



Wmo | wijkaanpak

leefbaarheid en
sociale samenhang

Wmo-wijkaanpak uit de startblokken

"Overall begin wel wat te kriebelen"

Maike Dautzenberg

Wmo-wijkaanpak uit de startblokken

"Overall begint wel wat te kriebelen"

Amsterdam, 15 november 2007

Maaïke Dautzenberg

Met medewerking van:
Justin de Kleuver

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	10
2 Stand van zaken per wijk	13
2.1 Arnhem - Geitenkamp	13
2.2 Biddinghuizen	14
2.3 Delft - Vrijenban	15
2.4 Eindhoven	17
2.5 Enschede	18
2.6 Heeze-Leende	19
2.7 Lopik	20
2.8 Julianadorp	21
2.9 IJburg	23
2.10 Rol van externe adviseurs	24
3 Proces: succesfactoren en faalfactoren	25
3.1 Stimulans voor verandering	25
3.2 Zoekproces	26
3.3 Succesfactoren	26
3.4 Faalfactoren	27
3.5 Vraagsturing	28
3.6 Bewonerparticipatie	31
3.7 Regierol	32
4 Lessen en adviezen	34
4.1 Behoefte aan ondersteuning	34
4.2 Lessen en tips voor anderen	35
5 Conclusies en aanbevelingen	39

Samenvatting

Vanaf het najaar van 2006 tot en met 2008 begeleiden DSP-groep en Bureau Ruyterveer een negental gemeenten dat invulling probeert te geven aan het eerste prestatieveld van de Wmo: leefbaarheid en sociale samenhang. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport subsidieert dit begeleidingstraject. Het gaat om de wijk de Geitenkamp (Arnhem), een aantal wijken of buurten in Biddinghuizen, Heeze-Leende en Lopik, een buitengebied in Enschede, de wijk Vrijenban (Delft), Stratum (Eindhoven), Julianadorp (Den Helder), en tot slot de wijk IJburg (Amsterdam). Al deze wijken hebben een eigen karakteristiek zoals de stedelijke vinexlocatie IJburg, de Brabantse plattelandsgemeente Heeze-Leende, of de negen dorpskernen van Lopik. Het zijn overwegend gewone, doorsnee wijken, waar geen grote problemen spelen. Daardoor staan zij als voorbeeld voor de meeste andere wijken in Nederland, waar leefbaarheid gericht is op preventie en dus op het voorkomen dat er grote problemen ontstaan.

We willen benadrukken dat in de gemeenten lange trajecten zijn ingezet, waar DSP-groep en Bureau Ruyterveer alleen bij aanvang 'meelopen' en proberen bij te sturen. Met andere woorden, de trajecten binnen de gemeenten lopen veel langer door dan 2008.

De begeleiding heeft de vorm van een advies- en coachingstraject voor de gemeentelijke projectleiders door externe adviseurs. Een tweede onderdeel van de begeleiding is evaluatief onderzoek, uitgevoerd onder de gemeenten, met de bedoeling het proces te monitoren en lering te trekken uit het verloop ervan. Deze tussenrapportage bevat het verslag van een eerste procesevaluatie, uitgevoerd ongeveer 6 maanden nadat de meeste gemeenten zijn gestart.

Om een beeld te krijgen wat er zich afspeelt in de gemeenten zijn alle gemeentelijke projectleiders geïnterviewd en een aantal betrokken partijen, die we soms ook sociale spelers noemen. Daarbij is gebruik gemaakt van een interviewleidraad met open vragen. Alleen waar er actieve sociale spelers waren (in drie gemeenten), zijn deze geïnterviewd. Verder is er ook een bijeenkomst geweest met de adviseurs, waar per gemeente de belangrijkste resultaten en het verloop van het proces zijn geëvalueerd. Vervolgens is een aantal algemene conclusies getrokken.

Stand van zaken in 9 gemeenten

In de Geitenkamp, een levendige volkswijk in Arnhem, is vanuit de gemeente een kerngroep samengesteld en een breder samengestelde klankbordgroep met lokale partijen wonen, zorg en welzijn. Beide groepen komen regelmatig bijeen. Om een beeld te krijgen van wat de belangrijkste problemen zijn, is eerst een wijkanalyse uitgevoerd en heeft een levendige bijeenkomst met professionals en vertegenwoordigers van bewonersplatforms plaatsgevonden waar alle signalen over de buurt en haar bewoners zijn besproken. Vervolgens is met behulp van een methode die Logical Framework Planning heet een analyse gemaakt van gewenste doelen en resultaten. Op basis hiervan wordt in september samen met lokale partijen en bewoners een keuze voor projecten gemaakt en een plan van aanpak opgesteld. Zeker is dat het stimuleren van bewonersinitiatieven – de zogeheten buurtaanpak – deel uit zal maken van het plan van aanpak. Vanaf oktober starten de projecten.

In Biddinghuizen, gelegen in de Flevopolder ten oosten van Lelystad, is een brede groep actief waar behalve de gemeente en de woningcorporatie – die samen het project leiden – onder andere de wijkagent en de kerk, maar ook bewoners zitting hebben. De opkomst is hoog en constant en het netwerk van de aanwezigen is snel te mobiliseren. Er is een wijkanalyse gedaan en op dit moment zijn in het kader van vraagsturing en bewonersparticipatie bewoners actief om foto's over leefbaarheid in de wijk te maken. Twee groepen van de basisschool, jongeren tot 23 jaar en ouderen maken foto's die geëxposeerd worden in het najaar, gevolgd door een debat met projectkeuzes. Geschat wordt dat de projecten in het najaar starten.

In de wijk Vrijenban (Delft) met de veel vooroorlogse arbeiderswoningen, zijn behalve de gebruikelijke partijen zoals de politie en de woningcorporatie, nu ook partijen uit de zorg- en welzijnssector bij het wijkoverleg aangeschoven. In Delft ligt de focus op kwetsbare groepen, en vooral het 'landen' van nieuwe bewoners zoals ex-verslaafden en mensen met een psychiatrische achtergrond, die in meer of minder beschermde vormen van wonen in de wijk komen. Delft wil de Delftse wijkaanpak waarin behoeften en wensen van bewoners worden vertaald in wijkprogramma's met bijbehorende bewonersinitiatieven, aanpassen en verdiepen voor kwetsbare groepen. Voor deze groep werkt de gebruikelijke wijze met enquêtes en gesprekken met de opbouwwerker niet. Het is dan de vraag wat deze bewoners aan contact willen in de buurt en anderszins, bijvoorbeeld in de vorm van burenhulp, willen betekenen voor andere buurtbewoners. In Delft is het plan om vraag en aanbod vanuit kwetsbare bewoners aan contact en hulp, te koppelen aan vraag en aanbod van de andere buurtbewoners.

Voor de wijk Stratum (Eindhoven) is het concept van woonservicezones ontwikkeld. Het concept en het budget zijn pas onlangs goedgekeurd door de raad. Daardoor heeft het traject vertraging opgelopen. Er is een gesprek geweest met DSP-groep en Bureau Ruyterveer om het concept woonservicezones aan te passen aan het eerste prestatieveld, evenals de concrete invulling ervan. Daarbij is vrijwillige inzet en het versterken van de sociale relaties in de wijk van belang. Ook zal bewonerparticipatie ingevuld worden en de manier waarop mensen met een beperking in de wijk actief betrokken worden en meedoen.

In Enschede gaat het om de buitengebieden. De gemeente werkt met het concept leefsturing dat sterk fysiek is georiënteerd. De Wmo is aanleiding om er een sociale component aan toe te voegen. Wegens problemen in de personele sfeer is er echter nog geen duidelijk traject op gang gekomen in Enschede. DSP-groep en Bureau Ruyterveer hebben in juli een gesprek met de gemeente over het traject.

In de rustige en welvarende gemeente Heeze-Leende ligt de focus op sociale samenhang en het activeren en in contact met elkaar brengen van bewoners. Heeze-Leende vergrijst namelijk snel en de gemeente wil het wel leefbaar houden. Dat betekent dat de bewoners meer verantwoordelijkheid voor zichzelf en voor elkaar zullen moeten nemen. In de gemeente is een kleine kerngroep actief met twee enthousiaste ambtenaren en een extern ingehuurd welzijnswerker.

Op de achtergrond functioneert nog een klankbordgroep waar ook de wijk-agent, de vrijwilligerscentrale en de woningcorporatie zitting hebben. In drie buurtjes waar bewoners met verschillende achtergronden door elkaar wonen zijn enquêtes uitgezet waarin is gevraagd of en op welke wijze de bewoners zich willen inzetten in de buurt. De respons was hoog (70-90%). Er zijn bewonersbijeenkomsten geweest waar de resultaten werden besproken en is gebrainstormd over mogelijke buurtinitiatieven. Deze worden verder uitgewerkt na de zomer en lopen door tot in 2008.

Julianadorp, een rustige wijk in Den Helder, wordt ook wel 'de meest normale wijk van Nederland' genoemd, wat meteen de vraag oproept hoe daar wordt omgegaan met de 'niet-normalen'. Aan de rand van Julianadorp is een grote instelling voor verstandelijk gehandicapten, waarvan een deel nu in Julianadorp in speciale woningen is gehuisvest. In Julianadorp ligt, net als in Delft, ook de focus op kwetsbare groepen met een keuze voor ouderen, zorgkinderen en gehandicapten. De trekkers zijn twee medewerkers van de gemeente. Met hen denkt een breed samengestelde groep van 'kwartiermakers' mee (onder andere welzijnswerk, bewonersplatform, zorg, voortgezet onderwijs en de woningcorporatie). De gemeente is een – tot grote tevredenheid stemmend – samenwerkingsverband aangegaan met de Hogeschool InHolland. Studenten SPH hebben onderzoek met interviews gedaan in de wijk en daarmee de leefwereld van kwetsbare bewoners in beeld gebracht. Uit dit onderzoek bleek onder andere dat deze 'normale' wijk niet afgestemd is op de eisen van kwetsbare bewoners en dat er sprake is van 'een zwaar onderschat probleem'. In een groot overleg zijn vervolgens de drie programma's bepaald waar dit traject zich de komende tijd op gaat richten. Een van deze programma's is het bevorderen van de eigen kracht (empowerment) van zorgmijders door het ontwikkelen en versterken van een sociaal netwerk rondom voor deze groep zoals familie, vrienden, ouders en daaromheen schil van vrijwilligers. De programma's gaan in het najaar starten.

Lopik is een verzameling van negen dorpskernen in een groene omgeving ten zuiden van Utrecht. Daar trekt de coördinator wijk- en buurtbeheer (van fysieke werken) het leefbaarheidstraject. Het is de bedoeling om met de komst van de Wmo een sociale- en welzijnscomponent toe te voegen aan het wijkbeheer en daarbij ook aandacht te besteden aan kwetsbare groepen. Er is nog geen kerngroep of klankbordgroep actief, maar wel regelmatig overleg met een beleidsmedewerker die thuis is in de welzijnssector. Om een beeld te krijgen van wat er speelt en waar bewoners behoefte aan hebben, is een gemeentebrede analyse gedaan, zijn gesprekken gevoerd met de dorpsraden van alle dorpskernen en er is – onder het motto Dorpskr8 – een oproep uitgegaan naar bewoners om projecten in te dienen bij de gemeente. Het traject Dorpskr8 is feestelijk ingeluid door een maaltijd met bewoners te organiseren terwijl de wethouder aan de kookpot stond en de wijkagent de koffie schonk. De komende maanden zal beslist worden welke projecten uitgevoerd en begeleid gaan worden door de gemeente.

IJburg, de vinexlocatie met een sterk stedelijk karakter en een hoge woondichtheid grenzend aan het centrum van Amsterdam, is een snel veranderende en haast exponentieel groeiende wijk. Steeds opnieuw komen er grote groepen bewoners bij die aangeven zich 'verdwaald' te voelen. Ook jongeren hebben nauwelijks faciliteiten zoals sport of ontmoeting.

Er zijn daarom drie projecten gestart in het kader van het Wmo leefbaarheidstraject: welkomstbijeenkomsten voor en door bewoners, een website met informatie over IJburg en sportactiviteiten en een ontmoetingsplek regelen voor jongeren. Net zoals de omgeving verandert alles snel op IJburg: uit het ene project volgt het andere en er ontstaat een netwerk van steeds nieuwe initiatieven. De pilot wordt getrokken door een kleine kerngroep waarin de gemeente, de woningcorporatie, het informatie- en adviesloket, twee zorgaanbieders en een welzijnsaanbieder en een huisarts zitting hebben. De keuze voor projecten maakt de kerngroep, de uitvoering gebeurt zoveel mogelijk door bewoners zelf. Er wordt nu een marktmeester aangesteld die de vraag naar initiatieven gaat koppelen aan een aanbod.

Succesfactoren

Wat opvalt in alle gemeenten is dat de Wmo wordt ervaren als een stimulant, een trigger voor verandering. “*Overal begint wel wat te kriebelen*”, zo wordt aangegeven. Die verandering heeft meestal betrekking op het toevoegen van een zorg- en welzijnscomponent aan wijkbeheer, dus meer aandacht voor het sociale. Voor wijkmanagers betekent dit soms dat er een nieuwe wereld voor hen open gaat omdat zij de overstap maken van taken als het onderhoud van speeltuinen naar meer zicht krijgen op voorzieningen zorg en welzijn, aandacht voor buurtzorg en zinvol contact tussen buurtbewoners onderling. Daarbij komt dan ook nog met de komst van de Wmo de expliciete aandacht voor kwetsbare groepen in de samenleving en het bevorderen van hun zelfredzaamheid en het contact met buurtbewoners. Soms is de nieuwe aanbestedingsprocedure voor welzijnswerk in de Wmo aanleiding om een andere, meer vraaggestuurde aanpak te forceren door met een nieuwe welzijnsaanbieder in zee te gaan.

Tegelijkertijd geven de gemeenten aan dat het geen compleet nieuwe aanpak is. Zo is de vermaatschappelijking van de zorg (extramuralisering) al langer aan de gang en is ook de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en burgerparticipatie niet nieuw. Maar de Wmo geeft er een extra slinger aan, zo wordt gezegd.

Wat heel goed verloopt bij de leefbaarheidstrajecten is het enthousiasme, de betrokkenheid en de inzet waarmee wordt gewerkt. De projectleiders vinden het stimulerend om met andere partijen in het veld samen te werken. Er worden nieuwe dwarsverbanden gelegd, samenwerkingscoalities gesmeed die voorheen niet mogelijk waren en ook de woningcorporaties hebben een positieve inbreng.

Verder zijn er probleemanalyses en behoefte-inventarisaties gemaakt en worden er aansluitend projecten met plannen van aanpak opgesteld, die vanaf het najaar van 2007 van start gaan.

Faalfactoren

Wat moeizaam gaat is dat de trajecten als een enorm zoekproces worden ervaren. Er wordt daarom ook geklaagd over de traagheid van het proces en de tijd die het kost om vooruitgang en resultaten te boeken.

Dit is voor een groot deel te wijten aan het begrip leefbaarheid dat erg breed is: deelnemende partijen hebben niet altijd helder op het netvlies wat er wel en niet onder valt en wat het verschil is met de andere prestatievelden. Ook is de kadering en positionering binnen de gemeente moeizaam, mede omdat leefbaarheid en sociale samenhang veel beleidsvelden van een gemeente bestrijken.

