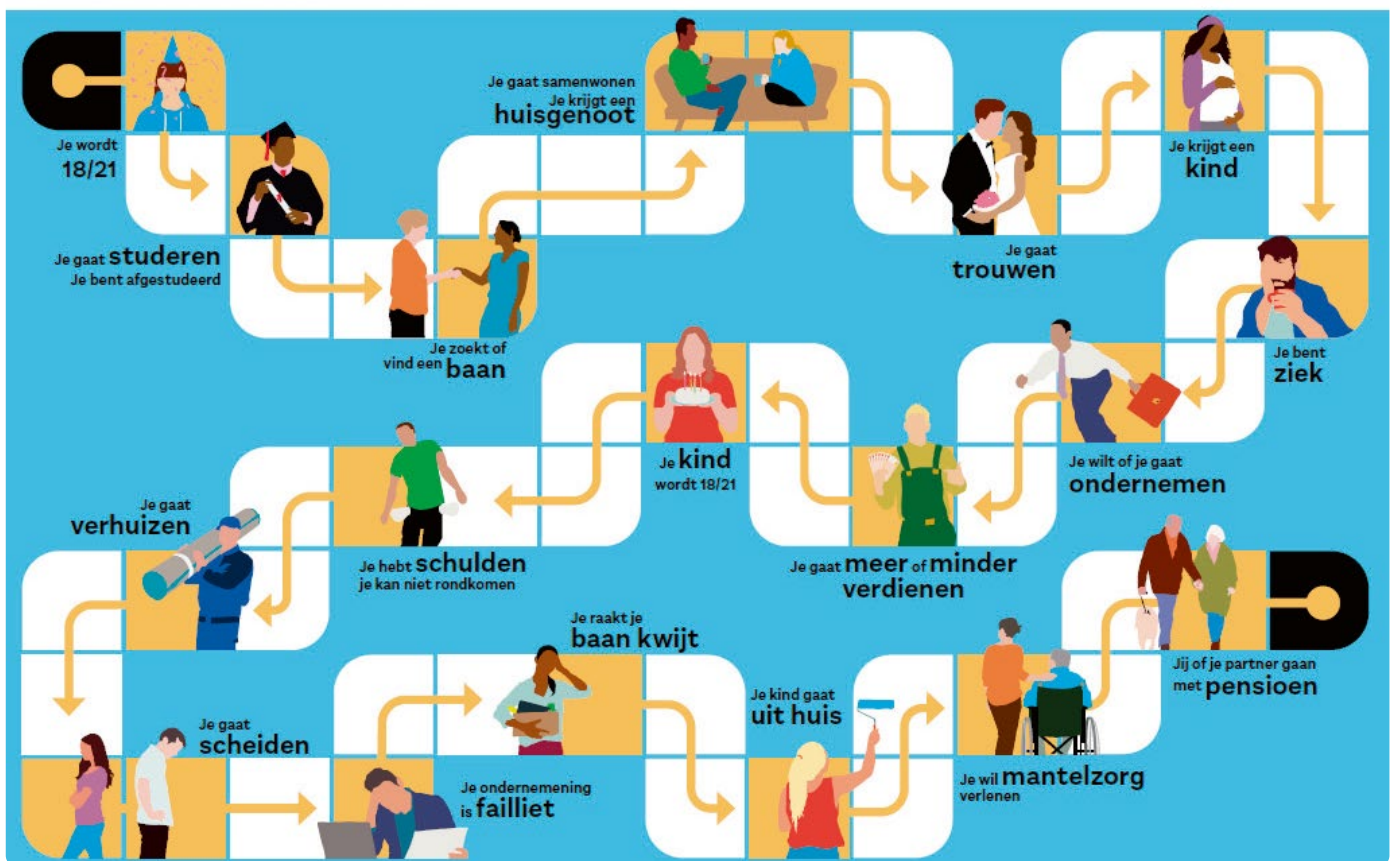
De derde stap bestond uit het uitvoeren van een aantal experimenten. In dit kader is een informatieloket geopend waar mensen met een Eritrese en Syrische achtergrond in hun eigen taal wegwijs worden gemaakt op het gebied van werk. Nadruk daarbij ligt op het vergroten van de zelfredzaamheid van deze groep. Het experiment heeft ertoe bijgedragen dat deze groep inwoners zich meer gehoord voelt. 'Co-creatie heeft daaraan bijgedragen', aldus een vertegenwoordiger van het informatieloket. Een van de bezoekers beaamt dit. Zij geeft aan: 'Ik leer nu meer hoe ik het zelf kan doen en raak steeds meer bekend met het taalgebruik.'

Een ander experiment was gericht op het inzichtelijker maken van de consequenties van een bepaalde levensgebeurtenis op je inkomen. Er bestaat bijvoorbeeld onzekerheid over het inkomen, wanneer je gaat trouwen of scheiden, een baan krijgt of juist verliest, wanneer je kind het huis uit gaat, et cetera. Veel mensen ervaren deze onzekere periode als een soort *twilight zone*. Samen met inwoners is daarom een infographic ontworpen om deze gebeurtenissen te visualiseren (zie figuur 1). De infographic is geïnspireerd op het bordspel 'Levensweg', waarin de spelers zich financieel staande moeten houden gedurende allerlei levensgebeurtenissen (zoals studeren, trouwen, het verliezen van een baan, schulden, pensioen). Vergelijkbaar met dit spel laat de infographic gebeurtenissen op het gebied van werk en inkomen zien met tekst en uitleg over de financiële

VERANDERT MIJN INKOMEN?

Welke gebeurtenissen zijn van invloed?

Als je gebruik maakt of gaat maken van toeslagen, (gedeeltelijke) uitkeringen of vrijstellingen van belastingen dan kunnen deze levensgebeurtenissen daar invloed op hebben. Hou grip op je inkomen door op tijd in actie te komen.



Figuur 1

gevolgen daarvan. De infographic dient als informatiemateriaal voor inwoners. Een van de hierbij betrokken inwoners waardeerde hoe het instrument tot stand kwam: 'Ik kon daar vanuit mijn eigen ervaring mijn verhaal houden en dingen delen. Ik had niet het gevoel dat ik mij moest "opboksen" om gehoord te worden. Er werd echt vanuit interesse geluisterd.'

Verbinding

De vierde stap was het samen met inwoners en andere betrokkenen evalueren van de uitkomst van de experimenten. Dit gebeurde tijdens een afsluitende bijeenkomst van het project waar de betrokkenen bij het project, in aanwezigheid van de wethouder, de gelegenheid kregen om op de behaalde resultaten te reflecteren. Ook hier werd de ambitie geuit om de komende jaren voort te bouwen op de ervaringen met deze aanpak. Een van de deelnemers gaf tijdens de bijeenkomst aan dat hij waardeerde dat het project burgers, werkgevers en de gemeente bij elkaar bracht. Er is volgens hem nu meer

verbinding. 'Dat was een jarenlange wens', zo gaf hij aan. De slotbijeenkomst bracht eveneens aan het licht dat co-creatieve werkwijzen langzaam maar zeker doorsijpelen naar andere Houtense initiatieven, buiten het CoSIE-project. Zo staat de Houtense Werktafel nu open voor een andere benaderingswijze. Minder gericht op het direct aandragen van oplossingen specifiek op het terrein van werk en inkomen. Meer gericht op een 'open gesprek' en het gezamenlijk maken en uitwerken van plannen. Dat de gezamenlijke aanpak kansen biedt, laten de positieve resultaten zien. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat dit pas het begin is. Co-creatie vraagt daarom om een lange adem van alle betrokkenen.

Toekomst

Een uitdaging voor nu is om deze nieuwe aanpak uit te breiden en te borgen. Belangrijk is om te blijven aansluiten bij de ervaringen en verhalen van mensen zelf. Omdat deze aanpak tijd kost, zijn passende randvoorwaarden nodig waarbij bestuurders minder op

budgetten sturen (wat levert dit financieel op?) en meer op de 'waarden' die zij met inwoners delen (zoals het nastreven van een hoge kwaliteit van leven en gelijkwaardigheid tussen overheid en burger). Uiteindelijk leidt dit ertoe dat meer mensen 'mee kunnen doen' en minder mensen onnodig langs de kant staan. De mismatch tussen werkzoekenden en werkgevers verkleint. De verwachting van de betrokkenen bij het CoSIE-project is dat deze aanpak uiteindelijk efficiënter en goedkoper is. ■

Joep Binkhorst is verbonden aan Hogeschool Utrecht en **Jessica Dijkman** werkt voor de gemeente Houten.

Noot

1. De Houtense Werktafel is een samenwerkingsverband van de gemeente Houten en de uitvoeringsorganisatie Werk & Inkomen Lekstroom (WIL), die inwoners van Houten helpt bij het vinden van werk (betaald werk of vrijwilligers werk). In dit kader verbinden zij werkgevers, gemeente, onderwijsinstellingen, sociale ondernemingen, lokale initiatieven en werkzoekende burgers aan elkaar.

Samen werken aan een schonere buurt

In de wijk 'Galerijflats'¹ zijn veel problemen. Na 15 jaren inspanning gooit de gemeente het roer om. Leidraad is om het 'anders' te doen, multidisciplinair voor de professionals en vanuit samenwerking met bewoners. Maar hoe doe je iets samen als het vertrouwen en de goede gewoontes ontbreken?

DOOR Sandra Geelhoed en Eva Hijmans

In een randgemeente van een grote stad staan vier galerijflats met elk 90 grote appartementen. De openbare ruimte is groen. Een groenstrook en een watertje scheidt de flats van de openbare weg. Een aantal wandelpaden verbindt de flats met elkaar. Vanaf de weg vormen de vier flats een buurtje op zich, los van de eengezinswoningen die ook in de wijk staan, los van het winkelcentrum. De buurt oogt rustig. Bij het ontstaan was de buurt erg gewild vanwege de ruime appartementen en het groen. Nu zijn er nog maar weinig buurtbewoners uit die tijd en de doorstroom van huurders is hoog. De

uit. De gemeente, welzijnsorganisaties, de woningcorporatie en de politie hebben het druk met de bewoners. En die hebben het druk met hun zorgen: schulden, opvoedproblemen en criminaliteit komen regelmatig voor. Ondanks de vele inspanningen van de afgelopen 15 jaar door alle instanties, verbeterde de situatie van de bewoners niet. De buitenruimte werd – tot ergernis van de bewoners en de professionals – ongezellig en vuil. Het gevoel van veiligheid verminderde en – ondanks alle inzet van de gezamenlijke organisaties – ook het vertrouwen in de overheid.

uit, ook multidisciplinair. Ze zijn veel in de wijk en worden geziene personen. De samenwerkende partijen zoeken elkaar én de bewoners op om, waar dat nodig is, oplossingen te vinden en de kwaliteit van leven in de buurt te verbeteren.

