

De mate van **doorwerking**

Van strategische advisering in lokaal sociaal beleid



M.D.G.P. Schoemakers
Student Bestuurskunde 291475
Master Public Management
Erasmus Universiteit Rotterdam
Verschenen op 30 juli 2007

Voorwoord

Het rapport is geschreven in het kader van de Masterthesis Public Management aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

De totstandkoming van de onderzoeksopzet is trap gewijs ontstaan. Ik wist dat ik graag bij een gemeente stage wilde lopen. Door middel van een brainstorm met Dhr. Meijers bleek dat op dat moment een nieuwe wet in ontwikkeling was, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze nieuwe wet zou binnen de gemeente het een en ander veranderen, dit was een interessant gegeven. Voorts is de interesse voor het begrip doorwerking aangewakkerd door mijn docent. Het begrip doorwerking zelf is een uitdagend concept doordat er meerdere definities in de literatuur te vinden zijn. En juist doordat het begrip meerdere definities kent levert het een diffuus beeld op rondom het begrip. De achterliggende gedachte voor de keuze van het thema doorwerking was dat het een uitdaging vormde en daarnaast ook nog een relevant begrip is voor de discipline bestuurskunde. Met het thema en het onderwerp samen in het achterhoofd is er gezocht naar strategische advisering van adviesraden. Hierbij is er gezocht naar de advisering die vooraf ging aan de Wet maatschappelijke ontwikkeling. Toen deze adviezen gevonden waren was duidelijk dat het onderzoek betreffende doorwerking vorm kon worden gegeven.

Het rapport biedt een bijdrage aan het begrip doorwerking. Aan de hand van dit onderzoek zijn factoren "ontdekt" die de mate van doorwerking beïnvloeden op lokaal niveau. Daarnaast geeft het rapport ook een overzicht in verschillende definities van doorwerking. Aan de hand van deze verschillende definities is voorts een ladder ontwikkeld om de mate van doorwerking te kunnen meten.

Tot slot wil ik graag iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd bij de totstandkoming van dit rapport. Ten eerste wil ik mijn afstudeerbegeleider Dhr. Homburg bedanken voor de aansporing tot dit onderzoek, daarnaast voor zijn begeleiding en vooral voor zijn geduld. Ten tweede wil ik mijn tweede lezer Dhr. D. de Kool bedanken voor zijn feedback. Ten derde wil ik Dhr. Meijers bedanken voor de vruchtbare brainstorm. Ten vierde wil ik alle respondenten van de dienst SoZaWe van gemeente Rotterdam bedanken voor hun bijdrage die ze hebben geleverd aan mijn scriptie, met in het bijzonder Mevr. Van den Hoek. En tot slot wil ik Mevr. Mootz van de Raad van Maatschappelijke Ontwikkeling en Dhr. Van Hasselt van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg bedanken voor het oriënterende gesprek.

Inhoudsopgave

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1	Aanleiding probleemformulering	1
1.2	Onderzoeksontwerp.....	2
1.3	Type onderzoek.....	2
1.4	Methode van onderzoek.....	3
1.5	Werkwijze	4
1.6	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.....	5
1.7	Leeswijzer	6

Hoofdstuk 2 Beschrijving Adviezen (empirie)

2.1	RMO en RVZ als kennisleveranciers.....	7
2.1.1	De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).....	7
2.1.2	De Raad voor Volksgezondheid en Zorg.....	7
2.1.3	Achtergrond gekozen adviezen.....	8
2.1.4	Conclusie	9
2.2	Bevrijdende kaders.....	9
2.2.1	Aanleiding	10
2.2.2	Kaderstelling	10
2.2.3	Horizontalisering	10
2.3	De handicap van de samenleving	11
2.3.1	Aanleiding	11
2.3.2	Hoofdlijn 1: Geef ruimte aan differentiatie	11
2.3.3	Hoofdlijn 2: Investeer aan ervaringskennis en in een wetenschappelijke pijler	11
2.3.4	Hoofdlijn 3: Richt een beleidsimpuls op de toekomst.....	12
2.4	Samen leven in de Samenleving; advies RVZ.....	12
2.4.1	Aanleiding	13
2.4.2	Aanbevelingen aan minister	13
2.4.3	De rol van de cliënt en zijn systeem.....	13
2.4.4	De rol van aanbieders.....	14
2.4.5	De rol van de overheid en zorgverzekeraars.....	14
2.5	Conclusie advisering	14
2.5.1	Bevrijdende kaders	15
2.5.2	De handicap van de samenleving.....	15
2.5.3	Samenleven in de samenleving.....	16
2.6	Koppeling van de concepten en aanbevelingen aan het ouderen beleid	17
2.7	Het ouderenbeleid van Rotterdam.....	17
2.7.1	Evaluatie ouderenbeleid 2001-2004.....	17
2.7.2	Actiepunten actieprogramma maart 2006 (Ouderenbeleid)	18
2.7.2.1	Bestrijden en voorkomen sociaal isolement (ad1).....	18
2.7.2.2	Uitvoeren armoedebeleid gericht op ouderen (ad2).....	18
2.7.2.3	Versterken van de mantelzorgondersteuning (ad3).....	19
2.7.2.4	Specifieke aandacht voor allochtone ouderen (ad4).....	20
2.7.2.5	Stadsbrede basisvoorzieningen voor ouderen.....	20
2.7.3	De ambities samengevat.....	21
2.8	Kort samengevat	21

Hoofdstuk 3 Doorwerking

3.1	Definities doorwerking	23
3.1.1	Definities doorwerking	23
3.1.2	De laatste vier definities van doorwerking	24
3.1.2.1	Toevoeging en uitleg van de definitie van Bekkers, Fenger, Homburg en Putters.....	24
3.1.2.2	Toevoeging en uitleg van de definitie van Herweijer, Hummels en Van Lohuizen.....	24
3.1.2.3	Toevoeging en uitleg van de definitie van Mastop en Faludi.....	25
3.1.2.4	Toevoeging en uitleg van de definitie van Knott en Wildavsky	26
3.1.3	Kort samenvattend het gebruik van de verschillende definities.....	27
3.2	Overige literatuur betreffende de doorwerking.....	27
3.2.1	Het begin van de doorwerking c.q. verspreiding.....	27
3.2.2	De ontwikkeling van doorwerking.....	28
3.2.3	Openbaarbestuur en de oplossing voor problemen.....	29
3.2.4	Krachten die een rol spelen bij de implementatie van sociaal beleid.....	30
3.2.5	Positionering begrip doorwerking	30
3.3	Operationalisering van doorwerking	30
3.3.1	3 problemen bij operationalisering vorm	31
3.3.2	De oplossing voor de problemen.....	31
3.3.3	Operationalisering verloop	32
3.3.3.1	Koppeling definitie Herweijer e.a. aan Mastop en Faludi.....	33
3.3.3.2	Samenvatting koppeling	34
3.3.3.3	Koppeling ladder Knott en Wildavsky; (Havelock).....	34
3.3.3.4	De samengestelde ladder.....	37
3.3.4	Operationalisering van de vormen aan het verloop	38
3.3.4.1	Vormen van doorwerking met bijbehorende vragen.....	38
3.3.4.2	Analyse per trede.....	38
3.3.4.3	Conclusie doorwerkingstrap en de vormen.....	40
3.3.5	Toetsing van de concepten.....	42
3.4	Conclusie.....	43
3.4.1	Beantwoording deelvraag 3.....	43
3.4.2	Werkwijze analyse.....	44