Meestal ligt er geen gemeentelijke visie op dit prestatieveld die als onderlegger kan fungeren. In een aantal gemeenten is zelfs sprake van een andere, dominante beleidsvisie met andere concepten, die geen directe link maken met de prestatievelden van de Wmo.

Wat het werkproces betreft, ontbreken vaak de randvoorwaarden. Zo is er in de meeste gemeenten weinig tot geen capaciteit vrij gemaakt en is er geen of nauwelijks budget voor activiteiten en projecten. Het geld moet vaak nog bij elkaar gesprokkeld worden of er worden andere, goedkope oplossingen gezocht zoals het inzetten van studenten.

Een ander punt dat speelt is dat het opzetten van dergelijke leefbaarheidstrajecten nogal wat vraagt aan competenties en inzet van projectleiders. Het is bepaald geen sinecure om te besluiten wat vraagsturing inhoudt, wat bewonerparticipatie is, of hoe een goede probleem/wijkanalyse en behoefte-inventarisatie te maken.

Wanneer de informatie dan verzameld is en de partijen bij elkaar zitten, moet de stap van wijkanalyse naar projecten worden gemaakt. Ook dat is niet eenvoudig, zeker wanneer het gaat om bijeenkomsten waar het doel is te komen tot concrete projecten waar bewoners ook achter staan (gedragen besluitvormingsproces).

Wanneer projecten eenmaal gekozen zijn, moeten ze goed worden aangestuurd, of gedelegeerd worden aangestuurd. Dergelijke processen vragen heel wat van procesmatige en communicatieve vaardigheden van de betrokken projectleiders.

Vraagsturing

Random vraagsturing speelt het dilemma dat een gemeentelijke projectleider het niet te veel voor bewoners wil beslissen, maar dat tegelijkertijd de gebruikelijke buurtaanpak waar bewoners het voor het zeggen hebben, de meer kwetsbare en 'onzichtbare' bewoners niet bereiken. "De schreeuwers bereik je wel", zo wordt gezegd, maar hoe moet het met de zwijgzame bewoners en degenen die niet mondig en in staat zijn voor zichzelf op te komen? Hoe kom je als gemeente te weten wat hun vraag en behoefte is? Inmiddels is er in de pilots wel ervaring opgedaan met leefwereldonderzoek onder kwetsbare bewoners, waarbij verder wordt gekeken dan de gebruikelijke definitie van bewoners met een verstandelijke, lichamelijke of psychische beperking.

Randvoorwaarden en werkwijze

Tips en adviezen voor andere gemeenten liggen deels in de randvoorwaardelijke sfeer: zorg dat er formatie en budget voor komt, ga ervan uit dat het veel tijd en energie kost, stel een goede projectgroep samen met gedreven mensen die mandaat hebben en toegang tot geld.

Maar er zijn ook tips voor de werkwijze. Er wordt aangeraden het gesprek met partijen vooral niet blanco in te gaan, maar te werken vanuit een visie of duidelijke uitgangspunten die richting geven, zoals de keuze voor kwetsbare groepen in de wijk en empowerment van bewoners. In bijeenkomsten met partijen uit het maatschappelijke middenveld is het goed om over de visie en mogelijke projecten te brainstormen en ideeën aan elkaar te toetsen ('ping-pongen'), maar, zo wordt gezegd, hak dan als gemeente wel zelf de knopen door.

Ten aanzien van de regierol blijkt dat gemeenten daar allerlei aspecten in onderscheiden. De grootste gemene deler is echter het initiëren, organiseren en coördineren. De betrokken partijen (sociale spelers) geven ook aan dat zij dit van de gemeente verwachten.

Ook zijn er tips gegeven als “leen visies uit het land en maak die lokaal”. En vooral: “ga programmatisch en projectmatig te werk”. Deze tip veronderstelt wel dat een ‘trekker’ ervaring heeft met programmatisch en projectmatig werken.

Om tegemoet te komen aan de wensen van wethouders om iets concreets te doen en te laten zien, is wellicht een tweesporenbeleid mogelijk: een goede mix tussen intuïtief en rationeel handelen.

Het eerste spoor is wat intuïtiever en heeft betrekking op de korte termijn: het stimuleren van (spontane) buurtinitiatieven of het opzetten van concrete ludieke acties die het traject zichtbaar maken voor buurtbewoners.

Het tweede spoor richt zich dan meer op de lange termijn en is rationeler en planmatiger. Het gaat dan om samenwerken met professionals aan de hand van de wijkanalyse, een visie ontwikkelen waar je naar toe wil met de wijk en goed te zicht krijgen op eventuele problemen en kansen om de wijk leefbaarder te maken.

Wat de samenwerking met lokale partijen betreft, is ook een van de adviezen om een stevig en breed draagvlak te creëren en dus de tijd te nemen en energie te steken in het voor het voetlicht brengen van je plannen en projecten. Wezenlijk is dat tijdig de vraag op tafel komt welke partijen (tijd en geld) kunnen investeren in het traject en onder welke voorwaarden. Soms zijn de al vastgelegde prestatieafspraken een keurslijf, omdat deze vaak al ruim één jaar van tevoren zijn vastgesteld. Dat maakt de ruimte voor spontane initiatieven en niet-geplande projecten met burgers minimaal. De praktijk biedt twee mogelijke oplossingen. Als eerste is dat het toekennen van wijkbudgetten waar bewonersgroepen gebruik van kunnen maken. Een tweede mogelijkheid is om een vrij besteedbaar budget te koppelen aan een make-lars- of marktmeesters functie.

Belangrijk is ook tijdig coalities te smeden, bijvoorbeeld met bewoners, en belangrijke partijen niet te laat in te laten stappen. Zij missen dan vaak de aansluiting omdat veel al helemaal uitgediscussieerd is.

Bewonerparticipatie

Er is behoefte aan goede en werkbare ideeën hoe bewoners op een effectieve manier gestimuleerd kunnen worden om leefbaarheidinitiatieven zelf op te pakken. Een heel open aanpak en alles vanuit de bewoners laten komen vanuit een soort ‘laissez faire’ politiek, levert vaak weinig bruikbare en uitvoerbare projectideeën op. Bovendien is dan niet duidelijk hoe dit bijdraagt aan de effectuering van beleid. Reëler lijkt het om bewoners en professionals samen te brengen, ideeën te genereren en bewoners mee te laten beslissen. Een andere optie is projecten te laten indienen die duidelijk passen binnen de beleidsthema's en effecten die een gemeenten nastreeft. In ieder geval zal er gezocht moeten worden naar goede voorbeelden van initiatieven waar top-down en bottom-up elkaar raken, bijvoorbeeld door te werken met wijkambassadeurs, goede sleutelpersonen, of vanuit een visie ter beschikking gestelde wijkbudgetten.

Ook is er behoefte aan voorbeelden en uitwisseling met andere gemeenten hoe kwetsbare bewoners gevonden kunnen worden en hoe ze benaderd kunnen worden. Hoe kan een gemeente juist deze groepen activeren en in contact brengen met andere bewoners? Hoe kun je signalen van bewoners over andere, kwetsbare bewoners oppikken zonder de privacy van bewoners al te zeer te schaden?

Het zou ook helpen als cijfers over gezondheid, welzijn en zorg op wijk/straat of blokniveau beschikbaar komen. Op dit moment zijn die cijfers alleen op gemeentelijk of zelfs regionaal niveau beschikbaar waardoor goed zicht op de bewoners van specifieke wijken, ontbreekt.

Toekomst

Het vervolg van het traject in de komende tijd zal laten zien hoe gemeenten omgaan met bewonerparticipatie en wat de succes- en faalfactoren daarbij zijn, of er resultaten worden geboekt en tegen welke kosten. Ook zullen we dan zien hoe de werkgroepen bestendinging en borging van het eerste prestatieveld vorm geven, zowel intern binnen de gemeente als extern met de partners, en wat goede voorbeelden kunnen zijn.

De algemene indruk is dat de wil om samen te werken aanwezig is bij gemeentelijke projectleiders, zorg/welzijnprofessionals, woningcorporaties en bewoners(organisaties), maar echt 'geland' lijkt het eerste prestatieveld van de Wmo nog niet. De gemeentelijke projectleiders in de pilots moeten nog te veel 'knokken' om iets voor elkaar te krijgen.

Het prestatieveld leefbaarheid en sociale samenhang zit dus nog niet tussen de gemeentelijke oren. Het lijkt soms wel of er geen urgentie wordt gevoeld. Daar waar dat wel het geval is en het prestatieveld actief ter hand wordt genomen, zijn de resultaten hoopvol en ontstaan allerlei initiatieven. Maar wel 'slowly but surely'. En dan vooral slowly, want vernieuwing kost tijd.

1 Inleiding

Eind 2006 is een traject van start gegaan in negen wijken in Nederland om het eerste prestatieveld van de Wmo (leefbaarheid & sociale samenhang) zo concreet mogelijk vorm te gaan geven. Het gaat om wijken in Arnhem (Geitenkamp), Biddinghuizen (Centrum), Delft (Vrijenban), Eindhoven (Stratum), Enschede (buitengebied), Heeze-Leende (drie buurten), Den Helder (Julianadorp), Lopik (meerdere kerkdorpen) en Amsterdam (IJburg).

Op de Geitenkamp in Arnhem wellicht na, een echte volkswijk, zijn dit 'gewone' wijken en dus geen probleem- of 'krachtwijken'. Het zijn wijken zoals de meeste wijken in Nederland zijn, met een eigen karakteristiek en historie, maar ook met problemen die vergelijkbaar zijn met andere gemeenten. Bij de keuze van wijken is bewust gestreefd naar representanten van wijken die ook elders in Nederland aangetroffen worden. Zo is de Geitenkamp is een typische volkswijk waar problemen spelen die nog niet uit de hand lopen en daarom extra aandacht krijgt van de gemeente. Biddinghuizen is een gemeente in een van de polders van ons land. Vrijenban is een oude stadswijk met vooroorlogse arbeiderswoningen waar relatief veel 55-plussers wonen. Stratum is een buurt die omgevormd wordt tot een woonservicezone. Enschede heeft te kampen met een buitengebied met vergrijzing en ontgroening en een afkalvend voorzieningenniveau. Heeze-Leende is een rustige en relatief welvarende plattelandsgemeente in Noord-Brabant. Julianadorp is een heel gewone wijk in een Noord-Hollandse gemeente waar veel gehandicapten zijn komen wonen. Lopik is een kleine gemeente die bestaat uit een aantal bij elkaar gevoegde dorpskernen en IJburg is een vinexlocatie nabij (in) een grote stad waar steeds nieuwe bewoners bij komen waardoor het voorzieningenniveau moeilijk sluitend te maken is.

De trajecten in de negen wijken gaan over het eerste prestatieveld van de Wmo, leefbaarheid en sociale samenhang. In alle gemeenten wordt (meestal) een gemeentelijke projectleider, soms ook wijkcoördinator, ondersteund door een externe adviseur van DSP-groep of Bureau Ruyterveer. De adviseurs begeleiden de gemeenten terwijl onderzoekers van DSP-groep het proces monitoren. Deze combinatie van ondersteuning en analyse levert lessen op voor andere gemeenten die met het eerste prestatieveld aan de slag willen. Het Ministerie van VWS subsidieert het ondersteuningstraject van DSP-groep en Bureau Ruyterveer.

Het feit dat het ondersteuningstraject van eind 2006 tot en met 2008 loopt betekent overigens niet dat de trajecten in de gemeenten stoppen. Deze lopen gewoon door na die tijd.

In deze rapportage maken we de tussenstand op en beschrijven het proces zoals het tot nu toe gelopen is. Daarbij willen we benadrukken dat het een momentopname is. We beschrijven per wijk wat de stand van zaken was in juni 2007 en de rol die de externe adviseurs hebben gehad. Welke activiteiten hebben plaatsgevonden, hoe verliep dit proces en wat zijn de plannen voor de komende tijd? Aan de hand van gesprekken met gemeenten en betrokken partijen zoals welzijnsinstellingen, zorgaanbieders en woningcorporaties, schetsen we een beeld van de manier waarop omgegaan is met vraagsturing en bewonerparticipatie, hoe aan wordt gekeken tegen de rol van de gemeente en aan welk soort extra ondersteuning de projectgroepen of gemeentelijke projectleiders behoefte hebben.

We zijn niet vooral op zoek gegaan naar succesverhalen. Waar het proces goed verliep benoemen we uiteraard wel de succesfactoren. We hebben echter niet de ogen willen sluiten voor de dilemma's en spanningsvelden waar gemeentelijke projectleiders en het veld mee te maken hebben bij de invulling van het eerste prestatieveld. Kortom, we hebben een beeld willen schetsen van de weerbarstige praktijk en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden voor andere gemeenten.

Vraagstelling

Deze tussenevaluatie richt zich op de volgende vragen:

- 1 Hoe is de stand van zaken tot nu toe en wat zijn de plannen voor de komende tijd?
- 2 Hoe is het proces gelopen in de afgelopen 6 maanden?
- 3 Hoe is de regierol ingevuld door de gemeente?
- 4 Hoe is met vraagsturing omgegaan en hoe is bewonerparticipatie ingevuld?
- 5 Welke behoefte aan extra ondersteuning is er?
- 6 Zijn er tips of lessen voor andere gemeenten die een dergelijk traject willen ingaan?

Aanpak

Om een antwoord te krijgen op de vragen hebben twee onderzoekers van DSP-groep interviews gehouden met de gemeentelijke projectleiders van de Wmo-pilot. De onderzoekers kennen het project en nemen deel aan collectief overleg, maar zijn niet als adviseur actief. Zij nemen een onafhankelijke positie in binnen het project.

In een aantal gemeenten hebben de onderzoekers ook gesproken met andere partijen. De reden om in sommige gemeenten geen interviews te houden met andere partijen is dat de gemeente zelf aangaf dat ze nog niet ver gevorderd genoeg was in het proces.

De interviews zijn telefonisch afgenomen, getranscribeerd en kwalitatief geanalyseerd met behulp van analyseschema's.

In tabel 1 staat met welke instellingen, functionarissen of professionals gesproken is.

Uit overwegingen van privacybescherming is in deze tussenrapportage geen lijst met geïnterviewde personen opgenomen.

Tabel 1 Geïnterviewde functionarissen en professionals

Wijk	Projectleiders gemeenten	Sociale spelers
Arnhem - Geitenkamp	Wijkmanager	<ul style="list-style-type: none"> • Welzijnsbureau (extern ingehuurd) • Vrijwilligerscentrale
Delft - Vrijenban	Wijkcoördinator en het hoofd vakteam wijkzaken	<ul style="list-style-type: none"> • Woningcorporatie • Zorgaanbieder • Welzijnsaanbieder
Dronten-Biddinghuizen	Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Woningcorporatie
Eindhoven	Gebiedsprogrammeur	
Enschede	Projectmedewerker Dienst Publieke Gemeentelijke Organisatie	
Heeze-Leende	Hoofd Sociale Zaken	<ul style="list-style-type: none"> • Woningcorporatie
Julianadorp (Den Helder)	Projectleider Gebiedsontwikkeling	
Lopik	Coördinator Wijk- en buurtbeheer, afd. Infrastructuur en Gemeentelijke Werken	
Zeeburg/IJburg	Beleidsmedewerker	<ul style="list-style-type: none"> • Welzijnsaanbieder (extern ingehuurd) • Welzijnsaanbieder (informatieloket en vrijwilligers) • Zorgaanbieder (mensen met een beperking)

Aanvullend op de interviews is een bijeenkomst georganiseerd met de vijf adviseurs. Tijdens de bijeenkomst hebben zij verteld hoe zij hun rol als adviseur hebben ingevuld, wat de ervaringen met de gemeenten zijn en wat hun visie is op het verloop van het proces. De onderzoeker heeft verslag gemaakt van deze bijeenkomst en de resultaten verwerkt in dit rapport.

