



Samenwerken in diversiteit

Een handreiking voor de gemeente als regisseur

Samenwerken in diversiteit

Een handreiking voor de gemeente als regisseur



Eke Gerritsma, John Goedee, Rekha Ramsaran

Voorwoord

Het nu:

In Nederland wonen 3.494.193 allochtonen (eerste en tweede generatie)¹.

... en de toekomst:

In 2040 wonen 4.798.181 migranten in Nederland en in 2060 is het aantal naar verwachting opgelopen tot 5.435.148.

Het nu:

In het sociale domein zijn transities gaande op het gebied van zorg, ondersteuning, jeugd en werk.

... en de toekomst:

Door de voorgestelde verschuivingen en veranderingen komt de cliënt centraal te staan. Voordat de cliënt een cliënt wordt, neemt deze zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid door ondersteuning te vragen binnen het eigen netwerk en het vrijwillige circuit. Pas als dat niet (meer) lukt, doet de cliënt een beroep op de lokale instellingen. De gevraagde ondersteuning is dan natuurlijk op maat, overstijgt waar nodig (beleids)terreinen en leidt ertoe dat de cliënt (weer) naar vermogen meedoet in de maatschappij.

Een leuke bijkomstigheid: de zelfredzame burger zorgt ervoor dat de benodigde budgetten omlaag kunnen doordat er veel minder een beroep wordt gedaan op het formele circuit van hulpverlening en ondersteuning.

Hoe geven we het toekomstperspectief gestalte?

De transities in het sociale domein hebben tot gevolg dat gemeenten, professionals en vrijwilligers anders moeten gaan werken. Samenwerking, een goede regiovoering en betrokkenheid van actieve en zelfredzame burgers – veel meer nog dan voorheen zijn dat kritische succesfactoren. Nederland wordt in de toekomst alleen maar ‘diverser’. En omdat we af willen van kwesties als de *ondervertegenwoordiging* van migranten bij lichte(re) vormen van jeugdzorg (c.q. de *oververtegenwoordiging* bij de zwaardere vormen) en hun onevenredig grote aandeel in de werkloosheid, is een scherp oog nodig voor diversiteit in denken en doen. Iedereen moet tenslotte zo goed mogelijk mee kunnen doen in de samenleving.

Oog voor diversiteit door samenwerking onder regie: daarover gaat het in deze publicatie *Samenwerken in diversiteit*. FORUM en Inflecto voorzien u hiermee van handvatten om het geschetste toekomstperspectief in het sociale domein scherp omlijnd gestalte te geven.

¹ De cijfers zoals genoemd in dit voorwoord zijn afkomstig van de CBS website, zoals gezien op 7 december 2012.

FORUM en Inflecto bedanken Yuksel Motorcu (gemeente Utrecht), Thea van Bremen (gemeente IJsselstein), Hicham Hamiddane (gemeente Tiel), Selami Yuksel (gemeente Hoorn) en Bouchra Talidi en Erica Faber (beiden ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) voor hun waardevolle inbreng bij de totstandkoming van deze handreiking.

Drs. R. (Radj) Ramcharan
Programmamanager Servicecentrum Integratie
FORUM – Instituut voor Multiculturele Vraagstukken

Inhoud

	Inleiding	7
I	Gezamenlijk oog voor diversiteit – de randvoorwaarden	11
1	De gemeente: een hoofdrol als regisseur	11
2	De burgers: raadpleging én actieve participatie	15
3	De instellingen: intercultureel naar méér bereik	19
II	Van basaal tot integraal – <i>diverse</i> samenwerking	23
1	Waar gaan we van uit?	23
2	De match tussen cliëntvraag en aanbod	25
3	Drie samenwerkingsvormen: basaal, centraal, integraal	27
4	Wat het betekent voor intensiteit, verandering en regie	29
5	De gevolgen: bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel	33
6	Samenwerken: wat is de beste keuze?	37
III	De praktijk – focus op drie succesfactoren	39
1	Doeltreffende regie: kennis en competenties	39
2	Actief samenspel met de burgers	43
3	Hoe diversiteits- <i>proof</i> zijn beleid en voorzieningen?	45
IV	Stapsgewijs naar samenwerking – de implementatie	47
Stap 0	Vorbereiden	49
Stap 1	Richten	51
Stap 2	Inrichten	53
Stap 3	Verrichten	55
Stap 4	Evalueren	57
	Literatuur	59



Inleiding

Integratiebeleid wordt onderdeel van het algemene overheidsbeleid – dat is de trend in deze tijd. Dit betekent een verschuiving van de specifieke benadering van bepaalde groepen naar een generieke aanpak voor alle burgers. Deze switch moet vooral vorm krijgen op lokaal niveau – en gemeenten spelen er ook steeds meer op in. Want duidelijk is dat beleid gericht op een hele groep (of een groep als geheel) niet goed meer werkt, omdat er *binnen* de traditionele ‘doelgroepen’ steeds meer differentiatie is ontstaan. Zo kampen lang niet alle migrantenjongeren nog met onderwijsachterstanden. Sterker nog: ze gaan in steeds grotere getale doorstuderen. En er ontstaat een ‘allochtone middenklasse’ met een stevige sociaal-economische positie.

Toch blijft een feit dat zich bepaalde thema’s of problemen wel degelijk versterkt in (segmenten van) specifieke groepen voordoen. Onder migrantenjongeren is bijvoorbeeld de werkloosheid onevenredig hoog. En gezien hun oververtegenwoordiging in justitiële jeugdinstellingen, worden veel jongeren blijkaar niet bereikt met preventieve en ‘lichtere’ vormen van jeugdzorg. Terwijl in deze tijd nu juist óók het credo is: iedereen moet zo goed mogelijk mee kunnen doen in de samenleving. Dit pleit voor algemeen beleid – maar tegelijkertijd rijst de vraag: hoe zorg je ervoor dat er in een generieke aanpak toch oog blijft voor thema’s of problemen die in bepaalde (delen van) groepen spelen?

Gemeenten die dit onderschrijven staan dus voor de taak om – waar een specifieke aanpak vereist is – deze te integreren in het reguliere beleid. Oftewel: binnen de algemene benadering dient er scherp oog te blijven voor de diversiteit in onze samenleving. Om *alle* (groepen van) burgers – met al hun onderlinge verschillen – te bereiken en tot optimale participatie te brengen, moet het diversiteitsperspectief geïntegreerd en verankerd worden in het hele beleid.

Specifiek als onderdeel van generiek: het heeft iets tegenstrijdigs – en dat maakt het mede tot een pittige opgave. Vandaar dat het platform Gemeenschappelijke Integrale Aanpak (GIA) voor de nodige ondersteuning zorgt. Zo stimuleert GIA de samenhang en afstemming tussen bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel niveau bij Rijk en gemeenten. En het platform helpt bij het ontwikkelen en verbeteren van een procesgang die bij overheid en publieke voorzieningen het diversiteitsperspectief verbreedt.

Belangrijk voor het beleidsmatig ‘inbouwen’ van diversiteit in denken en doen, is volgens GIA: een goede samenwerking. Om die te bewerkstelligen, is van de verschillende (keten)partners de bereidheid nodig om te denken en te handelen vanuit een diversiteitsperspectief. Een succesvolle samenwerking kan alleen

gestalte krijgen als de partners elkaar respecteren, ook als er sprake is van andere gewoonten, een andere taal, een andere handelwijze. En samenwerking tussen verschillende afdelingen en instellingen is alleen effectief als de partners bereid zijn hun gedachten en acties met elkaar af te stemmen. Bij projecten waaraan een van de partners hoge prioriteit geeft, is een functionaris nodig die deze afstemming soepel laat verlopen. Bij de samenwerking rondom belangrijke gemeentelijke thema's wordt hiervoor namens de gemeente een regisseur benoemd. Deze regisseur brengt de ketenpartners bij elkaar zodra het om zaken gaat die de eigen afdeling of organisatie overstijgen, om maatschappelijke vraagstukken die afzonderlijke instanties niet (meer) in hun eentje kunnen oplossen. Denk aan het beëindigen of voorkómen van huiselijk geweld in een gezin, waarbij de inbreng van verschillende instanties noodzakelijk is – (jeugd)hulpverlening, politie, justitie. Maar ook het realiseren van een effectief gemeentelijk diversiteitsbeleid overstijgt individuele organisaties. In deel I en deel III komen de regierol van de gemeente resp. de rol van de regisseur in persoon (inclusief functieprofiel) uitgebreid aan bod. Met als centrale vraag: hoe zorg je er als regisserende gemeente c.q. als gemeentelijke regisseur voor dat ketensamenwerking tot stand komt én het beoogde resultaat oplevert? Dat je met een generieke aanpak ook (groepen) kwetsbare burgers met specifieke behoeften bereikt, hen zo veel mogelijk baas over hun eigen leven laat blijven?

Met dit boekje geeft GIA uitwerking aan één van de kernaspecten uit het al eerder verschenen *Samen leven bindt verschillen*. Waar in die publicatie Rijk en gemeenten hun licht laten schijnen over allerlei vraagstukken rondom de overgang van specifiek naar algemeen beleid, zoomt deze handreiking in op 'samenwerken in diversiteit'. Ze biedt gemeenten handvatten om een keten te organiseren waarin alle partners verbonden zijn door een 'diverse' kijk. Er worden scenario's uitgewerkt die u wellicht zult herkennen. Die duidelijker maken in welk samenwerkingsstadium uw gemeente zich bevindt, en die aangeven hoe u de samenwerking verder kunt ontwikkelen of optimaliseren.

Deze handreiking is eerst en vooral bestemd voor gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij het organiseren van 'samenwerken aan diversiteit'. Maar ook voor andere geïnteresseerden kan deze handreiking toegevoegde waarde hebben. Bijvoorbeeld voor instellingsprofessionals die deel uitmaken van een keten die de eigen (afzonderlijke) organisatie overstijgt, of directeuren en managers die bijvoorbeeld betrokken zijn bij de Wet maatschappelijke ondersteuning of programma's voor Huiselijk Geweld en Vroegtijdig Schoolverlaten.

Leeswijzer

In deel I gaan we in op het belang van 'oog voor diversiteit' in het beleid en zoomen we in op de essentiële pijlers daarvoor: samenwerkende partijen. Welke randvoorwaarden gelden er voor een succesvolle samenwerking? Ter sprake komen onder meer de regierol van de gemeente, bestuurlijk commitment, de informatievoorziening, burgerparticipatie en interculturalisatie van instellingen.

Deel II begint met de uitgangspunten voor samenwerking en presenteert drie categorieën in het matchen van cliëntvraag en aanbod. Op basis daarvan worden drie verschillende vormen van samenwerking voorgesteld. Vervolgens gaan we na wat elk van deze vormen met zich meebrengt qua intensiteit en veranderingen, wat het betekent voor de regievoering, en wat de consequenties zijn op bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel niveau. Ook laten we zien dat eenvoudige (basale) vormen van samenwerking in de praktijk al effect teweeg kunnen brengen. Deel III zoomt in op enige belangrijke succesfactoren voor 'samenwerking in diversiteit': de regievoering (in persoon) namens de gemeente, actief samenspel met de burgers en diversiteits-*proof* instituties en beleid.

In deel IV, tot slot, wordt een praktisch stappenplan gepresenteerd voor de implementatie van samenwerkingsvormen die het diversiteitsbeleid binnen een gemeente schragen.

Diversiteitsbeleid – wat verstaan we daar onder?

De Nederlandse samenleving bestaat uit een diversiteit aan mensen met verschillende belangen en drijfveren. Beleid ten aanzien van diversiteit in Nederland is erop gericht om ervoor te zorgen dat instellingen in de samenleving voldoende zijn toegerust om met hun producten en diensten alle burgers op een effectieve wijze te bereiken. Het betekent onder meer dat de overheid uitstraalt er voor alle burgers te zijn, dat het kunst- en cultuuraanbod die diversiteit weerspiegelt, dat discriminatie tussen groepen wordt bestreden en ontmoeting en verbinding worden bevorderd.

(Werkgroep Gemeenschappelijke Integratieagenda, 2010)



BASIC

I

Gezamenlijk oog voor diversiteit – de randvoorwaarden

Dat het onderwerp 'diversiteit' zelf ook diverse invalshoeken en interpretaties kent, mag geen verbazing wekken. Om het eenvoudig te houden, beperken we ons in deze handreiking tot het aspect samenwerking. Relatief eenvoudig – want bij samenwerking zijn uiteraard altijd meerdere partijen betrokken. In dit geval gaat het om de gemeente, de burgers en de instellingen die gezamenlijk vorm (willen) geven aan diversiteitsbeleid. Aan welke randvoorwaarden moeten zij voldoen om in aanleg succesvol te zijn?