Hoofdstuk 4 Analyse

4.1	Instrumentele doorwerking.....	46
4.1.1	Instrumentele doorwerking advies "Bevrijdende Kaders".....	46
4.1.2	Instrumentele doorwerking advies "De handicap van de samenleving".....	47
4.1.3	Instrumentele doorwerking advies "Samenleven in de samenleving".....	48
4.2	Conceptuele doorwerking.....	50
4.2.1	Conceptuele doorwerking advies "Bevrijdende Kaders".....	50
4.2.2	Conceptuele doorwerking advies "De handicap van de samenleving".....	51
4.2.3	Conceptuele doorwerking advies "Samenleven in de samenleving".....	53
4.3	Agenderende doorwerking.....	55
4.3.1	Agenderende doorwerking advies "Bevrijdende kaders".....	55
4.3.2	Agenderende doorwerking advies "De handicap van de samenleving".....	56
4.3.3	Agenderende doorwerking advies "Samenleven in de samenleving".....	56
4.3.4	Conclusie agenderende doorwerking.....	56
4.4	Politiek-strategische doorwerking.....	56
4.5	Analyse mate van doorwerking	57
4.5.1	De mate van doorwerking "Bevrijdende kaders".....	57
4.5.2	De mate van doorwerking "De handicap van de samenleving".....	58
4.5.3	De mate van doorwerking "Samenleven in de samenleving".....	59
4.5.4	Samenvattend.....	60
4.6	Verklaring betreffende doorwerking adviezen in ouderenbeleid.....	61
4.6.1	Verklaring voor de instrumentele en conceptuele doorwerking.....	61
4.6.2	Verklaring mate agenderende doorwerking.....	63
4.6.3	Verklaring politiekstrategische doorwerking.....	63
4.6.4	Verklaring voor aanpassing ladder.....	64
4.6.5	Conclusie mate van doorwerking.....	66

Hoofdstuk 5	Conclusies	
5.1	Inleiding.....	68
5.2	Beantwoording deelvragen.....	68
5.3	Beantwoording vraagstelling.....	68
5.4	Reflectie	69
5.5	Aanbeveling voor adviesraden en kennisgebruikers.....	70
5.6	Verder onderzoek.....	71

Nabeschuwing	72
---------------------	-----------

Literatuurlijst	73
------------------------	-----------

Bijlage 1	Connecties van de adviezen	75
------------------	-----------------------------------	-----------

Bijlage 2	Gehanteerde stellingen	78
------------------	-------------------------------	-----------

Bijlage 3	Uitwerkingen analyse	81
------------------	-----------------------------	-----------

Index schema's

<u>Schema 1: Samenvatting hoofdstuk 2</u>	
<u>Schema 2: Overzicht focus van auteurs (doorwerking)</u>	
<u>Schema 3: Samenvatting analyse nieuwe doorwerkingladder</u>	
<u>Schema 4: Weergave samengestelde doorwerkingladder</u>	
<u>Schema 5: Weergave analyse model (doorwerkingtrap)</u>	
<u>Schema 6: Samenvatting analyse instrumentele doorwerking Bevrijdende Kaders (1)</u>	
<u>Schema 7: Samenvatting analyse instrumentele doorwerking Bevrijdende kaders (2)</u>	
<u>Schema 8: Samenvatting analyse instrumentele doorwerking De handicap van de samenleving (1)</u>	
<u>Schema 9: Samenvatting analyse instrumentele doorwerking De handicap van de samenleving (2)</u>	
<u>Schema 10: samenvatting analyse instrumentele doorwerking Samenleven in de samenleving (1)</u>	
<u>Schema 11: Samenvatting analyse instrumentele doorwerking Samenleven in de samenleving (2)</u>	
<u>Schema 12: Samenvatting analyse instrumentele doorwerking Samenleven in de samenleving (3)</u>	
<u>Schema 13: Samenvatting analyse conceptuele doorwerking Bevrijdende kader (1)</u>	
<u>Schema 14: Samenvatting analyse conceptuele doorwerking Bevrijdende kader (2)</u>	
<u>Schema 15: Samenvatting analyse conceptuele doorwerking De handicap van de samenleving (1)</u>	
<u>Schema 16: Samenvatting analyse conceptuele doorwerking De handicap van de samenleving (2)</u>	
<u>Schema 17: Samenvatting analyse conceptuele doorwerking samenleven in de samenleving (3)</u>	
<u>Schema 18: Samenvatting analyse conceptuele doorwerking samenleven in de samenleving (3)</u>	
<u>Schema 19: Samenvatting analyse conceptuele doorwerking samenleven in de samenleving (3)</u>	
<u>Schema 20: De mate van doorwerking gedachtegoed Bevrijdende kaders</u>	
<u>Schema 21: De mate van doorwerking advies Bevrijdende kaders</u>	
<u>Schema 22: De mate van doorwerking gedachtegoed De handicap van de samenleving</u>	
<u>Schema 23: De mate van doorwerking gedachtegoed Samenleven in de samenleving</u>	
<u>Schema 24: Samenvatting analyse mate van doorwerking</u>	
<u>Schema 25: Aangepaste Doorwerkingladder</u>	

Samenvatting

In deze rapportage wordt de mate van doorwerking van strategische beleidsadvisering bepaald. Het betreft een drietal adviezen, te weten: "Bevrijdende Kaders", "De handicap van de samenleving" en "samenleven in de samenleving". De adviezen zijn afkomstig van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ), dit zijn strategische adviesraden van het Rijk.