Leeswijzer

We beginnen in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) met een kort overzicht per wijk wat deze wijk typeert, de plaats van de Wmo-traject in de betreffende wijk en wat er van januari tot juni 2007 aan activiteiten ondernomen is. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens per thema – dus niet meer per wijk – in op hete hangijzers zoals de invulling van vraagsturing, bewonerparticipatie en de regierol.

Hoofdstuk 4 beschrijft de behoefte aan ondersteuning die gevoeld wordt vanuit de gemeenten en gesignaleerd door de adviseurs, en de tips en adviezen voor andere gemeenten. In hoofdstuk 5 trekken we een aantal algemene conclusies.

2 Stand van zaken per wijk

In dit hoofdstuk beschrijven we per gemeente in een notendop wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn geweest, wat er aan inspanningen is geleverd, en wat de plannen zijn voor 2007/2008.

Daarbij merken we aan dat de activiteiten en plannen zoals beschreven in paragraaf 2.1 tot en met 2.9 bijgewerkt zijn tot en met juni 2007. De ontwikkelingen in de wijken gaan soms heel snel en komen elke paar maanden weer in een volgende uitvoeringsfase. Daardoor is een deel van beschrijvingen alweer gedateerd.

2.1 Arnhem - Geitenkamp

Het wijkplatform heeft een passende titel bedacht voor het Wmo traject in Arnhem, namelijk "Geitenkamp voor elkaar!". De Geitenkamp is een volkswijk, een zogeheten 'ontwikkelwijk' waarvan wordt gezegd dat ze zich in een neerwaartse spiraal bevindt. Onderzoek bevestigt dat er problemen spelen van armoede, lage inkomens, ongezonde leefstijlen, een relatief hoge werkloosheid, hulpbehoevende ouderen in bovenhuizen, een afkalvend voorzieningenniveau en een zekere mate van zwerfvuil en een verwaarloosde aanblik van tuinen.

Maar de Geitenkamp is vooral ook een levendige wijk waar veel gebeurt. De mensen zijn trots op de wijk. Er is een traditie van bewoners die zich verenigd hebben in een kritisch wijkplatform, al hebben daar vooral senioren zodat het ook wel een 'grijs ondernemend gezelschap' wordt genoemd. Opvallend is dat in de Geitenkamp allerlei projecten en onderzoeken lopen. Ook zijn er veel professionals actief op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Interessant zijn projecten als 'Kids in de wijk', waarmee het jongerenwerk jongeren een zinvolle invulling van vrije tijd probeert te geven, en de Bronmethodiek. In dat project werken lokale partijen onder leiding van de vrijwilligerscentrale en welzijn samen om bewoners uit de wijk te activeren en te betrekken bij organisaties in de wijk.

Soms lijkt het er op dat professionals en onderzoekers 'over elkaar heen buitelen'. Dat is dan nog in het gunstigste geval want dan krijgen ze weet van elkaars bestaan en activiteiten.

Ook de woningcorporaties helpen een handje mee in de Geitenkamp. Zij financieren het maatschappelijk werk, dat gesprekken 'achter de voordeur' gaan afnemen bij 130 gezinnen met een laag inkomen. Ook heeft de woningcorporatie recent een grote som geld ter beschikking gesteld om bewonersinitiatieven te stimuleren (project "Kan wel!"). Dit initiatief wordt geïntegreerd in het leefbaarheidstraject.

Wmo-traject

Het Wmo-traject leefbaarheid & sociale samenhang wordt getrokken door twee projectleiders van de gemeente. Er is beperkte formatie beschikbaar, maar wel budget en steun vanuit de gemeente en vanuit de woningcorporatie (zie hierboven).

Een programmamanager en wijkmanager bij de afdeling maatschappelijke ontwikkeling, beide van de gemeente, leiden het traject. Samen met een medewerker Voorzieningen en een vertegenwoordiger van het Wmo-platform vormen zij de kerngroep voor de Wmo-pilot.

Op de achtergrond functioneert een klankbordgroep waarin een aantal lokale partijen zitting heeft, zoals welzijn ouderen, het maatschappelijk werk, de thuiszorg en de vrijwilligerscentrale.

Hoewel er al snel een globaal plan van aanpak op tafel lag, heeft de kerngroep toch besloten om eerst een stapje terug te doen en te kijken wat er nodig was in de wijk. Als beginstap is een wijkanalyse uitgevoerd, met cijfers en andere gegevens over zorg en welzijnsaspecten, werkloosheid, veiligheid, voorzieningen en de sociale problemen in de Geitenkamp. De wijkanalyse deed dienst als start voor een grote bijeenkomst met professionals, vrijwilligers en vertegenwoordigers van bewoners. De opkomst was verrassend groot met 33 deelnemers uit alle sectoren wonen, zorg en welzijn, inclusief vertegenwoordigers van bewoners, vrijwilligersorganisaties, de kerken, woningcorporaties en een buurtbeheerbedrijf. In interactieve sessies met workshops hebben de deelnemers de belangrijkste problemen in de wijk geïnterpreteerd en is er gebrainstormd over mogelijke oplossingen. Deze gegevens vormden de input voor een overleg in de kerngroep waarbij aan de hand van een methodiek die Logical Framework Planning heet, hoofdoelen zijn bepaald, met een aantal subdoelen en activiteiten. Deze hoofdoelen zijn:

- 1 Het verbeteren van het (gebruik en toegankelijkheid) van voorzieningen-aanbod in de buurt.
- 2 Het betrekken van burgers bij het verminderen en aanpakken van sociale overlast en kleine criminaliteit.
- 3 Het bevorderen van ontmoeting tussen bewoners onderling.
- 4 Het stimuleren van vrijwillige inzet en burgerinitiatieven in de wijk.

Voor de uitvoering van het derde en vierde doel is op freelance basis een veldwerker ingehuurd door de gemeente die samen met de opbouwwerker van welzijn de zogeheten 'buurtaanpak' vorm gaat geven.

Begin september 2007 staat wederom een grote bijeenkomst op het programma. Het is dan de bedoeling om samen deelprojecten, vernieuwende activiteiten en de randvoorwaarden vast te stellen. Want de noodzaak wordt gevoeld om keuzes te maken en af te bakenen. De adviseur beschrijft dit als "*dan gaat het hek er omheen*".

2.2 Biddinghuizen

Biddinghuizen ligt in de polder van de provincie Flevoland. Typerend voor Biddinghuizen Centrum is dat deze zestigerjaren wijk met overwegend huurwoningen drastisch wordt geherstructureerd met sloop, nieuwbouw en herinrichting van de openbare ruimte. Verder wonen er in Biddinghuizen veel oudere polderpioniers voor wie geen seniorenwoningen beschikbaar zijn. Tegelijkertijd zijn er relatief veel éénpersoonshuishouden en éénoudergezinnen, mede vanwege scheidingen. Biddinghuizen Centrum wordt beschouwd als een sociaal zwakke wijk.

In Biddinghuizen lijkt op het eerste gezicht weinig contact te zijn tussen de oudere polderpioniers en de andere, als 'kansarme' beschreven bewoners. De gemeente en de woningcorporatie vinden daarom belangrijk dat in Biddinghuizen Centrum en enkele andere wijken, zoals Koolzaadhof, bewoners meer betrokken raken op elkaar. Voor de kansarme bewoners willen zij een kansrijkere omgeving creëren. Deze bewoners zouden mondiger en zelfredzamer mogen worden.

Wmo-traject

Typerend voor het traject in Biddinghuizen is dat de gemeente nauw samenwerkt met de woningcorporatie, zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor dit traject. Beiden hebben formatie (de woningcorporatie 15 uur per week) en budget ter beschikking gesteld.

Het proces met Biddinghuizen is eind 2006 vrij intensief gestart met gesprekken over wat de doelen moeten zijn. Er is een kerngroep samengesteld waarin behalve de gemeente ook de lokale welzijnsorganisatie zitting heeft, met de bewonersgroep en de huurdersvereniging. Opvallend is de goede en regelmatige opkomst: van de 7 tot 8 keer dat overleg is geweest in de afgelopen maanden zitten er telkens 12-13 partijen aan tafel.

Na een wijkanalyse zijn de volgende doelen bepaald:

- 1 Het verbeteren van de aansluiting van nieuwe bewoners op de oudere bewoners (degenen die er al lang wonen en ooit als pionier zijn gestart in het gebied).
- 2 Het verbeteren van de huisvesting voor ouderen zodat ze zelfstandig in de eigen omgeving kunnen blijven wonen.
- 3 Probleemgezinnen aanpakken, omdat gesignaleerd was dat er steeds meer probleemkinderen bij kwamen, bijvoorbeeld kinderen die verwaarloosd zijn en zonder ontbijt op school komen.
- 4 Een plek voor jongeren van 12-18 jaar te creëren - vanaf 18 jaar trekken namelijk de meeste jongeren toch weg naar de stad.

Aangezien de gemeente en de corporatie de bewoners de inhoud van de projecten wilden laten bepalen, is nu gekozen voor een concrete aanpak met foto's. Twee klassen uit het basisonderwijs, een groep jongeren en een groep ouderen gaan foto's maken over de leefbaarheid van hun woonomgeving. Aan deze foto's is een prijs verbonden en worden geëxposeerd in het najaar. Op de expositie volgt een debat over leefbaarheid in Biddinghuizen, waarna concrete projecten worden gekozen. Dit alles gebeurt in overleg met de bewoners.

Een andere methodiek waar men aan de slag mee wil is het maken van portretten van bewoners. De plannen daarvoor zijn nog niet helder. Ook wil men graag contacten met onderwijsinstellingen opbouwen - geïnspireerd door het voorbeeld van Julianadorp in Den Helder. Er wordt nu verkend of dat mogelijk is met de schrijversvakschool of via de bibliotheek. De expositie met debat is gepland voor het najaar van 2007. De concrete projecten starten dan daarna.

Verder is er een lijst gemaakt, waarin onder meer een project rond onderhoud van tuinen is opgenomen. De wijken kenmerken zich door grote tuinen, die niet altijd goed onderhouden worden. Gecombineerd met het initiatief van de woningbouwcorporatie OFW om nieuwe schuttingen te gaan plaatsen in de tuinen, samen met werklozen/vrijwilligers, biedt dit goede mogelijkheden om aan sociale samenhang te werken. Een concrete vorm hiervoor wordt nog bedacht.

2.3 Delft - Vrijenban

De wijk Vrijenban in Delft is een relatief oude wijk waar ruim driekwart gebouwd is vóór 1960. In de wijk staan veel vooroorlogse arbeidershuizen. In vergelijking met andere wijken wonen er relatief veel ouderen, die er ook willen blijven wonen, en relatief weinig jongeren.

Typerend voor Delft is dat er al sinds 1998 wordt gewerkt met de zogeheten 'Delftse wijkaanpak'. Deze aanpak houdt in dat er op grond van wijkanalyses en een inventarisatie van de wensen, behoeften en vragen van bewoners, wijkagenda's worden opgesteld. Bewoners gaan dan samen aan de slag met de gemeente en allerlei professionals, zoals de politie en woningcorporaties. Er worden nieuwe initiatieven opgezet, activiteiten georganiseerd en soms ook het beleid aangepast. Dat 'samen' wordt erg belangrijk gevonden in Delft. Zij spreken daarom over een 'cultuur van samenwerking'. Net zoals in andere gemeenten, heeft er een verschuiving plaatsgevonden binnen het wijkgerichte werken van een hoofdzakelijke gerichtheid op de openbare ruimte naar meer oog voor het investeren in het sociale klimaat. De komst van de Wmo was voor Delft aanleiding om daar meer concreet vorm aan te geven. Dat komt tot uiting in het wijkoverleg waarbij nu niet alleen partijen zoals de woningcorporatie en de politie, maar ook de Brede School, de zorg en het welzijnswerk zijn aangeschoven.

Vanaf 2007 hebben zij besloten zich vooral te richten op kwetsbare groepen in de wijk. Dat betekent dat de Delftse wijkaanpak juist op dat vlak verder verdiept en aangescherpt wordt. De gemeente probeert een beeld te krijgen wat de vragen en behoeften zijn van kwetsbare bewoners. De meer traditionele aanpak met enquêtes of gesprekken door de opbouwwerker zijn niet bruikbaar zijn voor deze groepen. De gemeente probeert een werkwijze te ontwikkelen waarbij vraag en aanbod van kwetsbare bewoners en andere bewoners aan elkaar worden gekoppeld. Het gaat dan om de behoefte aan (vraag naar) contact en inzet, en wat bewoners elkaar daar te bieden hebben (aanbod van contact, hulp, burendiensten en dergelijke).

Zo willen zij samen met de andere betrokkenen er zorg voor dragen dat de mensen in de wijk, kwetsbare bewoners opnemen. Voor Delft houdt de Wmo dus niet een radicale omslag in, maar eerder een aanscherping en aanpassing van de huidige aanpak.

Typerend voor Vrijenban is dat er in de nabije toekomst relatief veel kwetsbare bewoners zoals ex-verslaafden en mensen met een psychiatrische achtergrond komen wonen in beschermde woonvormen. De gemeente en de zorgaanbieder willen deze mensen graag goed laten landen - en aarden - in de wijk.

Wmo-traject

Het Wmo-traject wordt getrokken door een wijkcoördinator van de gemeente met op de achtergrond het hoofd van het vakteam wijkzaken. Zij hebben capaciteit daarvoor, maar geen apart budget.

In het kader van de Wmo-pilot zijn er drie bijeenkomsten georganiseerd. Tot dusver zijn het alleen professionals die aan tafel zitten, al is de groep wel veel breder dan voorheen. De overleggroep bestaat uit de gemeente (wijkcoördinator), de woningcorporaties en de wijkagent, vertegenwoordigers uit het onderwijs (Brede School), het welzijnswerk en een zorgaanbieder.

Tijdens de eerste bijeenkomst is begonnen met het in kaart te brengen van professionals die actief zijn in de wijk. Dit resulteerde in een sociale kaart in de vorm van een soort plattegrond of topografische kaart waar allerlei voorzieningen zijn ingetekend, zoals zorg- en welzijnsvoorzieningen en specifieke woonvormen zoals beschermd wonen. Deze sociale kaart fungeerde als achterliggende informatie voor professionals, die de kaart als zeer informatief en zinvol hebben ervaren.

Tijdens een tweede bijeenkomst is gesproken over kwetsbare groepen in de wijk: welke zijn er, wat is er al aan aanbod van voor en wat zou er voor aanbod voor deze groepen moeten zijn? Er zijn toen twee projecten benoemd:

1 Sociaal vangnet in de buurt.

Dit project heeft als doel:

- mensen zo lang mogelijk zelfstandig in de buurt te laten wonen;
- jongeren iets mee te laten krijgen van de waarden in de buurt.

De waarden van de buurt zijn sterk gericht op elkaar kennen, op elkaar letten en elkaar helpen waar dat nodig is.