Luisteren

De professionals startten met een serie huis-aan-huis gesprekken om zicht te krijgen op wat de bewoners belangrijk vinden. Welke behoeften hebben zij? Wat zijn hun drijfveren en interesses? Een gemeenschappelijk probleem, door alle bevraagde bewoners benoemd, was het rondslingerende afval. Een van de bewoners verwoordde het als volgt: 'Ik wil niet op een vuilnisbelt wonen.' De afvalproblematiek en de gedeelde zorgen daarover leken een goed startpunt om samen met de bewoners te zoeken naar oplossingen. Het begin leek goed: met een groep van acht vrijwillige bewoners werd gebrainstormd. Dit leidde tot een groslijst die de volgende keer werd besproken. Toen waren er elf bewoners, wat betekende dat het eerste gesprek dunnetjes werd overgedaan. Dit leidde ook tot geklaag: 'wanneer we nou eindelijk eens iets gingen doen.' In de derde bijeenkomst (14 bewoners), zijn prioriteiten gesteld en groepjes van bewoners met een professional gevormd voor de uitvoering. De gekozen onderwerpen: het pasjesloos openma-

De partijen zoeken elkaar én de bewoners op om oplossingen te vinden en de kwaliteit van leven in de buurt te verbeteren

buurt is in de afgelopen jaren steeds meer divers geworden. Er wonen mensen uit alle werelddelen van wie sommigen de Nederlandse taal (nog) niet goed beheersen. De cijfers uit de Buurtmonitor bevestigen de – van buitenaf – rustige indruk. Toch geven die een vertekend beeld, de wijk zelf is groter dan de vier flats en ook het deel met de eengezinswoningen telt mee in de cijfers. Die middelen mooi

De gemeenteraad besloot in 2018 om over te gaan tot een speciale 'alles anders' aanpak in de wijk. Een stuurgroep geleid door de burgemeester zelf, brengt alle betrokken partijen bijeen – de woningbouwcorporatie, de politie, welzijnsorganisaties en jongerenwerk – om samenwerking tussen professionals in de buurt te bevorderen en samenwerking met de bewoners te ontwikkelen. Professionals in werkgroepen voeren dit

ken van de afvalcontainers, het organiseren van een activiteitenagenda voor de buurt en het ontwerpen van een grappige vuilnisbak voor de speeltuin, waren uiteindelijk de eerste drie ideeën die haalbaar leken in de uitvoering en waar we eerst mee aan de slag gingen. Hoewel het openstellen van de containers een taak voor de gemeente was, en niet één voor een samenwerking (daarover zo meer). Deze experimenten zijn allemaal gestart. Gaandeweg bleek echter dat bewoners vrij snel (na twee keer) afhaakten op de door hen gekozen taak en het werk en de trekkracht overlieten aan bijvoorbeeld de wijkcoördinator. De professionals zagen dit niet als co-creatie, maar ervoeren het meer als een boodschappenlijstje waarmee zij werden weggestuurd. Dit was niet de gezamenlijke aanpak die zij bij aanvang voor ogen hadden. Die verwachtingen zijn wellicht niet expliciet genoeg besproken. De energie lekte weg, de bewoners leken andere prioriteiten te hebben.

Vertrouwen

Co-creatie doet een appel op het samen doen. De wijkcoördinator ondersteunt de initiatieven, maar voert deze niet zelf uit. Hieruit leerde de projectgroep te 'gaan waar de energie van de bewoners is.' Doodbloedende initiatieven werden meteen stopgezet en daarvoor in de plaats kwamen kleine bewonersinitiatieven die succesvol waren.

Zo nam een aantal ouders het initiatief om de speeltuin op te knappen. Samen met hen werd een hinkelperk gemaakt. De woningbouwvereniging stelde de verf beschikbaar. Alles was binnen twee weken bedacht en uitgevoerd. Met het jongerenwerk en de scholen in de buurt werd samen met kinderen een graffiti-schildering ontworpen voor de gevel van de flat, naast de speeltuin. Een bekende graffiti-artiest werd benaderd om samen met de kinderen uit de flats en de scholieren van de basisscholen in de buurt de graffiti aan te brengen.

Het was niet dat de professionals niets wilden doen. Dat bleek wel uit de energie die zij staken in het voeren van vele gesprekken om de grote afvalcontainers zonder pasje te kunnen openen (was niet het beleid). De gemeente wilde hiermee zichtbaar maken dat ze

naar de bewoners had geluisterd. 'We kunnen niet de hele tijd zeggen dat de bewoners dan maar moeten leren hun pasje mee te nemen. Soms moet de gemeente meebewegen en het beleid en de daaruit voortvloeiende organisatie aanpassen aan de werkelijkheid van de burgers. Het systeem werkt in de praktijk niet altijd zoals het achter een bureau is bedacht', aldus een van de projectleiders.

Na een aantal maanden is dit gelukt en de opening van de ondergrondse afvalcontainers werd gevierd tijdens een feestelijke barbecue. In het midden van de buurt werd een ijskar geplaatst. In ruil voor een zak afval in de container kregen de bewoners een gratis ijsje. Na dit gedeelde succes werden de klachten over fietswrakken en ongedierte beter besproken met en door bewoners. De gemeente kon door de persoonlijke aanpak sneller reageren en zij ondernamen ook werkelijk actie.

De gouden regel voor het winnen van vertrouwen is tweeledig volgens de projectleider: je moet alleen beloven wat je waar kunt maken. Als je iets hebt beloofd moet zo snel mogelijk realiseren wat je hebt beloofd. Deze gouden regel is de kern van de aanpak voor de buurt om co-creatie met bewoners mogelijk te maken.

Uit gesprekken komt naar voren dat buurtbewoners, maar ook de BOA, de woonconsulent en de beheerder, de buurt schoner vinden. Bij handhaving en vanuit de woningcorporatie komen minder klachten binnen over afval. Toch is het probleem nog niet geheel opgelost. Een actieve buurtbewoner heeft een aantal standaardbriefjes in haar jaszak, waarop het telefoonnummer van de gemeente voor het ophalen van grofvuil staat. Ze geeft het aan bureaus die niet weten wie ze moeten bellen, of niet weten dat ze moeten bellen. Soms heeft ze te maken met bewoners die de taal niet voldoende spreken en dan helpt ze hen door samen te bellen.

Iets niet doen...

Toen kwam Corona. De projecten werden opgeschort. De professionals waren minder zichtbaar en zij wisten minder goed hoe het ging met de bewoners. Tot overmaat van ramp werden de galerijen van de vier flats bouwtechnisch afgekeurd.

Bewoners zijn ontregeld en ongerust over hun toekomst. Het succesvol samenwerken met bewoners van de Galerijflats blijkt afhankelijk van veel omstandigheden. En in die omstandigheden kan veel misgaan. Hier was dus Corona waardoor het contact met de bewoners verloren ging en waardoor ook bewoners onderling minder contact hadden. De flats worden misschien gesloopt. Daarmee verdween het animo om initiatieven te nemen om de omgeving te verbeteren. Ook persoonlijke omstandigheden van betrokken bewoners speelden soms een rol, zoals het verlies of juist het krijgen van een baan, huiselijk geweld... Maar ook als activiteiten niet doorgingen – bijvoorbeeld het ontwerpen van een prullenbak, of het maken van een buurtkalender –, heeft het werken vanuit het principe van co-creatie wel effect gehad op de manier waarop professionals samen met bewoners in gesprek zijn. En op de manier waarop bewoners zich gehoord voelen. Dat is nog steeds het geval. Co-creatie en het denken hierover heeft tot nu toe opgeleverd dat er meer oog voor elkaar is. Dat de menselijke relatie en het waarderen van elkaars rol en bijdrage centraal komen te staan. Of zoals een van de projectleiders het verwoordde: 'Door deze persoonlijke manier van werken, geef ik bewoners vertrouwen dat hun mening en visie telt. De overheid is niet de gemeente. De overheid dat zijn we samen. Daar werken we aan bij de Galerijflats.'

Verdubbelde energie

Het projectteam gaat ondanks de onzekerheden – of juist daardoor – met verdubbelde energie verder. Zij hebben de waarde ervaren van luisteren, verbinden en de energie van bewoners volgen. Ook de graffiti-tekening wordt op de muur gezet, want wie wil er nou niet in een vrolijke buurt wonen? ■

Sandra Geelhoed en **Eva Hijmans** zijn onderzoekers van het Kenniscentrum Sociale Innovatie bij de Hogeschool Utrecht.

Noot

1. Omwille van de privacy van bewoners is voor deze buurt een fictieve naam gebruikt.

Rijk beleid

We bevinden ons in een tijd van sociale transformatie. In beleidsnota's gebruiken we woorden als participatief, mensgericht, maatwerk, samenwerking, co-creatie en integraal. De overheid wil beleid en bestuur samen met inwoners vormgeven. De vraag is alleen: hoe worden de woorden in daden omgezet? Wat betekent deze omslag voor de ambtelijke praktijk?

DOOR Esther Sarphatie en Sandra Geelhoed

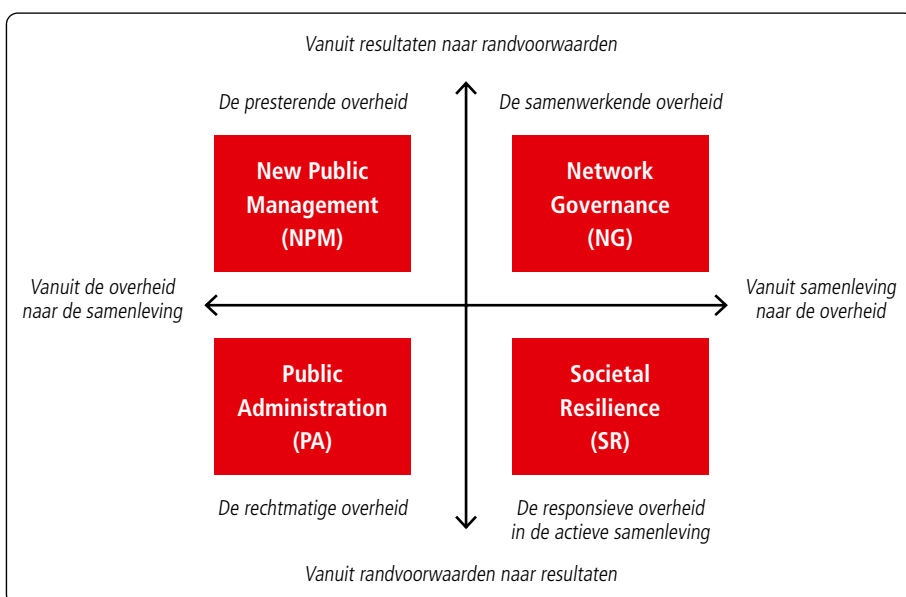
In dit artikel geven we inzicht in de kansen en uitdagingen van betrokkenheid van inwoners bij het ontwerpen, besluiten, uitvoeren en evalueren van beleid. Het resultaat? Rijk beleid! De huidige procedures, afspraken, gewoonten, regels en rituelen die de beleidscyclus vormgeven, lijken niet meer te passen bij de manier waarop overheden met diverse partijen als burgers, cliënten en maatschappelijke partners in gesprek willen zijn. Hoogleraar Martijn van der Steen zei hierover in 2014: 'Overheidsorganisaties moeten in die veranderende tijd kunnen omgaan met die variëteit van invalshoeken.' Figuur 1 geeft schema-

tisch weer waaruit die variëteit van invalshoeken dan bestaat. Zo is het handelen van de overheid enerzijds gericht op het besturen van het democratisch systeem en het borgen van de rechten en plichten (linksonder). Daarnaast richt de overheid zich op presteren, de uitvoering van beleid op een legitieme (zorgvuldige) en efficiënte, meetbare wijze, passend binnen de beschikbare overheidsmiddelen (linksboven). Ook richt de overheid zich in toenemende mate op samenwerking met andere partijen om haar eigen en maatschappelijke doelen te verwezenlijken. En tenslotte handelt de overheid ook door te luisteren naar wat er in de

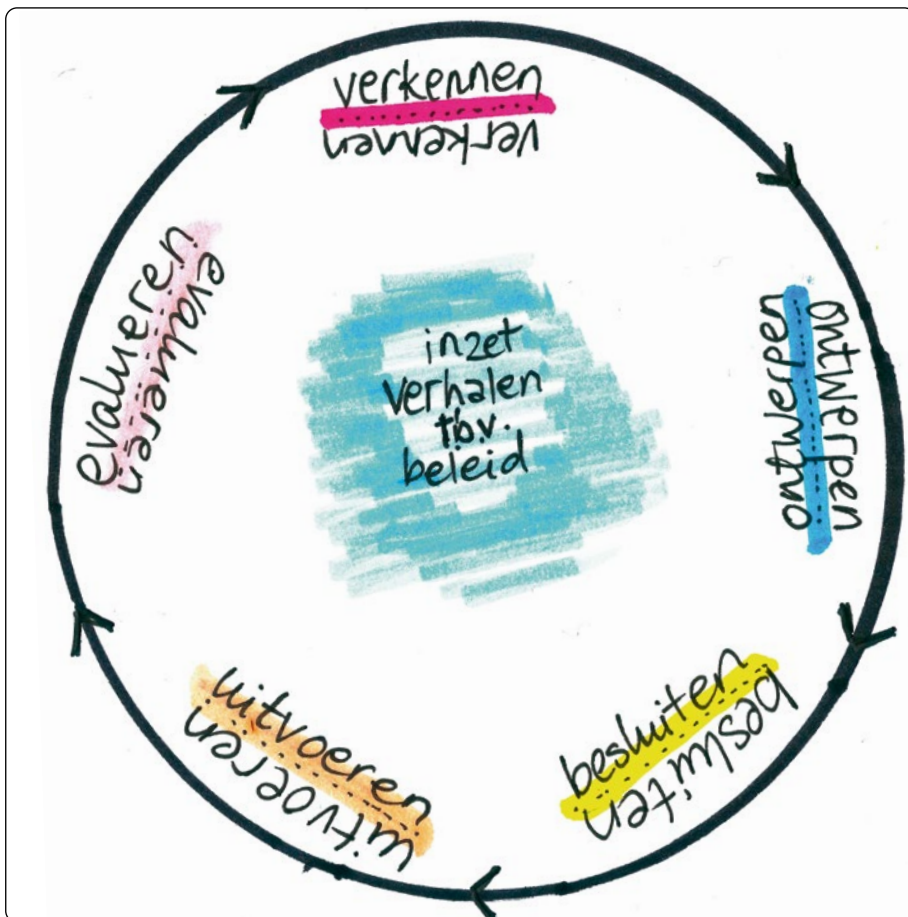
actieve gemeenschap gebeurt. Dit noemt Van der Steen de responsieve overheid. Er gelden kortom verschillende regels en waarden tegelijkertijd.