De drie bovenstaande adviezen en het ouderenbeleid worden ieder beschreven in hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk bestaat uit het empirische gedeelte. Het begrip doorwerking wordt in het derde hoofdstuk nader uitgelicht. In deze rapportage is gekozen voor de definitie van doorwerking die door Bekkers, Fenger, Homburg en Putters is geformuleerd. Zij formuleren doorwerking "als de effecten die optreden ten gevolge van de door adviesraden uitgebrachte adviezen"¹. Door deze onderscheiding in effecten te maken presenteren de auteurs de vier verschillende vormen van doorwerking; instrumentele doorwerking;² conceptuele doorwerking; agenderende doorwerking en politiek-strategische doorwerking.

Voor het meten van de mate is in hoofdstuk 3 een doorwerkingladder ontwikkeld om de mate van het gedachtegoed te meten. De mate van doorwerking van het gedachtegoed uit de advisering wordt bepaald aan de hand van de instrumentele doorwerking en conceptuele doorwerking. De agenderende doorwerking is hierbij bepalend of er over doorwerking van advisering gesproken worden. Indien dit niet het geval is dat is er ook geen sprake van doorwerking en geeft de ontwikkelde doorwerkingladder een indicatie over de mate waarin het gedachtegoed uit de adviezen "leeft" binnen de dienst SoZaWe van gemeente Rotterdam. De analyse hiervan vindt plaats in hoofdstuk 4, tevens wordt in dit hoofdstuk een verklaring gegeven voor de aangetoonde mate van doorwerking. Aan de hand van deze verklaring zijn de volgende factoren boven water gekomen:

1. Het abstractie niveau van het advies

- meerdere manieren te interpreteren
- "vaag" of onduidelijk
- te breed geformuleerd
- het gemis van duidelijk gedefinieerde criteria
- vaardigheden van de beleidsmaker

2. De mate van contextwerking

- de behoefte
- organisationele capaciteit

3. De mate van het intersectorale karakter van het advies

- toepasbaarheid binnen één beleidsdomein

4. De drukte van "de waan van alledag" binnen de lokale praktijk

5. De heersende cultuur binnen de gemeente

6. De zienswijze van het zittende college

Naast de gevonden factoren is uit het onderzoek naar voren gekomen dat een rolverschuiving in de samenleving bij de politiek-strategische doorwerking een langere doorwerkingstijd kent doordat een dergelijke sociale verandering ook om een mentaliteitsverandering bij ambtenaren vraagt.

¹ Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadvisering. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 6

² Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadvisering. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 24

1. Inleiding

De inleiding begint met de aanleiding tot de probleemformulering. Vervolgens zal onderzoeksontwerp omschreven worden waarin tevens de doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek worden verwoord. Dan worden de volgende onderdelen van het plan van aanpak beschreven; het type onderzoek, de methode van onderzoek, de beoogde werkwijze en de onderzoeksbenadering. Ook zal de maatschappelijk wetenschappelijke relevantie nader worden verwoord. Het hoofdstuk zal worden afgesloten door middel van een leeswijzer van het rapport.

1.1 Aanleiding probleemformulering

In Nederland bestaat een lange traditie van beleidsadvisering. De basis voor het Nederlandse adviesstelsel is gelegd in 1922. Sinds 1922 zijn er verschillende onderzoeken geweest over het functioneren van het adviesstelsel. Het adviesstelsel is en wordt herhaaldelijk ter discussie gesteld. De kernvraag is steeds: wat is de doorwerking van adviezen en welke meerwaarde hebben de adviezen? Cruciaal in de discussie rondom de positie en de profilering van Adviesraden is de vraag naar de toegevoegde waarde van de adviezen. Concreet gaat het over de vraag wat de bijdrage is van de strategische adviezen en welke doorwerking ze kennen.³ Maar ook in vergelijking met bijvoorbeeld Verenigde Staten, kan gesteld worden dat er in Nederland sprake is van onderbenutting van onderzoeksresultaten.⁴ De grote getalen adviesraden geven al aan dat er veel kennis in Nederland aanwezig is, maar dat de doorwerking van de adviezen vaak onvoldoende is. Daarnaast is gebleken dat de kennisproductie op middellang en lange termijn ook matig wordt gevonden⁵. Het betreft een vraagstuk over beleidsadvisering. Het vraagstuk dat in deze rapportage verklaard zal worden betreft de doorwerking van strategische beleidsadvisering in de lokale praktijk.

Het adviesstelsel kende gedurende de periode 1997-2000 23 vaste adviescolleges. De vaste (permanente) adviescolleges zijn bij wet voor onbepaalde tijd ingesteld. Hierbij wordt er onderscheid gemaakt tussen adviescolleges die zich richten op de brede, strategische advisering en de technisch-specialistische adviescolleges die zich richten op een beperkter beleidsterrein. De strategische adviescolleges zijn te typeren als brede adviescolleges, gericht op strategische advisering en hebben tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de hoofdlijnen van beleid op de lange en middellange termijn.⁶ De gekozen adviezen in dit onderzoek zijn afkomstig van twee permanente strategische adviesraden, namelijk: de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).

Het betreft in dit onderzoek een drietal adviezen; (1) Bevrijdende kaders, (2) De handicap van de samenleving, en (3) Samenleven in de samenleving. Waarvan de eerste twee adviezen door de RMO zijn geformuleerd en de derde door de RVZ. De keuze om voor deze adviezen te kiezen kwam voort uit interesse in de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning. Het gedachtegoed uit de adviezen hebben grote raakvlakken met het Wmo gedachtegoed. Aan de hand van een tweetal interviews met de medewerkers van de adviesraden is vastgesteld dat de adviezen een agenderende functie beoogde betreffende het Wmo gedachtegoed. De nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) is op 14 februari 2006 door de Tweede Kamer goedgekeurd en op 27 juni 2006 in de eerste kamer aangenomen. De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2007. De goedkeuring van de Wmo bood een mooie gelegenheid om het onderzoek te starten binnen de lokale overheid.