Geopperde activiteiten binnen dit traject zijn:

- Verhalenproject door foto's en artikelen te verzamelen en verhalen van ouderen die al lang in de buurt wonen te verzamelen en op te schrijven of door een toneelgroep te laten uitbeelden.
- Voorzieningen om zelfstandig wonen van ouderen te ondersteunen zoals een pinautomaat, aanpassingen van woningen of een signaleringsoverleg tussen dienstverleners en buurtbewoners.

De lokale groenteboer speelt een actieve rol in dit traject en vraagt aandacht voor de belangrijke sociale rol als ontmoetingsplek voor ouderen uit de wijk.

2 Project Vrijebanselaan ('de 'vrije bras')

Dit project heeft als doel de wijk Vrijenban kennis te laten maken met beschermd wonen. Op de korte termijn gaat het om acceptatie van de nieuwe bewoners met een beperking. Op de lange termijn gaat het om het opzetten van een vraag-en-aanbod systeem tussen een centrum voor dagopvang en de buurt. Het gaat er om kwetsbare bewoners in contact te brengen met andere bewoners en ervoor te zorgen dat zij iets voor elkaar kunnen betekenen, zowel in ontvangende zin als in gevende zin. Het gaat dan om vragen als: wat willen bewoners aan contact met elkaar, wat zijn ze bereid daarvoor te doen en wat kunnen ze voor elkaar betekenen, bijvoorbeeld in termen van burenhulp?

Op de korte termijn worden er activiteiten georganiseerd zoals voorlichting en communicatie naar de buurt over de toekomstige bewoners, een open dag, een kennismakingsfeest en het aanstellen van een contactpersoon voor buurtbewoners binnen de instelling.

Op de lange termijn wordt een systeem van dienstverlening opgezet waarbij gedacht wordt aan klussen door de bewoners met een beperking zoals tuintieren voor de andere bewoners, en spelactiviteiten voor nieuwe bewoners georganiseerd door 'gewone' bewoners.

Het is de bedoeling dat andere partijen dan de gemeente dit mede actief vorm gaan geven. De projecten starten waarschijnlijk in het najaar van 2007.

2.4 Eindhoven

In Eindhoven staat de invoering van een nieuwe Woonservicezone voor het stadsdeel Stratum (ca 32.000 inwoners) centraal in de pilot. Daarnaast werkt men toe naar een integrale afstemming op programmatisch niveau tussen de verschillende sectoren binnen de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en de dienst Stedelijke Ontwikkeling en beheer: Gebiedsgericht Programmeren. Bewonersparticipatie staat daarbij centraal.

Het Gebiedsprogramma zal in het najaar 2008 worden afgerond en legt een verbinding tussen beleid – perspectief genoemd - en ontwikkelingen c.q. vragen van burgers uit de stad – initiatief genoemd. In het gebiedsprogramma is de Woonservicezone opgenomen als een van de programma onderdelen en in dit kader bediscussieerd met bewoners. Dit wordt vervolgens door een projectleider vertaald naar concrete activiteiten en initiatieven op wijkniveau. Daar neemt burgerparticipatie en een actieve inzet van burgers voor de wijk, een belangrijke rol in.

Woonservicezone Stratum is één van de vier nieuwe Woonservicezones in Eindhoven. Deze zijn recentelijk vastgesteld door het College van B&W, als uitbreiding op de drie bestaande zones.

Wmo-traject

Voor het traject leefbaarheid en sociale samenhang is de gebiedsprogrammeur voor het Stadsdeel Stratum het aanspreekpunt binnen de gemeente. Een recent aangestelde projectleider gaat het geheel uitvoeren. Het traject heeft grote vertraging opgelopen doordat, op basis van de evaluatie van het bestaande concept, het concept woonservicezone opnieuw diende te worden aangepast (vanwege draagvlak onder de partners) en door het besluitvormingsproces binnen de gemeente moest.

In overleg met DSP-groep en Bureau Ruyterveer is geconstateerd dat voor een traject in het kader van het eerste prestatieveld van de Wmo, het concept woonservicezones aanpassing behoeft. Er zal meer het accent komen te liggen op vrijwillige inzet in de buurt, het versterken van de sociale relaties en ontmoeting. Dit heeft een nauwe samenhang met het te schrijven gebiedsprogramma.

Ook komt er meer aandacht voor bewonerparticipatie en het meedenken en meedoen van bewoners die een beperking hebben. Het gebiedsprogramma en later het actieprogramma zal in nauw overleg met bewoners(organisaties) tot stand komen.

In het najaar zal in een bijeenkomst met professionele sleutelfiguren en een avond met actieve bewoners de invulling van de component “leefbaarheid en sociale samenhang” worden ingevuld. Zo zal worden nagegaan in hoeverre de wijk voldoende mogelijkheden biedt voor ontmoeting en ondersteuning voor maatschappelijk kwetsbaren. Aan actieve buurtbewoners wordt gevraagd op welke punten ondersteuning van vrijwilligers kan worden verbeterd.

In het vervolg hierop zal in 2007/2008 op wijkniveau (ca 10.000 inwoners) worden gecommuniceerd met de nog niet zo actieve bewoners. Daarin wordt ingezet op het vinden van de potenties voor meer vrijwillige inzet in de buurten en op meer deelname van mensen met beperkingen.

2.5 Enschede

In Enschede is de gemeente aan de slag met de methodiek die ‘leefsturing’ heet. In Enschede is een groot buitengebied waar problemen van vergrijzing en ontgroening spelen. Het concept leefsturing is sterk op de fysieke omgeving en de inrichting van de publieke ruimte georiënteerd. De komst van de Wmo was aanleiding om ook de sociale aspecten meer aandacht te geven. Vanwege problemen in de personele sfeer komt de Wmo-pilot nog niet goed op gang. In de zomer vindt overleg plaats met de gemeente over vervolgstappen.

2.6 Heeze-Leende

Heeze-Leende is een rustige kleine plattelandsgemeente in Zuidoost-Brabant. In het algemeen geldt dat de bevolking relatief welvarend en goed opgeleid is, dat er een rijk verenigingsleven is en er geen noemenswaardige problemen zijn.

Wat wel opvallend is dat Heeze-Leende, zoals veel dorpen, sterk aan het vergrijzen is. Dit baart de gemeente zorgen. Bewoners hebben daarbij de neiging onmiddellijk een beroep te doen op gemeenten en instellingen vanuit het idee van hun sociale rechten. Onder de Wmo is echter belangrijk dat ook de wat kwetsbare ouderen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen. Het is de vraag of de sociale samenhang in Heeze zo sterk is dat men bereid is tot burenhulp en elkaar helpen in plaats van een beroep te doen op het zorgloket van de gemeente.

In Heeze-Leende ligt daarom de focus op het bevorderen van sociale samenhang en de wijze waarop in een gemeente als deze bewoners geactiveerd kunnen worden. Het gaat om een positieve insteek en het enthousiasmeren van bewoners. De gemeentelijke trekker van de pilot vindt dat er vaak te veel aandacht is voor het zorgloket en alles wat daarmee samenhangt. Daarmee wordt de nadruk gelegd op de technische en procedurele kant van de Wmo. Zij wil echter met de pilot meer de andere kant benadrukken en er achterkomen wat bewoners willen en kunnen en hen stimuleren daar vooral zelf wat in te betekenen. De gemeente handelt vanuit de drijfveer dat een goede uitvoering van de Wmo gepaard zal moeten gaan met een verandering van het denken.

“We zitten nu te veel op het rechten en plichten verhaal waardoor mensen het te veel buiten zichzelf leggen. We moeten mensen juist stimuleren en aanspreken op ‘wat kun je’ en ‘wat wil je’.”

Wmo-traject

De kerngroep bestaat uit drie leden: een enthousiaste ambtenaar, een externe adviseur uit het welzijnswerk en een jonge ambtenaar. Zij komen regelmatig bijeen. Verder is een klankbordgroep die op enige afstand functioneert. Daarin hebben het maatschappelijk werk zitting, de politie, het jongerenwerk, een woningbouwcorporatie, de kerk en een coördinator steunpunt vrijwilligers. Zij zorgen voor draagvlak en borging.

In het voorjaar is een schriftelijke enquête uitgezet in een drietal ‘buurtjes’. In totaal gaat het om ongeveer 180 huizen. De straten zijn gekozen op grond van diversiteit, dat wil zeggen een zoveel mogelijk gemengde samenstelling van de bevolking. De enquête meet onder andere de manier waarop men tegen de buurt aankijkt en wat bewoners wensen en bereid zijn om te investeren aan contact, activiteiten in de buurt en hulp aan elkaar. De uitkomsten van de enquête fungeren ook als een nulmeting voor de activiteiten die in de loop van 2007 en 2008 worden opgezet. Voor 2008 is een vervolgmeting gepland.

De respons op de enquête was hoog. In de wijk waar de enquête per post werd afgehandeld was de respons ongeveer 60% en daar waar een ‘wijk-ambassadeur’ (bewoner) de enquêtes persoonlijk afgaf en ophaalde was de respons zelfs bijna 90%. Een opvallend resultaat uit de enquête was dat het overgrote merendeel van de bewoners (ongeveer 90%) aangaf geen behoefte te hebben aan meer contact in de eigen buurt. Maar er bleek ook potentieel te zijn: ongeveer een derde was bereid zich in te zetten voor de buurt. De uitkomsten van de enquête zijn besproken op drie bewonersbijeenkomsten met als doel te komen tot projecten en activiteiten.

De opkomst tijdens de bewonersbijeenkomst varieerde sterk: van een paar tot enkele tientallen bewoners. Ook varieerde de inhoud van discussies die werden gevoerd sterk. Soms ging het over fysieke zaken zoals het kruispunt, de speeltuin en de bankjes, en soms over de woonbeleving van mensen met een beperking en contacten tussen mensen in de wijk.

Het eerste resultaat is een werkgroep met bewoners die samen met de gemeente fysieke zaken als een kruispunt gaat aanpakken, en twee bewonersgroepen die sociale activiteiten gaan organiseren.

Opvallend is dat bewoners bij sociale activiteiten eerder denken aan een kleinschalige activiteit zoals een 'opritborrel', dan een grootschaligere activiteit als een buurtbarbecue. De radius van contact reikt voor veel bewoners niet veel verder dan enkele tientallen huizen.

Verder werd een duidelijk signaal afgegeven naar de gemeente. De bewoners gaven aan wel iets te willen doen. Ze verwachtten echter van de gemeente dat zij dan de verantwoordelijkheid nemen voor een aantal praktische problemen, zoals de stoeptegels. "Voor wat hoort wat", vonden de bewoners.

Het is de wens van de gemeente om met het Wmo traject een aanpak te ontwikkelen waardoor mensen meer betrokken raken bij de eigen buurt. Het is de bedoeling dat contacten worden versterkt en burgers eerder genegen zijn om iets voor elkaar te betekenen. Deze methode in de vorm van bijvoorbeeld een stappenplan, zal ook bruikbaar moeten zijn voor andere, vergelijkbare gemeenten.

2.7 Lopik

Lopik is een plattelandsgemeente gelegen in het groene hart van de provincie Utrecht. De gemeente bestaat uit negen dorpskernen, lintdorpen die voorheen zelfstandige gemeenten waren. Dat maakt soms de relatie met de centrale gemeente wat moeizaam.

In Lopik spelen zaken als een tekort aan mogelijkheden voor recreatie en sport voor jongeren; voor de minder mobiele ouderen speelt – zoals in veel plattelandsgemeenten – het afkalvend voorzieningenniveau. Het verenigingsleven is rijk en uitgebreid. Ook is burenhulp en familiezorg heel gewoon en vanzelfsprekend.

Wmo-traject

Het Wmo-traject wordt uitgevoerd door een medewerker wijkbeheer, die regelmatig overlegt met een collega die thuis is in het veld van zorg en welzijn. Het is de bedoeling dat het tot dan toe sterk fysiek gerichte wijkbeheer wordt uitgebreid met een sociale paragraaf (zorg- en welzijn).

Om een beeld te krijgen van de behoefte van bewoners, zijn gesprekken geweest met de dorpsraden van alle negen kernen. Dat leverde informatie op en wat er speelt in de dorpskernen en bewoners die spontaan allerlei ideeën naar voren brachten om de leefbaarheid en het onderlinge contact tussen te verbeteren. Opvallend was dat dit nauwelijks informatie opleverde over kwetsbare bewoners.

Vervolgens is een wijkanalyse gedaan. Dit resulteerde in een helder document waarin Lopik is gekarakteriseerd aan de hand van cijfers over de fysieke leefbaarheid, de veiligheid, de economische vitaliteit en een aantal gegevens over welzijn en zorg.

Een derde manier om een beeld te krijgen van de vraag was een open oproep aan bewoners om projecten in te dienen die de leefbaarheid en de sociale samenhang moesten verbeteren. De oproep die onder het motto Dorpskr8 is gelanceerd, werd ingeluid met een diner waarbij de wethouder de kok was, de wijkagent koffie schonk en een groep senioren te gast waren.

De oproep leverde een aantal originele ideeën op, zoals allochtone jongeren die wilden koken voor autochtone ouderen. De praktische uitvoering van de ideeën wordt nog onderzocht. In de tweede helft van 2007 wordt een keuze voor projecten gemaakt en bekeken hoe deze in relatie staan tot de wijkvisies die ontwikkeld worden.

In Lopik is ook gewerkt met de methodiek die Logical Framework Planning (LFP) heet, een systematiek om te komen van abstracte beleidsdoelen tot concrete projecten en activiteiten met de bijbehorende prestatie-indicatoren. De eerste ervaring met LFP was goed in Lopik omdat het hielp om het prestatieveld af te bakenen en de randvoorwaarden van tijd en geld scherp te krijgen.

2.8 Julianadorp

Julianadorp is een heel gewone, rustige wijk in Den Helder die daarom wel getypeerd is als 'een van de meest normale wijken in Nederland'. Er spelen geen noemenswaardige problemen.

Bijzonder in Julianadorp is dat direct tegen de wijk aan een grote instelling zit voor verstandelijk gehandicapten. Daar waren tot voor kort 600 cliënten gehuisvest. Een deel van hen, ongeveer 200 cliënten, zijn nu in het kader van de vermaatschappelijking van de zorg in de wijk gehuisvest, onder andere in Julianadorp.

Een ander deel van ongeveer 200 cliënten zijn op het terrein blijven wonen. Daar is sprake van een omgekeerde vorm van integratie. In plaats van cliënten die in de wijk gaan wonen, gaan namelijk op het instellingsterrein 'gewone' mensen wonen die op het terrein van de instelling een huis huren of kopen. Dit traject moet in 2010 gerealiseerd zijn.

De overige 200 cliënten blijven op een afgeschermd terrein wonen.

Het Wmo-traject sluit nauw op deze situatie aan. Juist in een heel 'normale' wijk als Julianadorp is de gemeente zich gaan afvragen '*hoe ga je dan om met niet-normalen?*'. Het doel is om kwetsbare mensen in de wijk, die op de een of andere manier afwijkend zijn, zo goed mogelijk te laten deelnemen aan de maatschappij. Juist in een wijk waar de problemen niet voor het oprapen liggen, is er vaak een 'stille problematiek' die zich vooral onder de oppervlakte afspeelt.