1 | De gemeente: een hoofdrol als regisseur

De regierol van gemeenten wordt steeds complexer. Door decentralisatie vanuit de landelijke overheid vallen steeds meer taken onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Daarmee wordt de gemeente als een spin in het web: zij moet ervoor zorgen dat op de verschillende beleidsterreinen de verantwoordelijke instellingen hun werk adequaat uitvoeren en hierbij goed samenwerken – en tegelijkertijd dient ze oog te houden voor de diversiteit van de (lokale) samenleving. Regie voeren komt in de praktijk vooral neer op aanjagen, coördineren en verbinden. Welke randvoorwaarden zijn essentieel voor gemeentelijke regievoering in een multiculturele samenleving?

Focus op etnisch-culturele diversiteit

Er bestaat geen beleidsterrein waarop diversiteit géén rol speelt. Dit betekent dat er continu aandacht moet zijn voor alle groepen in de samenleving – en dat beleidsmakers rekening dienen te houden met relevante verschillen zoals sekse, etniciteit en beperkingen. Specifiek, groepsgericht beleid maakt echter zoals gezegd steeds meer plaats voor algemeen beleid. FORUM (Instituut voor Multiculturele Vraagstukken) ziet dat vooral kwetsbare groepen buiten de boot dreigen te vallen. En binnen die groepen zijn Nederlanders met een andere etnisch-culturele achtergrond oververtegenwoordigd. Om die reden focust dit boekje binnen het diversiteitsbeleid op *etnisch-culturele* diversiteit.

Rijst de vraag: hoe bewerkstelligt de gemeente als regisseur dat er bij beleidsontwikkeling aandacht is voor deze vorm van diversiteit? Vooropstaat dat de gemeente op dit punt zelf een duidelijke visie heeft en de noodzaak van die aandacht met andere partijen deelt. Een goede basis voor dit laatste biedt een onderzoek naar de vitaliteit van de gemeente op uiteenlopende leefgebieden.

Demografisch en statistisch onderzoek

Door systematisch de verschillende leefgebieden onder de loep te nemen en statistische informatie te verzamelen, krijgt men de lokale situatie duidelijk in beeld.

Demografische en statistische gegevens zijn onmisbaar om de noodzakelijke beleidsinformatie te verzamelen. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van vragen als:

- Hoe is de bevolkingssamenstelling van de stad?
- Hoeveel % allochtonen wonen er in deze stad?
- Hoe gaat het in het onderwijs? Wat springt daar uit?
- Is er schooluitval en welke groepen zijn hierin oververtegenwoordigd?
- Hoe staat het met de werkgelegenheid?
- Wat valt er op aan de werkloosheidscijfers?
- Welke groepen vragen de meeste zorg?

Dergelijke gegevens maken het de gemeente mogelijk om per beleidsterrein een analyse uit te voeren. Wat is het probleem (of vraagstuk) op dit beleidsterrein? Om wat voor personen gaat het? Welke diversiteitsfactoren en omstandigheden spelen een rol? En wat zijn de echte (onderliggende) oorzaken van het probleem? Door voor ieder beleidsterrein deze en andere vragen te beantwoorden, komen burgers en hun situatie in beeld en kan meer maatwerk geboden worden. Dit inzicht is voor alle ketenpartners van belang.

Naar een gezamenlijk inzicht

De gemeente is als regisseur ook een aanjager. Zij dient overleg en afstemming in gang te zetten over samenwerking in kwesties van diversiteit. Door met partijen hierover in gesprek te gaan en hen van beleidsinformatie te voorzien, wordt geleidelijk gewerkt aan een gezamenlijk inzicht. Namelijk: dat het noodzakelijk is om bij beleidsontwikkeling oog te houden voor diversiteit. En even essentieel als vertrekpunt voor samenwerking is de vraag: welk bereik hebben (gemeentelijke) instellingen en hoe realiseren we binnen de gemeente een gemeenschappelijk resultaat? Vanuit die visie kunnen de partners vervolgens de oorzaken van door burgers ervaren knelpunten inventariseren en passende oplossingen bedenken. In zo'n gezamenlijk proces ontstaan rijkere perspectieven op hetzelfde onderwerp, doordat dit vanuit verschillende disciplines beschouwd wordt.

Het is overigens zaak om afspraken zo concreet en meetbaar mogelijk te maken. Formaliseer ze bij voorkeur in een convenant, waar alle partijen hun handtekening onder zetten. Dat geeft extra garantie dat de partners elkaars taken en bevoegdheden kennen en respecteren c.q. naar behoren uitvoeren.

Bestuurlijk-strategisch commitment

Bestuurlijk commitment is een *must* om tot succesvolle samenwerking te komen, beleidsmatig en operationeel. Bestuurders hechten bijvoorbeeld veel waarde aan heldere statistische en demografische gegevens, waaruit de noodzaak blijkt om integraal te werken met oog voor diversiteit. Een stevig bestuurlijk commitment schept tegelijkertijd ruimte voor budget om de regierol van de gemeente concreet en werkbaar gestalte te geven.

Goede monitoring en informatiepositie

De gemeente bewaakt als regisseur ook de resultaten van de samenwerking. Zij dient erop toe te zien dat afspraken worden nagekomen en gezamenlijk geformuleerde doelen worden bereikt. Hiervoor is het nodig dat de partners actuele informatie delen. De gemeente is verantwoordelijk voor het juiste overzicht en een goede informatiepositie. Het creëren en behouden hiervan blijkt in de praktijk nog behoorlijk wat moeite te kosten. Zo kunnen instellingen en organisaties niet altijd goed aangeven welke groepen burgers zij bereiken. En ook kan het voorkomen dat partijen niet bereid zijn om informatie te delen als het op afspraken aankomt. Dit kan te maken hebben met organisatiebelangen, met professionele taakafbakening of met bevoegdheden. Hoe dan ook: het vergt van de regisseur de nodige inspanningen, vooral qua frequentie van overleg, daadkracht en de lef om instellingen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden voor het cliëntsysteem.

Let wel...

Een veel gehoord aandachtspunt bij ketensamenwerking, is dat organisaties informatie van cliënten niet willen delen omwille van de privacy. De Wet Bescherming Persoonsgegevens biedt hier regelgeving. Zo is het delen van informatie die cliënten niet tot individuele personen herleidbaar maakt, wel toegestaan. Vooral bij ketensamenwerking is het belangrijk om goed na te gaan welke informatie partners kunnen delen om de afgesproken

resultaten te behalen. Er zijn voor samenwerkingsverbanden wel degelijk mogelijkheden – zeker als de partners een gezamenlijk doel hebben, als er voor een burger of groep burgers een gevaarlijke situatie dreigt te ontstaan, als de ketenpartners formeel vanuit hun eigen organisatie zijn afgevaardigd en als zij zorgvuldig, via een adequate registratie, met het delen van informatie omgaan (Kuijs 2012).

Meestal maken de ketenpartners formele afspraken over de omstandigheden waaronder zij informatie mogen delen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij de aanpak van huiselijk geweld in Antwerpen en de Top 600-aanpak in Amsterdam. Onder regie van de gemeente hebben in Antwerpen alle betrokken partijen een convenant gesloten om informatie in het casusoverleg te verrijken. En in Amsterdam – waar het stadsbestuur samen met zorg- en jeugdpartners, politie en Openbaar Ministerie de groep meest geweld-dadige criminelen wil aanpakken – zijn in de keten specifieke afspraken gemaakt om verspreide informatie samen te brengen en zo effectiever te kunnen werken. Ook in Rotterdam, tot slot, waar ketenpartners en burgers de krachten bundelen tegen huiselijk en eerdergerelateerd geweld, boog men zich over deze kwestie: in hoeverre zijn de diverse losse stukjes informatie vanuit verschillende disciplines – via een veilige uitwisseling – zo in elkaar te schuiven dat een stevigere basis voor interventies ontstaat?

Prestatieafspraken bij subsidies

Om de ketensamenwerking goed van de grond te krijgen, zal een gemeente soms enige zachte dwang moeten uitoefenen. Hier kan haar belangrijke positie van subsidiënt uitkomst bieden. Als geldverstrekker kan de gemeente bij de subsidievoorwaarden clausules opnemen die (gemeentelijke) instellingen dwingen om aandacht te hebben voor diversiteit. Zo kunnen bijvoorbeeld bindende afspraken worden gemaakt over de vraag: hoe bepaalde groepen, zoals Nederlanders met een andere etnisch-culturele achtergrond, te bereiken met interventies die tot zelfredzaamheid leiden? Voor de regisseur van de samenwerking is het van belang om ook een beroep te doen op partners waarop de gemeente als subsidiënt minder of geen invloed heeft. Als die belangrijk zijn voor het behalen van resultaat, zal de regisseur met hen een strategische dialoog moeten opstarten.

2 | De burgers: raadpleging én actieve participatie

Om alle burgers op een vergelijkbare manier te bereiken en van dienst te zijn, is ook hún participatie vereist – zowel passief als actief. De gemeente kan burgers bijvoorbeeld raadplegen via burgerforums, adviesraden, consultatieplatforms of een referendum. Op die manier krijgt zij beter zicht op wensen, behoeften en noden – en sowieso op ‘wat er leeft’ bij de bevolking.

Maar: de initiatieven en inspanningen van een ketenregisseur zullen uitsluitend effect sorteren als de burger ook *actief* bijdraagt aan een oplossing voor de eigen vraagstukken. Waar gemeentelijke en maatschappelijke organisaties zich inspannen om burgers te bereiken, mag van burgers worden verwacht dat zij zelf ook het contact zoeken (en houden) met de professionals die hen bijstaan, als dat nodig is. Alleen op die manier doen burgers mee in de samenleving en houden zij de regie over hun eigen situatie.

Een eenvoudige methodiek om burgers te betrekken bij hun eigen leefomgeving en bij lokaal beleid, staat beschreven in de FORUM-publicaties *Atelierbox: Samen ontwerpen aan de samenleving* (2005), *Atelierboek 2: Wijken op stand* (2009), en *Buurt in Beweging* (2012). Met de zogenaamde Atelier-methode worden burgers bereikt die anders niet mee zouden doen. Er wordt bijvoorbeeld nauwelijks van taal gebruikgemaakt, waardoor de methodiek ook voor laaggeletterden geschikt is. Niet-actieve burgers zijn zo met succes te activeren om verantwoordelijkheid voor zichzelf en hun omgeving te nemen.



Campus Servilius: met bewoners naar sociale veiligheid

Het complex Serviliusstraat in Weert, waarvan Campus Servilius deel uitmaakt, bestaat uit 152 galerijflats en stond jarenlang bekend als probleemcomplex door de vele drugsverslaafden en daklozen die zich er ophielden. De eigenaar, corporatie Wonen Limburg, begon in 2007 met 'passief onthuren'. Van het uiteindelijke doel, sloop van het complex, kwam men echter terug. Er zijn kansrijke doelgroepen in de flats gehuisvest, waarmee een begin werd gemaakt met het wegnemen van overlast, vervuiling en onveiligheid. En zo werd de weg vrijgemaakt voor meer veiligheid, betrokkenheid, participatie en integratie door kansrijke initiatieven in de buurt te ontplooiën. Er is nu een veilige en stabiele woonomgeving gecreëerd. De bewoners hebben meer gevoel voor eigenwaarde gekregen en kinderen durven weer op straat te spelen. Overlastincidenten zijn met 24% verminderd, geweldsdelicten met 13% en vermogensdelicten met 17%.

Wonen Limburg en de gemeente Weert hebben dit bereikt in samenwerking met 15 partners inclusief de bewoners. Sinds mei 2008 zijn stap voor stap bedreigingen omgezet in kansen. Sport en culturele activiteiten bleken hierbij zeer geschikt, net als het huisvesten van nieuwe groepen zoals gemotiveerde jongeren en topsporters. De sporters geven regelmatig clinics in de wijk. En met de jongeren is afgesproken dat zij zich inzetten voor leefbaarheidsprojecten in de woonomgeving.

Het project in Weert won de Hein Roethofprijs 2011.



3 | De instellingen: intercultureel naar méér bereik

De instellingen spelen in de ketensamenwerking uiteraard een rol van grote betekenis. Zij moeten de oorzaken zien te vinden van cliëntproblemen – zoals schooluitval, werkloosheid, moeilijke opvoedbaarheid, vandalisme en afglijden naar criminaliteit – en daar vervolgens iets aan doen. Maar daarvoor moeten de medewerkers van instellingen cliënten wél weten te bereiken en te betrekken. Dat dit bij bepaalde (nieuwe) doelgroepen vaak niet goed lukt, heeft oorzaken op meerdere organisatieniveaus. Er zijn dus ook meerdere wegen die naar betere randvoorwaarden leiden.