Er is gesolliciteerd bij een viertal gemeenten; Kerkrade, Heerlen, Den Haag en Rotterdam. De twee eerste opties zijn "kleine" gemeenten waarbij de bevolkingspopulatie een sterke vergrijzing kent. De twee laatste opties zijn twee grote steden waarbij de achterliggende gedachte voor de sollicitatie was

³ Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadvisering. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 4

⁴ Korsten A.F.A (1983) Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid. Amsterdam: Uitgeverij Kobra: 2

⁵ Brief aan Kamer, kenmerk: 2006-0000159641 (<http://www.minvws.nl/kamerstukken/staf/2006/vws-adviesstructuur.asp>)

⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) De staat van advies: Eerste verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk (1997-2000). Den Haag: Drukkerij De Bink bv. Leiden: 16

dat de grote steden koplopers zijn van de stedelijke vernieuwing en dat het Wmo-beleid al mogelijk ontwikkeld is. Uiteindelijk is het onderzoeksdomein het ouderenbeleid van de dienst SoZaWe van de gemeente Rotterdam geworden. De drie overige gemeenten hadden aangegeven dat er om praktische redenen geen mogelijkheden aanwezig waren voor een stagiaire. Waarom er juist voor deze dienst en het ouderenbeleid is gekozen zal duidelijk worden gemaakt in de paragrafen 1.4 en 1.5.

Doordat er onderzoek wordt verricht binnen de lokale overheid kan getoetst worden in hoeverre (in welke mate) de concepten en aanbevelingen van de adviezen “leven” binnen de dienst SoZaWe van de gemeente Rotterdam. Op deze manier kan er zo doelgericht mogelijk onderzocht worden in hoeverre de genoemde strategische adviezen daadwerkelijk doorwerking hebben gevonden in de praktijk van de lokale overheid en aan welke factoren dit heeft gelegen. Het achterliggende doel is om die factoren die de mate van doorwerking beïnvloeden op het lokale niveau te achterhalen. De factoren bieden verklaringen over de doorwerking (wat betreft strategische beleidsadvisering in de lokale praktijk).

1.2 Onderzoeksontwerp

Doorwerking is een zeer complex begrip. Er is al enige literatuur beschikbaar betreffende de mogelijke factoren die de mate van doorwerking kunnen beïnvloeden (zie hoofdstuk 3). In dit onderzoek wordt gezocht naar die factoren die van invloed zijn op de mate van doorwerking op lokaal niveau, kortom de doorwerking van advisering in de lokale praktijk. De verklaring wordt gezocht in de aanwezige literatuur over doorwerking en in de praktijk binnen de dienst SoZaWe van gemeente Rotterdam.

Om het onderzoek in goede banen te leiden is voor de volgende vraagstelling gekozen:

Wat is de mate van doorwerking van de gekozen advisering in het ouderenbeleid van de gemeente Rotterdam en hoe is dit te verklaren?

Om de centrale vraagstelling op een juiste manier te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe luiden de belangrijkste concepten en aanbevelingen van de gekozen adviezen?
2. Hoe ziet het ouderenbeleid van gemeente Rotterdam eruit?
3. Wat is doorwerking, wanneer is er sprake van doorwerking en welke vormen van doorwerking kunnen er voorkomen?
4. In welke mate vindt er doorwerking in de praktijk plaats en hoe kan deze worden verklaard?
5. Welke conclusies kunnen aan het verschijnsel doorwerking verbonden worden?

1.3 Type onderzoek

Het type onderzoek is afhankelijk van het doel dat het nastreeft. Het doel van fundamenteel onderzoek is het ontwikkelen en toetsen van theorieën voor de oplossing van het kennis probleem. Het doel van praktijkgericht onderzoek is het doen van onderzoek voor de ontwikkeling, de uitvoering en de evaluatie van oplossingen voor praktijk problemen.⁷ Het primaire doel van het onderzoek valt binnen het type fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, het doel van dit soort onderzoek is kennisvermeerdering. In dit onderzoek zal er gezocht worden naar die factoren die de mate van doorwerking op lokaal niveau beïnvloeden, waardoor het gericht is op kennisvermeerdering. Wetenschappelijke normen zijn bij dit soort onderzoek de richtinggevende spelregels.⁸ Het secundaire doel van het onderzoek valt (deels) meer binnen de normen van praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek. Met het oog op het primaire doel zal er gebruik gemaakt worden van de empirische cyclus en niet de regulatieve cyclus.

Daarnaast kan er onderscheid gemaakt worden tussen explorerend en toetsend onderzoek. Als er nog veel kennis ontbreekt, en er nog geen goede en volledige theorie bestaat wordt het een explorerend onderzoek. Dit beslaat de eerste fasen van de cyclus tot en met de formulering van een theorie. Als er wel de nodige kennis aanwezig is, samengevat in een volledige theorie, maar waar men

⁷ Hart, H. 't, Boeije H. en Hox J. (2005) Onderzoeksmethoden. Amsterdam: Boom onderwijs: 71

⁸ Hart, H. 't, Boeije H. en Hox J. (2005) Onderzoeksmethoden. Amsterdam: Boom onderwijs: 72

niet zeker weet of deze wel waar is wordt toetsend onderzoek genoemd. Dit onderzoek omvat de laatste fasen van de cyclus, van theorie tot en met evaluatie.

De bedoeling is een bijdrage te leveren aan het kennisprobleem door die factoren die van invloed zijn op de mate van doorwerking van advisering op lokaal niveau te "ontdekken". Door de aanwezigheid van de theorie kan gesteld worden dat er sprake is van een toetsend onderzoek. Maar doordat er toch sprake is van een kennisprobleem kan ook vastgesteld worden dat het onderzoek zowel toetsend als explorerend is. In dit onderzoek gaat het om een verklaringsvraagstuk, het zoeken naar een verklaring wordt ook wel exploreren genoemd. Verklarende vraagstellingen kunnen zowel in fundamenteel als praktijkgerichte wetenschappelijke onderzoeken voorkomen. Ook kan kwalitatief als kwantitatief onderzoek voorkomen.⁹

1.4 Methode van onderzoek

Het onderzoek zal verklarend van aard zijn. Het onderzoek dient uit te monden in verklarende factoren die de mate van doorwerking van het advies beïnvloeden. De kernvraag van het onderzoek is de vraag wat er gebeurt met de advisering in het openbaar bestuur. In het onderzoek zal gebuikt gemaakt worden van de empirische cyclus. De bekendste beschrijving van de empirische cyclus is in Nederland die van De Groot (1971). Hij onderscheidde de volgende fasen: observatie, inductie, deductie, toetsing en evaluatie. De cyclus is een weergave van de ontwikkeling tot de beoordeling van een gehele theorie.¹⁰ De onderdelen van de cyclus worden hieronder kort weergegeven.

Fase 1 Observatie → Er is sprake van een kennisprobleem.