Wmo-traject

Er lag al een basis in de gemeente in de vorm van een structuurvisie. In deze visie ontbrak echter een sociale paragraaf en vooral de kwetsbare groepen. Naar aanleiding van de introductie van de Wmo is onder leiding van de gemeentelijke projectleider Gebiedsgericht Werken een kerngroep 'leefbaarheid en sociale samenhang' gestart. De projectleider werkt nauw samen met de wijkmanager van Julianadorp.

De eerste stap was een groep bij elkaar te roepen die kwartiermakers zijn genoemd. De groep is breed samengesteld: twee mensen van de woningcorporatie, mensen van de gehandicapteninstelling, Humanitas, MEE, GGZ, en verschillende collega's van de gemeente zoals de afdeling welzijn, werk en inkomen en burgerparticipatie.

Aanvankelijk is alleen informatie uitgewisseld over elkaars werk. Vervolgens zijn kwetsbare groepen benoemd, zoals verstandelijk gehandicapten, ouderen en zorgkinderen. Omdat er geen budget en informatie beschikbaar was om informatie over de behoefte van deze bewoners te verzamelen, is de opleiding SPH van Hogeschool InHolland benaderd. In het kader van afstudeeronderzoeken hebben vijf groepen van elk drie studenten interviews gehouden met 55-plussers, met zorgkinderen en hun ouders, mensen met een psychiatrische achtergrond, verstandelijk gehandicapten en mensen die leven in een sociaal isolement. De resultaten staan weergegeven in onderzoeksverslagen. Het werken met studenten had als voordeel dat zij behalve een frisse kijk, ook gebonden waren aan strakke tijdsschema's in verband met hun afstuderen. Dat leverde snel resultaten op.

Het nadeel is van het werken met studenten is de lijkigheid van de aangeleverde rapporten en het feit dat studenten geen binding hebben met de wijk. *“De interessante resultaten moet je wat zoeken en staan soms tussen de regels door”*, zo wordt gezegd. Voor de toekomst wordt overwogen om in de wijk wonende studenten de interviews te laten doen.

De onderzoeken lieten zien dat er veel verborgen problematiek is, *“een zwaar onderschat probleem”*, aldus de projectleider. Het maakte echter ook duidelijk dat er nog veel vrijwilligerspotentieel was onder de groep vitale 55-plussers. Bovendien gaven de onderzoeksresultaten ook houvast en gespreksstof voor de keuze van projecten.

Tijdens een bijeenkomst in juni zijn de resultaten gepresenteerd voor alle kwartiermakers. Tijdens deze bijeenkomst is besloten dat de gemeente een programma voor de korte termijn (1 jaar) en een programma voor de lange termijn (5 jaar) gaat ontwerpen en dit in juli voorlegt aan de kwartiermakers. De kwartiermakers nemen dan een beslissing over uitvoering, financiering en verantwoordelijkheid.

De voorgestelde trajecten voor de korte termijn zijn.

- 1 Op basis van de methodiek 'de eigen kracht centrale' in de wijk een aanpak ontwikkelen voor mensen in isolement en voor (ouders van) zorgkinderen.
- 2 Ontwikkelen van een sociaal restaurant volgens de Van Harte winkel formule.

Om dit te kunnen realiseren wordt de samenwerking met InHolland verder uitgebouwd. Er wordt nu een leerwerkplaats opgezet voor stagiaires die in interdisciplinaire teams werken in de wijk. Het is de bedoeling dat de opleidingen en afstudeerrichting van bouwkunde, economie, techniek, personeel en management en zorg en welzijn met elkaar samenwerken. Een dergelijk team kan voor de opleiding een verrijking zijn, omdat het studenten voorbereidt op het toekomstige integrale werken in de wijk. Het werken in dergelijke team bereidt studenten voor op het toekomstige werken in integrale wijkteams.

Voor de tweede helft van 2007 en 2008 is het de bedoeling dat er plannen van aanpak worden gemaakt voor de programma's en dat deze worden uitgevoerd.

2.9 IJburg

Het stadsdeel Zeeburg bestaat uit drie heel verschillende wijken – IJburg, ontworpen en gerealiseerd door het projectbureau van de centrale stad, de oude Indische buurt uit het begin van de 20^e eeuw en het Oostelijk havengebied dat ontstaan is begin jaren 90.

IJburg is een nieuwbouwwijk, een vinexlocatie, waar steeds groepen van nieuwe bewoners komen. Het bijzondere van IJburg is dat het – anders dan de meeste nieuwbouwwijken – stedelijk is opgezet met een grote woningdichtheid.

Een andere bijzonderheid is dat in IJburg is gebouwd en ook de woningtoewijzing wordt gedaan volgens de visie ‘wijk zonder scheidslijnen’. Dat betekent dat verschillende bevolkingsgroepen dwars door elkaar heen wonen: sociale woningbouw en koopwoningen staan naast en door elkaar. Voor de bewoners betekent dit dat mensen met een beperking, zoals een lichamelijke handicap of een psychiatrische aandoening, de directe buren zijn van buitenshuis werkende bewoners met een koopwoning. Het betekent ook dat kinderen van mensen uit eenvoudige, sociale milieus in dezelfde straat spelen als de kinderen van de hoger opgeleide ouders van ‘*next door*’. In de wijk zijn namelijk geen – fysieke – scheidslijnen in de wijk.

IJburg streeft ook naar een gebiedsgerichte zorgaanpak. Deze aanpak die middels een aanbesteding tot stand is gekomen zet de huidige, sectorale, werkwijze van de zorg op zijn kop.

Wmo-traject

Aanleiding om mee te doen aan de Wmo-trajecten was dat er een drietal klachten speelden: nieuw arriverende bewoners voelden zich verwaald, er moest iets komen voor jongeren, jongeren waren niet georganiseerd en er was een veelheid aan informatie over IJburg beschikbaar die digitaal werd aangeboden, maar op een zeer ongestructureerde manier.

Dit resulteerde in 3 projecten:

- 1 Welkomstbijeenvakomen door en voor bewoners.
Opvallend was overigens dat de opkomst erg laag was toen het stadsdeel de uitnodigingsbrief had gestuurd, terwijl deze veel hoger was nadat bewoners deze brief hadden geschreven.
- 2 Met jongeren is een interactief traject op gang gekomen met o.a. gesprekken met jongerenwerkers en de wethouder van Zeeburg. Wat het werken met jongeren moeilijk maakt is dat zij soms wel en soms niet zijn. Ze proberen heel praktisch iets met sport te organiseren, er zijn ook allerlei toezeggingen van woningbouwcorporatie en gemeente.
- 3 Het derde project is IJburg Virtueel en valt uiteen in 2 delen. Ten eerste is alle informatie over IJburg op een startpagina gezet. (<http://amsterdam-ijburg.startpagina.nl/>). Daarnaast wordt in samenwerking met leerlingen en docenten van de basisschool op IJburg een website voor jongeren opgezet.

De kerngroep van het Wmo-traject is klein: het stadsdeel, zorginstellingen, een welzijnsorganisatie en de woningcorporatie. Deze kerngroep heeft ongeveer een jaar gefunctioneerd als pioniers, zoals ze zelf aangeven. Er is een marktmeester aangesteld (volgens de werkwijze van de ‘vitale coalities van Pieter Tops’). De Marktmeester IJburg faciliteert en stimuleert professionele partijen op IJburg bij het realiseren van een grenzeloos IJburg waar het goed wonen en leven is. De Coalitie Zonder Scheidslijnen stelt een budget beschikbaar (€ 70.000 per jaar) voor deze functie.

Daartoe zijn convenanten afgesloten met een zorgverzekeraar, zorgaanbieders, woningcorporaties en projectontwikkelaars. De Marktmeester is in dienst van deze coalitie.

Voor 2007 en 2008 lopen de drie projecten door. Waar mogelijk zullen de resultaten en effecten in kaart worden gebracht.

2.10 Rol van externe adviseurs

De adviseurs hebben ongeveer elke 2 à 3 weken contact, soms in de vorm van deelname aan georganiseerde bijeenkomsten en overleg, en soms in de vorm van een bespreking met de projectleider per telefoon.

In sommige gemeenten heeft de adviseur een 'trekkersrol', die – met name de belangrijke en grotere - bijeenkomsten structureert, leidt en aanstuurt.

De manier waarop de inzet van de adviseurs in het traject wordt ervaren varieert van 'prettig maar niet cruciaal' tot een vorm van coachende begeleiding zonder wie het proces niet zou lopen zoals het nu loopt.

Gemeenten noemen de volgende positieve kanten van hun inzet.

- *Klankbord en meedenker*
De adviseur is vooral een meedenker op de achtergrond, een klankbord en een welkome ondersteuning waardoor ze het gevoel hebben er niet meer alleen voor te staan. Voor sommigen is de adviseur ook een sparringpartner op visionair niveau.
- *Structurerend*
Soms is de adviseur belangrijk bij het structureren, richting geven en voor het vasthouden van de rode draad. Soms ook leidt de adviseurs grote bijeenkomsten wanneer de projectleiders aangeven daar behoefte aan te hebben.
- *Personal coach*
De meest verregaande vorm van begeleiding die wordt geboden is die van coach en steun, die soms ook in de avonden bereikbaar is als uitlaatklep. Dat wordt als bijzonder prettig ervaren.

Een van de gemeenten beschrijft het als volgt:

“Je kunt het zelf ook wel, zonder adviseur. Maar het geeft een beetje het tante Sjaan-effect die eens per maand langskomt en dan ziet hoeveel de kinderen gegroeid zijn, terwijl moeder dat zelf niet ziet. Tante [adviseur] ziet dat beter, en wijst jou dan daar op.”

In een aantal gemeenten wordt duidelijk aangegeven dat zonder de adviseurs het traject veel moeizamer en langzamer op gang was gekomen.

3 Proces: succesfactoren en faalfactoren

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het proces gelopen is, wat goed ging (succesfactoren) en wat minder goed verliep (faalfactoren).

Vervolgens gaan we in op de verschillende manieren waarop gemeenten zijn omgegaan met vraagsturing, bewonerparticipatie en de regierol. We beginnen echter met een aantal algemene observaties.

3.1 Stimulans voor verandering

De eerste algemene observatie is dat in alle gemeenten wordt gerapporteerd dat de invoering van de Wmo werkt als een stimulans voor verandering, als een aanleiding om een vernieuwing door te voeren of deze een extra zetje te geven. Zelfs één van de andere betrokken partijen die aangaf aanvankelijk zeer sceptisch te staan tegenover de Wmo en deze bij wijze van grap de 'wet maatschappelijke ontwrichting' noemde, geeft toe steeds meer positieve kanten te zien. Een woningcorporatie geeft bijvoorbeeld aan dat zij sterk de indruk heeft dat de gemeenten in de regio waar zij werkt, gedreven door de Wmo, veel meer dan voorheen bewoners proberen te betrekken.

Meestal houdt de vernieuwing in dat de Wmo aanleiding is geweest om een sociale en welzijnscomponent toe te voegen aan het wijkbeheer of aan de stadsvisie.

In een van de pilotwijken gaf de nieuwe aanbestedingsprocedure voor het welzijnswerk de mogelijkheid om een doorbraak te forceren ten opzichte van een aanbieder. Zij ervoeren deze als 'star' en hun werkwijze als verouderd, en werken nu met een andere welzijnsaanbieder die wel in staat is een flexibel aanbod van diensten te leveren.

Geen complete omslag

Hoewel de Wmo dus wel wordt beschouwd als een trigger en een stimulans, gaat het niet altijd om een compleet andere aanpak. De betrokken gemeenten spreken vooral over een aanvulling of uitbreiding van de manier waarop ze werken. Anderen spreken over een verdieping of aanscherping van de gemeentelijke werkwijze.

Zo wordt er al langer wijkgericht gewerkt en is het proces van de vermaatschappelijking van de zorg (extramuralisering) al veel eerder ingezet.

Een gemeente zegt daar bijvoorbeeld over:

"Extramuralisering wordt verscherpt ingezet binnen de Wmo, dat proces vond wel al plaats, maar heeft nu een extra impuls gegeven."

Het gaat dus vooral om het toevoegen van nieuwe componenten aan het wijkbeheer, zoals een zorg- en welzijnscomponent, of een aanpassing van een bestaande werkwijze. Zo is bewonerparticipatie niet nieuw, maar wordt door de komst van de Wmo gezocht naar een manier om dat vorm te geven voor de meer kwetsbare bewoners. Behalve meer aandacht voor kwetsbare bewoners, wordt ook een grotere eigen inzet van bewoners verwacht. Het vernieuwende daarbij is dat bij een behoefte-inventarisatie niet alleen in kaart wordt gebracht wat burgers wensen - in ontvangende zin. Er wordt ook gekeken naar wat zij zelf te bieden hebben aan andere bewoners. Dat geldt ook voor de meer kwetsbare bewoners.

3.2 Zoekproces

Een tweede observatie is dat de invulling van het eerste prestatieveld in alle gemeenten wordt ervaren als een lastig zoekproces. Dat zoeken heeft dan betrekking op:

- *Afbakening*
Leefbaarheid en sociale samenhang zijn brede begrippen waar allerlei andere onderwerpen onder kunnen vallen. Bij alle gemeenten roept dit de vraag op: waar hebben we het hier over en waar willen we naar toe? Een projectleider verzucht: “*Je kunt het zó breed oppakken*”. Ook worden er al gauw uitstapjes gemaakt naar de andere prestatievelden en aan ‘problemen achter de voordeur’ gedacht. Dat gaat dan eerder om activering, bijvoorbeeld bij langdurige werkloosheid of sociaal isolement, of opvoedingsondersteuning bij gezinnen met problemen. De meeste gemeenten geven aan het een hele toer te vinden om helder af te bakenen om welke thema’s het moet gaan in de wijk.
- *Projectstructuur*
De vraag die hier speelt is: wie moet er zitting hebben in de kerngroep van de Wmo-pilot? Met welke partijen moet ik samenwerken? De ene gemeente kiest dan voor een kleine kerngroep vanuit de gemeente met op de achtergrond een bredere klankbordgroep. De andere gemeente kiest ervoor met een kleine maar wel breed samengestelde kerngroep te werken, die beslissingen kan nemen en zelf projecten uitzet.
- *Vraagsturing en bewonerparticipatie*
Het is niet eenvoudig om vraagsturing en bewonerparticipatie invulling te geven. Er wordt een grote diversiteit aan instrumenten ingezet, variërend van een cijfermatige wijkanalyse tot leefwereldbeschrijvingen van kwetsbare bewoners.
- *Aansluiting van vraag op (project)aanbod*
Een andere dobber is de vertaling van een behoefte-inventarisatie of probleem-/wijkenalyse naar concrete projecten. Hoe laat ik als gemeente bewonersprojecten aansluiten op de vraag of de behoefte die is geconstateerd?

Andere kanten aan het zoekproces zijn de onbekendheid van zorginstellingen en hun werkwijze, en de vraag hoe integraal te werken wanneer de werkomgeving sterk verkokerd is.

3.3 Succesfactoren

Nieuwe dimensies

In de meeste gemeenten wordt met enthousiasme en gedrevenheid gewerkt aan de trajecten. Er is sprake van “*warme betrokkenheid*” en “*bevlogenheid*”. Blijkbaar werkt het samen werken aan iets nieuws als stimulerend en de integrale aanpak waardoor men met andere personen dan voorheen in aanraking komt, als een eye opener.