Responsieve overheid

De werkelijkheid is dat veel gemeenten graag een netwerkende en responsieve overheid willen zijn, en dat ook in hun beleid benoemen. Maar dat in de praktijk de rechtmatige en presterende overheid nog vaak bepalend en dominant is. Zo heeft de overheid haar doelstelling om digitaal toegankelijk te zijn in 2017 bereikt. Alle lokale en nationale overheidsdiensten zijn inmiddels via internet online beschikbaar en er kan op een efficiënte wijze worden geïnformeerd en geadmineistreerd. Dit past mooi in de doelstelling van de presterende overheid die methoden van New Public Management toepast. Het effect ervan, misschien onbedoeld, is dat de gemeente voor sommige inwoners op afstand is komen te staan. Het contact met gemeente en overheidsinstanties is onpersoonlijk en anoniem geworden. De huidige kwestie rondom de kinderopvang-toeslag-affaire is hier een voorbeeld van. Hoewel dit om een rijksaangelegenheid gaat, zien we hoe belangrijk het is om de meervoudige perspectieven zoals hierboven beschreven mee te nemen en om te zetten naar praktisch handelen. Ook de documentaireserie *Schuldig* van Esther Gould en Sarah Sylbing uit 2016 geeft een dieper inzicht in de schrijnende ervaringen van inwoners met de manier waarop schuldhulpverlening is georganiseerd.



Figuur 1



Figuur 2

De dilemma's komen aan het licht waar uitvoerend ambtenaren voor staan. Enerzijds moeten zij rechtmatig handelen en het beleid uitvoeren zoals dat besloten is, dus op een efficiënte en resultaatgerichte wijze. Anderzijds willen ze het beste voor de mensen voor wie ze zich inzetten en zijn ze zich bewust van mogelijk negatieve effecten van het beleid. De morele dilemma's waar deze uitvoerende professionals mee worstelen zijn onder andere beschreven door Janny Bakker in haar proefschrift *Anders kijken, een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein*.¹

Het bevorderen van de invloed van inwoners op de vorm en inhoud van de dienstverlening kan ervoor zorgen dat deze ongewenste effecten veel eerder zichtbaar of zelfs voorkomen worden. Hoe een dergelijke betrokkenheid ofwel co-creatie er in praktische zin uit kan zien, beschrijven we hieronder.

Beleidscirkel

Als uitgangspunt nemen we de beleidscirkel (zie figuur 2). Hierin staan alle stappen van het beleidsproces benoemd. Bij elke stap beschrijven wij hoe betrokkenheid van burgers, en – meer specifiek – belang-

hebbenden bij een bepaalde dienstverlening kan worden georganiseerd. Hierbij leunen we onder andere op de bevindingen uit het CoSIE-project:

1. Verkennen van de mogelijkheden voor nieuw beleid
2. Ontwerpen van plannen en vastleggen in een beleidsnota
3. Besluiten door het bestuur op basis van de beleidsnota
4. Uitvoeren van de voorgenomen en vastgestelde plannen
5. Evalueren van de uitgevoerde plannen

Verkennen en ontwerpen

In opdracht van de raad, het college of de manager start de ambtenaar met het ontwikkelen van (nieuw) beleid. Om te verkennen zoeken ambtenaren de buitenwereld op. Hoe is het beleid in andere gemeenten? Welke experts zijn te raadplegen? Bij co-creatie wordt het perspectief van inwoners daaraan toegevoegd. Daarvoor worden inwoners en maatschappelijke partners uitgenodigd om mee te praten en ideeën te bedenken. of dragen ze bij aan de innovatie van bestaande publieke dienstverlening. Een van de methoden om het perspectief van inwoners concreet te maken, is het

verzamelen en delen van ervaringsverhalen over de dienstverlening en over de rol van de gemeente. Verkenning door te luisteren naar wat er in de praktijk gebeurt, biedt ambtenaren inzicht in de ervaringen en behoeften van inwoners en betrokkenen.

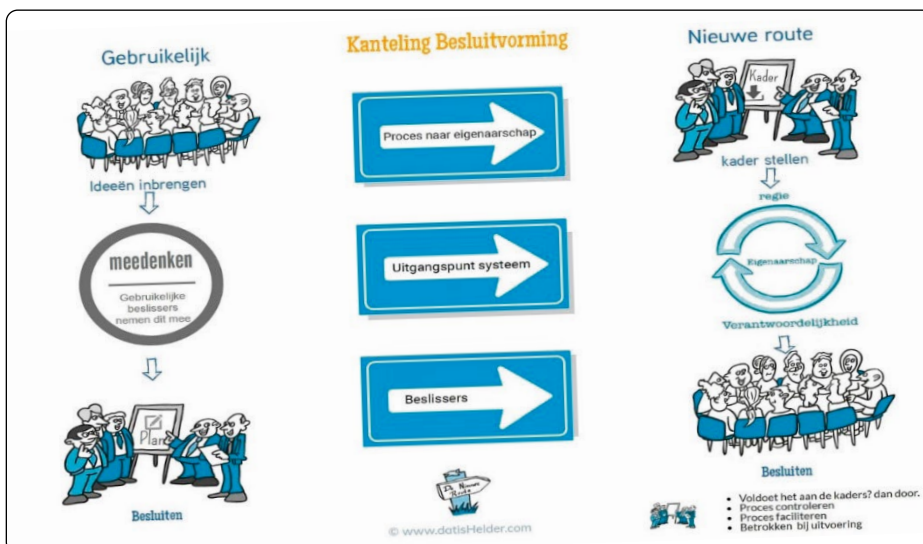
Het is belangrijk om vervolgens in samenspraak met alle betrokken partijen een aantal concrete verbeterpunten te benoemen en prioriteiten te stellen. Deze kunnen dan in het ontwerp van nieuw beleid worden meegenomen. Heldere communicatie over wat daadwerkelijk kan, is essentieel omdat het risico bestaat dat door de luisterende houding verwachtingen bij inwoners worden gewekt die de overheid vervolgens niet kan waarmaken. Na de verkenning is het nodig om vast te leggen wat er is gezegd en daarbij meer objectieve en minder abstracte taal te gebruiken in een heldere beleidsnota.

Community Reporting

In het artikel van Binkhorst en Dijkman op pagina 7 komt een andere manier van het vertellen, luisteren en delen van ervaringsverhalen aan de orde. Via Community Reporting worden ervaringsverhalen van werkzoekenden verzameld. Door deze verhalen te delen en er samen betekenis aan te geven, komt aan het licht hoe mensen tussen wal en schip vallen als zij meerdere problemen op hun levenspad tegenkomen. De knelpunten worden samen vastgesteld en genoteerd. Dat is de basis voor het maken van verbetervoorstellen en eventueel het realiseren van experimenten om nieuwe praktijken uit te proberen. Uit dit proces blijkt dat het luisteren naar de verhalen het vertrouwen tussen lokale overheid en inwoners bevordert. Het betrekken van de mensen om wie het gaat bij het ontwikkelen van nieuw beleid of het innoveren van publieke dienstverlening geeft de beleidsambtenaar aanknopingspunten om een nota te schrijven met een maatschappelijk en beleidsmatig fundament, passend bij de werkelijke vragen van burgers.

Besluiten en uitvoeren

In de volgende fase van de beleidscyclus staat de besluitvorming centraal. Zoals bekend heeft de beleidsnota als doel tot besluitvorming te komen. Het is belangrijk om ook in deze fase inwoners te betrekken of hun een actieve rol te geven in het



Figuur 3

proces rondom besluitvorming. Daarmee worden en blijven zij mede-eigenaar van de beleidsnota en uiteindelijk ook van de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd. Veel gemeenten kennen de lokale client- en adviesraden die worden betrokken in het besluitvormingsproces. Deze bestaan uit actieve burgers, die echter slechts een klein deel van de inwoners vertegenwoordigen. Vernieuwend is het om een vorm te kiezen die verder gaat dan deze *usual suspects*. Bijvoorbeeld door het instellen van een commissie door loting waarin willekeurig genodigde inwoners gevraagd worden om bindend advies te geven aan het college en de gemeenteraad. In dit burgerberaad zoeken burgers samen naar oplossingen voor complexe politieke problemen waardoor college en gemeenteraad een gedragen en onderbouwd besluit kunnen nemen.² Het gemeenschappelijke doel dat wordt nagestreefd is dan om de uitvoering van beleid te verbeteren of waar nodig het beleid aan te passen aan de situatie van inwoners voor wie het beleid is bedoeld.

Evalueren

Normaal gesproken is de ambtenaar verantwoordelijk voor de evaluatie van de uitvoering van beleid. Dat krijgt vorm door het opstellen van een vragenlijst en het verspreiden ervan onder professionals, verantwoordelijk voor de uitvoering, en ook onder inwoners en klanten voor wie het beleid is bedoeld. Het probleem van deze werkwijze is dat zij een formele afstand tussen de gemeenschap en de ambtenaar in stand houdt. In plaats van zich open te stellen naar de gemeenschap bepaalt de ambtenaar aan de tekentafel en op basis van vooraf gestelde criteria waarover de evaluatie moet gaan. Cliënten en betrokken burgers kunnen reageren op de uitvoering van het beleid. De successen worden vaak gemeten aan de hand van het tellen van de resultaten. Bij deze gesloten

Luisteren naar de verhalen, bevordert het vertrouwen tussen lokale overheid en inwoners

Uithoorn

De Gemeente Uithoorn startte in 2018 met het verbeteren van het beleidsplan sociaal domein, samen met inwoners en andere belanghebbende partijen. Om dit nieuwe beleidsplan te realiseren pasten ze de principes van de Nieuwe Route (Siegers, 2016) toe, waarin 'samensturing met alle betrokkenen' centraal staat. De groep van betrokkenen in Uithoorn was gevarieerd en bestond uit cliënten, inwoners – oud en jong –, welzijnsorganisaties en (sociale) ondernemingen. Daarnaast ook collega-ambtenaren uit andere diensten zoals de afdeling wonen en de dienst bedrijfsvoering. Op basis van vele gesprekken en een aantal bijeenkomsten waaraan ruim 100 personen deelnamen, kregen de ambtenaren zicht op de optimale vorm voor Uithoorn in de transitie van het sociaal domein en kon het beleid voor het sociaal domein aan de raad worden voorgelegd. Dit werd het Koersplan Sociaal Domein genoemd omdat het een koers, een richting, aangaf en het een kader vormde voor de verdere concrete invulling van het beleid in het sociaal domein. In een filmpje wordt precies uitgelegd wat het koersplan inhoudt: <https://www.youtube.com/watch?v=xWi4mmB-7CyY>

Figuur 3

Figuur 3 (boven) illustreert hoe het proces van co-creatie een essentiële rol in kan nemen bij het ontwerpen van nieuw beleid. Het kader bestaat uit een aantal randvoorwaarden die vooraf worden bepaald. Vervolgens start het proces van co-creatie met alle betrokkenen om invulling te geven aan een concreet plan. Over dit plan moet uiteindelijk een politiek besluit worden genomen.