Het kennisprobleem binnen dit onderzoek is de vraag welke factoren de mate van doorwerking op lokaal niveau beïnvloeden. Het kennisprobleem vormt het uitgangspunt voor fundamenteel wetenschappelijk onderzoek.¹¹

In dit geval komt de interesse voor dit probleem voort uit bestuurskundig ooghoek. Advisering is zeer belangrijk met het oog op beleid, maar hoe is het dan mogelijk dat deze kennis niet altijd doorwerking vindt in de praktijk? Daarnaast is verschijnsel tevens een politiek punt geworden waardoor het een actueel verschijnsel is.

Het onderzoek dient uit te monden in die factoren die van invloed zijn op de mate van doorwerking op lokaal niveau. Doordat er inzicht is verkregen over de factoren die de mate van doorwerking beïnvloeden kan de doorwerking van advisering in de toekomst bevorderd worden. Hierdoor kan er zorgvuldiger met kennis worden omgegaan en kan praktisch gezien kennis een betere doorwerking krijgen in de lokale praktijk.

Fase 2 Inductie → veronderstellingen / hypothesen

Op deze plaats in de empirische cyclus spreekt men van een veronderstelling of exploratieve hypothese omdat er nog gezocht wordt naar een verklaring en een theorie. De inductie van ideeën en veronderstellingen betekent het begin van het zoeken naar een interpretatie of een verklaring die deel uit maakt van een theorie. In dit onderzoek wordt er slechts gezocht naar verklaringen. De veronderstellingen zijn hierbij vaak gedachte sprongen naar een veel algemener abstracter niveau.¹²

De verklaringen worden gezocht in al bestaande theorieën over doorwerking. Daarnaast wordt er ook gezocht naar verklaringen aan de hand van de praktijkkennis die is opgedaan tijdens de stage. De praktijkkennis is vergaard tijdens het houden van interviews en door participatie in het wekelijkse Wmo overleg.

Fase 3 Deductie van hypothesen

Het doel van een theorie is een verklaring geven voor de verschijnselen die empirisch zijn vastgesteld. Verklaar is het geven van een oorzaak voor een verschijnsel. Een hypothese of voorspelling is een uitspraak over bepaalde feiten of gebeurtenissen die men verwacht aan te treffen in onderzoek. Een hypothese of voorspelling wordt niet alleen logisch afgeleid uit de algemene uitspraken van een

⁹ Hart, H. 't, Boeije H. en Hox J. (2005) Onderzoeksmethoden. Amsterdam: Boom onderwijs: 109

¹⁰ Hart, H. 't, Boeije H. en Hox J. (2005) Onderzoeksmethoden. Amsterdam: Boom onderwijs: 73

¹¹ Hart, H. 't, Boeije H. en Hox J. (2005) Onderzoeksmethoden. Amsterdam: Boom onderwijs: 74

¹² Hart, H. 't, Boeije H. en Hox J. (2005) Onderzoeksmethoden. Amsterdam: Boom onderwijs: 74-78

theorie, maar zij bevat ook allerlei praktische aannamen die te maken hebben met de uitvoering van het onderzoek.¹³

In dit onderzoek is er niet gekozen voor het gebruik van hypothesen maar voor het gebruik van stellingen. De stellingen zijn geformuleerd aan de hand van de belangrijkste concepten en aanbevelingen uit de adviezen. Het taalgebruik is niet veranderd of verduidelijkt. Hierbij heeft er dus geen vertaling plaatsgevonden zodat er niet gesproken kan worden over een gefaciliteerd onderzoeksproces door de onderzoeker tijdens dit onderzoek. Voor het gebruik van stellingen is gekozen omdat tijdens de stage bleek dat de gekozen adviezen onbekend waren binnen het onderzoeksdomein. Waardoor er een "oplossing" gezocht diende te worden over de toetsing van het gedachtegoed. De oplossing in dit onderzoek was dat de gekozen respondenten bekend gemaakt zullen worden met het gedachtegoed aan de hand van stellingen. Om praktische redenen was er geen andere mogelijkheid om de respondenten bekend te maken met het gedachtegoed.

Fase 4 Toetsing

Hypothesen worden gezien als belangrijke beoordelingscriteria voor de theorieën waaruit zij zijn afgeleid. Toetsing van hypothesen vindt plaats door analyse van de empirische gegevens. De verzamelde empirische gegevens worden vervolgens getoetst aan de hand van de opgestelde hypothesen. Als de uitkomst van de analyse niet strijdig is met de hypothesen maar deze juiste (verifieert) wordt de hypothesen bevestigd.¹⁴

De stellingen fungeren hier eveneens als beoordelingscriteria om doorwerking te kunnen vaststellen. De toetsing vindt plaats aan de hand van stellingen. Hierbij zijn er meerdere antwoordmogelijkheden, aan de hand van de gegeven antwoorden kunnen de stellingen vervolgens op de doorwerkingladder gezet om de "mate van doorwerking" te kunnen vaststellen. Vervolgens worden de bevindingen terug gekoppeld aan het theoretisch kader en vindt er een analyse plaats waar er gezocht wordt naar de verklaring voor de mate van doorwerking.

Fase 5 Evaluatie

In de eindevaluatie wordt de vraag beantwoord of het onderzoek het kennisprobleem is opgelost.

1.5 Werkwijze

Wat betreft de methode van onderzoek kan gesteld worden dat er sprake is van een enkelvoudige case studie. De adviezen worden in de dienst SoZaWe van de gemeente Rotterdam getoetst, het betreft hier de afdeling beleid en strategie. Bij de sollicitatie is voor deze dienst gekozen omdat dit de beleidsafdeling is waar het Wmo-beleid (in eerste instantie) is opgepakt en waar ook de "Wmo-ambtenaar" dienstbaar is voor de gemeente. De achterliggende gedachte bij deze sollicitatie was echter dat de adviezen wel bekend zouden zijn omdat deze grote raakvlakken hebben met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dit met het oog op de invoering van de Wet (per ingang van januari 2007) was de optie aanwezig dat ook een Wmo-beleid aanwezig zou zijn gezien het feit dat grote steden "koplopers" zijn bij stedelijke vernieuwing. Maar door de afwezigheid van het Wmo-beleid is er gekozen voor het beleid dat het dichtst op de doelgroep van de advisering is gebaseerd. Hierdoor gaat het om de doorwerking van drie gekozen adviezen in het ouderenbeleid. Voor een meer gedetailleerde uitwerking over het "keuze proces" wordt hierbij verwezen naar bijlage 1.