Projectleiders zelf beschrijven het werk als “*hartstikke leuk, heel boeiend, je ziet ineens allerlei nieuwe dimensies*”, of “*je ontmoet allerlei leuke mensen*” en “*dat samen iets opbouwen is heel stimulerend*”.

Nieuwe samenwerkingscoalities

Wat ook in de meeste pilotgemeenten goed gaat is dat er veel verschillende partijen aan tafel zitten en dat zij enthousiast meedoen. Waar dat professionals zijn, wordt de uitwisseling over elkaars werk als bijzonder informatief en verhelderend ervaren. Dat geldt vooral wanneer de verschillende partijen die actief zijn in dezelfde wijk. Vaak heeft men geen weet van elkaars activiteiten en werk in hetzelfde gebied en uitwisseling daarover wordt als informatief en verhelderend ervaren. *“Dan krijgt iedereen iets van ohhh... en dan valt er ineens van alles op zijn plaats.”*

Het gevolg is dat er tussen de partijen die aan tafel zitten makkelijker wordt gecommuniceerd en doorgeleid: *“Met de Wmo pilot merk je dat je met allerlei personen en instellingen in aanraking komt en gelijk lijntjes kan leggen.”* Sommige partijen uit het veld nemen deel aan het traject omdat zij zien dat het resulteert in *“afstemming en kruisbestuiving die voor iedereen rendement oplevert”*.

Waar wordt samengewerkt met de woningcorporaties, zijn de ervaringen uitgesproken positief. Zelf zegt een woningcorporatie daarover:

“Dan kun je samen optrekken en heb je meteen een ingang en een aanspreekpunt. Nu met de pilotgroep varieert dat van GGZ, jeugdzorg en politie tot de Brede School en welzijnswerk. Dat werkt heel goed, want vaak kun je het niet alleen.”

Nieuwe informatie

Wat ook vaak goed gaat is dat in veel pilotgemeenten veel nieuwe informatie boven tafel komt. Dat geldt voor de professionals en de uitwisseling over elkaars werk, maar ook wanneer er verkennend onderzoek wordt gedaan in de vorm van wijkanalyses, leefwereldonderzoek of enquêtes over sociale samenhang. Een vrijwilligerscentrale geeft bijvoorbeeld aan:

“Toen kwamen we erachter dat in deze wijk veel minder vrijwilligers actief zijn dan in de andere wijken van onze gemeente, en dat er veel alleenstaande ouders wonen”.

Of: *“We hebben nu een stapel materiaal met allerlei achtergrondinformatie over wat er speelt bij die kwetsbare groepen”*.

3.4 Faalfactoren

Capaciteit

De meest gehoorde belemmerende factor is het gebrek aan capaciteit. Het ontbreekt de meeste projectleiders aan tijd en formatie. Een projectleider drukt het als volgt uit: *“dit is iets wat ik erbij doe”*; Er is meestal geen of nauwelijks formatie vrijgemaakt. Zo krijgt een van de projectleiders er in totaal 50 uur op jaarbasis voor.

De feitelijke tijd die aan de pilot besteed wordt, is vaak een veelvoud dan wat er voor gereserveerd is. Een van de woningcorporaties, die de Wmo-pilot samen met de gemeente leidt, geeft aan dat er 20-30 uur per week aan inzet nodig is van een projectleider om dergelijke trajecten voor leefbaarheid goed van de grond te krijgen.

Prestatieafspraken

Een belemmering daarbij die de sociale spelers noemen zijn de prestatieafspraken die minimaal een jaar tevoren worden vastgelegd. Soms werkt dit als een keurslijf omdat er geen ruimte meer is voor activiteiten en projecten die niet gepland zijn.

Een gemeentelijke projectleider zegt daarover:

“We hebben actieve partijen die willen wel wat, maar zodra je met iets op de proppen komt is de reactie ‘maar dat is iets extra’s, daar krijgen we nu geen subsidie voor.’”

Waar het zich voordeed in de pilots dat er toch activiteiten uitgevoerd werden waarvoor geen capaciteit beschikbaar was, betekende dit dat dit ten koste ging van andere projecten.

Budget

In veel gemeenten is er geen of nauwelijks budget voor het eerste prestatieveld. Dat moet komen van het stadsdeel of de gemeente, de woningcorporatie of externe bronnen zoals fondsen.

Gemeenten reageren daar wel verschillend op. Voor de ene gemeente is dat echt een belangrijk probleem: *“Strijden zonder geld is lastig”*, terwijl een ander dat niet zo ervaart. *“Geld is niet het grootste probleem. Waar ik me zorgen om maak zijn de mensen. Je hebt gewoon goede mensen nodig die je in een soort chemie kan krijgen, enthousiast kan maken. Daardoor kun je projecten draaien.”*

Positionering

Voor veel gemeenten is de positionering van het eerste prestatieveld niet duidelijk. Leefbaarheid en sociale samenhang bestrijken bijna alle beleidsvelden binnen een gemeente. Een projectgroep weet dan niet altijd even goed waar zij binnen de gemeente aansluiting moeten zoeken.

Procesmatige vaardigheden

Het vraagt nogal wat procesmatige vaardigheden om trajecten als het verbeteren van de leefbaarheid en sociale samenhang aan te sturen. Verschillende gemeentelijke projectleiders geven dat aan. Een van hen drukt het als volgt uit: *“Ik voel me niet altijd gekwalificeerd om dat goed voor te zitten, noch technisch noch inhoudelijk.”*

Ook de sociale spelers signaleren dat probleem en geven aan: *“Het kost heel wat procesmatige vaardigheden om die partijen erbij te houden, ze niet voor het hoofd te stoten, leuke dingen te laten doen, ze met elkaar laten verbinden.”*

Een van de projectleiders noemt de beperkingen van gemeenteambtenaren: *“Beleidsmedewerkers zijn geen mensen die de uitvoering ter hand nemen. Zij schrijven nota’s en het bijbehorende subsidie-instrumentarium, voeren overleg met partijen die het welzijn moeten gaan uitvoeren. Terwijl wat wij nu doen is op gaan naar wat er gebeurt in die wijk, wat is nodig en hoe kun je daar projecten op zetten. Dat is een heel andere werkwijze.”*

Deze andere werkwijze vereist andere competenties.

3.5 Vraagsturing

De meeste gemeenten proberen op de een of andere manier vraagsturing vorm te geven. De invulling varieert sterk. De focus ligt op het toepassen en experimenteren met diverse instrumenten om een beeld te krijgen van de vraag die er leeft onder bewoners. Zo zijn er ervaringen opgedaan met wijkanalyses, bewonersenquête, interviews, bijeenkomsten met wijkprofessionals, met gesprekken met dorpsraden, het reageren op signalen uit de wijk, en studenten die onderzoek doen in wijken aan de hand van interviews om de leefwereld van representanten van kwetsbare doelgroepen in kaart te brengen.

We beschrijven in deze paragraaf op welke verschillende manieren vraagsturing door de betrokken gemeenten is ingevuld.

Wijkanalyses

In een aantal gemeenten is gewerkt met wijkanalyses: demografische en sociaaleconomische en economische cijfers over de wijk en gegevens over de voorzieningen. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van leefbaarheidsmonitors. De cijfermatige gegevens worden vaak aangevuld met bijeenkomsten van professionals die werken in de wijk.

De meningen over het nut van wijkanalyses lopen uiteen. Sommigen vinden dat het een goede basis geeft en soms ook informatie die van belang is voor het werk van professionals. Anderen geven aan dat de wijkanalyse het 'onderbuikgevoel' bevestigde van wat men al wist over de wijk.

Weer anderen zijn kritischer over de wijkanalyses en zeggen:

- Een wijkanalyse is niet erg richtinggevend (“zonder die wijkanalyse hadden we hetzelfde gedaan”).
- Voor wijken waar in hoog tempo veel verandert, is het minder geschikt omdat het een momentopname is.
- De gegevens zijn niet goed te gebruiken voor wat bewoners willen met de wijk.
- Gegevens over zorg en welzijn zijn vaak op wijkniveau niet beschikbaar, laat staan op blok- of straatniveau.
- Een probleem met gegevens over zorg en welzijn, bijvoorbeeld mensen met een psychosociale beperking in de wijk, zijn privacygevoelig en dus niet zo maar toegankelijk voor elke medewerker die een wijkanalyse wil gaan maken.
- Subjectieve gegevens over de beleving en ervaringen van bewoners geven meer energie dan cijfermatige gegevens.

Sociale kaart

De door de Delftse projectgroep samengestelde visuele, topografische sociale kaart waar zorg- en welzijnsvoorzieningen, zorginstellingen en beschermde woonvormen staan ingetekend, werd binnen de trekkersgroep in Delft goed ontvangen. Professionals vonden dit heel inzichtelijk en informatief omdat daarmee duidelijk werd wie wat doet in hetzelfde gebied.

Enquête sociale samenhang

In Heeze-Leende is geëxperimenteerd met een schriftelijke enquête over sociale samenhang.

Het kennis nemen van de informatie en het beeld dat uit de uitkomsten naar voren komt, is als stimulerend en positief ervaren door de kerngroep, mede omdat het aangaf dat er nog onbenut vrijwilligerspotentieel is in de wijk.

Leefwereldonderzoek

In het leefwereldonderzoek in Julianadorp hebben studenten enquêtes uitgezet en open interviews afgenomen met bewoners die zij beschouwen als representantanten van kwetsbare groepen. De ervaring leerde dat studenten lange scripties schrijven, waardoor het zoeken is naar de pareltjes in de brei. Maar het leverde wel bruikbare informatie op en gaf een concreter beeld van wat er speelt bij kwetsbare bewoners.

Organische aanpak

In een van de wijken is vraagsturing ingevuld met 'organische aanpak' die flexibel en dynamisch inspeelt op een veranderende vraag. Flexibel houdt in dat er steeds opnieuw – in de vorm van een project – een aanbod wordt gemaakt als reactie op een vraag vanuit de wijk. De vraag wordt afgeleid uit signalen die worden afgegeven uit de buurt. Deze signalen kunnen afkomstig zijn van bewoners, bijvoorbeeld via klachten bij de woningcorporatie, maar kunnen ook binnenkomen via professionals zoals huisartsen, wijkverpleegkundigen, of een welzijnsorganisatie.

Per bijeenkomst van de Wmo-leefbaarheid kerngroep worden binnengekomen signalen besproken en wordt besloten om het signaal al of niet op te volgen. Vervolgens wordt afgesproken welk lid van de kerngroep dat gaat doen. Deze gaat dan op nader onderzoek uit en koppelt de bevindingen terug bij het volgende overleg. Vervolgens wordt besloten of het nodig is er een project van te maken en welk werkgroeplid dit project gaat trekken. Bij het formuleren van een project wordt gewerkt met een specifiek format waar de doelen in beschreven staan, de activiteiten, taken en verantwoordelijken, de doorlooptijd en de begroting. Het dynamische zit in de snelheid waarmee het signaal wordt opgevolgd en aangepakt. Daarover zegt een van de kerngroepleden:

“Ik denk dat je heel korte lijnen moet hebben. Als je civil society vorm wilt geven moet je het zo inrichten dat het snel kan en het niet in bureaucratie verzandt.”

Open projectindiening

Een andere manier om vraagsturing in te vullen is een open oproep aan alle bewoners tot het indienen van projecten die de leefbaarheid kunnen vergroten. Het idee van de open oproep is dat het een beeld geeft van de vraag zonder al te sturend te zijn.

Een vergelijkbare open peiling is bewoners te vragen om foto's te maken van de woonomgeving met als onderwerp leefbaarheid, en deze te gebruiken als basis voor een debat om projecten uit te destilleren.

Daarover wordt gezegd:

“In principe willen wij niet kiezen wat we gaan doen. De bevolking van die buurt moet kiezen, wij gaan het gesprek aan met de bewoners en dan is het 'zegt u maar wat u wilt doen, wij faciliteren.'”

Kwetsbare bewoners

Behoeftinventarisaties en vraagsturing gericht op kwetsbare bewoners is nog een verhaal apart. Er is behoefte aan goede voorbeelden hoe dat invulling gegeven kan worden: hoe kom je er achter wat kwetsbare bewoners aan contact willen in de buurt en wat ze kunnen betekenen voor andere buurtbewoners? Hoe weet je wat hun talenten zijn? En hoe organiseer je dat vervolgens? Met andere woorden: hoe kan een beeld gekregen worden welke vraag en welk aanbod van hulp en contact bij hen leeft en bij de andere bewoners, en hoe koppel je dat aan elkaar?

Een ander punt dat speelt hoe problemen onder kwetsbare burgers gesignaleerd kunnen worden zonder dat de privacy van deze bewoners geschaad wordt. De gemeente Delft zegt daarover:

“Hoe ga je om met privacygevoelige informatie als mensen verspreid wonen als individuen? Hoe ga je omwonenden informeren dat zij signalen kunnen afgeven? Dat zijn belangrijke uitdagingen. Dan is een simpele wijkanalyse zoals wij die altijd gedaan hebben niet meer genoeg. Dan moet je op een heel andere manier met een signalering aan de gang.”

Conclusie

Ondanks alle kanttekeningen die te plaatsen zijn bij wijkanalyses, enquêtes en interviews met bewoners, is de mening van degenen die deze instrumenten hebben gebruikt, meestal wel positief.

Gegevens over de wijk, ongeacht of deze cijfermatig of meer kwalitatief zijn, geven iets concreets in handen. Het geeft informatie over de bewoners, gespreksstof voor overleg en handvatten voor de keuze van projecten.

Zoals al eerder aangegeven, is echter de stap van cijfers en gegevens naar projecten een moeilijke klus. De meest gebruikelijke reactie is dat deze stap overgeslagen wordt en men kiest, “gewoon op basis van gezond verstand” omdat men aan de slag wil en iets concreets wil neerzetten.

Wat opvalt, is dat de focus sterk ligt op het toepassen van instrumenten. Er wordt niet eerst nagedacht wat vraagsturing eigenlijk inhoudt voor de betreffende gemeente en wat de meest geschikte instrumenten daarvoor zijn. Een sociale speler zegt daarover: *“Ik vind dat vaak te vanzelfsprekend wordt gedaan over het hele traject van een vraag boven tafel krijgen. Je moet echt goed nadenken over dat vraaggerichte en vraagsturing: wat is er echt nodig in een gemeente en hoe krijg ik dat boven tafel. En ook op zoek gaan naar de vraag achter de vraag, want wat op het eerste gezicht heel duidelijk lijkt, is dat vaak niet als je een beetje doorvraagt.”*

3.6 Bewonerparticipatie

Bewonerparticipatie wordt ervaren als iets dat moeilijk is. Vooralsnog heeft het de vorm van bewonersdeelname (bewonersplatforms, huurderverenigingen) aan de overleggen. Het is nog afwachten in welke mate bewoners de projecten zelf gaan kiezen en uitvoeren.

De geïnterviewde professionals signaleren dat het vooral de gemeenten zijn die in gesprek zijn met professionals uit de zorg- en welzijnssector, en professionals die in gesprek zijn met elkaar: *“Wat vooral beweegt is de professionele wereld, die is erg aanwezig”*.

Gemeenten worstelen wel hiermee: op welk moment en op welke manier betrekken ze de bewoners? In welke mate laten zij bewoners zelf de projecten uitvoeren en wat wordt van gemeenten verwacht in initiërende, steunende, of faciliterende zin?

Een ander punt dat speelt is dat de actieve bewoners wel vaak worden bereikt. Maar hoe komt de stillere groep in beweging?