Gemeenschappelijke waarden

Echter, om de belofte (de verwachtingen) naar de burger waar te kunnen maken, moesten ook deze ambtenaren de gedeelde verhalen uit het koersplan doorvertalen naar stukken voor het college en de raad. Dit is waar veel ambtenaren voor staan. De veelheid aan verhalen van burgers moet worden samengebracht in een beleidsnota. Hoe kunnen zij dit op een respectvolle manier doen, zodat recht gedaan wordt aan alle meningen die zijn verzameld? Omdat niet alle verhalen kunnen worden meegenomen, is het belangrijk om al in de verkennende fase samen met de betrokken partijen prioriteiten te stellen. Je maakt keuzes met de hele groep, niet als ambtenaar alleen. Welk verhaal doet mee en welk verhaal pas later? Je luistert naar elkaars perspectief en van daaruit kan je samen gedeelde waarden definiëren. Deze vormen de basis voor het beleid dat nodig is. Terwijl je bezig bent, vraag je gedurende het proces steeds weer aan de betrokken partijen of het de goede richting op gaat. Op deze manier werk je samen met inwoners aan gemeenschappelijke waarden voor de gemeenschap. Voor de ambtenaar levert dit een rijk plan op dat de richting bepaalt voor het sociaal domein.

manier van evalueren is er geen ruimte voor ervaringsverhalen van cliënten en betrokken burgers die met de dienstverlening in aanraking zijn geweest. Om deze 'oude' wijze van werken om te zetten in een nieuwe, reponsieve manier kan narratieve evaluatie uitkomst bieden. Bij narratief evalueren hebben gemeente en gemeenschap een gelijkwaardige rol in het evaluatieproces. De verhalen van alle betrokkenen, en met name de verhalen van degenen voor wie beleid is bedoeld, doen ertoe. In tal van gemeenten worden er reeds narratieve evaluatiemomenten ingezet. De vorm ervan is verschillend. Er zijn thematische gesprekstafels, veldbezoeken en panelonderzoeken waar ervaringsdeskundigen een plek innemen. De kunst is om deze bijeenkomsten niet alleen vrijblijvend te organiseren, maar ook om dat wat er wordt gezegd en gedeeld te verzamelen en achteraf te analyseren, bij voorkeur ook weer met inwoners of cliënten. Ook in Houten startte het CoSIE-project met een narratieve evaluatie van de bestaande dienstverlening voor werkzoekenden via Community Reporting. Betrokken professionals verzamelden ervaringsverhalen, die vervolgens werden gebruikt om inzicht te geven in de werking van het beleid in de levens van mensen. Op deze manier leidt evaluatie niet alleen tot het meten van de impact, de resultaten van het beleid in meetbare successen, maar geeft zij een rijker zicht op wat vanuit het perspectief van degenen waarvoor het is bedoeld nog verbeterd kan worden.

Rijk beleid

Uit ons onderzoek en onze praktijkobservaties blijkt dat ambtenaren stappen aan het zetten zijn naar doorlopende samenwerking met inwoners en dat zij luisteren naar bewonersinitiatieven in alle fasen van de beleidscyclus. Beleidsverkenning wordt op basis van co-creatie geïnitieerd en er komt veel energie

op gang bij alle betrokkenen over hoe het beleid verrijkt kan worden. Beleidsnota's worden geformuleerd als een 'koers', gemaakt op basis van samenwerking met alle betrokken partijen en in de eerste plaats met de inwoners zelf. Het bepalen van de koers vraagt om een ontwikkelingsgerichte manier van denken en handelen en vraagt om een reflectieve professional en om responsief ambtelijk vakmanschap. Dit sluit aan bij de veranderende rol en taken van de

processtappen met inwoners toe te voegen, zodat het beleid wordt verrijkt met invalshoeken uit de samenleving. In deze complexe overgangstijd hebben ook beleidsmakers professionele ruimte, stimulans en ondersteuning nodig om de omslag naar de gemeenschap te maken en samen met deze gemeenschap op responsieve wijze rijk beleid en uitvoering te realiseren. De recentelijke oprichting van een netwerk voor responsieve ambtenaren in mei

Uit praktijkobservaties blijkt dat ambtenaren stappen aan het zetten zijn naar doorlopende samenwerking met inwoners

ambtenaar zoals uiteengezet door Blijleven et al. (2019). Zij schrijft dat het ambtelijk vakmanschap zich bevindt op het raakvlak van gemeente en gemeenschap. De ambtenaar 3.0 beschikt over onderzoekend vermogen om situaties in kaart te kunnen brengen. Hij kan investeren in relaties met bewoners en belanghebbenden en bouwen aan oplossingen met draagvlak. Hij zoekt aansluiting tussen 'buiten' en 'binnen' het gemeentehuis en biedt praktische ondersteuning aan ideeën en initiatieven die daaruit voortkomen.

De ambtelijke professional beweegt tussen de verschillende handelingswijzen van de overheid, zoals hiervoor beschreven aan de hand van het kwadrant Van der Steen. De beleidscyclus is nog steeds veelal gericht op het rechtmatige en doelmatige handelen van de lokale overheid. Dit moet zeker behouden blijven. Daarnaast zien we kansen en mogelijkheden om naast de rechtmatige cyclus co-creatieve

(Divosa) is een belangrijke stap in deze richting. Wat geldt in de gemeenschap geldt ook in de gemeente zelf. Luisteren naar elkaars ervaringen en perspectieven, biedt kansen om samen te leren hoe ambtelijk vakmanschap daadwerkelijk vorm kan krijgen en zijn werking kan vinden, binnen de kaders van de beleidscyclus. ■

Esther Sarphatie doet promotieonderzoek aan de UvA en is adviseur sociaal domein bij Haute Equipe.

Sandra Geelhoed is onderzoeker van het Kenniscentrum Sociale Innovatie bij de Hogeschool Utrecht.

Noten

1. Bakker-Klein, Janny, Anders kijken Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein, 2019
2. <https://decorrespondent.nl/11707/meer-dan-een-inspraakavond-beter-dan-een-referendum-met-deze-democratische-vernieuwing-kan-de-burger-zelf-beleiden/1610340545429-bc75a9ce>

Op weg naar samenredzaamheid in de participatiesamenleving?

De participatiesamenleving veronderstelt nieuwe samenwerkingsverbanden in het sociaal domein. Vereniging BUS¹ en Zet² trekken samen op om lokale banden te smeden. Het blijkt zeker mogelijk om afzonderlijke burgerorganisaties te verbinden aan een initiatief van onderop. Maar we zien wel drempels bij de samenwerking tussen professionals, vrijwilligers en ervaringskundigen.

DOOR William Peters en Margreeth Broens

Met het project 'Eigenwijs Wegwijs' pogen we recht te doen aan enkele van de belangrijkste uitgangspunten van de beoogde participatiesamenleving: mensen worden als eigenaar van hun problematiek aangesproken op eigen initiatief, eigen kracht en informele hulpbronnen. Met dit project zoeken we antwoorden op de volgende achterliggende vragen. Is inzake armoede en schulden zelfredzaamheid en samenredzaamheid te realiseren? En zo ja, in welke mate kunnen mensen in deze situatie zichzelf en elkaar helpen en empoweren? En welke rollen kunnen betrokkenen als volwaardig burger vervullen ter bevordering van leefbaarheid en veerkracht in hun wijk of stad?

Deelnemers

Omdat het project 'Eigenwijs Wegwijs' is geïnitieerd door een provincie-brede zelforganisatie van uitkeringsgerechtigden en minima, lag het voor de hand de werving voor deelnemers aan de beoogde zelfhulpgroepen te doen onder de aangesloten lokale organisaties van uitkeringsgerechtigden en minima. We werven ook onder andere zelforganisaties, zoals in de psychiatrie. Deze keuze

maakten we mede op basis van de wetenschap dat de groepen van mensen in armoede en in psychiatrie een grote overlap vertonen. Daarmee is het project ook meteen te kenschetsen als een burgerinitiatief. Om het initiatief daadwerkelijk bij de burgers te houden, zochten we vervolgens lokaal draagvlak bij vrijwilligersorganisaties die dicht bij de doelgroep staan, zoals kerken, voedselbanken en kringloopwinkels. Voor de borging van de continuïteit van het burgerinitiatief ten slotte, zochten we - uitdrukkelijk in laatste instantie - draagvlak bij professionele organisaties zoals gemeenten, schuldhulpverlening, maatschappelijk werk, wijkteams en sociale ondernemingen.

Opleiding

Voor de werkwijze van de beoogde zelfhulpgroepen sloten we – in samenspraak met een deelnemend Steunpunt Zelfhulp en Ervaringsdeskundigheid – aan bij de wetenschappelijk onderbouwde werkwijze van De Budgetkring.³ Gedurende een jaar krijgen kringbegeleiders *on-the-job* een training in de methodiek Gelukkig met Genoeg. Dit leefstijlprogramma stimuleert niet alleen bewust omgaan met geld, maar richt zich

evenzeer op bewustwording op andere levensdomeinen zoals wonen, groen, activiteiten en lichamelijke en psychische gezondheid. Gedurende het opleidingsjaar, en na de certificering na afloop van dat jaar, begeleiden deze kringbegeleiders een groep van acht tot tien deelnemers. De kringbegeleiders fungeren in de rol van facilitator, uitdrukkelijk niet als deskundige. De Budgetkring is inmiddels in diverse varianten actief in enkele Nederlandse gemeenten, al naar gelang de couleur locale en de deelnemende organisaties. De gebruikelijke werkwijze van De Budgetkring is dat de lokale overheid het initiatief neemt. Ten opzichte van deze werkwijze doen zich in de Brabantse pilot twee verschillen voor:

1. Werken met vrijwillige begeleiders met ervaringskennis. In overeenstemming met de status van zelforganisatie en de centrale vraagstelling van het project kozen we er voor om ook de kringbegeleiders-in-opleiding te werven onder de doelgroep van mensen in een situatie van armoede, schulden of uitsluiting. Dit in tegenstelling tot enkele Nederlandse gemeenten waar beroepskrachten worden opgeleid tot kringbegeleider.



De budgetkring is een wetenschappelijk onderbouwde werkwijze.

2. Lokale burgerorganisaties houden het initiatief bewust in handen. Op die manier doen we recht aan de beoogde overgang van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.

Eerste lessen

In de eerste twee maanden van 2016 lukte het gemakkelijk om zelforganisaties te betrekken die kandidaten wilden voordragen voor het opleidingstraject tot kringbegeleider. Daarnaast was het geen probleem om andere vrijwilligersorganisaties te interesseren voor het voordragen van deelnemers aan de Budgetkringen. Daarmee blijkt de grondgedachte van de participatiesamenleving – eigen kracht en samenwerkzaamheid – op draagvlak te kunnen rekenen bij deze organisaties. De burgerinitiatieven gingen van start in de drie Brabantse woonplaatsen waar de kandidaten van-daan kwamen. Vervolgens benaderden we in de drie gemeenten de gemeentelijke en

professionele organisaties over het initiatief.