Daarnaast kan er hier ook gesproken worden over veldonderzoek in de vorm van participerende observatie waarbij dit binnen de organisatie bekend is, dit zal in de vorm van een stage worden doorlopen.¹⁵ Dit betreft het wekelijkse Wmo overleg. Verder is er meegeholpen aan het organiseren van een conferentie waarbij het doel was om partijen die betrokken zijn bij de Wmo samen te laten netwerken, waarbij het achterliggende doel was samenwerking tussen verschillende aanbieders bewerkstelligen. Het doel komt overeen met een van de concepten uit de adviezen. Dit waren toen ook de werkzaamheden binnen de gemeente op dat moment.

¹³ Hart, H. 't, Boeije H. en Hox J. (2005) Onderzoeksmethoden. Amsterdam: Boom onderwijs:79

¹⁴ Hart, H. 't, Boeije H. en Hox J. (2005) Onderzoeksmethoden. Amsterdam: Boom onderwijs: 80

¹⁵ Zee, F. van der (2004). Kennisverwerving in de empirische wetenschappen: de methodologie van wetenschappelijk onderzoek. Grondingen: BMOOO

Het onderzoek omvat diverse manieren van onderzoek. Dit wordt veroorzaakt doordat er verschillende vormen van doorwerking in het onderzoek betrokken worden. Zo zal er in het onderzoek gebruik worden gemaakt van de methode desk research¹⁶. Hierbij kan verschillende soorten data materiaal worden onderscheiden. Zo valt het ouderenbeleid onder de analyse van ambtelijk statistisch materiaal: dit wordt gedaan om de instrumentele doorwerking te kunnen vaststellen, hierbij hoort eveneens de beschrijving van de belangrijkste concepten en aanbevelingen omdat deze samen de empirie vormen. Verder worden gegevens uit het BDS systeem gebruikt om de agenderende doorwerking vast te stellen. En tot slot valt ook het literatuuronderzoek binnen de term desk research. Bij literatuuronderzoek kan gedacht worden aan de wetenschappelijke boeken en artikelen uit de universiteitsbibliotheek.

De toetsing van de vormen conceptuele en politiek-strategische doorwerking zal door middel van interviews worden verricht. Hierbij worden de belangrijkste concepten en aanbevelingen per advies getoetst door middel van een interview dat bestaat uit stellingen die zijn opgesteld aan de hand van hoofdstuk 2. De conceptuele en politiek-strategische doorwerking wordt bij een zevental respondenten (beleidsmedewerkers) getoetst.

Triangulatie kan in alle fasen van het onderzoek plaatsvinden. Het begrip triangulatie betekent het gebruik van meerdere methoden of technieken om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken.¹⁷ Zo is er binnen dit onderzoek ook sprake van triangulatie, er wordt zowel gebruik gemaakt van ondervragingen als ook een participerende waarneming als wel een inhoudsanalyse.

Er is voor een kwalitatief onderzoek is gekozen in de vorm van een interview omdat er slechts een beperkt aantal actoren ondervraagd worden. Daarnaast is kwalitatief onderzoek doelgericht hetgeen wenselijk is binnen dit onderzoek. Kwalitatief onderzoek wordt mogelijk gemaakt doordat de onderzoeker zich van tevoren grondig heeft verdiept in de materie en kennis heeft van het onderzoeksveld waar de respondent deel van uit maakt.¹⁸

Hiertoe behoren het beschrijvende gedeelte van de drie adviezen die in het onderzoek een rol zullen spelen. De theoretische zoekrichting is hierbij de verschillende definities die er over doorwerking in de literatuur aanwezig is, dit gedeelte zal door middel van een theoretisch kader nader worden bekeken (hoofdstuk 3).

Verder staat binnen deze methodologie de empirisch analytisch benadering centraal, deze benaderingswijze is nauw verbonden aan een verklarende probleemstelling, hetgeen binnen deze studie het geval is. Het causale verklaringsmodel staat binnen de empirisch analytische benadering centraal. Dit houdt in dat oorzaak aan het gevolg vooraf gaat en dat oorzaak en gevolg nauw met elkaar zijn verbonden en dat mogelijke interveniërende of doorkruisende variabelen in het onderzoeksontwerp onder controle zijn.¹⁹ Duidelijk is dat het hier om een empirische beleidsanalyse gaat. Deze variant richt zich in het bijzonder op de vraag welke omgevingsvariabelen van invloed zijn op het overheidsbeleid.²⁰ Vertaald naar dit onderzoek betreft het een analyse die gericht is op de vraag welke factoren de mate van doorwerking in het lokale openbaar bestuur beïnvloeden.

1.6 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Zeer veel onderzoek op sociaal-wetenschappelijk gebied is gedeeltelijk te karakteriseren als fundamenteel wetenschappelijk en gedeeltelijk als praktijkgericht wetenschappelijk. Ook zijn vaak de resultaten van het fundamenteel wetenschappelijke onderzoek van belang voor de oplossing van praktische problemen, in dit geval spreken we van maatschappelijke relevantie.²¹

Op wetenschappelijk gebied zal het onderzoek een actieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de discipline bestuurskunde. In de bestuurskunde worden vraagstukken behandeld die betrekking hebben op het openbaar bestuur. Daarnaast dient er binnen de bestuurskunde een voortrekkers rol te worden vervuld bij het blootleggen van actuele problemen binnen het openbaar bestuur. Doorwerking

¹⁶ Swanborn, P.G. (1987). Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Meppel: Boom: 209

¹⁷ Hakvoort, J.L.M. (1995). Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek. Delft: Eburon: 131

¹⁸ Hart, H. 't, Boeije H. en Hox J. (2005) Onderzoeksmethoden. Amsterdam: Boom onderwijs :137

¹⁹ Hakvoort, J.L.M. (1995). Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek. Delft: Eburon

²⁰ Ringeling, A.B. (1983) De instrumenten van het beleid. Alphen aan den Rijn: Samson: 15

²¹ Hart, H. 't, Boeije H. en Hox J. (2005) Onderzoeksmethoden. Amsterdam: Boom onderwijs :106-107

is een van de actuele problemen binnen het openbaar bestuur, waarbij de doorwerkingfactoren op lokaal niveau slechts mager aanwezig is binnen de literatuur.