“We willen graag dat de mensen die de grauwe middenmoot vormen, ook naar voren komen, dus niet alleen dezelfde mensen die toch al actief zijn, de stemmingmakers. Daar worstelen we nog mee want hoe vind je die, hoe benader je ze?”

Of: *“De schreeuwers vind je wel. Maar hoe bereik je ook de kwetsbaren? Daar zijn we erg mee bezig.”*

3.7 Regierol

Bijna alle pilotgemeenten zien als onderdeel van de regierol dat zij een voortrekkersrol vervullen. Dat geldt zeker voor de start van trajecten. Zij vinden dat het de taak van de gemeente om te initiëren, te organiseren, te coördineren en partijen bij elkaar te brengen.

Ook de sociale spelers vinden dat de gemeente deze rol moet vervullen. Waar een gemeente onvoldoende stuurt, wordt de gemeentelijke projectleider daar – al of niet openlijk - op bekritiseerd.

De regierol impliceert echter niet dat de gemeente ook de belangrijkste uitvoerder wordt. Zo wordt aangegeven dat gemeenten vooral niet alles zelf moeten doen, maar moeten delegeren en de uitvoering uitbesteden aan onderaannemers. Door sommige sociale spelers wordt gezegd dat een gemeente vooral moet verleiden, veel steunen en faciliteren.

Andere aspecten die aan de regierol zitten zijn het bewaken van het proces, het sturen op visie en het controleren op uitkomsten, ook voor de kwetsbare bewoners.

- Procesbewaker met totaaloverzicht
Zo geeft een van de gemeenten aan dat zij zichzelf zien als de ‘neutrale’ procesbewaker op enige afstand tot de uitvoerders, die concurrentie tussen zorgaanbieders overstijgt, de haalbaarheid van projecten in de gaten houdt en ervoor zorgt dat de verwachtingen reëel blijven.
- Sturen op eindresultaat (maatschappelijke effecten)
Soms wordt de regierol vooral gezien als het werken vanuit met een overkoepelende visie en het sturen op effecten (outcome), en niet meer op output (activiteiten).
De concrete invulling wordt dan overgelaten aan de uitvoerders. *“Ruimte geven om dingen te doen, wel een richting mee te geven maar niet vast te leggen.”*
- Controleren op bereik kwetsbare groepen
In andere gemeenten vindt men dat de regierol impliceert dat de gemeente de verantwoordelijkheid neemt om ervoor te zorgen dat alle kwetsbare groepen, ook degenen die de weg naar het loket niet weten te vinden, de kans krijgen om maatschappelijk mee te doen. Zij moet dit ook nagaan, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat het aanbod voldoende is voor de doelgroepen en, wanneer dat niet het geval is, de organisaties er op aan te spreken.

Met andere woorden, de regierol wordt vooral beschouwd als sturend aan het begin van het beleidsproces (de visie, trajecten op gang brengen) en controlerend aan het einde van het proces (op effecten en uitkomsten). De uitvoering wordt uitbesteed, zo vindt men, waarbij op een zekere afstand het proces wordt bewaakt. Kernpunten zijn verleiden en steunen, faciliteren en delegeren, en regelmatig overleg.

In één gemeente wordt benadrukt dat vooral een goede samenwerking met alle betrokken partijen belangrijk is. Zo wordt er gesproken over een ‘cultuur van samenwerking’. De gemeente heeft als taak *“de samenwerkingsverbanden aan elkaar te knopen en te praten. Veel praten en veel samenwerken.”* Het lijkt er op dat zij zich daarbij eerder als gelijkwaardige partner naast de andere partijen stellen dan als de partij die er als het ware boven staat en (ook) een toetsende en controlerende taak heeft.

Eén van de sociale spelers pleitte voor wat meer 'regie van de toevalligheid'.
*"Biedt ruimte om dingen toevallig te laten ontstaan. Zet mensen bij elkaar.
Uit die 'toevallige' ontmoetingen ontstaat vaak van alles."*

Spanningsvelden in de regierol

De nieuwe regierol onder de Wmo brengt een aantal spanningsvelden met zich mee.

- **Conflicterende rollen**

In de nieuwe samenwerkingsvorm heeft de gemeente verschillende rollen die op gespannen voet met elkaar staan. Zo is de gemeente tegelijkertijd de financier en neemt zij deel als overlegpartner aan projectgroepen.

Ook is de rol van opdrachtgever niet altijd even goed te verenigen met de rol van procesbewaker. Bovendien wordt van gemeenten verwacht dat ze tegelijkertijd stuurt en ruimte geeft.

"Die regie, daar zit dus die spagaat in dat je tegelijkertijd financier bent van die clubs en tegelijkertijd wil sturen, en dat toch samen in goed overleg tot stand te brengen."

- **Geen extra tijd voor veranderingsprocessen**

Het doorvoeren van een andere werkwijze of aanpak kost extra tijd en energie, waar niet altijd formatie of geld beschikbaar voor is gesteld in de deelnemende organisaties.

- **Inspanning vragen zonder geld**

Wanneer er geen budget is om nieuwe projecten te starten of veranderingen te financieren, ontstaat een spanningsveld. De gemeente komt dan in een vragende rol terecht, waarbij de inzet van andere partijen vooral wordt bepaald door goodwill, gedrevenheid en intrinsieke motivatie. Een van de sociale spelers zegt daarover: *"Als iemand wel van alles roept te gaan doen, maar vervolgens niets doet, dan kun je niets."* Het gaat dan eerder om het vinden van gezamenlijke belangen, van dezelfde maatschappelijke doelen waarnaar men streeft.

"Hoe daarmee om te gaan is voor ons een heel nieuw terrein, dat moeten we nog echt ontdekken", aldus een van de projectleiders.

- **Gemeentelijke verkokering**

Gemeenten worden geacht integraal te gaan werken, terwijl de interne organisatie niet zo werkt. Een van de gemeenten signaleert dat de gemeentelijke organisatie meer een 'bedrijfsverzamelgebouw' is met los van elkaar werkende afdelingen. Er is geen sprake van een gedeelde visie of werkwijze. Zeker wanneer het gaat om leefbaarheid, dat verschillende werkvelden betreft, levert dat afstemmingsproblemen op.

4 Lessen en adviezen

Aan alle geïnterviewde gemeenten en sociale spelers is gevraagd welk type extra ondersteuning gewenst is wanneer dergelijke trajecten worden opgezet en wat zij zelf aan lessen en tips hebben voor andere gemeenten. Ook is aan de adviseurs gevraagd wat zij signaleerden.

4.1 Behoeftte aan ondersteuning

De behoefte aan ondersteuning betrof vooral de afbakening van het eerste prestatieveld, de manier waarop bewonersparticipatie vorm gegeven kan worden, de invulling van vraagsturing en de borging van projecten.

Afbakening van prestatieveld 1: Leefbaarheid en sociale samenhang

Bijna alle gemeenten bleken behoefte te hebben aan ondersteuning bij het afbakenen van het eerste prestatieveld. Leefbaarheid en sociale samenhang zijn ruime - en deels ook vage - begrippen. Wanneer onvoldoende duidelijk is waar het bij het eerste prestatieveld over gaat, is het onderscheid met andere prestatievelden niet meer duidelijk, zoals opvoedingsondersteuning of mantelzorgondersteuning. DSP-groep heeft inmiddels een begripsverkenning over leefbaarheid en sociale samenhang uitgebracht die daarbij kan ondersteunen. In het najaar van 2007 wordt een notitie uitgebracht over sociale samenhang als focus voor beleid.

Bewonerparticipatie: methodieken en goede voorbeelden

In een aantal gemeenten weet men niet goed hoe je bewoners zover te krijgen dat ze actief worden en zelf verantwoordelijkheid nemen. Hoe kun je dat als gemeente en andere betrokken partijen het beste ondersteunen? Ook is er behoefte aan goede voorbeelden hoe de meer kwetsbare groepen geactiveerd kunnen worden en hoe bewonerparticipatie invulling kan krijgen. Hoe breng je kwetsbare bewoners in contact met buurtbewoners?

Vraagsturing: gegevens en signalering

Er is behoefte aan gegevens over gezondheid, zorg en welzijn op buurt-, straat- en blokniveau. Op dit moment zijn deze gegevens alleen op een groter schaalniveau (stad/regio) beschikbaar.

Een andere vraag die leeft is hoe signalen van buurtbewoners over andere, kwetsbare buurtbewoners boven tafel kunnen komen met inachtneming van de privacy van betrokkenen.

Meer uitwisseling

Uit de gesprekken bleek dat gemeenten worstelen met de volgende vragen. Soms gaven ze aan daarover uitwisseling met andere gemeenten te wensen:

- Hoe weet ik wat nodig is in de wijk? Waar laat ik bewoners bepalen en op welke momenten maak ik zelf een keuze?
- Hoe betrek ik de bewoners?
- Hoe bereik ik de niet-actieve bewoners, de 'grauwe middenmoot'?
- Hoe kom je erachter wat bewoners met en zonder beperking elkaar kunnen bieden en hoe koppel je dat vraag en aanbod?
- Werken zonder budget en toch dingen bereiken: hoe doe je dat?

Ondersteuning bij de evaluatie van effecten

Gemeenten, en vooral de kleinere gemeenten of stadsdelen, geven aan ondersteuning nodig te hebben bij het doen van onderzoek en vooral bij het in kaart brengen van effecten van hun werk.

Preventie

Het belang van preventie is moeilijk zichtbaar te maken. Wijken die nu nog geen probleemwijk zijn, kunnen het wel worden wanneer niet op tijd wordt geïnvesteerd in leefbaarheid en sociale samenhang binnen die wijken. Mensen met problemen verhuizen uit een bepaalde wijk weg, maar daarmee is het probleem niet weg. Zij nemen de problemen mee naar de andere wijk. Gemeenten geven aan ondersteuning nodig te hebben hoe zij preventief te werk kunnen gaan en er 'op tijd bij te zijn',

Bestendiging

Bestendiging van veranderingen is nog een verhaal apart. Hoe kunnen veranderingen, of bewonersprojecten bestendig worden? Hoe houd je de energie vast van zowel professionals als bewoners? Hoe zorg je als gemeente ervoor dat projecten blijvend gedragen worden door bewoners? Hoe richt je als gemeente een 'coalitie van blijvers' op?

4.2 Lessen en tips voor anderen

Op grond van de ervaringen tot nu toe geven de gemeenten en sociale spelers de volgende tips en adviezen aan andere gemeenten die het eerste prestatieveld vorm willen geven.

Regel de randvoorwaarden

Er blijkt een aantal randvoorwaarden te zijn zonder welke het moeilijk is projecten van de grond te krijgen.

Voldoende capaciteit

Bijna alle gemeenten benadrukken het belang van formatie en capaciteit. Gedacht wordt aan iemand die er minimaal 20 uur per week aan kan besteden. "Zorg dat je iemand hebt die er vrij voor wordt gemaakt en er volledig voor gaat", zo wordt gezegd.

Startbudget

Zonder budget is het heel moeilijk werken. De aanwezigheid van budget betekent bovendien ook een zeker bestuurlijk commitment. Een klein startbudget is in ieder geval belangrijk met perspectief op uitbreiding waar concrete projecten van de grond getrokken worden.

Waar geen budget is, moet gezocht worden naar goedkope alternatieven, zoals het samenwerken met onderwijsinstellingen en studenten een deel van het onderzoekswerk te laten uitvoeren. Een andere mogelijkheid die wordt genoemd is het zoeken naar 'potjes' en projectsubsidies.

Juiste competenties

Het is bepaald geen sinecure om een besluitvormingsproces aan te sturen waarbij een grote diversiteit aan partijen aan tafel zit. Ook het uitvoeren van wijkanalyses uitvoeren, de invulling van vraagsturing en het organiseren van bewonerparticipatie vereist specifieke competenties. Bij het aanstellen van een 'trekker' dient daar rekening mee gehouden te worden.

Wenselijk bij de werkwijze

Start met een visie

Belangrijk is dat de gemeentelijke projectleider werkt vanuit een visie, een algemeen kader dat afbakent en richting geeft. Dat kader hoeft niet een definitieve versie te zijn maar bij voorkeur zodanig zijn dat de gemeente het kan oprekken, aanpassen of inperken.

Het is in ieder geval belangrijk om als gemeente niet blanco het gesprek in te gaan met andere partijen. Een algemeen kader stelt in staat de onderwerpen van het gesprek te bepalen.

De concrete invulling van het algemene kader kan wel gebeuren in overleg met de andere betrokken partijen. *"Vraag wat zij ervan vinden en toets dit aan wat je zelf vindt. 'Pingpong' zo gerust even over en weer. Maar neem op een gegeven moment wel zelf een besluit"*, zo luidt het advies.

Achtereenvolgens zijn dat de volgende stappen:

- Begin met een eigen kader, benoem waar je naar toe wil en wat zijn je doelen.
- Leen visies die landelijk al ontwikkeld zijn, gebruik wat er al ligt, bijvoorbeeld ook de begripsverkenningen van DSP-groep.
- Kies je uitgangspunten en formuleer wat lokaal geldt.
- *Kies voor een tweesporentraject: een traject vanuit professionals en een vanuit bewoners en zorg dat beide trajecten elkaar raken en versterken.*
- Beperk jezelf tot een beperkt aantal doelen.
- Ga dan met de betrokken partijen en de bewoners praten hoe je de doelen kunt bereiken.
- Kijk welke methodieken er zijn, ga aan de slag.
- Ga daarin projectmatig te werk.

Voor het afbakenen van het eerste prestatieveld, het scherp krijgen van concrete doelen en activiteiten, en het monitoren van de resultaten, is het raadzaam gebruik te maken van daartoe ontwikkelde methodieken. In twee gemeenten zijn goede ervaringen opgedaan met Logical Framework Planning dat systematiek aanbrengt en structuur biedt die nodig is voor een onderbouwde projectkeuze.

Projectgroep

Het is belangrijk om een goede projectgroep te formeren. In ieder geval is het belangrijk om niet alleen te blijven werken, ook niet wanneer er overleg mogelijk is met een collega.

Uit de ervaringen tot nu toe lijken de kansen op een goede start het grootst wanneer er een kleine, slagvaardige projectgroep wordt opgezet met enthousiaste mensen die iets willen bereiken. De groep moet voldoende breed zijn samengesteld met in ieder geval vertegenwoordigers uit de wereld van wonen, zorg, welzijn en veiligheid. Ook is het belangrijk dat de deelnemers door kunnen leiden binnen hun netwerk en binnen de eigen organisatie zitten, dat zij mandaat te hebben én toegang tot geld.

Sluit aan op wat er al gebeurt

Geadviseerd wordt om direct aansluiting te zoeken op wat al gebruikelijk is in de gemeente en de projecten die al lopen in de wijk. Soms is het een kwestie van de lopende projecten aan te passen of iets verder uit te diepen. Ook is er vaak al een bepaalde werkwijze in een gemeente, bijvoorbeeld in het wijkbeheer of de wijkaanpak zoals die in Delft wordt toegepast. Niet alles hoeft op de schop of weer opnieuw opgezet: vaak is het heel goed mogelijk om een bestaande werkwijze of bestaand project aan te vullen met nieuwe elementen.

Wees niet bang voor processen

Wanneer het gaat om een breed veld zoals leefbaarheid, gaat een gemeente een proces in met een niet altijd even duidelijk beeld van het eindresultaat. “*Houd daar rekening mee en wees er niet bang voor*”, zo wordt gezegd.