Waar we hadden gepland in 2016 in drie Brabantse gemeenten het eerste jaar van de pilot Budgetkringen af te kunnen sluiten – en daarmee tevens het trainingsjaar voor de ervaringskundige kringbegeleiders – bleek er veel meer tijd nodig te zijn dan we vooraf hadden voorzien. In december 2016 zijn de eerste kringbijeenkomsten gehouden in twee van de drie pilotgemeenten. De derde gemeente volgt begin 2017. Dit betekent dat we vooralsnog geen antwoord hebben op de centrale vragen in het project.

Wel zijn uit het verloop van het pilotjaar lessen te trekken uit de veronderstelde samenwerking gebaseerd op de gedachten over de participatiesamenleving. Deze lessen hebben om te beginnen betrekking op de kwetsbaarheden van de doelgroep. Maar bovenal blijken onderlinge verhoudingen tussen de verschillende partijen nogal eens een

obstakel te zijn voor goede samenwerking.

Kwetsbaarheden

In de drie pilots vertraagden soortgelijke belemmeringen en drempels als in het sociale en het arbeidsproces de projectmatige planning. Zoals:

Mentale en fysieke belemmeringen

In twee gemeenten is de geplande startdatum van de Budgetkringen diverse malen uitgesteld vanwege de gezondheid van de kringbegeleiders-in-opleiding.

Financiële drempels

Eén kringbegeleider-in-opleiding is lopende het traject gestopt op grond van financiële afwegingen. De collega-kringbegeleiders-in-opleiding namen deze persoon de beweegreden niet in dank af.

Tegelijkertijd laat dit de maatschappelijke spagaat zien waarin mensen in armoede zich bevinden in de participatiesamenleving. Enerzijds gaat het om het motief om zo snel mogelijk

Ervaringen met de nieuwe Participatiewet

Wat kunnen we leren van de ervaringen met de nieuwe Participatiewet bij de inrichting van burgerinitiatieven met kwetsbare doelgroepen? Laten we even kijken naar een voorbeeld met arbeidsongeschikte voormalige bouwvakkers. Bij veel sociale professionals wekt het nogal eens verbazing dat één van de ledenorganisaties van BUS, bestaande uit arbeidsongeschikte voormalige bouwvakkers, eigenhandig een verenigingsgebouw heeft neergezet. Die mensen zijn toch niet voor niets afgekeurd? Is hier sprake van fraude en misbruik van regelingen?

Net als bij andere werkzaamheden geldt hier dat de uitsluitingsgrond voor de strak geplande arbeidsmarkt – het metselen van een x-aantal stenen per uur – niet hoeft te betekenen dat de vaardigheid van het metselen op zich verloren is gegaan. In een lager tempo werken kost simpelweg meer tijd.

verbetering te brengen in de eigen financiële situatie; anderzijds om zich onbaatzuchtig in te zetten voor de medemens.

Deze kwetsbaarheden komen we ook tegen bij andere activiteiten op het gebied van werk en inkomen. Het is een belangrijke factor om rekening mee te houden bij het stimuleren van initiatieven van onderop, hoe paradoxaal het stimuleren van dergelijke initiatieven ook klinkt. Immers de initiatieven zouden uit zichzelf moeten ontstaan.

Ervaringen met de nieuwe Participatiewet (werken onder de geldende productiviteitsnorm met loonsubsidie, zie ook het kader) kunnen daarom ook van betekenis zijn voor de inrichting van burgerinitiatieven door en voor de kwetsbare doelgroepen en omgekeerd. Overigens hebben we vooraf met deze kwetsbaarheden rekening gehouden. Op een zelfhulpgroep staan twee kringbegeleiders in plaats van een. Zo kunnen ze elkaar ondersteunen en voor elkaar invallen. Daarmee is de continuïteit van de groepsbegeleiding op de langere termijn beter gegarandeerd. Tijdens het pilot- en trainingsjaar trekken de twee kringbegeleiders-in-opleiding vanaf het

begin gelijk op. Dat had als gevolg dat door tijdelijke uitval van een kringbegeleider ook de collega kringbegeleider ‘in de wacht’ stond. Deze voorzorgsmaatregel is mede ingegeven door eerdere samenwerkingservaringen tussen Zet en zelforganisaties zoals Vereniging BUS. De kwetsbaarheid van een dergelijke zelforganisatie komt bijvoorbeeld naar voren in de hoge frequentie waarmee het verenigingsbestuur van samenstelling wisselt. Vanuit Zet zijn we daarom alert op de verleiding om het eigenaarschap over te nemen om toch de vaart er in te houden.

Verhoudingen

Behalve de lessen over de kwetsbaarheden van de doelgroep zijn er ook lessen te trekken over de obstakels voor samenwerking tussen de verschillende partijen. Elke afzonderlijke organisatie blijkt de gedachten achter de participatiesamenleving te onderschrijven. Er doen zich echter in de praktijk nieuwe vragen voor in de dynamiek die de beoogde participatiesamenleving teweegbrengt in bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden van verschillende soorten organisaties. Deze vragen betreffen de verhouding tussen professionele en vrijwillige organisaties, tussen professionele organisaties onderling, tussen vrijwilligers onderling, en de verhouding tussen vrijwillige inzet en sociaal ondernemerschap.

Professional en vrijwilliger

Een wantrouwende en soms ietwat paternalistische houding, troffen we aan bij enkele schuldhelpverleningsprofessionals die we informeerden over het burgerinitiatief. ‘Ik weet niet of ik hier wel toestemming voor geef’, luidde een opvallende reactie. Deze professional in één van de pilotgemeenten stelt dat inzet bij schuldhelp een zaak is van ‘tenminste hbo, liever hbo plus.’ Legitieme zorgen over de kwaliteit van de aanpak konden we met moeite wegnemen met het aanvoeren van de wetenschappelijk onderbouwing van de werkwijze.

Ter verdediging van de gedachte achter de participatiesamenleving kunnen we hier inbrengen dat de erkenning van ervaringskennis in de psychiatrie ook niet over één nacht ijs ging.

Professional en professional

Gedurende het pilotjaar doemde de vraag op of er nog andere oorzaken aan de basis lagen van gevoelens van wantrouwen die we signaleerden. We zagen een onderscheid tussen enerzijds (beleids)medewerkers vanuit de gemeenten en anderzijds beroepskrachten in de uitvoering. De gemeentelijke organisatie en de gemeentelijke regiefunctie ondersteunt het initiatief van harte als passend in de overgang naar de participatiesamenleving. Eén gemeente stelde zelfs middelen beschikbaar om twee extra kringbegeleiders op te leiden voor een tweede budgetkring. Een andere gemeente kwam met het plan een coördinator aan te stellen om meteen met het initiatief in meer wijken aan de slag te gaan. Beide gemeenten spraken met de relevante uitvoeringsorganisaties af om vanuit hun klantenbestand deelnemers aan de Budgetkringen voor te dragen. Najaar 2016 hadden deze uitvoeringsorganisaties echter nog geen enkele deelnemer voorgedragen. Deze organisaties voerden als belangrijkste reden aan dat zij zelf een budgetteringscursus aanbieden. Ook hier kunnen de genoemde legitieme zorgen over de kwaliteit van het cursusaanbod een rol spelen. Vanuit de grondgedachte van de participatiesamenleving is de insteek van de Budgetkring echter een totaal andere. Bij de opzet van de zelfhulpgroepen gaat het immers niet om een deskundige hulpverlener die een onwetend gehoor de kneepjes van het budgetteren bijbrengt, maar om een facilitator die de eigen en andermans ervaringskennis benut en naar een hoger plan tilt. Het is nergens expliciet gezegd, maar de gedachte dringt zich op dat de betrokken uitvoeringsorganisaties een dergelijk burgerinitiatief zien als concurrerend aanbod, bedreigend voor (de financiering van) de eigen organisatie. Een ontwikkeling in de richting van de beoogde participatiesamenleving vergt minimaal nieuwsgierigheid naar de vraag waar de grens ligt waar mensen met ervaringskennis zich kunnen inzetten en waar het terrein, alleenrecht, van de professionele organisatie begint. En of deze scheidslijn vastligt dan wel maatwerk vergt. Dat gaat verder dan nadenken over de inzet van vrijwilligers voor arbeidsintensieve taken binnen de bestaande organisatiestructuur en

-hiërarchie, zoals bijvoorbeeld voor het op orde brengen van de administratie van cliënten.⁴

Vrijwilliger en vrijwilliger

Waar de ene professional andere belangen bleek te hebben dan de andere, bleek ook dat de vrijwilligers(organisaties) die zich aanvankelijk enthousiast aansloten bij dit burgerinitiatief niet over één kam zijn te scheren. Opvallend is dat hier soortgelijke mechanismen spelen, waarbij (subsidie-) belangen van de eigen vrijwilligersorganisatie worden vertaald in competentieverschillen met andere vrijwilligersorganisaties. 'Daar doen ze niets anders dan koffi edrinken.' Of 'al die aandacht voor de levensgeschiedenis is onprofessioneel', om de rolverdeling uit de mond van een vrijwilliger nog maar eens complexer te maken. Aan korte lijntjes met de wethouder werd meer tijd en

Voor de goede orde, met het benoemen van deze zaken beogen we geenszins de betrokkenheid en inzet van (ex-) professionals en vrijwilligers voor hun medeburgers in nood te diskwalificeren. Integendeel, we proberen hiermee de zaken scherp te stellen als het gaat om een heldere nieuwe rolverdeling in de beoogde participatiesamenleving en de voorwaarden waaronder samenwerking vruchtbaar is. Een ambitie delen blijkt niet voldoende te zijn voor een goede afstemming van de oprechte inzet van professionals, vrijwilligers en ervaringskundigen.

Vrijwilliger en sociale onderneming

We gingen al in op de belangen van financiële continuïteit van professionele en vrijwillige organisaties. In de ontwikkeling naar een participatiesamenleving zien we dat, waar het gaat om de financiële continuïteit van burgerinitiatie-

anderzijds het morele appèl van een belangeloze inzet aan medeburgers en leefomgeving.

Deze spagaat is vergelijkbaar met die van mensen met zorgtaken voor hun naasten, die zich vanuit de gedachte van de participatiesamenleving bevinden tussen de verwachting dat zij meer en langer op de arbeidsmarkt actief zijn en tegelijkertijd meer mantelzorg verlenen. In het geval van de pilot met de zelfhulpgroepen zien we dat vooralsnog vooral vrijwilligers met een gegarandeerd inkomen (in de vorm van een pensioen) zich de luxe van een dergelijk moreel oordeel kunnen veroorloven.

Tot slot

Er is – zo mag duidelijk zijn – voldoende lering te trekken uit de ervaringen. Rekening houden met deze lessen kan enorm helpen bij het versterken van samenwerkingsverbanden. In het Brabantse burgerinitiatief zijn de Budgetkringen inmiddels in de drie gemeenten van start gegaan, ondanks de genoemde drempels en vertragingen. Dat is vooral gelukt dankzij de enthousiaste inzet van de ervaringskundige kringbegeleiders-in-opleiding. Zij weten elkaar te ondersteunen en namen zelf met succes de werving van de kringdeelnemers ter hand. Dat biedt goede hoop voor de participatiesamenleving. ■

William Peters en **Margreeth Broens** werken als adviseur bij Zet. Wijzijnzet.nl

Het vaak gehanteerde onderscheid tussen vrijwilligers die handelen vanuit de 'leefwereld' en professionals die handelen vanuit de 'systeemwereld', blijkt niet toereikend.

energie besteed dan aan korte lijntjes met de beoogde samenwerkingsorganisaties en voor te dragen deelnemers aan zelfhulpgroepen vanuit de eigen achterban.