Bekender maakt beminder

Een oorzaak van slecht bereik kan zijn dat de instelling onbekend is bij bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld simpelweg doordat het een locatie betreft waar die groepen niet of weinig komen. Maar het kan ook zijn dat de doelgroepen onbekend zijn met de functie en werkwijze van de instelling. Hoe dan ook: onbekend maakt onbemind. Als potentiële cliënten niet goed op de hoogte zijn van een bepaalde voorziening, kunnen zij wantrouwen (gaan) koesteren en wegblijven. De doelgroepen beter informeren (duidelijker en intensiever) lijkt in deze gevallen een voor de hand liggende actie. Maar ook een *outreaching* manier van werken vergroot het bereik: niet afwachten tot mensen met problemen de instelling weten te vinden en zich er melden, maar als medewerker zelf die mensen opzoeken en een aanbod doen. Dit is ook de kern van de nieuwe werkwijze – ‘de kanteling’ – in welzijn en zorg.

Vaak draait het om herkenbaarheid. Het kan gaan om een basaal en fysiek iets als de inrichting van het gebouw. Houdt men daarin wat meer rekening met culturele diversiteit, dan zal dat ook meer mensen aanspreken en ervoor zorgen dat ze zich beter thuis voelen. Maar vaker zal het probleem in de (onherkenbare) aard van de hulpverlening zitten. Als het aanbod niet aansluit op de vraag of behoefte van mensen uit een bepaalde groep, zullen zij er ook geen gebruik van maken, of wegblijven na een eerste contact. Een slechte zaak, want dan komt de noodzakelijke hulpverlening niet (tijdig) op gang en worden de problemen mogelijk groter en minder beheersbaar. Interculturele sensitiviteit van het aanbod én van de hulpverleners kan hier veel ten goede keren.

Interculturele voeling en vaardigheid

Naarmate de medewerkers van een instelling (inter)cultureel sensitiever en vaardiger zijn, zullen ze bij cliënten uit migrantengroepen méér vertrouwen inboezemen en méér voor hen kunnen betekenen. Het aanspreken en blootleggen van klachten of problemen bij iemand met een andere etnisch-culturele achtergrond, vergt mogelijk een andere benadering en werkwijze dan bij autochtone Nederlanders. Cultuurverschillen weten te herkennen en te overbruggen – dat vraagt om speciale ‘voeling’ en vaardigheden, zoals het vermogen om je in te leven in de achtergronden, de positie en leefsituatie van de cliënt.

Interculturaliseringscursussen voor bestaande medewerkers kunnen hier uitkomst bieden. Maar een goede mogelijkheid is ook om als instelling je personeelsbestand ‘diverser’ samen te stellen. Medewerkers met een bepaalde etnisch-culturele achtergrond kunnen dan cliënten van dezelfde komaf zonder problemen te woord staan (in de eigen taal) – en vaak weten zij ook gemakkelijker met ‘andere’ normen, waarden en communicatiestijlen om te gaan. Instellingen doen er goed aan om eens kritisch naar hun personeelsbeleid te kijken: in hoeverre houdt men bij de werving, selectie en beoordeling van medewerkers rekening met diversiteit? Komt zo’n zelfonderzoek er niet op eigen initiatief, dan ligt hier een mooie taak voor de gemeente als regisseur (en subsidiegever). Zij kan met de instellingen ook afspraken maken over interculturalisatie en die vastleggen in een convenant.

Partners uit migrantenkring

Bij het benaderen van ketenpartners is het essentieel om ook oog te houden voor sleutelfiguren uit migrantenkring, al dan niet actief bij vrijwilligersorganisaties. Het is bekend dat sommige gemeenten er moeite mee hebben met zelforganisaties samen te werken. Maar los daarvan is het betrekken van migranten wel zeer aan te bevelen, zo niet noodzakelijk – en zéker waar het diversiteitskwesties betreft. Actieve migranten kennen hun eigen gemeenschap uiteraard door en door, en ze weten daar mensen als geen ander te bereiken. In de praktijk zien we ook vaak al dat er in allerlei situaties en omgevingen een beroep op dergelijke sleutelpersonen wordt gedaan. Neem de ‘etnische’ contactpersonen op scholen die door hun herkenbare afkomst het vertrouwen van ouders winnen, of de moeders die worden getraind om in de buurt andere vrouwen uit hun gemeenschap voor te lichten over kwesties van gezondheid.

Of er nu wordt samengewerkt op meer individuele basis of in breder (groeps)-verband – het heeft altijd een meerwaarde. Wat migrantenorganisaties betreft kan die meerwaarde twee kanten hebben. In beginsel zijn zij in staat om cliënten uit de eigen gemeenschap naar de reguliere instellingen toe te leiden: door een ‘voortraject’ te bieden dat hun (meer) inzicht geeft in de eigen problematiek en in het hulpaanbod van een instelling. Daarnaast kunnen dergelijke organisaties deze cliënten *empoweren* en motiveren om hun problemen aan te pakken.

Gemeenten die sceptisch tegen een partnerschap met migrantenorganisaties aankijken, verwijzen we graag naar de publicatie *Met één hand kun je niet klappen* (FORUM 2011). Hierin staat beschreven hoe (en onder welke voorwaarden) je effectief met migrantenorganisaties kunt samenwerken. In het kader hieronder geven we een voorproefje.

Goede samenwerking gezocht met migrantenorganisaties?

Welk type migrantenorganisatie leent zich het best voor succesvolle samenwerking?

Uit onderzoek in drie pilots rijst het volgende profiel op:

- Affiniteit met welzijn en hulpverlening (en enige kennis hiervan)
- Actief binnen de gemeenschap
- Goede contacten in de eigen gemeenschap, beschikken over een achterban
- Vertrouwen genieten in de eigen gemeenschap
- Gestructureerd kunnen werken
- Goed kunnen communiceren met reguliere instellingen, als gelijkwaardige partner
- Zich willen inzetten om de toegankelijkheid van reguliere voorzieningen te verbeteren
- Openstaan voor intensieve samenwerking in een win-winsituatie

Het eigen huis op orde

De gemeente heeft een belangrijke rol als regisseur, maar zij kan natuurlijk niet echt op de stoel van instellingsbestuurders gaan zitten. Wél kan zij instellingen (én burgers) in hun diversiteitsdenken stimuleren door zelf het goede voorbeeld te geven. Bijvoorbeeld in de keuzes die zij maakt qua inhoud van beleid, financiering van initiatieven en interne gemeentelijke organisatie.

Die voorbeeldfunctie geldt – op hún beurt – ook voor de instellingen zelf. Hoewel deze handreiking geschreven is vanuit *inter*-organisatorisch perspectief (tussen organisaties), moeten we het belang van *intra*-organisatorische aspecten (binnen organisaties; zie ook de MulticultiScorecard, hoofdstuk III.3) beslist niet onderschatten. Om als ketenpartner optimaal bij te dragen aan een cliëntgericht samenwerkingsverband, geldt het veelgehoorde adagium 'het eigen huis op orde' als een cruciale randvoorwaarde. Samenwerking binnen de keten zal doorgaans soepeler verlopen als elke partnerorganisatie grondig en geregeld reflecteert op de manier waarop ze zelf het diversiteitsbeleid vormgeeft.

Procesmatige benadering

Bij het ontwikkelen en invoeren van diversiteitsbeleid spelen verschillende factoren een rol. *Contextuele* factoren, zoals lokale eigenschappen, historie en maatschappelijke urgentie. *Inhoudelijke* factoren, bijvoorbeeld beleidsterreinen, toetsingscriteria en professionele disciplines. En *procesmatige* factoren: denk aan werkafspraken, voortgang en regievoering. Hoewel deze factoren in werkelijkheid met elkaar vervlochten zijn, beschrijven we in deze handreiking vooral hoe de samenwerking op dit vlak *procesmatig* kan worden vormgegeven. Met als kernvraag: hoe stemmen we de doelstellingen, producten, diensten en activiteiten van de partners zó op elkaar af dat het samenwerkingsverband als geheel méér oplevert dan de som van de deelnemende partners?

De kunst is om bestuurlijke en beleidsmatige kaders zo goed mogelijk te vertalen naar concrete afspraken op de werkvloer, zodat cliënten optimaal geholpen worden. In het volgende deel ('Van basaal tot integraal – diverse samenwerking') zal duidelijk worden dat de *intensiteit* van samenwerking sterk bepalend is voor de gemeenschappelijke *werkwijze* van de partnerorganisaties.

II

Van basaal tot integraal – *diverse samenwerking*

Bestaat er een 'one size fits all' voor ketensamenwerking op het gebied van diversiteit? Gezien de verscheidenheid van beleidsonderwerpen waarmee gemeenten te maken hebben, zou het weinig realistisch zijn om daarvan uit te gaan. Bovendien is de ene gemeente de andere niet. We presenteren hier drie verschillende vormen van samenwerking en plaatsen die in een brede context. Dit geeft u de gelegenheid om onderbouwd en genuanceerd – en per situatie – de meest geschikte aanpak voor uw gemeente te kiezen.

1 | Waar gaan we van uit?

Van specifiek naar generiek... Gemeenten voeren in hun aanbod van producten en diensten dus geen 'voorkeursbeleid' meer voor bepaalde groepen burgers. In plaats daarvan hanteren zij een 'algemene' aanpak: alle burgers kunnen ervan uitgaan dat zij eenzelfde ondersteuning vanuit de gemeente krijgen wanneer dat nodig is.

Echter, niet alle burgers hebben dezelfde behoefte aan ondersteuning. Om iedereen van dienst te kunnen zijn, moet de gemeente goed bekend zijn met de vraag (liever: vragen) van haar verschillende burgers. In wezen is dat waar goed diversiteitsbeleid om draait: tegemoetkomen aan 'diverse' cliëntbehoeftes, ongeacht de bevolkingsgroep waartoe iemand behoort. En om dat te bereiken is samenwerking noodzakelijk – zowel intern, dus tussen gemeentelijke afdelingen, als organisatie-overstijgend.

Ketensamenwerking dient erop gericht te zijn dat alle partners:

- weten welke producten en diensten er voor een cliënt(systeem) nodig zijn;
- weten wat hun rol is om deze producten en diensten adequaat te leveren;
- hun activiteiten op elkaar afstemmen (gecoördineerd door een regisseur van de gemeente).

De drie samenwerkingsvormen¹ die we hierna presenteren (in de praktijk gevalideerd), worden overwegend vanuit een bedrijfsmatige benadering beschreven. Vooropstaat de doelstelling om elke cliënt optimaal te bedienen – en de activiteiten van gemeentelijke afdelingen en andere organisaties dienen daar zo adequaat mogelijk op aan te sluiten.

¹ Ontwikkeld en uitgewerkt door John Goedee (2012)



Vanzelfsprekend heeft iedere samenwerkingsvorm consequenties voor de *status quo*, zowel binnen organisaties als tussen organisaties. Bij elke vorm gaan we in op de *mate* van verandering en op de benodigde inzet van de regisseur en andere betrokkenen om veranderingen tot stand te brengen.

2 | De match tussen cliëntvraag en aanbod

Dat er een grote diversiteit onder burgers en hun behoeften bestaat, betekent niet dat een gemeente in alle gevallen maatwerk moet bieden. Sommige diensten, zoals het verstrekken van een paspoort, zijn immers voor alle burgers hetzelfde. Bij de aanvraag, behandeling en afgifte wordt geen onderscheid gemaakt tussen afnemers. Maar hulp verlenen aan gezinnen die met financiële schulden kampen, bijvoorbeeld, vergt doorgaans wél een aanpak die nauwkeurig op de cliënt wordt afgestemd. Dergelijke verschillen bepalen mede de vorm en intensiteit van samenwerking. Naarmate een vraag naar maatschappelijke ondersteuning complexer is, is er nauwere (gecoördineerde) samenwerking noodzakelijk tussen medewerkers, afdelingen en organisaties. Zodat flexibel en effectief kan worden ingespeeld op bijzondere situaties van individuele cliënten.

Standaard, groepsgericht en op maat

In hoeverre dient een gemeente haar producten en diensten af te stemmen op specifieke wensen en behoeften van burgers? We stellen drie categorieën voor:

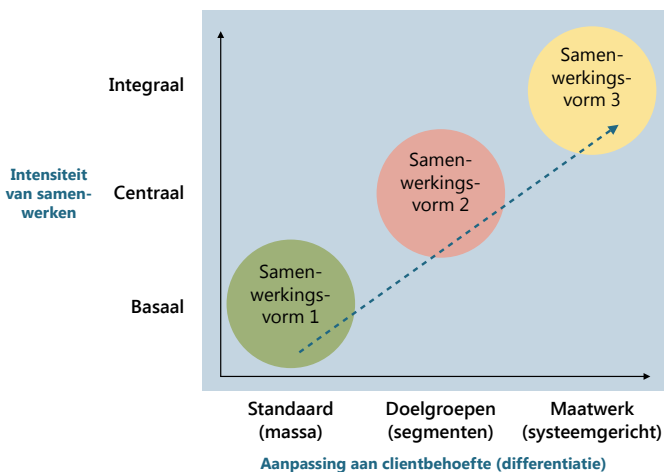
1. *Standaard producten en diensten* (ook wel 'massaproducten'): hier zijn het resultaat en de activiteiten van medewerkers voor alle burgers hetzelfde. Bijvoorbeeld: het verstrekken van paspoorten of uittreksels uit het bevolkingsregister.
2. Producten en diensten waarbij een *onderscheid* tussen een aantal *groepen (segmenten) van burgers* wordt gemaakt – bijvoorbeeld op basis van leeftijd, inkomen of geslacht. Zo worden 65-pluskortingen uitsluitend aan ouderen verstrekt, terwijl slechts bepaalde inkomensgroepen in aanmerking komen voor financiële bijstand.
3. Dienstverlening c.q. hulpverlening die *nauwkeurig en op maat* moet aansluiten op de bijzondere (privé-)situatie van burgers. Een voorbeeld is de multidisciplinaire aanpak van huiselijk geweld, waarbij ook alle leden van een gezin (en andere inwonenden) betrokken worden.