Draagvlak creëren

Het is van belang dat een projectleider een goed netwerk heeft en dat ook gebruikt om draagvlak te krijgen. Het klinkt als een open deur, maar het blijkt heel veel tijd en energie te kosten om de boodschap - zelfs bij vaak herhalen - voor het voetlicht te krijgen, zowel intern (binnen de gemeente) als extern.

Tijdig coalities smeden

Het is zaak om in een zo vroeg mogelijk stadium handige coalities te smeden en met alle partijen zoals bewonersorganisaties en welzijnsinstellingen te brainstormen over de knelpunten in de wijk en de oplossingsrichtingen. Betrek de partijen zoals bewonersplatforms daarbij op tijd, in ieder geval voordat alles is uitgediscussieerd. De ervaring heeft geleerd dat het anders moeilijk is voor andere partijen om er nog bij aan te sluiten. Dat is te voorkomen door in een eerder stadium de samenwerking te zoeken.

Vraagsturing en bewonerparticipatie

Sta stil bij vraagsturing

Vraaggerichtheid en vraagsturing zijn ingewikkelde zaken en niet iets om als vanzelfsprekend te beschouwen. Het is goed om even goed stil te staan en te bepalen wat vraagsturing in de eigen gemeente moet inhouden en daar de juiste instrumenten bij te kiezen.

Bewonerparticipatie als middel of resultaat

Elk vorm van bewonerparticipatie is tijdrovend en zet het resultaat onder druk. Althans, het duurt veel langer voordat er resultaat wordt geboekt. Maar dan is het wel van de mensen zelf, zo wordt gezegd, wat ook voor de borging van initiatieven van belang is. Maak daar in ieder geval een keuze in.

Eenvoud

Wat de projecten betreft wordt aangeraden om op kleine schaal en met eenvoudige activiteiten te beginnen. Soms hebben mensen behoefte aan hele gewone dingen, zoals samen eten, voetballen, bingoën of samen koffiedrinken

Ruimte binnen sturing

Het is belangrijk om bewoners de ruimte te geven zelf met initiatieven te komen, maar wees wel duidelijk over de kaders waarbinnen zich dat afspeelt. Binnen de Wmo zijn kwetsbare groepen een aandachtspunt. Een zeer open aanpak naar bewoners toe waarbij in wezen alle bewonersinitiatieven welkom zijn, leidt vaak niet tot projecten die kwetsbare bewoners ondersteunen en die aansluiten bij de visie van waar de gemeente naar toe wil.

Wanneer duidelijke kaders worden gesteld en gewerkt wordt vanuit een zekere systematiek is de kans groter dat er projecten uitkomen die in het verlengde liggen van wat er aan problemen speelt, gekoppeld aan de beleidsvisie van een gemeente. Dus maak duidelijk wat de (Wmo-)kaders zijn en geef daarbinnen ruimte voor nieuwe en creatieve ideeën.

Planning

Een geluid dat in alle gemeenten wordt gehoord is dat dergelijke trajecten heel veel tijd kosten en dat het tempo veel langzamer gaat dan ze ooit gedacht en gehoopt hadden bij de start. Een van de gemeenten zegt:

“Twee jaar is kort als je én de behoefte wil meten, een project opzetten en het effect wil meten. Zeker effecten, die meet je op de lange termijn.”

En:

“De Wmo schrijft gemeenten voor het zelf te doen, maar verwacht dan niet meteen resultaten en geef het de tijd.”

5 Conclusies en aanbevelingen

Bij zeven van de negen wijken is een duidelijk proces op gang gekomen, de andere twee wijken hebben vertraging opgelopen door problemen in de personele sfeer (ziekte, onderbezetting) en interne besluitvorming die nog op gang moest komen.

In de zeven wijken is zo goed en zo kwaad als het ging het eerste prestatieveld van de Wmo vormgegeven. Het blijkt wel een enorm zoekproces te zijn geweest. Het eerste prestatieveld is vaak nog niet echt 'geland' en zit nog niet 'tussen de oren'. Dit heeft allereerst te maken met het feit dat leefbaarheid een breed - en voor velen onduidelijk - begrip is dat zowat alle werkvelden van de gemeente omvat.

Voor andere gemeenten die soortgelijke trajecten willen opstarten binnen het eerste prestatieveld is dit een belangrijk aandachtspunt. Men wordt geadviseerd eerst te bepalen wat met leefbaarheid en sociale samenhang wordt bedoeld en een heldere afbakening te maken. Daarbij moet goed gekeken worden naar wat wel en niet tot het eerste prestatieveld behoort.

Vaak is het moeilijk om het los te zien van de andere prestatievelden, omdat deze zo op elkaar ingrijpen. Zo wordt in een achterstandswijk toch al gauw als oorzaak voor de overlast van jongeren (leefbaarheidprobleem) de problemen 'achter de voordeur' gezien, waaronder opvoedingsproblemen (2^e prestatieveld) of verslavingsproblematiek (9^e prestatieveld). Dit brengt het risico met zich mee dat men onder de noemer van het eerste prestatieveld alles tegelijkertijd wil gaan aanpakken waardoor er onvoldoende focus is. De begripsverkenning die DSP-groep heeft geschreven over het eerste prestatieveld en de handreiking die in het najaar van 2007 wordt opgesteld, kunnen een hulpmiddel zijn bij het maken van keuzes en het bepalen welke specifieke aspecten van leefbaarheid relevant zijn voor de eigen gemeente.

Zonder visie is het moeilijk werken, zo wordt ook geconcludeerd. Een visie biedt een kader en geeft richting aan het maken van keuzes. Deze visie hoeft een gemeente niet altijd zelf te ontwikkelen, maar kan ook geleend worden van elders en aangepast worden aan de lokale situatie.

Het eerste prestatieveld vereist tevens een integrale aanpak. Dat betekent dat er voor de invulling een kern- of projectgroep geformeerd moet worden waarbij partijen uit verschillende werkvelden aan tafel zitten. Dit kan variëren van de zorg- en welzijnssector tot veiligheid, woningbouw, onderwijs en vrijwillige inzet. De omvang en de samenstelling van de projectgroep blijkt belangrijk te zijn. Het meest slagvaardig is meestal een kleine, maar wel divers samengestelde uit het veld van wonen, zorg, welzijn en veiligheid, die mandaat heeft bij de eigen achterban en liefst ook toegang tot budgetten. Voor het draagvlak kan een grotere en breder samengestelde klankbordgroep worden samengesteld, wat vooral voor de uitvoering en borging van activiteiten en projecten belangrijk is. Het alleen werken wordt in ieder geval afgeraden.

Wat daarbij als een probleem wordt ervaren is dat gemeentelijke organisaties zelf deels ook verkokerd werken. Daardoor is het vaak moeilijk om mensen aan tafel te krijgen of op één lijn te krijgen wanneer zij van verschillende beleidsafdelingen afkomstig zijn.

Behalve een visie, afbakening van relevante aspecten en een goede projectgroep, zijn een aantal andere randvoorwaarden cruciaal. In veel gemeenten wordt weinig capaciteit en budget voor de pilots vrijgemaakt. De pilot is een iets wat ze 'erbij doen'. Het lijkt er op dat het eerste prestatieveld weinig prioriteit heeft, dat gemeenten niet goed weten wat ze ermee moeten en dat wellicht wordt onderschat hoe moeilijk het is om een dergelijk breed en integraal prestatieveld concreet handen en voeten te geven.

Aanbevolen wordt daarom dat gemeenten capaciteit en budget vrijmaken voor het eerste prestatieveld en een projectleider aanstellen die partijen kan samenbrengen en creativiteit kan losmaken. Wanneer resultaten belangrijk worden gevonden is het belangrijk dat deze persoon in staat is systematisch te werken en ervaring heeft met programmatisch en projectmatig werken. Het kan raadzaam zijn om juist in de beginperiode te werken met een externe adviseur die goed thuis is in het werkveld en ervaring heeft met dergelijke trajecten. Deze kan als aanjager fungeren van het proces, helpen bij het opstellen van een visie, het samenstellen van een adequate projectgroep en het maken van overwogen keuzes. Dat geldt in ieder geval totdat er een concreet uitgewerkt plan van aanpak ligt.

Ondanks het zoekproces - dat soms wel wordt beschreven als 'vallen en opstaan' - en de beperkte middelen, wordt er binnen de negen wijken trajecten met veel enthousiasme en inzet gewerkt. Het werkt stimulerend om met nieuwe mensen en partijen samen te werken. Het informeren over en uitwisselen van elkaars werkzaamheden in de wijk wordt ook als een eye opener ervaren. In Delft is daartoe heeft een soort topografische sociale kaart opgesteld, die positief is ontvangen en – als methodiek - ook bruikbaar is voor andere gemeenten.

Bovendien is er daadwerkelijke vooruitgang geboekt. In de meeste gemeenten draaien projectgroepen met deelnemers uit onder andere de zorg- en welzijnssector. Ook is in de meeste gemeenten inmiddels een probleemanalyse of behoefte-inventarisatie gemaakt. Daarbij zijn veel verschillende instrumenten ingezet, variërend van een meer cijfermatig beeld van de wijk (wijkenanalyse) tot enquêtes en interviews met bewoners of bijeenkomsten met professionals en bewoners uit de wijk.

Ruim 6 maanden na de start van de trajecten staat men in de startblokken of is men er juist uit. Een moeilijk punt is het maken van een overwogen keuze. De fase van inventarisatie en behoefteonderzoek is (bijna) afgerond en moeten nu vertaald worden naar concrete projecten. Die stap valt nog niet mee. Waar gemeenten daarmee moeite hebben bestaat de neiging 'gewoon iets te gaan doen' en daarmee dat er ad hoc keuzes worden gemaakt die nauwelijks aansluiten op het voorgaande analysewerk dat men heeft gedaan. Belangrijk is dat gemeenten in die fase voldoende worden ondersteund. Een externe adviseur kan dat doen, maar er zijn ook methodieken beschikbaar die helpen bij het maken van keuzes. Zo zijn er inmiddels goede ervaringen opgedaan met toepassingen van Logical Framework Planning.

In dit zoekproces balanceren gemeenten op het snijvlak van waar zij zelf knopen doorhakken en bepalen, en waar ze vinden dat de professionals uit het veld moeten uitvoeren. Met andere woorden; zij worstelen met de invulling van de gemeentelijke regierol. Waar zij fungeren als initiator, trekker en organisator is die rol duidelijk. Andere partijen in het veld geven ook aan dat zij die rol van de gemeente verwachten.

Onduidelijker wordt het wanneer activiteiten en projecten ook daadwerkelijk uitgevoerd moeten worden en verwacht wordt dat dit gebeurt door de partijen in het veld. Onbekend is nog wat zij aan reële inzet van hen kunnen verwachten. Daarbij speelt dat gemeenten ten aanzien van het welzijnswerk soms tegelijkertijd opdrachtgever zijn en, waar zij actief deelnemen aan de projectgroep, tevens mede-uitvoerder zijn. Wanneer er geen budget is, komen gemeenten ook nog in een vragende rol terecht tegenover de andere deelnemende partijen.

Sommigen gaan hiermee om door het 'partnership' te benadrukken met de andere partijen en zichzelf neer te zetten als een van de samenwerkingspartners. Anderen spreken over het 'verleiden' om activiteiten uit te voeren waar in feite sprake is van delegeren. Weer anderen benoemen deze situatie openlijk als een spagaat waar gemeenten in komen te zitten.

Ook bij de keuze van activiteiten en projecten speelt de mate van regie. Een belangrijk winstpunt met is wel dat de gemeentelijke projectgroepen keuzes maken in overleg met andere betrokken partijen, al zijn dit meestal beroepskrachten. Het is niet voor niets dat een van projectleiders constateert dat het "voorlopig vooral nog de professionals zijn die bewegen".

Het vorm geven van bewonerparticipatie blijft moeilijk. In een enkele gemeente heeft dit de vorm van deelname aan het overleg door bewonersplatforms. In een andere gemeente worden wijkambassadeurs ingezet bij het uitzetten van enquêtes. Het vertalen van de verzamelde gegevens naar projecten die vanuit bewoners komen, en gedragen worden door bewoners, valt niet mee. Waar erg veel ruimte voor bewoners wordt gelaten, leidt dit niet tot bruikbare projectvoorstellen of komt men alleen met varianten op de stereotiepe buurtbarbecues. Tegelijkertijd is een topdown benadering ook niet gewenst. Het zou goed zijn wanneer meer voorbeelden zouden zijn van een goede middenweg waarbij bottom-up en top-down elkaar raken en voorbeelden die de creativiteit bij bewoners losmaken en hen motiveren ook actief deel te nemen.

Bij gemeenten leven vragen over wat zij van bewoners kunnen verwachten. Hoe kun je bewoners activeren en dan niet alleen diegenen die toch al actief waren? Uit de eerste reacties blijkt dat bewoners daartoe wel bereid zijn, maar de bal niet helemaal teruggespeeld willen krijgen. Zij verwachten dat er een duidelijke inspanning van de gemeente tegenover staat. De gemeente zal daar een onderhandelingsproces in moeten gaan met bewoners.

Nog moeilijker wordt het wanneer participatie van de meer kwetsbare bewoners in de buurt vorm gegeven moet worden. Kwetsbare groepen zouden echter de prioriteit moeten hebben tegen de achtergrond van de Wmo. In bijna alle pilotgemeenten is dit een belangrijk doel. Maar daar ontstaat ook gelijk een probleem. Hoe vind je deze bewoners en hoe breng je ze in contact met andere bewoners? Hoe betrek je ze, hoe activeer je deze bewoners en hoe spreek je hen aan op hun talenten, datgene wat ze wel nog kunnen? En hoe kunnen andere bewoners problemen signaleren bij deze bewoners zonder hun privacy te schenden? Willen bewoners dat wel?

Er is duidelijk behoefte aan goede voorbeelden hoe de vraag naar en het aanbod van kwetsbare bewoners gekoppeld kan worden aan de vraag naar en het aanbod van datgene wat buurtbewoners bereid zijn te doen. Gemeenten geven aan daar meer uitwisseling met elkaar over te willen.

Een andere vraag die de gemoederen bezighoudt is hoe straks de overgang te maken van een interessant project naar de borging, de bestendinging van de activiteit. Hoe zorgt de gemeente voor een 'coalitie van blijvers'?

Tenslotte speelt de vraag naar het zichtbaar maken van de resultaten van projecten en activiteiten voor het eerste prestatieveld. Behalve een evaluatie van het proces met procesindicatoren, is het ook belangrijk een indicatie te krijgen van effecten. Dat laatste vereist echter onderzoekers- en analysecapaciteit, die zeker de kleinere gemeenten niet vanzelfsprekend in huis hebben.

Met al deze vragen worstelen gemeenten die bezig zijn met het eerste prestatieveld. Het blijft een zoekproces, laverend tussen dilemma's, al wordt het integraal samenwerken ook als leerzaam en stimulerend ervaren. De antwoorden volgen nog. Dat heeft tijd nodig. Maar processen komen wel op gang. Of, zoals een van de projectleiders het uitdrukte, voor het eerste half jaar gold dat "*overal wel wat begint te kriebelen*". Dat heeft geresulteerd in plannen die in de tweede helft van 2007 uit de startblokken gaan.