Het probleem binnen dit onderzoek is dat de doorwerking van adviezen vaak beperkt is. Door middel van dit onderzoek wordt er getracht een beeld te krijgen van de factoren die de mate van doorwerking beïnvloeden om teneinde zowel op wetenschappelijk gebied in de vorm van de factoren een steentje bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van de discipline bestuurskunde. Daarnaast kan doordat er inzicht is verkregen in de factoren, gericht aanbevelingen worden gedaan voor de adviesraden en dienst SoZaWe van gemeente Rotterdam om zodoende de doorwerking van advisering in beleid te bevorderen. Hierdoor voldoet het onderzoek dan ook de eis van maatschappelijke relevantie.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bestaat uit het empirische gedeelte, hierin worden de eerste twee deelvragen beantwoord. Het empirische gedeelte bestaat uit de belangrijkste concepten en aanbevelingen van de gekozen drie adviezen. Het betreft de adviezen; (1) Bevrijdende kaders, (2) De handicap van de samenleving, en (3) Samenleven in de samenleving. Daarnaast wordt tevens in dit hoofdstuk het ouderenbeleid beschreven omdat dit ook tot de empirische gegevens behoort. In hoofdstuk 3 wordt het begrip doorwerking verduidelijkt, zo worden er verschillende definities en vormen van doorwerking beschreven. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op de mogelijke factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van doorwerking. Hoofdstuk 3 geeft antwoord op de derde deelvraag. Deelvraag 3 zal in de analyse gebruikt worden om de aangetoonde mate van doorwerking die er plaatsvindt te verklaren. Hoofdstuk 4 bestaat uit de analyse, hierin worden de belangrijkste concepten gekoppeld aan het ouderenbeleid, waarna vervolgens een terugkoppeling volgt naar het theoretisch kader. Hoofdstuk 4 geeft tevens antwoord op deelvraag 4. Hoofdstuk 5 zal bestaan uit de conclusies die een verklaring geven voor de mate van doorwerking die is aangetoond en is tevens de beantwoording van de laatste deelvraag. Het rapport zal worden afgesloten aan de hand van een nabeschuiving.

2. Beschrijving Adviezen (empirie)

In de eerste paragraaf worden de adviesraden beschreven. Vervolgens worden de adviezen zo bondig mogelijk beschreven in de paragrafen 2.2, 2.3 en 2.4, hierbij wordt de structuur van het advies zelf aangehouden. Het betreft een tweetal adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en een advies van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ). In de vijfde paragraaf worden de adviezen vertaald in werkbare concepten. De zesde paragraaf fungeert als koppeling tussen de vijfde en zevende paragraaf. In de zevende paragraaf wordt het ouderenbeleid beschreven. Dit wordt gedaan omdat de concepten uit de vijfde paragraaf tegen het ouderenbeleid worden gelegd om te toetsen in hoeverre het ouderenbeleid overeenkomsten vertoont met de concepten. De achtste en tevens laatste paragraaf van dit hoofdstuk bestaat uit een samenvatting met een schematische weergave van het hoofdstuk.

2.2 RMO en RVZ als kennisleveranciers

In deze paragraaf worden de beide adviesraden ieder in een subparagraaf nader omschreven. Hierbij wordt er naar de achtergrond van de adviesraad gekeken. De achtergrond betreft hier de informatie over de oprichting, de taak, het beleidsveld/ de thematiek en de werkwijze. Vervolgens wordt er ingegaan op de achtergrond van de gekozen adviezen, deze wordt gegeven in de derde subparagraaf. Hierbij gaat het eveneens om de achterliggende problematiek, het beleidsveld waar het advies van toepassing op is en de totstandkoming van de adviezen. De adviezen "Bevrijdende kaders" en "De handicap van de samenleving" zijn door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) geformuleerd. Het advies "Samenleven in de samenleving" is geformuleerd door de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ). De paragraaf zal worden afgesloten door middel van een conclusieparagraaf.

2.1.1 De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

De RMO is bij wet opgericht op 30 januari 1997. De Raad heeft tot taak "de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van beleid inzake de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor zover deze van invloed zijn op de participatie van burgers in en de stabiliteit van de samenleving." De RMO opereert slechts zeer ten dele op VWS-terrein.²²

De Raad kenmerkt zich door intersectoraal werk, dit betekent dat het zeer uiteenlopende thema's kent die diverse sectoren raakt. De ministerraad beslist welke thema's de RMO ter hand dient te nemen. De RMO overlegt ieder jaar met het kabinet over deze intersectorale thema's voor het werkprogramma.

Voor elk advies formeert de RMO een commissie die bestaat uit enkele leden van de Raad en van de staf. De commissie maakt bijna altijd gebruik van onderzoek van instituten en van externe deskundigen. Zij brengen een deel van de problematiek in beeld of verrichten literatuuronderzoek. Verder gaat de commissie ook op werkbezoek, belegt expertmeetings en praat met sleutelfiguren. Op deze manier wordt er gestreefd tot een advies te komen, waarin de feiten én de leefsituatie van de mensen zelf tot hun recht komen. Vervolgens wordt het conceptadvies voorgelegd aan de complete Raad. De Raad stelt dan het advies vast en neemt de verantwoordelijkheid voor de beweringen, conclusies en aanbevelingen. De staatssecretaris van VWS stuurt het advies naar de Tweede Kamer en zorgt daarmee voor de openbaarmaking. Daarna verzorgt de RMO de verspreiding van de adviezen en de publiciteit. De gedrukte adviezen zijn verkrijgbaar bij de Sdu.²³

In deze rapportage worden een tweetal adviezen van deze raad getoetst op doorwerking in de lokale praktijk. Het betreft de adviezen "Bevrijdende Kaders" en "De handicap van de samenleving".

2.1.2 De Raad voor Volksgezondheid en Zorg

De RVZ is eveneens bij wet van 30 januari 1997 per 1 januari van dat jaar opgericht. De raad heeft tot taak "de regering en de beide kamers van de Staten-Generaal te adviseren over de hoofdlijnen van het te voeren beleid op het gebied van de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening

²² Kamerstuk 9 augustus 2006 DBO-CB-U-2678580 / <http://www.minvws.nl/kamerstukken/staf/2006/vws-adviesstructuur.asp>

²³ <http://www.adviesorgaan-rmo.nl/?s=20&gw=rmo>

almede op andere gebieden, voor zover deze raakvlakken hebben met de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening".²⁴ De RVZ adviseert over het beleidsterrein volksgezondheid en zorg. Dat is bijvoorbeeld de jeugd-, ouderen-, geestelijke gezondheids- en ziekenhuiszorg. De Raad zet zich in voor de gezondheid van de burger en de kwaliteit en toegankelijkheid van de gezondheidszorg.²⁵

Hieruit kan opgemaakt worden dat de concepten vooral betrekking hebben het gebied van volksgezondheid en zorggerelateerde dienstverlening. Verder wordt vermeld dat ook de gebieden die raakvlakken hebben op deze twee beleidsterreinen ook meegenomen worden in de advisering, waardoor het advies een meer intersectoraal karakter krijgt, ondanks dat de zorg in deze adviesraad geprioriteerd wordt.