Als algemene lijn kunnen we uit het project 'Eigenwijs Wegwijs' halen dat er onderscheid is tussen vrijwilligers met een kwetsbare achtergrond en (veelal gepensioneerd) vrijwilligers met een beroepsmatige achtergrond in (het management van) bedrijfsleven of bij de overheid. Het vaak gehanteerde onderscheid tussen vrijwilligers die handelen vanuit de 'leefwereld' en professionals die handelen vanuit de 'systeemwereld', blijkt daarmee niet toereikend of geeft een vertroebeld begrippenkader voor een goed zicht op de inrichting van de participatiesamenleving. Als we toch een onderscheid willen handhaven, dan is het volgens ons zuiverder om te spreken van betaalde en onbetaalde krachten uit de systeemwereld.

ven, vooral wordt gekeken naar ondernemerschap en sociale ondernemingen. Het is de vraag of een dergelijk ondernemerschap een oplossing kan zijn om de kloof te dichten tussen de leefwereld van kwetsbare burgers en de systeemwereld van betaalde en onbetaalde professionals. De praktijk zal dit nog moeten uitwijzen.⁵ De ervaringen met de samenwerking rond de zelfhulpgroepen, waaronder sociale ondernemingen, leren dat er naast zaken van competenties nog een ander, moreel, aspect speelt. Enkele vrijwilligers(organisaties) bleken moeite te hebben met samenwerking met organisaties met een verdienmodel. 'Zij verdienen een inkomen over de rug van vrijwilligers.' Vergelijkbaar met de eerdergenoemde spagaat van de kringbegeleider-in-opleiding doet zich hier opnieuw de spanning voor die de gedachte van de participatiesamenleving kan oproepen tussen enerzijds het zelfstandig verwerven van inkomsten en

Noten

- 1 Vereniging Brabantse Uitkeringsgerechtigden Samen. Zie www.debus.nl
- 2 Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Brabant. Zie www.wijzijnzet.nl
- 3 Deze is ontwikkeld door de sociale onderneming Lift. Zie www.budgetkring.nl
- 4 Er zijn voorbeelden van gemeenten waar mensen in generatiearmoede worden opgeleid tot erkende ervaringsdeskundigen met als doel dat zij betaald te werk worden gesteld in uitvoeringsorganisaties. Dit naar voorbeeld van de Missing Link in België. Zie www.delinkarmoede.be
- 5 Zie bijvoorbeeld het initiatief van de Scharrelondernemers van coöperatie De Vrije Uitloop in Breda: www.tientjesbreda.nl/de-tientjes-academie

Hoe een theoretisch model verbindend kan werken in de praktijk

Voor het realiseren van duurzame optimale arbeidsparticipatie is samenwerking tussen klantmanager, inkomensconsulent en accountmanager cruciaal. Toch is dat in de praktijk nog weleens puzzelen. En wat blijkt? Het integratief gedragsmodel zou wel eens het missende puzzelstukje kunnen zijn.

DOOR Anne Wermers, Femke Bennenbroek en Lissa Hollmann

Het integratief gedragsmodel kan ervoor zorgen dat professionals binnen een organisatie met verschillende achtergronden, prioriteiten en perspectieven, zoals klantmanagers, inkomensconsulenten en accountmanagers, effectiever met elkaar samenwerken. Om dit te bereiken zijn drie stappen belangrijk: het zien van een overkoepelend doel, alle professionals moeten zich realiseren dat zij actief gedrag kunnen beïnvloeden en ze moeten weten hoe ze die rol van gedragsbeïnvloeder invulling geven in de praktijk.

Het integratief gedragsmodel werd eerder in het artikel 'Wetenschappelijke kennis toepassen was nog nooit zo makkelijk' al toegelicht. Hierin werd inzichtelijk gemaakt hoe dit model een

punten om deze begeleiding nog effectiever in te steken door de activiteiten van diverse disciplines binnen werk en inkomen meer met elkaar te verbinden.

Samenwerking niet vanzelfsprekend

Hoewel diagnose en begeleiding van klanten kerntaken zijn, zijn het zeker niet de enige taken van afdelingen Werk en Inkomen. Naast zoveel mogelijk mensen helpen te participeren op de arbeidsmarkt en in de maatschappij hebben zij immers ook een belangrijke taak in het borgen van rechtmatigheid en het ondersteunen van regionale werkgevers in het vinden van goede kandidaten voor vacatures. Dagelijks zijn klantmanagers, inkomensconsulenten en

niet onnodig of onwettig een uitkering ontvangt en de accountmanager begeleidt de klant in het vervullen van een concrete vacature. Deze focus, met verschillende momenten in de klantreis van de klant en verschillende belangen en doelen, maakt dat integrale samenwerking tussen deze disciplines geen vanzelfsprekendheid is.

Losse puzzelstukjes

Dat de verschillende professionals een verschillende focus hebben, en werken binnen hun eigen puzzelstukje, is niet zo vreemd. Het brengt wel uitdagingen met zich mee: het kan tot inefficiëntie en onbegrip naar elkaar leiden. Daar waar professionals elkaar zouden kunnen versterken, kan het voorkomen dat ze elkaar afzwakken omdat ze allemaal hun prioriteiten ergens anders leggen. Ook kan het tot onbegrip en frustraties leiden: een klantmanager die niet begrijpt waarom de inkomensconsulent zoveel waarde aan de regels hecht (voor zijn gevoel zelfs meer dan aan de klant), de inkomensconsulent die maar niet begrijpt waarom de klantmanager blijft meebewegen met de klant en de accountmanager die maar niet begrijpt waarom er geen 'betere' kandidaten worden aangeleverd voor een vacature.

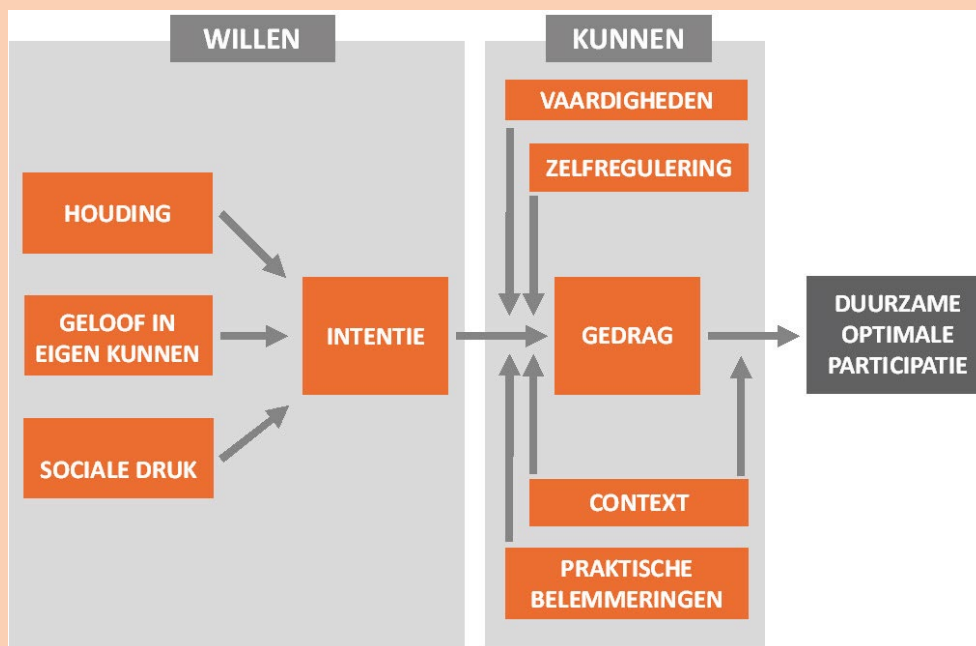
Het staat of valt met het samenspel van de professionals

belangrijke kapstok vormt voor de kernactiviteiten van de klantmanager, namelijk de diagnose en begeleiding van klanten gericht op optimale arbeidsparticipatie. Maar als we breder kijken, dan biedt dit model belangrijke aanknopings-

accountmanagers/werkmakelaars bezig om deze taken te vervullen. Daarbij hebben ze een van nature verschillende focus: de klantmanager ondersteunt de klant in het zoeken naar werk, de inkomensconsulent toetst of de klant

Even terugblikken

Het integratief gedragsmodel laat zien dat gedrag afhangt van willen en kunnen (Blonk, 2018). Willen is sterk gerelateerd aan motivatie, maar geeft daar meer invulling aan. Motivatie, namelijk de intentie van iemand om bepaald gedrag te vertonen, wordt bepaald door drie elementen: houding (emoties en gedachtes over het gedrag), geloof in eigen kunnen (gevoel van competentie en controle) en sociale druk (meningen van anderen en de maatschappij, en het belang dat eraan gehecht wordt). Dit maakt ook direct inzichtelijk dat gemotiveerd zijn wat gecompliceerder is dan 'gewoon wel of niet willen'.



En als je het wil, moet (je) het ook nog kunnen.

Maar zelfs als die motivatie er is, dan ben je er nog niet. Bij gedrag uitvoeren (en dit volhouden) blijkt het kunnen minstens net zo belangrijk. En het kunnen wordt ook weer bepaald door een aantal elementen: vaardigheden (taak-gerelateerd, maar ook sociale vaardigheden), zelfregulering (zelfdiscipline en zelfsturend vermogen), context (de factoren in de omgeving) en praktische belemmeringen (zoals de fysieke toestand). Of bepaald gedrag dus wel of niet tot stand komt, hangt er helemaal vanaf hoe al deze elementen samen er voor een persoon uitzien.

Een overkoepelend doel

Dit is waar het gebruik van het integratief gedragsmodel kan helpen. Want wat gebeurt er als ze allemaal de klant(reis) centraal zetten in hun werk? Niet in de zin van 'de klant kan en mag alles', maar dat zij zich richten op het ondersteunen van de klant om zo het overkoepelende doel te bereiken: zoveel mogelijk mensen die zo snel en duurzaam mogelijk onafhankelijk van werk en inkomen optimaal participeren op de arbeidsmarkt en in de maatschappij. Dat zij inzien dat de verschillende gedragingen van de klant die de verschillende professionals willen beïnvloeden (het werkzoekgedrag, het naleven van de wet- en regelgeving en het verbinden naar werkgevers en vacatures), samen het overkoepelende doel (kunnen) versterken. Het 'in elkaar schuiven' van de verschillende gedragingen van de klant maakt zichtbaar dat de disciplines

elkaar juist goed kunnen versterken en is een eerste en cruciale stap in het versterken van de interdisciplinaire samenwerking.

Van reageren naar acteren

Maar dan ben je er nog niet. Een tweede belangrijke stap is dat de professionals ook actief aan de slag gaan met het beïnvloeden van de kerngedragingen van de klant. Want wat gebeurt er als de inkomensconsulent niet alleen registreert of een klant zich gedraagt conform wet- en regelgeving, maar dit gedrag van de klant ook (pro-)actief gaat versterken? En de accountmanager de klant actief coacht op het accepteren van vacatures, ook al is de vacature niet helemaal de droombaan van de klant (om maar een voorbeeld te noemen)?

Belangrijk hierbij is het volgende: als alle professionals hun eigen gedrag en

acties zo inzetten om daarmee de kerngedragingen van de klant proactief beïnvloeden, versterken ze niet alleen elkaar, maar ook de kans om het gezamenlijke einddoel te behalen. Dat gaat verder dan reageren op het gedrag van de klant (bijvoorbeeld een sanctie opleggen als de klant zich niet houdt aan de afspraken), maar proactief het gedrag van de klant proberen te beïnvloeden zodat de klant zich aan de wet- en regelgeving blijft houden. Alle professionals hebben daarmee een rol van actieve gedragsbeïnvloeder.

Gericht invulling geven

In de derde stap wordt het model concreet en geeft het de professionals handvatten hoe ze die rol van gedragsbeïnvloeder (samen) op een effectieve manier invulling kunnen geven. We illustreren dit doen aan de hand van een praktijkvoorbeeld:

Jaap is uitkeringsgerechtigde en op zoek naar werk. Door de verandering van de situatie op de arbeidsmarkt door COVID-19 is de vraag in zijn vakgebied enorm afgenomen. De vaardigheden die hij heeft, passen dus niet meer op de vraag van de arbeidsmarkt. Zijn positieve houding ten opzichte van het vinden van werk en zijn geloof in eigen kunnen zijn enorm afgenomen en zijn vrienden zijn ook van mening dat hij het voor nu maar beter kan opgeven, want hij maakt toch geen kans door deze situatie. Daardoor is hij gestopt met actief zoeken naar nieuwe vacatures en hij komt ook niet meer naar de sollicitatietraining, hoewel hij dit wel had afgesproken met zijn klantmanager.