Clïëntvraag en mate van samenwerking

Aan de hand van deze drie categorieën is ook de benodigde (of meest geschikte) vorm van samenwerking vast te stellen – intern tussen afdelingen, of tussen organisaties. Zo zijn voor het aanbieden van een standaardproduct enkele basale werkafspraken vaak voldoende; de verschillende betrokken professionals weten wat ze bijdragen aan het geheel, maar kunnen relatief onafhankelijk van elkaar aan hun verantwoordelijkheden voldoen. Naarmate de klantvragen echter ‘diverser’ en complexer zijn – en er maatwerk vereist is voor een passende oplossing – zullen de partners ook intensiever moeten samenwerken.

Figuur 1 geeft het verband weer tussen de cliëntvraag (standaard, vanuit groepen, individueel maatwerk) en de benodigde intensiteit van samenwerking. Die intensiteit wordt in het schema aangeduid met ‘basaal’, ‘centraal’ en ‘integraal’. En die termen gebruiken we ook voor de drie samenwerkingsvormen die beleidsmakers bij gemeenten in overweging kunnen nemen. Met als voor de hand liggend uitgangspunt dat, om een (organisatie)doel te bereiken, samenwerking tussen medewerkers van de betrokken afdelingen of organisaties *altijd* een vereiste is. Afhankelijk van de vraag van de burger c.q. cliënt kunt u vervolgens de best *passende vorm* van samenwerking kiezen.

Figuur 1 Relatie tussen cliëntvraag en samenwerkingsvorm (Goedee, 2012)



3 | Drie samenwerkingsvormen: basaal, centraal en integraal

Vorm 1 behelst een **'basale'** samenwerking. Met een beperkt aantal, relatief eenvoudige afspraken onderhouden medewerkers een standaard werkwijze. Denk aan een overleg tussen partners om informatie uit te wisselen, zoals in het hierna beschreven voorbeeld. Dat kan tijdelijk gebeuren (als project), maar ook op reguliere basis – als er een standaard werkwijze is ontstaan.

Basale samenwerking: een voorbeeld

Mensen bellen de politie, omdat zij ongerust zijn over de ruzies die zij de laatste tijd bij de burens horen. Het buurhuis wordt bewoond door een gezin waarvan de leden qua herkomst en culturele achtergrond verschillen. De afgesproken standaardprocedure is dat de melding wordt doorgegeven aan de GGD en dat de maatschappelijk werker van de GGD binnen een dag na de melding op huisbezoek gaat. De maatschappelijk werker maakt hierbij zelf – als professional – een inschatting welke procedure in gang wordt gezet. Het kan zijn dat een gesprek met het gezin en de maatschappelijk werker afdoende is. Als de maatschappelijk werker inschat dat er verdere actie moet worden ondernomen en de kans op geweld aanwezig is, dan wordt de casus door de GGD aangemeld bij de politie. In beide gevallen kan de maatschappelijk werker het gezin doorverwijzen voor hulp om huiselijk geweld in het vervolg te voorkomen.

In vorm 2 wordt **'centraal'** samengewerkt: de ketenpartners stemmen in reguliere overleggen uitvoerig met elkaar af hoe ze bepaalde groepsgebonden kwesties gaan aanpakken. 'Centraal' verwijst naar het gezamenlijk definiëren en behandelen van een specifieke problematiek, zoals in dit voorbeeld huiselijk geweld in bepaalde gezinnen.

Centrale samenwerking: een voorbeeld

Mensen bellen naar het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG), omdat zij ongerust zijn over de ruzies die zij de laatste tijd bij de burens horen. Het buurhuis wordt bewoond door een gezin waarvan de leden qua herkomst en culturele achtergrond verschillen. De maatschappelijk werker van het ASHG gaat binnen een dag na de melding op huisbezoek. Met ketenpartners – zoals de GGD (deskundig op het gebied van persoonsgerichte aanpak), de politie, maatschappelijk werk, een medewerker van het landelijke expertisecentrum Eergerelateerd geweld – én met het betrokken gezin wordt nagegaan wat de mogelijkheden zijn om het gezin te helpen

het geweld te stoppen. In ieder geval schakelt het ASHG deskundigheid in op het gebied van diversiteit – wat standaard gebeurt als er sprake is van een cultureel divers gezin. Deze deskundige taxeert op basis van de gegevens van de maatschappelijk werker de te nemen vervolgstappen. Ter afstemming komen de verschillende partners – en in sommige gevallen ook de betrokken gezinsleden – op initiatief van het ASHG bij elkaar om intensief kennis uit te wisselen. Het resultaat is dat niet alleen het geweld wordt gestopt of voorkomen, maar dat de partners ook veel van elkaar leren.

Vorm 3 wordt **'integraal'** genoemd, omdat de partners zich hier in grote gezamenlijkheid en sterk complementair op problemen richten die een aanpak op maat vergen. Mensen, middelen en informatie worden zó ingezet en uitgewisseld, dat individuele burgers optimaal geholpen worden. Binnen een integraal samenwerkingsverband bestaan robuuste afspraken over de onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd is de werkwijze zo flexibel dat er inhoudelijke keuzes gemaakt kunnen worden die optimaal aansluiten op de behoefte van cliënten.

Integrale samenwerking: een voorbeeld

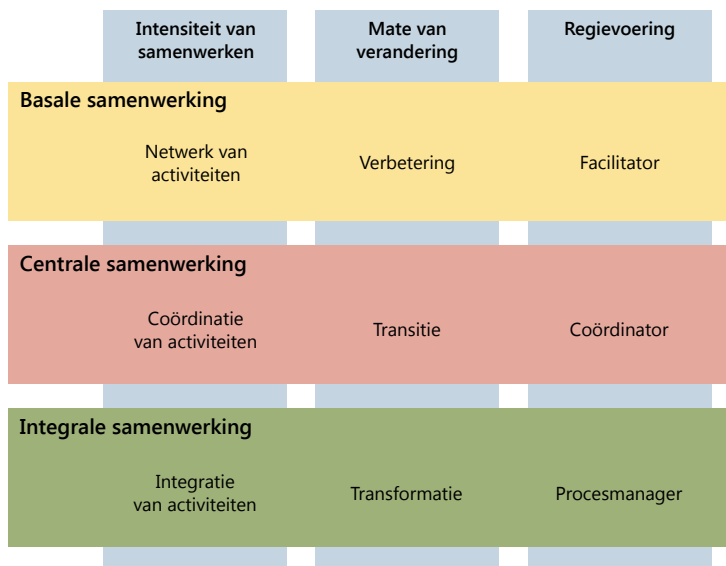
Mensen bellen naar het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG), omdat zij ongerust zijn over de ruzies die zij de laatste tijd bij de burens horen. Het buurhuis wordt bewoond door een gezin waarvan de leden qua herkomst en culturele achtergrond verschillen. De medewerker van het ASHG stelt direct een aantal gerichte vragen. Deze vragen vormen een soort checklist, die samen met ketenpartners uit de disciplines zorg en veiligheid en met handhavingsinstanties is ontwikkeld. Aan de hand van de checklist wordt bepaald of – en hoe snel – er actie moet worden ondernomen. Het kan zijn dat direct een casusregisseur een huisbezoek brengt. Maar als de zaak ernstig wordt ingeschat, kan de medewerker bij wie de melding is binnengekomen ook besluiten dat die wordt ingebracht in het casusoverleg. Dit overleg vindt iedere dag plaats, op dezelfde locatie. In het overleg wordt de casus 'gewogen' en samen met de formeel afgevaardigde ketenpartners wordt besloten welke interventie er noodzakelijk is. Het is van essentieel belang dat er verschillende (keten)partners bij het casusoverleg betrokken zijn. Een optimale interventie is immers pas mogelijk als er een rijk geschakeerd beeld van de kwestie bestaat. Het spreekt voor zich dat dergelijke overleggen adequaat moeten worden voorbereid door de voorzitter van het casusoverleg. Dit kan een van de ketenpartners zijn, maar ook de gemeentelijke ketenregisseur.

4 | Wat het betekent voor intensiteit, verandering en regie

Ketensamenwerking breng je niet even op een achternamiddag tot stand, zo leert de praktijk. En de implementatie brengt voor alle betrokkenen veranderingen met zich mee: van rol en positie, van verantwoordelijkheid, van werkzaamheden. Bovendien vraagt een nieuwe, duurzame werkwijze in veel gevallen om structurele aanpassingen binnen bestaande organisaties. Om een onderbouwde keuze voor een samenwerkingsvorm mogelijk te maken, zetten we de belangrijkste kenmerken van de verschillende scenario's op een rij.

Figuur 2 laat op hoofdlijnen zien wat de drie samenwerkingsvormen vooral typeert als het gaat om de intensiteit van samenwerken, de mate van verandering en de regievoering.

Figuur 2 Vormen van samenwerking (Goedee, 2012)



Intensiteit van samenwerken

Het mag duidelijk zijn: naarmate een vraagstuk om meer specifieke, groeps- of klantgerichte oplossingen vraagt, is een intensievere samenwerking geboden. Al hangt een en ander ook af van de politieke en bestuurlijke prioriteiten in een gemeente. Vorm 1 is dan te zien als een ‘netwerk van activiteiten’, waar professionals elkaar bij gezamenlijke vraagstukken informeren over hun werkwijze. In vorm 2 worden activiteiten van ketenpartners meer gestructureerd – en gecoördineerd – rondom centrale beleidsvraagstukken. En vorm 3 betreft een intensieve, integrale samenwerkingsvorm.

De mate van verandering

Naarmate de intensiteit van samenwerken toeneemt, zijn zowel binnen als tussen organisaties grotere veranderingen te verwachten. In het geval van basale samenwerking blijft het (positief) beperkt tot een *verbetering* van de bestaande werkwijzen; er is bijvoorbeeld onderling meer afstemming en er ontstaat een basis voor nadere samenwerkingsafspraken. Bij centrale samenwerking nemen de veranderingen de vorm aan van een *transitie*: er wordt een wezenlijk andere manier van werken geïntroduceerd. En in het geval van integrale samenwerking is er sprake van een *transformatie*. Niet alleen brengt de integraliteit een geheel nieuwe gemeenschappelijke werkwijze met zich mee, ze verlangt ook de wederzijdse inzet van middelen en aanpassing (op onderdelen) van de bestaande organisatie.

Aard van de regievoering

Naarmate de veranderingen omvangrijker zijn, heeft de regisseur meer kennis en competenties nodig én een bestuurlijk mandaat. Bij basale samenwerking volstaat een beperkte regie: het praktisch faciliteren van uitwisselingsbijeenkomsten, gericht op verbetering van een situatie of werkwijze. Is er sprake van een transitie (bij centrale samenwerking), dan fungeert de regisseur als coördinator van activiteiten en als centraal aanspreekpunt. In het geval van integrale samenwerking wordt van de regisseur verwacht dat deze buiten de bestaande context om een vernieuwende samenwerkingsvorm weet te creëren – een complexe maar uitdagerende opdracht.

Ter illustratie: drie voorbeelden uit de *mogelijke praktijk*

Basale samenwerking – het spel en de spelregels blijven hetzelfde²

In een gemeente bespreken verschillende organisaties (politie, justitie, GGD, etc.) zo'n twee keer per jaar de resultaten van hun diversiteitsbeleid. Bijvoorbeeld: in hoeverre vormt ieders medewerkersbestand inmiddels een afspiegeling van de

² Van Dongen et al. (1996)

lokale bevolking? De gemeente stelt voor deze bijeenkomsten ruimte ter beschikking aan de uitnodigende organisatie. Na zo'n informatieve bijeenkomst bespreken de deelnemers met hun leidinggevend eventuele verschillen met andere organisaties: hoe komen wij óók tot betere resultaten?

In deze basale samenwerkingsvorm is ook de regievoering basaal: gericht op het faciliteren van de bijeenkomsten en (indirect) op méér diversiteit bij de organisaties. De mate van verandering is beperkt, want de bijeenkomsten zijn voor de deelnemers relatief vrijblijvend.