De klantmanager kan inspelen op verschillende elementen om de klant te activeren:

- werken aan het versterken van sollicitatievaardigheden (vaardigheden),
- versterken van het geloof in eigen kunnen (geloof in eigen kunnen),
- de klant helpen positiever te kijken naar het zoeken en vinden van werk (houding),
- de klant helpen met sociale druk om te gaan (sociale druk).

Er zijn dus een hoop elementen in het model waar de klantmanager invloed op kan uitoefenen. Maar we zien ook dat de klantmanager beperkte middelen heeft om de context en de sociale druk te beïnvloeden om zo het gedrag van Jaap te kunnen beïnvloeden. Op dit moment kunnen andere afdelingen, zoals de werkgeversdienstverlening en inkomen, in beeld komen om Jaap optimaal te activeren. De inkomensconsulent van Jaap kan namelijk bijvoorbeeld dreigen met het opleggen van een sanctie, namelijk het intrekken van de uitkering. Hierdoor wordt de sociale druk opgevoerd. Dat kan een effectieve strategie te zijn om gedrag te beïnvloeden, mits het op de juiste manier wordt ingezet. Enkel het aankondigen van een sanctie zal in dit voorbeeld onvoldoende zijn om het gewenste gedrag te realiseren. Want een klant met een twijfelende houding ten opzichte van werk, een zeer laag geloof in eigen kunnen en een zeer stressvolle context, zal door deze aankondiging eerder blokkeren in zijn gedrag dan dat hij van gedrag gaat

veranderen. Een combinatie van interventies is dan ook veel effectiever: een inkomensconsulent die een mogelijke sanctie aankondigt, een klantmanager die alternatieven inzichtelijk maakt en het geloof in eigen kunnen van de klant versterkt, en een accountmanager die een aantal praktische belemmeringen wegneemt, waardoor de klant ook op een concrete vacature kan solliciteren. Zo creëren zij samen een stimulerend en effectief krachtenveld in plaats van een verlamdend en verwarrend krachtenveld.

Samenspel

Het staat of valt dus met het samenspel van de professionals. Belangrijk is dat zij zien dat ze niet enkel aan hetzelfde doel werken, allemaal gedragsbeïnvloeders zijn, maar ook dat ze dit samen doen. Het is een kwestie van overleg, maar ook een kwestie van zich verplaatsen in de andere professional. Als een klantmanager bijvoorbeeld samen met de klant het doel 'werk zoeken' heeft en als middel de negatieve houding van de klant tegenover werk wil veranderen, moet dat op zo'n manier gebeuren dat dat niet alleen bijdraagt aan wat de klantmanager zelf voor ogen heeft met de klant, maar ook bijdraagt aan wat de inkomensconsulent en de accountmanager proberen te bereiken.

In de praktijk

Een mooi voorbeeld van deze samenwerking vanuit het integratief gedragsmodel zie je in de gemeente Tilburg. In deze gemeente wordt hard gewerkt aan evidence based practice, waarbij het integratief gedragsmodel als rode draad wordt benut om de klantmanagers (in Tilburg klantregisseurs genoemd), inkomensconsulenten en accountmanagers een houvast te bieden in hoe zij op basis van evidence based practice hun overkoepelende doelen, voor zowel individuele klanten als voor de maatschappij, kunnen realiseren. De TiiP (Tilburg investeert in Perspectief)-methode is specifiek daarvoor ontwikkeld. Antoinette van Vught, gemeente Tilburg: 'Door managers, beleidsmakers en uitvoerders is hard gewerkt aan het neerzetten van een dienstverleningsmodel waarbij de klant centraal staat en we integraal kijken naar de vraag en de oplossing. Om te komen van een model

naar werkelijke praktijk vraagt een investering van ons allemaal.'

Blijven puzzelen

Het blijft dus bij elke klant weer puzzelen hoe je vanuit de professionele rollen effectief invloed kunt uitoefenen en niet alleen de kerngedragingen kunt versterken, maar ook het overkoepelende doel kunt bereiken. De concrete invulling van deze puzzel verschilt niet alleen per gemeente (bijvoorbeeld afhankelijk van beleid en organisatievorm), maar ook bij elke klant opnieuw. Het model geeft concrete handvatten voor hoe je de puzzel in elkaar kunt passen. Het is de taak van de gemeente te zorgen dat de afdelingen binnen Werk en Inkomen elkaar versterken en daar kan het model bij helpen. Als de klant daadwerkelijk centraal wordt gezet, niet alleen in woorden, maar ook in handelen, dan begint het echt wat te worden. ■

Anne Wermers is onderzoeker/trainer, **Femke Bennenbroek** is directeur en **Lissa Hollmann**, onderzoeker/trainer, alle drie bij ZINZIZ.

Geraadpleegde literatuur

- Bennenbroek, F. T.C. (2020). *Gesprekken met meer impact*. Utrecht: Seizoen1.
- Blonk, R.W.B. (2018). *We zijn nog maar net begonnen*. Inaugurele rede. Tilburg University.
- Blonk, R.W.B. (2006). *Het lukt niet zonder werk*. Inaugurele rede. Universiteit Utrecht.
- Fishbein, M. & Ajzen, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention, and Behavior: An Introduction to Theory and Research*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Fishbein, M., & Ajzen, I. (2010). *Predicting and Changing Behavior: The Reasoned Action Approach*. New York: Psychology Press.
- Hazelzet, A. M. (2015). 'Vakkundig aan het werk: over de meerwaarde van de verbinding tussen praktijk en wetenschap'. Lezing gegeven op het startcongres van het ZonMW onderzoeksprogramma 'Vakkundig aan het Werk'. Utrecht, november.
- Hooft, E.A.J. van (2016). 'Motivation and Self-Regulation in Job Search: A Theory of Planned Job Search Behavior'. In: U. Klehe & E.A.J. van Hooft, eds. *The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search*. DOI:10.1093/oxford-hb/9780199764921.013.010.
- Rozin, P., e.a. (2001). 'Negativity Bias, Negativity Dominance, and Contagion'. In: *Personality and Social Psychology Review*, 5, 296-320.
- Wermers, A., Bennenbroek, F.T.C., & Hollmann, L. (2020). 'Wetenschap toepassen was nog nooit zo makkelijk', *Sociaal Bestek*, 3, 38-41.

Wat we kunnen leren van de eikenprocessierups

Het lijkt erop dat het sociaal domein de omslag aan het maken is van individueel werken naar een collectieve benadering. De gemeenschap wordt steeds meer het ankerpunt voor werkers. Werken aan gemeenschapsvorming vraagt om een radicaal andere benadering voor professionals. Minder doelgroepdenken, minder probleemdenken, andere taal.

DOOR Joop Hofman

Samenlevingsopbouw groeit. Tenminste, het woord valt om de haverklap aan overlegtafels. En je ziet het ook in het land: een groei in opbouwwerkbanen, het ministerie van BZK en het LSA starten een training community building, Rotterdam investeert voor tien jaren community building in de wijk Bospolder-Tussendijken, het VSBfonds houdt door het hele land diverse trainingen community building, Den Haag kent sinds een paar jaar nieuwe functies voor community builders, de canon samenlevingsopbouw is dit jaar 'geopend', en wetenschapper Radboud Engbersen heeft het in een artikel over zijn heimwee naar die oude opbouwwerker: 'Hadden we maar weer opbouwwerk.'¹

Nu zijn samenlevingsopbouw, community building en opbouwwerk niet hetzelfde. Bij samenlevingsopbouw gaat het om het mét en vooral dóór bewoners bevorderen van het sociale welzijn in de lokale samenleving. Community building richt zich op het bouwen aan sterkere relaties en verbanden in een gemeenschap. Een ander woord is gemeenschapsvorming. Opbouwwerk is een professionele werksoort die bewoners kan ondersteunen bij deze twee lijnen, soms door interventies, soms door ruimte te maken. Jo Boer, de grondlegster van samenlevingsopbouw in Nederland noemt het in 1957 'een proces waarbij een "community" haar behoeften en doeleinden vaststelt, deze

ordent en rangschikt, het vertrouwen en de wil ontwikkelt hieraan te werken, de hulpbronnen (interne of externe) daarvoor zoekt, tot actie overgaat en door dit alles te doen de samenwerking in de "community" doet groeien.' De 'community' is uitgangspunt en eindpunt van het proces. Hedendaagse beleidstaal pakt met woorden als collectiviseren, empowerment, bottom-up of asset-mapping delen uit Boers' samenlevingsopbouwdefinitie op.

Essentieel is dat de gemeenschap voorop staat: in haar onderwerpen, doelen, prioriteiten, daden, taal, kwaliteiten en relaties. Instanties zijn volgend en aanvullend in het proces van samenwerken in gemeenschappen. Bijpassende beeldspraak: als professional ben je op bezoek in een gemeenschap. Andersom zou ook een beetje gek zijn.

Vier trends

Er is sprake van zeker vier trends die maken dat samenlevingsopbouw weer in de maatschappelijke spotlights staat:

1. Het piept, knarst en loopt vast in de institutionele kanten van het sociale domein. Caseloads stromen over en de dienstverlening stagneert. Er is een mismatch tussen het sociale aanbod en wat er in wijken onder bewoners speelt. En beleidskeuzes – vanuit Den Haag gedwongen – leiden tot enorme financiële tekorten.
2. De transities in het sociaal domein (2015) zijn ingezet als een belofte

met sterke kenmerken van samenlevingsopbouw. Bewoners zouden worden benaderd als eigenaren van (onderdelen van) de publieke zaak en niet langer als klanten van voorzieningen. Hun positie in de besluitvorming over zorg- en dienstverlening verandert daarmee van passief naar actief. Het leidt naar horizontale en gelijkwaardiger verhoudingen tussen professionals en burgers/amateurs (sociale netwerken, informele zorg).

Inmiddels is daar zo goed als niks van terechtgekomen. Bewoners zijn nog steeds cliënten van zorginstellingen. Het jaarlijks voortgangsonderzoek van Movisie geeft de top vijf aan knelpunten bij taken in sociale wijkteams aan: wijkteams komen te weinig toe aan preventief werken en/of vroegsignalering (59%), outreachend werken (52%), het doorontwikkelen van individueel aanbod naar collectieve voorzieningen (51%), ondersteunen en faciliteren van algemene wijkvoorzieningen (47%) en het verbinden van nuldelijnszorg; informele netwerken en buurthulp (46%) worden genoemd.² Stuk voor stuk zaken die te maken hebben met de relatie instantie-gemeenschap en de omslag van een passieve rol van bewoners naar een actieve. Een relatie die meer en meer gedefinieerd wordt door de instanties en niet door de gemeenschap. Maar het gaat er

ABCD

ABCD (Asset Based Community Development) is de meest uitgewerkte benadering van community building/gemeenschapsvorming. Ze kent ook de meeste praktijken en onderzoeken wereldwijd. In Nederland is de landelijke vereniging van bewonersgroeperingen, het LSA (Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners), een sleutelpartij bij het verder brengen van ABCD. ABCD-buurtmakers komen één keer per jaar bij elkaar op de ABCD Popeldagen. Zie de ABCD Popeldag van 2020: <https://www.lsabewoners.nl/event/online-abcd-popeldag-2020/>.

juist om dat de bedoeling van de transities wordt uitgevoerd.