Centrale samenwerking – het spel verandert niet, de spelregels wel³

Binnen de gemeente neemt één organisatie – bijvoorbeeld: de politie – het initiatief tot een regelmatig overleg met andere lokale organisaties. Het doel: te komen tot een gemeentelijk afgestemd diversiteitsbeleid en evenwichtig samengestelde personeelsteams. De coördinerende medewerker van de politie peilt bij de leidinggevend van de andere partijen wat zij van het idee vinden. Daaruit blijkt dat er verschillende (denk)beelden en beleidsuitgangspunten rond diversiteit bestaan. Het is dus zaak dat vertegenwoordigers van de partijen met elkaar in dialoog gaan en elkaar gaan begrijpen.

De regie is hier allereerst gericht op afstemming met de leidinggevend van de betrokken organisaties. Vervolgens focust de regisseur op een gezamenlijk resultaat, in dit geval een regelmatig overleg. De vertegenwoordigers van de ketenpartners moeten het besprokene op de agenda van hun leidinggevend weten te krijgen om het onderwerp levend te houden.

Integrale samenwerking – het spel verandert én de spelregels veranderen⁴

Het gemeentebestuur geeft aan dat diversiteit de komende vier jaar een speerpunt zal zijn. Het collegeprogramma bevat daarvoor concrete doelstellingen. Er wordt een regisseur benoemd die deze doelstellingen samen met verschillende organisaties moet zien te bereiken. Op een aantal partners heeft de gemeente directe invloed, bijvoorbeeld vanwege een subsidierelatie – op andere partijen wordt een moreel appèl gedaan. De regisseur houdt een krachtenveldanalyse en vraagt eerst aan de directies van de organisaties of zij willen meewerken, onder meer door formeel een functionaris af te vaardigen voor de samenwerking. Ook maakt hij duidelijk dat de gemeente met alle partners een gezamenlijk streefdoel wil afspreken dat de individuele organisaties overstijgt. De regisseur leert dat er nog heel wat bij komt kijken om de verschillende organisaties ertoe te bewegen aan deze voorwaarden te voldoen. Hiervoor is doorzettingskracht, geduld en gezag bij de ketenpartners vereist.

³ en ⁴ Van Dongen et al. (1996)

Bij deze intensieve samenwerkingsvorm is de regie gericht op het integreren van activiteiten van verschillende medewerkers uit de partnerorganisaties. De regisseur dient niet alleen op de inhoud (het *wat*) te regisseren, maar ook op het proces (het *hoe*). De veranderingen voor de ketenpartijen zijn groot: naast de doelstellingen van de eigen organisatie moeten zij nu ook organisatie-*overstijgende* doelstellingen realiseren. Bovendien kan dit laatste ertoe leiden dat eigen werkwijzen, werkprocessen én budgetten op andere organisaties moeten worden aangepast.

5 | De gevolgen: bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel

De opzet van een (nieuw) samenwerkingsverband vereist een samenhangende inbreng van actoren op bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel niveau. De gemeentelijke regisseur is in deze handreiking de professional die voor de nodige verbindingen zorgt. Figuur 3 geeft schematisch die samenhang en verbindingen weer. De bestuurders bepalen het doel en de richting van samenwerking, de managers zijn verantwoordelijk voor het vormgeven en structureren ervan, en de professionals brengen de samenwerking in praktijk.

Maar er zijn nog twee belangrijke spelers. Boven het geheel vinden we de (rijks) overheid, die de wettelijke kaders bepaalt waarbinnen de samenwerking vorm moet krijgen, zoals op het gebied van jeugdzorg en de Centra voor Jeugd en Gezin. En *last but not least* spelen aan de basis – idealiter – de burgers een grote rol: zij maken hun behoefte aan ondersteuning kenbaar aan professionals en dragen actief bij aan een bevredigende oplossing voor persoonlijke problemen. Pas wanneer tussen al deze actoren een goede verbinding is gelegd, is een doeltreffend antwoord mogelijk op maatschappelijke vraagstukken waar diversiteit een rol speelt.

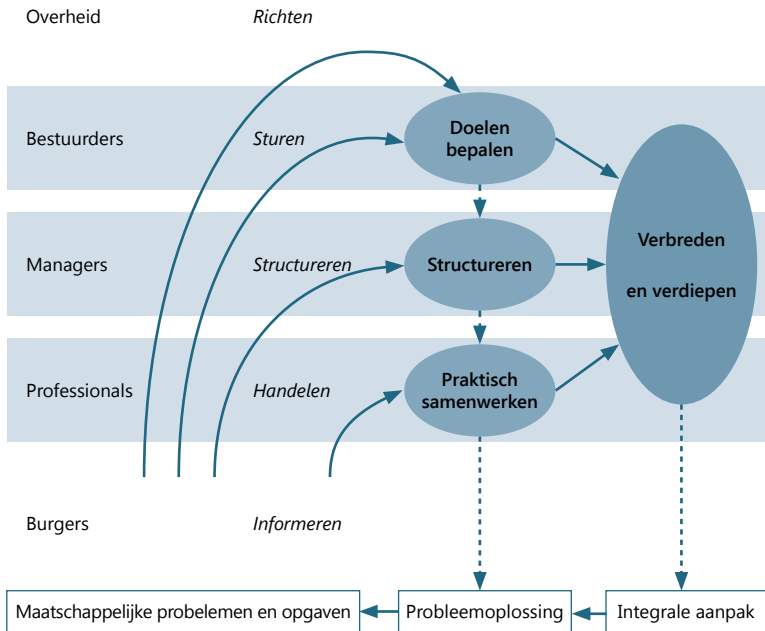
Bij het 'verbinden' van ketenpartners is vooral van belang dat de regisseur in staat is relaties aan te gaan met mensen én relaties tot stand weet te brengen tussen mensen uit verschillende disciplines. Maar: hij dient die relaties ook methodisch en gestructureerd te effectueren. Vanuit de theorie en de praktijk weten we immers dat samenwerking geen vanzelfsprekendheid is. De meeste mensen en organisaties streven nu eenmaal 'van nature' naar eigen resultaten in plaats van naar een gezamenlijk resultaat. Samenwerken vereist dat de regisseur én de ketenpartners bereid zijn om bestaande routines te doorbreken en gezamenlijk een (andere) werkwijze te ontwikkelen. Dat geldt voor bestuurders (strategisch), voor managers (tactisch) en voor professionals (operationeel).

Het voorbeeld hierna illustreert dit. Dat het niet eenvoudig is om zelfs een relatief kleine verandering in de werkwijze te implementeren, moge blijken uit de looptijd van het (keten)project 'Zorgjongeren – van idee tot implementatie'. Het resultaat van het project was wel dat in 2008 ruim 20.000 meldingen van de politie naar de Bureaus Jeugdzorg werden verzonden. Hierbij zat een aanzienlijk aantal meldingen die daarvoor niet bij de Bureaus Jeugdzorg bekend waren.

Het doorbreken van routines – een praktijkvoorbeeld

Medewerkers van het Interregionaal Platform (IP) Noordoost van de politie namen in 2003 het initiatief om tussen politie en Bureau Jeugdzorg werkafspraken te maken voor een adequate overdracht van zorgjongeren. Daaropvolgend zijn alle politieregio's betrokken bij de doorontwikkeling, de uiteindelijke vaststelling van een visiedocument en de beschrijving van het werkproces, en de inrichting van het zorgformulier als informatiedrager. In mei 2005 presenteerde het IP Noordoost het visiedocument 'Visie en werkwijze Vroegsignaleren en Doorverwijzen'. In augustus 2006 ging men de fase 'inrichten' in (zie het stappenplan in deel IV), op basis van een 'startdocument' dat onder verantwoordelijkheid van het landelijk strategisch overleg tussen politie en Bureau Jeugdzorg was opgesteld. In het startdocument waren de visie en een plan van aanpak voor de implementatie van het werkproces opgenomen. Op landelijk niveau is in 2006 een functioneel ontwerp gemaakt van het formulier 'zorgmelding jeugdige', een instrument voor het werkproces dat op lokaal niveau inhoudelijk volledig werd overgenomen door de ketenpartners. Afgezien van de inhoudelijke consistentie van het werkproces tussen regio's, was er een grote diversiteit in de samenwerking tussen de lokale ketenpartners. De afspraken die de partners onderling maakten, bijvoorbeeld over de manier waarop het zorgformulier in het werkproces werd opgenomen, varieerde tussen de regio's. De programmaleiding bood tijdens de uitvoeringsfase, die in 2009 onder leiding van een externe regisseur van start ging, de noodzakelijke ruimte voor eigen lokale invulling van het werkproces – dit onder de voorwaarde dat het werkproces werd ingericht binnen het minimale kader dat landelijk was geaccordeerd. Hoewel het primaire werkproces in alle regio's in 2009 verder is vormgegeven, vereist de daadwerkelijke borging van het werkproces ook op tactisch niveau een adequate allocatie van ondersteunende middelen (zoals ICT, HRM, financiering) die bijdragen aan de duurzaamheid van het werkproces (Goedee en Rijkers 2009).

Figuur 3 Samenhang tussen kernrollen van de actoren en de stadia



Figuur naar: Delden, P. van (2009) *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon (figuur 11, pagina 141)

Figuur 4 geeft beknopt weer wat de drie samenwerkingsvormen op bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel niveau met zich meebrengen.

Voor *bestuurders* betekenen ze een fundamentele keuze: een uniform aanbod voor de massa, differentiatie tussen groepen (segmenten), of maatwerk voor individuele cliënten.

Voor *beleidsmatige actoren* leiden de drie constructies tot de volgende taken: het opstellen van formele instructies over een standaard werkwijze (basaal); het organiseren van een intensieve overlegstructuur (centraal); het regelen van organisatie-overstijgende samenwerkingsafspraken en de uitwisseling van informatie, mensen en middelen (integraal).

En voor de *uitvoerende professionals* zijn respectievelijk de gevolgen: meer gestandaardiseerd werken volgens bepaalde procedures; het intensiever afstemmen van de werkwijzen en deze bijstellen voor verschillende cliëntgroepen; flexibel en intelligent binnen een gezamenlijk werkproces steeds de meest passende oplossing bieden aan burgers.

Figuur 4 Scenario's en het resultaat van (keten)samenwerking (Goedee, 2012)

	Bestuurlijk niveau	Beleidsmatig niveau	Operationeel niveau
Vorm 1 Basale samenwerking	Alle burgers krijgen eenzelfde aanbod	Formele instructies over een standaard werkwijze	Professionals werken met elkaar samen op basis van een standaard werkbeschrijving
Vorm 2 Centrale samenwerking	Het aanbod wordt gedifferentieerd naar een aantal verschillende (doel)groepen	Intensieve overlegstructuur over centrale thematiek	Professionals stemmen hun werkwijze regelmatig af in reguliere casuoverleggen
Vorm 3 Integrale samenwerking	Een generiek samenwerkingsproces maakt het mogelijk om burgers maatwerk te bieden	Organisatie-overstijgende samenwerkingsafspraken met uitwisselen van informatie, mensen en middelen	Professionals werken volgens een gezamenlijk werkproces voor het leveren van specifieke oplossingen aan burgers

6 | Samenwerken: wat is de beste keuze?

Vooropgesteld: er bestaat niet één beste vorm voor samenwerking. Er kan niet gekozen worden op 'absolute geschiktheid'. Allereerst wordt een keuze bepaald door politiek-bestuurlijke voorkeuren: wil een gemeentebestuur strikte uniformiteit in het aanbod van diensten, of streeft het een zekere differentiatie en cliëntgerichtheid na? Uitgaande van het laatste is vervolgens de vraag hoe v^{er} je daarin wilt gaan. Naarmate je meer rekening houdt met diversiteit – en dus met specifieke behoeften en problemen van (sub)groepen en individuele burgers – zul je meer maatwerk moeten bieden. En hoe meer je diensten of hulp op maat verleent, hoe intensiever de samenwerking tussen afdelingen en/of organisaties zal zijn. Differentiatie naar (segmenten van) groepen vraagt om een substantieel nauwere samenwerking dan een identiek aanbod voor alle burgers. En een integrale benadering met individueel aanbod vergt weer een intensievere samenwerking dan een groepsgerichte aanpak.

Nogmaals: met deze indeling in intensiteitsniveaus bedoelen we niet dat integrale samenwerking de 'hoogst haalbare' werkwijze is. In veel praktijksituaties blijkt basale en centrale samenwerking al doeltreffend. Als ketenpartners elkaar en burgers informeren over een bepaald actueel thema, kan dat al afdoende zijn. Bijvoorbeeld: wanneer gemeenteambtenaren met buurtbewoners de plannen bespreken over hoe men overlast denkt te voorkomen. Door bewoners te informeren ontstaat er wederzijds begrip en komen er minder vragen richting gemeente en politie. Een beperkt aantal gecoördineerde activiteiten tussen burgers, gemeente en instellingen levert zo vaak al een aanzienlijke meerwaarde op voor alle partijen.