3. Er is een stevige maatschappelijke ontwikkeling dat bewoners veel meer collectieve vragen zelf, op een georganiseerde wijze, oppikken. De groei van bewonersinitiatieven op het gebied van energie, zorg, mobiliteit en ontmoeting geven dat aan. Onlangs was ik op een avond met vijftien inwoners in Noord-Limburg. Wat deden die zoal? Armoedebestrijding via het draaien van een kringloopwinkel in Venray, hulpmatch via Naoberzorg in Meerlo, een dorpsdagvoorziening runnen in Blitterswijk, een compleet nieuw gemeenschaps-huis financieren, bouwen en runnen in Wellerlooi, een huiskamer met dagactiviteiten in Castenray, een wijkcomité met dertig vrijwilligers in Horst ('we hebben soms te veel vrijwilligers'); huisartsen en inwoners maken samen gezondheidsprogramma's in Afferden. Het is gemeenschapsvorming in heel zijn bijzondere, maar toch ook gewone uitvoering. Daar moet je je als sociale instantie ondersteunend in opstellen, als mogelijkmaker en doelrealisator.
4. Bovenstaand punt maakt ook duidelijk dat dit is hoe een samenleving werkt. Het is een sociaal ecosysteem van relaties die zich vermengen en zich tot elkaar verhouden. Een systeem waarin men zich in de kern om elkaar bekommert en elkaar nodig heeft om verder te komen. Jules Deelder heeft een

mooie lichttekst in Rotterdam: 'De omgeving van de mens is de medemens.' Sociaal werkers hebben een taak in deze Deelderiaanse opdracht: het ondersteunen van het samen goed functioneren als medemens. Zeker als het (even) tegenzit. De transities hebben ons te veel op het professionele spoor gezet van twee soorten mensen: een bijzonder mens (kwetsbaar, ziek, overgevoelig, afwijkend, met een stoornis) en daarnaast ook nog wij andere mensen. In een gemeenschap hoort dat bij elkaar. Het is de sociale stampot van het leven.

Gemeenschapsvorming

Samenlevingsopbouw betekent werken aan gemeenschapsvorming. Een gemeenschap is iets levendigs dat tussen mensen gefabriceerd wordt. Een gemeenschap doet het besef van wat samenleven inhoudt groeien en vormen. Het is iets van bewoners zelf. En daar tussendoor laveren instanties en professionals die helpen bij dat samenleven. Een onderwijzer, een huisarts, een politieagent. Maar ook de school, een ziektekostenverzekeraar en justitie. Huizen en een woningcorporatie. Lezen en een bibliotheek. Toneel en het buurttheater. Investeren in gemeenschapskracht vraagt om een andere dienstbaarheid van sociale instanties dan het leveren van eenzijdige hulp; het gaat om een erkenning van het gegeven dat sociaal professionals, om mensen echt (verder) te kunnen helpen, niet kunnen werken zonder de bijdrage van anderen, van naasten, burens en familieleden. Instanties in de sector Zorg & Welzijn zijn zich in de loop der jaren meer gaan gedragen als partijen die afgebakende samenlevingsonderwerpen als doel van verandering hebben, in plaats van de levendigheid van de samenleving te versterken. Het gaat te vaak om eenzaamheid bestrijden en niet om onderlinge betrokkenheid in buurten te versterken, het gaat om ADHD-diagnoses of verwarde personen, en niet om het omgaan met andere vormen van interactie in het samenleven. De onderwerpen worden uit de dynamiek van de samenleving getrokken en geïsoleerd aangepakt. De eenzame, de ADHD'er of de verwarde is tijdelijk blij,

want die krijgt aandacht – en erkenning – voor de specifieke situatie, en de samenleving is blij want die kan simpelweg doorgaan zonder dat de mensen zich anders tot elkaar hoeven te verhouden.

En zo worden de schijnbaar niet passende mensen en hun verschijnselen meer en meer een object voor sociale dienstverleners. Wat eerst een toestand van leven was (bijvoorbeeld ouderdom, beenlengteverschil, druk zijn, niet zo snel denken), is langzamerhand gediagnosticeerd tot een probleem dat opgelost moet en kan worden. Het wordt in overzichtelijke stukjes geknipt, zodat we het kunnen categoriseren en er gecertificeerde antwoorden en hulp op kunnen geven. Wat eerst een persoonlijke kwestie was, wordt nu een probleem voor professionele behandeling en komt in de behandelkamer terecht. Vervolgens wordt de behandeling gemanaged zodat het een effectieve, voorspelbare en repeterende dienst of methode wordt, bij voorkeur evidence-based. Dan kan die zich verder ontwikkelen als bewezen aanbod, voor burgers met tekorten als doelgroep. Als gestandaardiseerd maatwerk. En op een dag heeft die dienstverlening schaalvergroting nodig om te kunnen overleven, dus meer afstand. Meer standaard. Minder specifieke omgeving. Minder eigen gemeenschap. Het is goed te vergelijken met een ander actueel samenlevingsprobleem: de eikenprocessierups. Een rups die voor mensen nogal wat irritaties meebrengt: jeuk, bultjes, blaasjes en rode plekken, problemen met ademen, braken en koorts. De rups is voedsel voor vogels, vleermuizen en wespen. Maar in een monocultuur van strak gemaaide bermen is er geen huiselijke plek voor deze beesten. We richten ons bij de bestrijding weer op het onderwerp: de eikenprocessierups, en niet op de omgeving: een gevarieerd ecosysteem. Dus gaan er mannen in witte pakken met stofzuigers, injectiespuiten en hoogwerkers aan de slag. Dat geeft hoge kosten en we lossen het probleem tijdelijk op. Wel evidence-based! Maar dit houdt geen stand; de behandelde omgeving gaat weer voor nieuwe rupsen zorgen. Het systeem gaat piepen, knarsen en vastlopen. De oplossing is eenvoudiger en dichtbij: het bestaande ecosysteem aanmoedigen en de ruimte

Een paar voorbeelden

Witteveen in Drenthe was ooit een dorp dat sociaal wegzakte, waar weinig gebeurde en men zich soms machteloos voelde. Totdat het dorp zichzelf bij de oren pakte en volgens de ABCD-principes (community building) aan de slag ging. Het is gestart met het organiseren van burenb bezoeken, het organiseren van bijeenkomsten waarop inwoners vertelden wat hun passie en hun beste ervaringen waren en wat ze het dorp konden bieden. Daarna zijn er collectieve welzijnsactiviteiten opgezet (ontmoeting, gezonde leefstijl, sport en beweging), en collectieve voorzieningen (vervoer, tuinonderhoud et cetera). Er kwam een proces van gemeenschapsvorming op gang zonder dat iemand dat ooit zo labelde. Inmiddels is Wittenveen een voorbeeldorp in Nederland, won het de landelijke dorpsvernieuwingsprijs en nog veel meer.

Voorstad Oost in Deventer is zo'n wijk waar alle sociale vraagstukken op een hoopje binnenkomen. Reden voor de gemeente om vooral sociaal te investeren middels community building. Dus werken vanuit relaties maken in de wijk, en activiteiten en projecten opzetten vanuit de drive van bewoners. In vier jaartijd wist Voorstad zich op te werken van de wijk met de minste participatie naar de wijk met de meeste participatie van de stad. En dat is een radicale omslag in het denken: niet meer werken vanuit het aanpakken van achterstandstekorten, maar starten met de kwaliteiten, de creativiteit en de energie die mensen wél hebben.

Frome in Engeland is nog een voorbeeld. De eenzaamheidsproblematiek zorgde voor een enorme toename van gezondheidsklachten en opnames in het ziekenhuis. Het stadsbestuur heeft besloten om de probleemaanpak in de stad community based aan te pakken. Dat zorgde voor nieuwe spirit in de stad en het leverde geld op. Terwijl in de steden rond Frome de eerste hulp-opnames in het ziekenhuis stegen met 29 procent, daalden ze in Frome met 17 procent.

Buurtmaken met ABCD, een boekje uitgegeven door en te bestellen bij het VSBfonds, geeft meer voorbeelden en inzichten in ABCD in Nederland.

geven. Dus bomen met nestgelegenheid voor vogels planten en werken aan een soortenrijke, natuurlijker leefomgeving. Een gezond ecosysteem kent een omgeving met een rijke variatie aan wilde planten en diersoorten, zorgt ervoor dat rupsen veel minder talrijk worden dan op plekken waar een monocultuur van eiken langs strakke wegbermen staan. Inwoners van het Drentse Wapse startten een experiment; ze zorgden voor nestkastjes en er werden duizenden planten aangeplant om wespen en vliegen te lokken. Insecten en vogels eten de rupsen op, waardoor de populatie afneemt. Resultaat: 80 procent minder eiken-processierups.

Een wijk of een dorp is een sociaal ecosysteem. Samenlevingsopbouw heeft als inzet: het doen van ingrepen die de variatie en wildgroei aan connecties aanmoedigen. Daardoor worden gemeenschappen weerbaarder, ze stellen zich verantwoordelijker op voor het welbevinden van alle mensen en processen in de gemeenschap. Dus ze worden gezonder, veiliger, duurzamer, socialer, democratischer en inclusiever.

Samenlevingsopbouw betekent dat je bij de basis van de sociale ontwikkeling begint; het is de tegenhanger van alle varianten van probleemgericht werken. In Nederland is de sturingscultuur probleemgericht. We willen enkelvoudige problemen oplossen en geen beter ecosysteem bouwen. Zoals we de eikenprocessierups blijven bestrijden met stofzuigers. We monitoren de afname van de problemen en niet de weerbaarheid van wijken. En als we al starten met samenlevingsopbouw dan willen we het liefst een lineair bewijs dat sterkere wijken minder criminaliteit of gezondere mensen opleveren. Dat is nu de pest bij een ecosysteem: het is niet lineair. Dan was het namelijk gemaaid gras en een rijtje bomen, op vijf meter van elkaar. Maar iedereen die snapt hoe sociale ecosystemen werken, snapt ook dat een sterkere en vitale gemeenschap alleen maar positieve effecten kent op al die sociale beleidsterreinen die we nu nog met stofzuigers bestrijden.

Radicaal kiezen

Dat betekent ook dat we in het sociaal werk radicaler moeten kiezen voor het versterken van gemeenschappen. Niet

omdat ze problemen hebben, maar omdat ze het samenleven sterker maken. Waardoor bewoners meer regie krijgen op de dagelijkse vraagstukken van het sociale leven, op irritaties, stoornissen, beperkingen, overlast en kwetsbaarheden. En op de perspectieven van het sociale leven: initiatieven, warmte, steun, ontwikkeling, herkenning, ertoe doen, van betekenis zijn. Meedoen en mensen aanspreken als burger en niet als gelabelde doelgroep, en met gemeenschapsvorming de nadruk leggen op het realiseren van burgerschap. In de lokale gemeenschap (groot, klein, divers, stabiel) is dat wat we doen: leven met z'n allen.

Een herdefiniëring van de relatie tussen instanties en bewoners, is ook een herdefiniëring van ingesleten taal. Zo moeten sociale instanties stoppen met het benoemen van bewoners als een doelgroep. Dat zijn woorden die aangeven dat bewoners het doel van een professional zijn; niet burgers die samenleven met anderen en daar soms wat steun bij kunnen gebruiken, maar objecten tot verandering. Gemeenschapsvorming verwordt daarmee tot een sociale productiefabriek van het welzijnswerk, in plaats van een grillig voortgaand samenstel van sociale verhoudingen. En maak van de gemeenschap geen instrument of voorportaal voor sociaal beleid. Dus geen woorden meer als 'preventie', 'voorliggend veld' of 'informele zorgplek' als argument voor sociale ondersteuning. Dat degradeert de gemeenschap tot een *professional's case*. Er wordt wel op een informele manier zorg en welzijn geboden, omdat burgers samenleven en zich om elkaar bekommeren. Dat is iets anders dan een 'informele zorgplek' zijn. Dat is gewoon 'gemeenschap'. Een veerkrachtige en open gemeenschap, met sterke sociale netwerken (*associational life* heet dat in het Engels), is het best gewapend om te kunnen omgaan met sociale problemen. ■

Joop Hofman is ABCD-trainer en community builder.

Noten

- 1 <https://www.socialevraagstukken.nl/column/heimwee-naar-de-opbouwwerker/>.
- 2 Movisie, april 2020.