Echter, voor specifieke interventies gericht op meerdere personen of kwesties in één cliëntsysteem (huiselijk geweld, multi-problematiek in gezin, zorgmijders, overlast, probleemjongeren) – waarbij dus ook meerdere instanties betrokken zijn – is een integrale samenwerking meer geschikt. In dergelijke gevallen vergt het intensief en nauwkeurig casemanagement om de bijdragen van meerdere professionals op elkaar af te stemmen.

Hierna, in deel III en IV, laten we zien hoe samenwerking in de praktijk nader vorm kan krijgen.



III

De praktijk – focus op drie succesfactoren

Regie door de gemeente, actieve inbreng van burgers, intercultureel sensitieve instellingen... In deel I kwamen de randvoorwaarden ter sprake voor een succesvolle 'samenwerking in diversiteit'. Hierna zoomen we nader in op enige belangrijke aspecten: hoe krijgt de gemeentelijke regie concreet en in persona gestalte? Hoe zorg je voor een actief en activerend samenspel tussen gemeente en burgers? En: hoe meet je of instanties, instellingen en voorzieningen inderdaad 'diversiteits-proof' zijn?

1 | Doeltreffende regie: kennis en competenties

Zoals eerder al benadrukt: doorslaggevend voor het succes van samenwerking is een effectieve regievoering. Uit gesprekken met gemeenteambtenaren en tijdens GIA-bijeenkomsten blijkt echter dat de regie over 'diversiteit in het beleid' en bij het aansturen van de uitvoering als complex wordt ervaren. Wat de regie op de uitvoering vooral ingewikkeld maakt, is de kwestie: hoe financier je organisatie-overstijgende thema's? Een regisseur heeft namelijk met meerdere financieringsstromen in de keten te maken. Verder zal de regisseur er op voorhand alles aan moeten doen om op strategisch, beleidsmatig en operationeel niveau (zie figuur 4 op pagina 36) te organiseren dat hij invloed krijgt op de activiteiten in het ketenproces, óók als het andere organisaties dan die van hemzelf betreft. We gaan hier wat dieper in op de invulling van de regierol in de praktijk.

Het proces vs. de uitvoering

De regie over de werkwijze en voortgang in de *keten op beleidsniveau* (ook wel: procesregie) is anders dan de regie over (de uitvoering van) afzonderlijke *casussen op uitvoerend niveau*. Procesregie gaat over het inzichtelijk maken van de deelactiviteiten die uiteindelijk moeten leiden tot het eindresultaat, inclusief de daarbij behorende werkafspraken tussen professionals, het ontwikkelen van de benodigde instrumenten en infrastructuur, en het verdelen van financiële middelen om de samenwerking te ondersteunen. Van de betrokken regisseur worden méér kennis en competenties (en een bestuurlijk mandaat) verwacht naarmate de samenwerking en het bijbehorende veranderingsproces omvangrijker en intensiever wordt. De regisseur dient immers steeds het hele proces te blijven overzien,

en daarbij ook nog de tussenresultaten en het eindresultaat te bewaken. Bijvoorbeeld: vanaf het binnenkomen van een signaal van huiselijk geweld bij het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld – dat wordt opgenomen door een professional die de kunst van het doorvragen verstaat – tot de uitvoering die is belegd bij een professional die verstand heeft van hoe te interveniëren bij huiselijk geweld. De regisseur gaat dus niet alleen over de activiteiten richting resultaat, maar ook over de professionals die deze activiteiten uitvoeren.

Bij basale samenwerking treedt de regisseur op om de verbeterde samenwerking (praktisch) te faciliteren. In feite zet de regisseur daarmee de eerste stappen richting integraal samenwerken (zie figuur 2 op pagina 29). De regisseur zorgt ervoor dat samenwerkingspartners bilateraal overleg voeren over de nieuwe werkwijze en dat er heldere afspraken worden gemaakt. De mate van sturing kan bij basale samenwerking echter beperkt blijven, omdat men zoveel mogelijk gebruikmaakt van bestaande procedures, werkwijzen en werkoverleggen. Van belang is alleen wel dat de regisseur in staat is zich een integraal beeld te vormen van die activiteiten die bijdragen tot het eindresultaat.

Relatief goedkoop een visie

Tijdens een bijeenkomst met ambtenaren die zich bezighouden met het diversiteitsbeleid in hun gemeenten, vertelde een zeer bevlogen deelnemer dat hij zich tot nu toe alleen op de activiteiten had geconcentreerd die op het stadhuis plaatsvonden. Hij realiseerde zich dat dit zijn blik wel eens kon beperken, en hij besloot op bezoek te gaan bij mogelijke ketenpartners. Hij vroeg of hij daar mocht aanschuiven bij overleggen over diversiteit. Hierdoor kreeg hij na verloop van tijd een integraal beeld en ontwikkelde hij een visie op hoe hij het diversiteitsbeleid in zijn gemeente vorm kon geven. Een relatief goedkope manier om een visie te vormen, aldus deze ambtenaar. Het kost wel een hoop energie, verzuchtte hij, maar je krijgt er veel voor terug.

Gezocht: een ketenregisseur (m/v)

De functie van ketenregisseur is geen eenvoudige. Goedee en Entken (2008) hebben een profiel ontwikkeld. Samengevat ziet dit functieprofiel er als volgt uit.

De ketenregisseur 'regisseert' als het ware de (horizontale) samenwerkingsactiviteiten gericht op het organisatie-overstijgende resultaat. Zonder hiërarchische bevoegdheden, maar wel direct rapportierend aan het topmanagement, dient hij in staat te zijn om de samenwerking in ketens tot de afgesproken resultaten te laten leiden. De ketenregisseur heeft verschillende competenties nodig om zijn rol uit te oefenen. Een heel belangrijke: hij is in staat een 'helikopterview' te ontwikkelen om de hele keten te blijven overzien. Dus: van de gezamenlijke ideeënvorming via de ontwikkeling van een aanpak, project of programma tot en met de implementatie en uitvoering hiervan. Ook is het essentieel dat de regisseur kan omgaan met het spanningsveld tussen zijn ondersteunende én aanjagende én leidende rol. Omdat de regisseur met een keur van (keten)-partners samenwerkt, al dan niet in een politiek beladen context, is bovendien een brede interesse en mentale flexibiliteit van groot belang. De rol van regisseur is over het algemeen resultaatgericht: hij streeft ernaar de samen met de ketenpartners geformuleerde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten via samenwerking te bereiken.

Deze beschrijving is gevalideerd in het onderzoek dat Smolders (2012) onder regisseurs in het publieke domein heeft verricht.

Bemiddeling tussen aanbod en vraag

Als regisseur en facilitator heeft de gemeente een bemiddelende rol: zij dient ervoor te zorgen dat het aanbod (van instellingen) in overeenstemming is met de vraag (van burgers). De ‘fysieke’ regisseur moet daarom goed op de hoogte zijn van wat er speelt bij verschillende groepen. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om voor burgers toegankelijk en bereikbaar te zijn, zodat zij hun stem kunnen laten horen en grip op hun eigen leven kunnen houden. Door in gesprek te blijven vormt de gemeentelijke regisseur zich een duidelijk beeld van de noden en wensen van burgers, zodat ‘het beleid’ daar rekening mee kan houden. Een persoonlijke benadering blijkt hier veel effectiever te zijn dan gestructureerd overleg. Gemeentelijke beleidsmakers doen er goed aan om regelmatig laagdrempelig contact met burgers te zoeken – bijvoorbeeld in hun woonwijk, in moskeeën of op locaties waar taalles gegeven wordt.

Om te weten waar specifieke groepen te vinden zijn, moet een regisseur de gemeente goed kennen: waar zijn de gangbare ontmoetingsplaatsen? Daarnaast zijn er in elke gemeente wel (on)opvallende burgers – die maatschappelijk actief en goed benaderbaar zijn – via wie men met bepaalde groepen in contact kan komen. (Zie ook de paragraaf ‘Partners uit migrantenkring’ in deel I.) Door informeel contact te houden met burgers én met samenwerkingspartners – in een bemiddelende rol – straalt de regisseur uit dat hij te vertrouwen is. Hij is immers op de hoogte van de verschillende belangen. Dit biedt waardevolle aanknopingspunten om het diversiteitsbeleid verder te ontwikkelen en méér verschillende burgers te bereiken en op maat te bedienen.

2 | Actief samenspel met de burgers

Toegankelijk en bereikbaar zijn voor burgers. Contact zoeken – laagdrempelig en informeel – en in gesprek blijven met (vertegenwoordigers van) bevolkingsgroepen. Je opstellen als een betrouwbare partner. Hiervoor kwam ter sprake wat men vanuit de gemeente kan doen om inwoners te betrekken bij het ontwikkelen van een goed diversiteitsbeleid. Maar uiteraard hebben burgers hierin zelf ook een verantwoordelijkheid: ook zij zijn ‘partners’ in de samenwerking, dus ook zij moeten ervoor zorgen dat de gezamenlijke ‘diverse’ benadering goede resultaten oplevert. Echter, niet alle burgers zullen (of kunnen) uit zichzelf hun verantwoordelijkheid nemen. Het is dan zaak om dat vanuit de gemeente te stimuleren, mensen te motiveren door hen duidelijk te maken dat zij het ook zelf in de hand hebben of problemen worden opgelost.

Allereerst is het van belang dat burgers zich bewust zijn van mogelijke belemmeringen bij henzelf om te kunnen (blijven) meedoen in de samenleving. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar de regisseur kan daar niet zonder meer van uitgaan en zal op zoek moeten naar manieren om de zelfredzaamheid en zelfstandigheid van burgers te bevorderen. Soms volstaan daarvoor relatief eenvoudige interventies (zoals voorlichting aan betrokkenen) maar soms ligt de zaak ingewikkelder, zoals bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Het doel van deze wet is de zelfredzaamheid en participatie van burgers te bevorderen. Bij de verstrekking van diensten hiervoor staat de behoefte van de burger centraal. Dit vergt een nieuwe werkwijze van gemeentelijke instellingen en organisaties in de welzijnssector. Niet het aanbod van de instellingen is het uitgangspunt, maar de ondersteuning die het beste bij de burger past om diens zelfredzaamheid en levenskwaliteit te vergroten. De burger krijgt daarbij meer te zeggen over de eigen situatie. In deze nieuwe structuur moet de gemeente het geld voor de Wmo (resultaat)gerichter besteden en moeten alle instellingen/organisaties vraaggericht te werk gaan, zich faciliterend opstellen en beter met elkaar samenwerken. Regie vanuit de gemeente is hierbij van cruciaal belang.

Burgers loslaten én binden – 7 tips van Jos van der Lans

1. Faciliteer cirkels van vertrouwen. Verduurzaam verbanden van burgers waarin zij onderling verantwoordelijkheden verdelen. Stimuleer – op een moderne wijze – de coöperatiegedachte.
2. Maak burgers weer eigenaar van hun eigen levens. Stel ze, op belangrijke levensterreinen als wonen, zorg, opvoeden, voeding en verzekeren, in staat zich te verenigen om zich hun eigen levens en zorgen toe te eigenen.
3. Koester de gangmakers, de verbindingsmakelaars, de organisatoren, de actieve burgers en aansprekende professionals. Binding is geen kwestie van beleid, maar van mensenwerk: geef ‘best persons’ vertrouwen (in plaats van controle).
4. Publieke dienstverlening kan niet zonder verankering in lokale contexten en netwerken. Die verbinding zorgt ervoor dat ze niet alleen verantwoordelijk zijn voor hun eigen diensten, maar ook voor de oplossing van problemen in die lokale contexten en netwerken.
5. De verbinding tussen systeemwereld en leefwereld vraagt om professionals die ruimte hebben om hun eigen handelen te bepalen. Dat betekent dat macht en mogelijkheden van de top (de lijn) naar de teams (de werkvloer) moeten verschuiven.
6. Lokale overheden zijn niet langer complexe beleidsfabrieken, maar faciliterende bedrijven. Dat vraagt om een andere ambtelijke mentaliteit, andere politieke omgangsvormen en heldere keuzen over wat wel en wat niet des overheids is.
7. Meer overlaten aan de samenleving betekent in de eerste plaats loskomen van de controle- en beheersingscultuur in ambtelijke organisaties. Dat iets mislukt, zou niet onmiddellijk tot de stand van politieke doodzonden verheven moeten worden.

Deze adviezen zijn ontleend aan de publicatie *Loslaten, vertrouwen, verbinden – over burgers & binding (verslag van een startconferentie en 8 workshops)* van culturopsycholoog en publicist Jos van der Lans. *Uitgave: Nationale Goede Doelen Loterijen en Stichting Doen, 2011.*

3 | Hoe diversiteits-*proof* zijn beleid en voorzieningen?

Bij generiek beleid is het belangrijk dat er op de reguliere beleidsterreinen aandacht is voor diversiteit. Om te voorkomen dat er beleid gevormd wordt dat bepaalde groepen als het ware discrimineert (institutionele discriminatie), is het verstandig om altijd een adequate oplossing van het maatschappelijke vraagstuk als uitgangspunt van de samenwerking te zien, en niet de groep van burgers waar dat vraagstuk zich in het bijzonder voordoet.

Om welk beleidsterrein het ook gaat, alle burgers moeten er optimaal van kunnen profiteren. De gemeente dient ervoor te zorgen dat het beleid 'diversiteits-*proof*' is. Een concreet instrument hiervoor is het (verder) ontwikkelen van *cultuursensitief* handelen bij medewerkers van de gemeente. Bewustzijn van verschillende cultuurkenmerken komt de dienstverlening aan een cultureel diverse bevolking zeker ten goede. En de bewustwording zal gemakkelijker verlopen als het eigen personeelsbestand 'divers' is samengesteld. Bovendien vervult de gemeente hiermee een belangrijke voorbeeldfunctie voor de (andere) samenwerkende instanties en instellingen. Want uiteraard dienen zij alle goed toegerust te zijn op diversiteit in de samenleving.

In hoeverre dat het geval is, kan in kaart worden gebracht met de zogenaamde '*MulticultiScorecard*' (*McSc*). Dit instrument is ontwikkeld door Glenn Nuboer (head of donorphysician dept. at Sanquin Blood Supply) en Fawzia Nasrullah (directeur-bestuurder bij Trajectum) om de doelstellingen van de interculturele organisatie in wording te meten en helder weer te geven. Ook maakt het inzichtelijk waar valkuilen en problemen liggen. De *McSc* geeft op acht punten een indicatie van hoe adequaat (of juist niet) organisaties omgaan met verschillen tussen burgers c.q. cliënten en tussen medewerkers. FORUM heeft op basis van de oorspronkelijke *McSc* een vragenlijst ontwikkeld om de status en doelstellingen van alle acht aspecten zo concreet mogelijk in beeld te brengen (Bellaart & Pehlivan 2011); zie pagina 46.

Vragenlijst

1. **Toegankelijkheid** – Worden er verschillende groepen door de organisatie bereikt?
2. **Hulpverlening** – Is de hulpverlening voldoende afgestemd op verschillende groepen?
3. **Deskundigheidsbevordering** – Worden kennis en competenties van medewerkers ontwikkeld om beter om te gaan met diversiteit?
4. **Personeelsbeleid** – Wordt in het personeelsbeleid (werving, selectie, beoordelingen) rekening gehouden met diversiteit?
5. **Organisatie** – Wordt het thema ‘diversiteit’ structureel en actief geïmplementeerd binnen de organisatie op bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel niveau?
6. **Cliëntenbeleid** – Wat is de mening van cliënten over de manier waarop de organisatie omgaat met diversiteit?
7. **Voorzieningen** – Wordt er rekening gehouden met diversiteit bij de inrichting van gebouwen, de aanschaf en het gebruik van materialen, communicatie, et cetera?
8. **Samenwerking** – Wordt in de afstemming met samenwerkingspartners rekening gehouden met diversiteit?

IV

Stapsgewijs naar samenwerking – de implementatie

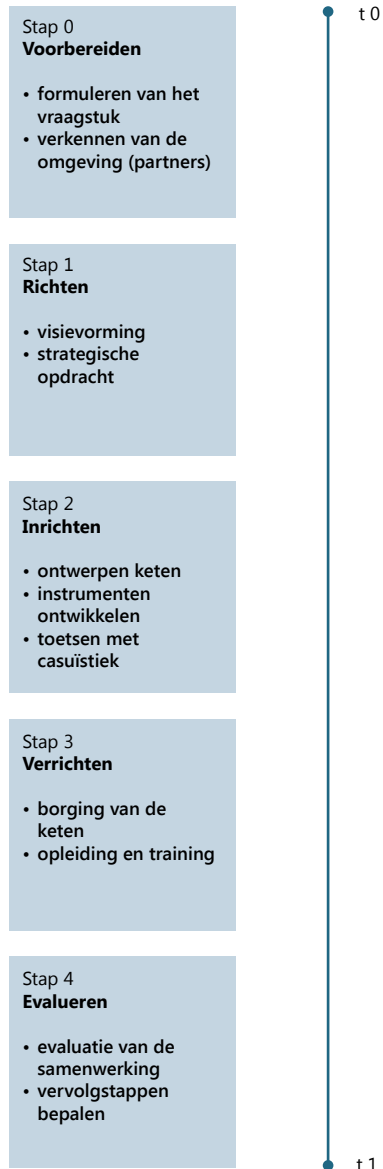
Samenwerking realiseren is een veelomvattend proces. Er zijn voortdurende keuzes nodig die voor alle partners veranderingen met zich meebrengen. Daarom is een zorgvuldige fasering vereist. In dit deel wordt stapsgewijs beschreven hoe je samenwerking implementeert – inclusief houvastpunten voor de juiste vervolgstappen. Bij wijze van voorbeeld nemen we de opzet van een gemeentebreed diversiteitsbeleid als vertrekpunt. Maar om het zicht op andere samenwerkingsthema's niet te belemmeren, blijft de verdere beschrijving zo open mogelijk.

Het resultaat van de samenwerking is het uitgangspunt en de motivatie om samen te werken. Het is van belang om dit steeds in gedachte te houden. Stel: in een gemeente blijkt keer op keer dat bepaalde groepen burgers buiten het bereik van voorzieningen blijven. En dat lijkt sterk te maken te hebben met etnisch-culturele verschillen, waarop de reguliere en generieke benadering niet goed past. Uiteindelijk valt het politieke besluit om binnen het algemene beleid (en bij de reguliere voorzieningen) de nodige 'specifieke' accenten aan te brengen. Oftewel: er moet over de hele linie meer ingespeeld worden op diversiteit, zodat ook de onbereikbaar geachte burgers bediend worden – en wel op maat.

Omdat het een gemeentebrede kwestie betreft, zijn er veel partijen bij betrokken. En het ligt voor de hand om de nieuwe aanpak in samenwerking met alle betrokken én belanghebbende partijen te ontwikkelen. De vraag is dan: hoe doe je dat? Waar begin je? En hoe organiseer je het vervolg? Er is niet zomaar ineens een hecht samenwerkingsverband dat wel even een nieuw beleid neerzet – dat gaat in stappen, methodisch en gestructureerd. Figuur 5 bevat voor die stapsgewijze implementatie een model. Elke stap omvat een aantal hoofdactiviteiten – en bij elke stap komen vragen op waarover de ketenpartners (uit verschillende disciplines) in dialoog dan wel in discussie gaan. Het proces – en daarmee het resultaat – krijgt geleidelijk vorm doordat de verschillende partners elkaars 'taal' gaan begrijpen, en soms ook gaan spreken. De regisseur die de bijeenkomsten coördineert speelt hierin een belangrijke stimulerende rol.

Hierna lichten we elke stap of fase in de implementatie van ketensamenwerking nader toe. Voor elk van de drie voorgestelde samenwerkingsvormen (zie deel II) kunnen nagenoeg dezelfde activiteiten worden uitgevoerd. De implementatie is echter wel langduriger, intensiever en complexer naarmate de intensiteit van samenwerken toeneemt – zoals in dit voorbeeld het geval is.

Figuur 5 Methode van implementeren (Goedee en Entken, 2008)



Stap 0

Vorbereiden

Welk resultaat willen we bereiken en welke partners zijn daarbij nodig?

In deze voorbereidende fase vormt de regisseur samen met de beoogde ketenpartners een beeld van het te ontwikkelen 'diversiteitsbeleid' in de gemeente: wat moet het opleveren en hoe moet het eruit gaan zien? Dus nogmaals: neem als vertrekpunt het resultaat dat met de (keten)samenwerking bereikt moet worden, niet de samenwerking zelf. Het is zaak nu al draagvlak te creëren en gezamenlijk een eerste visie te ontwikkelen. Inventariseer hiertoe wat de standpunten en belangen zijn van de verschillende partners. Belangrijk: denk hierbij niet alleen aan instituties maar ook aan (actieve) burgers, sleutelpersonen en vertegenwoordigers van migrantenorganisaties. Zoek naar raakvlakken die verschillende partijen motiveren om het gezamenlijke resultaat te bereiken. Dan wordt het ook meteen gemakkelijker om te bepalen welke partner(s) nodig én gewenst zijn om het resultaat te bereiken.

Een en ander is als volgt in concrete aanwijzingen te vatten.

- Stel een regisseur aan die de implementatie van de samenwerking gaat begeleiden.
- Initieer overleg met alle relevante ketenpartners (op bestuurlijk, beleidsmatig en operationeel niveau): welk resultaat moet er precies bereikt worden? Uiteraard moet daar eerst overeenstemming over zijn.
- Breng vervolgens in kaart welke concrete organisaties en functionarissen (zowel intern als extern) betrokken moeten worden om het resultaat te bereiken. Bijvoorbeeld: gemeenteambtenaren van diverse afdelingen, hulpverleners van instellingen, (vertegenwoordigers van) relevante migrantenorganisaties, agenten van politie, et cetera.
- Maak het thema concreet door het te kwantificeren (hoeveel burgers hebben profijt van het nieuwe beleid?) of te kwalificeren (door verschillende meningen te verzamelen). Ga ook na of deze kwalitatieve en kwantitatieve gegevens voorhanden zijn, en zo niet: in hoeverre investeringen nodig zijn om die gegevens alsnog te verkrijgen.

- Maak samen met de beoogde partners een aanzet voor een gemeenschappelijke visie.

De bevindingen uit de bijeenkomsten leiden idealiter tot een gezamenlijke inschatting of het inderdaad haalbaar is de aanpak te realiseren, hoe intensief de samenwerking dient te zijn (zie figuur 4 op pagina 36: basaal, centraal, integraal) en welke middelen moeten worden vrijgemaakt om binnen een bepaalde periode tot het gewenste resultaat te komen.

Stap 1

Richten

Wat dragen de partners elk bij om het gezamenlijke doel te bereiken?

Zijn de voorbereidingen succesvol geweest, en is er besloten tot een vervolg? Dan is het tijd om wat in Stap 0 besproken en gedefinieerd is, verder uit te werken en meer te *richten*. Denk hierbij in elk geval aan het concretiseren, afstemmen en accorderen van de beoogde strategische, beleidsmatige en operationele doelstellingen en een helder plan van aanpak.

- Betrek alle partners bij het ontwikkelen van een gezamenlijke strategie, en zorg dat er duidelijke afspraken komen over de manier (intensiteit) van samenwerken. (Uiteraard moet de voorgestelde samenwerkingsvorm wel door de strategische verantwoordelijken geaccordeerd of bijgesteld worden.) In feite wordt hier ook de basis gelegd voor een zogenaamd kennisplatform waar medewerkers van verschillende organisaties kennis kunnen delen en verrijken – kennis over het thema van de samenwerking.
- Let wel: voor het betrekken van burgers en vrijwilligersorganisaties is vaak extra inspanning nodig. Zij zijn actief in hun vrije tijd omdat zij zich betrokken voelen bij stad, buurt of bewoners. Het toegankelijk maken van informatie en het expliciteren van wederzijdse verwachtingen zijn van belang om vrijwilligersorganisaties duurzaam te betrekken.
- Bespreek 'hete hangijzers' al in een vroeg stadium met elkaar. Zeker als het gaat om integratie en diversiteit – en als migrantenorganisaties bij de samenwerking betrokken zijn – blijkt dat visies en benaderingswijzen uiteen kunnen lopen. Door gevoelige kwesties al meteen op tafel te leggen, is stagnatie van het samenwerkingsproces in een latere fase te voorkomen.
- Registreer de doelstellingen, te behalen resultaten en de beoogde samenwerkingsvorm expliciet in een door betrokken bestuurders te accorderen uitvoeringsplan. Stel het plan in gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid op: dat vormt een cruciale basis voor samenwerking.

Advies

Stel, u kiest op basis van onderzoek een specifieke aanpak voor bepaalde migrantengroepen: denk dan bij het inrichten van die aanpak al na over de inbedding daarvan, institutioneel c.q. beleidsmatig. De regisseur doet er goed aan gedurende het afgesproken samenwerkingstraject inbedding te bevorderen van activiteiten die het gewenste resultaat opleveren. Dat kan bijvoorbeeld door opgedane kennis en ervaringen te verspreiden, flexibele werkwijzen breder te introduceren en het personeelsbeleid te verbeteren. Soms is het nodig om geheel nieuwe of andere werkwijzen te incorporeren in bestaande organisatieroutines. Het spreekt voor zich dat er vaak extra inspanningen zijn vereist om dat te bereiken. *(Bron: Bellaart en Pehlivan, 2011)*

Overigens, de noodzaak van inbedding geldt niet alleen voor succesvolle activiteiten maar ook voor de mensen die het gewenste resultaat mede mogelijk maken. Bijvoorbeeld: uw gemeente of organisatie wil een bepaalde etnisch-culturele groep beter bereiken en neemt hiervoor iemand uit die doelgroep op projectbasis in dienst. Als die medewerker dan na afloop van het project weggaat (met al zijn kennis en contacten) begint uw afdeling of instelling weer bij nul. Neem zo iemand dus liever op in de organisatie en laat hem meedraaien in een vast team – dat levert zowel de projectmedewerker als de vaste medewerkers nieuwe kennis en een nieuw netwerk op.

Stap 2

Inrichten

Hoe komen we van een blauwdruk tot een effectieve keten?

Er ligt een geaccordeerd uitvoeringsplan voor de samenwerking. Logischerwijs is dan de volgende stap: het *inrichten* ervan.

- Ontwerp een blauwdruk: hoe moet het samenwerkingsverband er uit gaan zien? Voor welke vorm is gekozen, voor welke periode, welk resultaat moet het opleveren, welk budget is er toegewezen, en welke medewerkers van welke organisaties zijn bij het (keten)samenwerkingsproject betrokken?
- Geef de samenwerking op basis van de blauwdruk concreet gestalte en werk de inrichting van de ketensamenwerking zo gedetailleerd mogelijk uit. Het kan zijn dat de regisseur dit voor zijn rekening neemt. Het is ook mogelijk dat een beperkt aantal mensen een gedetailleerd voorstel ter bespreking uitwerkt. Veelal leert de ervaring bij (keten)samenwerkingstrajecten dat een implementatieplan een dynamisch document blijkt dat telkens bijstelling behoeft. Vrakking (1999) noemt implementeren niet voor niets “het feitelijk realiseren van vernieuwingen binnen een ‘weerbarstig’ veld”.
- Toets de (voorlopige) inrichting van de keten op effectiviteit en functionaliteit aan de hand van casusbesprekingen met de betrokken partners. Let wel: het toetsen van intensievere vormen van samenwerking vergt, door de grotere veranderingen, meer tijd en inzet dan het toetsen van basale verbanden. Wanneer men kiest voor integrale samenwerking worden interventies tussen de ketenpartners afgestemd – bijvoorbeeld in een casusoverleg over de aanpak van jeugdoverlast, een complex vraagstuk dat multidisciplinaire inspanning vereist. Er zijn veel organisaties en instanties die bijdragen aan het voorkómen en bestrijden van jeugdoverlast. De *effectiviteit* van hun inspanningen hangt echter af van de manier waarop zij samenwerken. Het is aan de gemeente om de vertegenwoordigers van de diverse partijen te inspireren tot gemeenschappelijke visievorming en adequate samenwerking. En van bestuurders, ambtenaren, jongerenwerkers, politie en andere betrokkenen wordt verlangd dat zij hun activiteiten doeltreffend op elkaar afstemmen, onder meer door casussen te bespreken. Dit geeft inzicht in de problemen en legt de basis voor een gezamenlijke oplossingsstrategie – noodzakelijk voor een succesvolle aanpak.

Ten slotte worden er op strategisch-bestuurlijk niveau besluiten genomen over het formaliseren en het beleidsmatig en operationeel borgen van de werkwijze (zie figuur 3 op pagina 35). Zo kunnen, door sommige procedures aan te passen, bepaalde nieuwe activiteiten of werkwijzen in het bestaande beleid van de verschillende organisaties worden opgenomen – óók nadat het (keten)samenwerkingsproject is afgerond. Te denken valt aan het groeiende actieve samenspel met burgers. Een voorbeeld hiervan, in het kader van jeugdoverlast, is de afspraak met (voormalige) hangjongeren dat zij zich inzetten voor leefbaarheidsprojecten in de woonomgeving.

Stap 3

Verrichten

Hoe zorgen we voor een duurzame wijze van samenwerken?

Zijn de nodige besluitvormingshobbels genomen? Er zit vaart in het traject. Dan dient de voorlaatste fase zich aan in stap 3: borging van de ketensamenwerking om tot een duurzame en overdraagbare werkwijze te komen.

- Voer de noodzakelijke structurele en procedurele organisatorische aanpassingen uit, bijvoorbeeld aan de werkplekken (loketten), informatiseringssystemen, handboeken en procesbeschrijvingen.
- Regel de nodige trainingen en opleidingen om medewerkers professioneel klaar te maken voor de nieuwe werksituatie.
- Ontwikkel een format voor een periodieke statusrapportage, die de resultaten van de samenwerking inzichtelijk maakt voor regisseur(s) en bestuurders. Zo'n rapportage bevat bijvoorbeeld gegevens over de hoeveelheid en ernst van behandelde gevallen, over de doorlooptijden van casussen en bijzonderheden binnen de samenwerking.



Stap 4

Evalueren

Wat is er (voorlopig) bereikt en hoe kan het (nog) beter?

Een citaat uit het Actieplan Weert – polarisatie en radicalisering 2008-2011: 'Projecten/activiteiten die succesvol verlopen en een positieve bijdrage leveren aan de toekomstvisie van Weert, worden na het jaar 2011 voortgezet. De projecten/activiteiten zijn of worden opgenomen in het bestaande gemeentelijke beleid, zoals het integratiebeleid, jeugdbeleid, antidiscriminatiebeleid, integraal veiligheidsbeleid en/of Wmo-beleid. Dit beleid (inclusief financiering) wordt ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.'

Hieruit mag blijken hoe belangrijk het is om adequaat en regelmatig de gang van zaken te evalueren: wat kan er verbeterd worden qua functionaliteit en doeltreffendheid?

- Denk aan de evaluatie van de resultaten en (gevolgen van) de implementatie, zoals de werkdruk voor operationele medewerkers, de kwaliteit van ondersteunende producten, de inrichting van een keteninformatievoorziening. Figuur 5 (pagina 48) kan als leidraad dienen bij de rapportage. In feite is die figuur een weergave van de (fictieve) hoofdprocessen met de bijbehorende activiteiten die tot het resultaat van de (keten)samenwerking leiden. Laten we het deelproces 'inrichten' als voorbeeld nemen. Hierin zijn de activiteiten, 'ontwerpen keten', 'ontwerpen instrumenten' en 'toetsen van casuïstiek' gedefinieerd. Als de regisseur resultaten rapporteert aan de 'verticale' leidinggevenden binnen de betrokken organisaties, kan hij aangeven in welk stadium het ontwikkelen van de (horizontale) samenwerkingsketen zich bevindt, hoeveel instrumenten er al ontwikkeld zijn en waarvoor, en hoeveel casussen er reeds behandeld zijn waarbij de instrumenten zijn getoetst. Wanneer dit voor alle processtappen en bijbehorende activiteiten gebeurt, geeft zo'n rapportage een goed inzicht.

Het rapporteren van de evaluatie is natuurlijk geen doel op zich, maar vooral een middel om de dialoog aan te gaan over zaken die extra aandacht verdienen. Het vooraf definiëren en formuleren van criteria in de vorm van deelprocessen en activiteiten, maakt de implementatie van de (keten)samenwerking doorgaans plezieriger en eenvoudiger. Immers, op basis daarvan is een transparante discussie te voeren: in welke activiteiten moet extra energie worden gestopt om het uiteindelijke resultaat te bereiken?



Literatuur

Azerki, A., Goedee, J. & Soeters, J. (2012) *The Formation Process of Antwerp's CO3 Chain*. Master Thesis Organization Studies. Tilburg University, the Netherlands.

Bellaart, H. & Pehlivan, A. (2011) *Diversiteitsaudit Jeugdzorg Provincie Utrecht 2009 – 2011. Een totaaloverzicht en samenvatting van de negen audits die zijn uitgevoerd bij de jeugdzorginstellingen in de provincie Utrecht in opdracht van het programma Utrechtse Jeugd Centraal*. Utrecht: FORUM – Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.

Bellaart, H. & Pehlivan, A. (2011) *Vragenlijst MultiCultiScoreCard - Diversiteitsaudit 2011. Een bewerking van de MultiCultiScoreCard ontwikkeld door Glenn Nuboer en Favzia Nasrullah*. Utrecht: FORUM – Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.

Bellaart, H. & Pehlivan, A. (2011) *Met één hand kun je niet klappen! Migrantenorganisaties en jeugdvoorzieningen werken samen aan toegankelijke hulp voor migrantengezinnen*. Utrecht: FORUM – Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.

Binnenlands Bestuur: *Gemeente moet regierol Wmo beter oppakken*. Eric de Kluis, 19 april 2012.

Council of Europe (1998) *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Straatsburg.

Diversiteitswijzer: check je project op diversiteit. MOVISIE – kennis en aanpak van sociale vraagstukken. USP bv, 2008.

Dongen, H.J. van., Laar, W.A.M. & Maas, A.J.J.A. (1996) *Een kwestie van verschil; conflicthantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie*. Delft: Eburon.

Donner, J.P.H. (2011) *Nota en aanbiedingsbrief: 'Integratie, binding en burgerschap'*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ermers, R., Goedee, J., Albrecht, M. & Jong, R. de (2010) *Werkboek Eergerelateerd geweld. Het organiseren van een lokale ketensamenwerking eergerelateerd geweld*. Den Haag: Boom Lemma.

FORUM (2010) *Verslag van de themabijeenkomst Lokaal & Integraal*. Utrecht: FORUM – Instituut voor Multiculturele Vraagstukken (www.forum.nl).

Gemeente Weert (2008) *Actieplan Weert weert polarisatie en radicalisering 2008-2011*. Actieplan ter versterking van de weerbaarheid en binding van personen/groepen aan de samenleving.

Goedee, J. & Entken, A.T.A. (2008) *(Ont)keten. Implementeren van werken in ketens*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Goedee, J. (2012) *Advies, Interventie en Evaluatie*. Universiteit van Tilburg.

Goedee, J. & Rijkers, A. (2009) *De Zwaarste Zorg De Kortste Weg*. Het Tijdschrift voor de Politie – jg.71/nr.6/09.

Hijmans van den Bergh, A. (FORUM) & Peen, M. (+Architecture) (2012) *Buurt in beweging – Handleiding voor een wijkatelier over gezonde leefomgeving*. Utrecht: FORUM – Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.

Kuijs, F., Goedee, J. & Soeters, J. (2012) *A qualitative research on chain computerization in Dutch municipalities*. Thesis Organization Studies. Tilburg University, the Netherlands.

MOVISIE & Vilans. *Vormen van participatie in de participatieladder*. Utrecht: MOVISIE (www.movisie.nl).

Netwerkboek Jeugdoverlast – een overzicht van de partijen en organisaties op het gebied van jeugdoverlast. Praktijktteam Jeugd & Overlast, Kennemerland, november 2010.

Pattje, W. & Potjens, A. (2011) *De volgende stap: handreiking voor de versterking van de regierol van centrumgemeenten bij de aanpak van huiselijk geweld*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Peeters, R. (2012) *Mainstreaming*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, in opdracht van FORUM – Instituut voor Multiculturele Vraagstukken. Utrecht: FORUM.

Regierol, gemeenten bij lokale veiligheid wettelijk vastgelegd: <http://www.openbareorderecht.nl/index.php/tag/regierol>; 19 oktober 2012.

Rovers, B. (2011) *Resultaten van Veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Den Bosch: BTVO.

Smolders, N., Goedee, J. & Soeters, J. (2012) *Competencies Needed to Orchestrate Chain Collaboration*. Thesis Organization Studies. Tilburg University, the Netherlands.

Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten: *Hoe krijg je en houd je diversiteit op de gemeentelijke agenda?* Den Haag, 2003.

Vrakking, W.J. (1999) *Implementatiemanagement. Ontwikkelingen en Ideeën*. Amsterdam: Holland Consulting Group.

Werkgroep Gemeenschappelijke Integratieagenda (2012) *Samen leven bindt verschillen – Integratie in (versnelde) transitie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



Colofon

Uitgave

FORUM – Instituut voor Multiculturele Vraagstukken
Postbus 201, 3500 AE Utrecht
www.forum.nl

FORUM vertaalt multiculturele vraagstukken in oplossingen. FORUM is een onafhankelijk kennisinstituut op het terrein van multiculturele vraagstukken vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat, sociale cohesie en gedeeld burgerschap. FORUM vergaart kennis op het brede terrein van integratie, stelt deze beschikbaar en zet de kennis om in toepasbare methoden en producten.

Auteurs

Eke Gerritsma (FORUM)
John Goedee (Inflecto / Universiteit van Tilburg)
Rekha Ramsaran (FORUM)

Tekstredactie

Frans van der Heijden

Fotografie omslag

Ger Loeffen – Hollandse Hoogte

Fotografie binnenwerk

Mladen Pikulic

Vormgeving

Anne Geesink (ontwerp Van Anne)

Drukwerk

Scan Laser

Utrecht, december 2012

ISBN 978 90 57 14177 5

NUR 805, 763



PAOO courant

Investeren in de toekomst
begint op de basisschool