De Raad zet zich in voor de gezondheid van de burger en de kwaliteit en toegankelijkheid van de gezondheidszorg. De Raad kan op verschillende manieren een beroep doen op kennis en ervaring die in de gezondheidszorg aanwezig is. Zo is een deel van de raadsleden afkomstig uit de gezondheidszorg en het andere deel afkomstig uit andere relevante maatschappelijke sectoren. Daarnaast organiseert de Raad ook bijeenkomsten met deskundigen, maar uitbesteding is ook een optie. Vervolgens brengt de Raad hierover strategische adviezen uit en stelt deze kennis beschikbaar aan de zorgsector. De raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen²⁶.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stelt jaarlijks een adviesprogramma vast. De RVZ stelt op grond hiervan zijn eigen werkprogramma samen. De adviezen worden voorbereid door een projectgroep van het secretariaat en twee raadsleden. De Raad stelt de adviezen vast en brengt ze uit aan de minister²⁷.

In deze rapportage wordt het advies "samenleven in de samenleving" van de RVZ getoetst in de lokale praktijk.

2.1.3 Achtergrond gekozen adviezen

De drie gekozen adviezen komen voort uit de veranderende maatschappelijke ontwikkelingen in de samenleving. Hierdoor kennen ze dezelfde achtergrond problematiek (aanleiding), dit is niet vreemd aangezien de adviezen geschreven zijn in hetzelfde jaar (namelijk 2002). Verder hebben de adviezen met elkaar gemeen dat ze niet binnen één beleidsdomein of sector te plaatsen zijn. Het gaat over sectoroverstijgende adviezen die zeer breed toepasbaar zijn, binnen alle beleidsterreinen.

Ook zijn de alle drie de adviezen voortgekomen uit adviesvraag van de minister. De adviezen "De handicap van de samenleving" en "Samenleven in de samenleving" zijn voortgekomen uit dezelfde adviesvraag van de minister van VWS. Hierbij was het de vraag aan welke voorwaarden de samenleving moet voldoen wil community care slagen. Het advies de handicap van de samenleving is een aanvulling op het advies "Samenleven in de samenleving". Het advies Bevrijdende Kaders is voort gekomen uit de adviesvraag naar een meer effectief bestuur waar de overheid haar verantwoordelijkheid kan invullen en waarmaken.²⁸

De kern van advies Bevrijdende kaders is het terugdringen van regelzucht en bureaucratie, en tegelijkertijd ruimte te creëren voor eigen keuzen om zodoende de vraag van de burger te beantwoorden.²⁹ De achterliggende gedachte hierbij is het bevorderen van maatschappelijke participatie en tegelijkertijd stabilisatie van de samenleving door betere sturing.

De kern van het advies "De handicap van de samenleving" en "Samenleven in de samenleving" is dat mensen met beperkingen zo veel mogelijk zelf kunnen deelnemen aan de maatschappij, omdat deze recht heeft op een plaats in de samenleving. Het gaat over mensen met langdurige beperkingen en over de ondersteuning die deze mensen eventueel nodig hebben. De beide adviezen zijn

²⁴ Kamerstuk 9 augustus 2006 DBO-CB-U-2678580

²⁵ http://www.rvz.net/cgi-bin/rvz_p.pl?id=61

²⁶ http://www.rvz.net/cgi-bin/rvz_p.pl?id=61

²⁷ http://www.rvz.net/cgi-bin/rvz_p.pl?id=61

²⁸ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) Bevrijdende Kaders:11

²⁹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) Bevrijdende Kaders:12

voorgekomen uit dezelfde adviesvraag van de minister. Ook is hierbij de achterliggende gedachte het bewerkstelligen van maatschappelijke participatie.

Het advies "De handicap van de samenleving" is een aanvulling op het advies "Samenleven in de samenleving". Voor de aanbevelingen ten aanzien van de rol van de samenleving wordt in het advies van de RVZ verwezen naar het advies van de RMO.³⁰ Het advies "Samenleven in de samenleving" richt zich ook op de andere drie actoren die van belang zijn wil het gedachtegoed van community care en community living vorm krijgen. De RVZ gaat in op de volgende actoren: de cliënt en zijn systeem, de aanbieders, de rol van de overheid en zorgverzekeraars. De concepten en aanbeveling van het advies zijn gestructureerd naar de doelgroep, dit is tevens de structuur die de adviesraad zelf hanteerde.

2.1.4 Conclusie

De adviezen hebben de volgende overeenkomsten:

- Ze zijn afkomstig van permanente strategische adviesraden
- Ze zijn domeinoverstijgend/intersectoraal
- Hetzelfde probleem; namelijk de collectieve vormgeving van beleid
- Dezelfde aanleiding: de veranderende maatschappelijke verhoudingen
- Hetzelfde doel; het bevorderen van maatschappelijke participatie
- Zijn in de Wmo verwerkt
- Zijn voortgekomen uit adviesvraag van de minister
- Zijn in het zelfde jaar geschreven

Ondanks de overeenkomsten in de adviezen onderscheiden de adviesraden zich echter wel van elkaar. Hierbij is wel de focus per adviesraad anders. Zo worden in de adviezen van de RMO gefocust op de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor zover deze van invloed zijn op de participatie van burgers in en de stabiliteit van de samenleving. De RMO is een adviesraad dat intersectoraal advies uitbrengt. En wordt er in het advies van de RVZ gefocust op het gebied van de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening. Duidelijk is dat Community care en Community living een grote rol spelen in de volksgezondheid en de zorggerelateerde dienstverlening, maar ook bij participatie van burgers en de stabiliteit van de samenleving.

De RVZ adviseert voornamelijk op het gebied van de gezondheid van de burger en de toegankelijkheid van de zorg. Doordat het advies "Samenleven in de samenleving" veel raakvlakken heeft met andere beleidsdomeinen kan gesteld worden dat ook hier sprake is van een intersectoraal advies, waardoor de drie adviezen de overeenkomst hebben dat het niet slechts toepasbaar is binnen één beleidsdomein. Wel is het duidelijk dat de zorg binnen het RVZ advies de prioriteit krijgt.

De adviezen "De handicap van de samenleving" en "Samenleven in de samenleving" zijn beide voortgekomen uit dezelfde adviesvraag en zijn hierdoor min of meer met elkaar verbonden. Binnen deze adviezen zijn community care en community living het onderwerp. Community living betekent dat mensen met beperkingen gewoon leven in en deelnemen aan de samenleving. In geval van Community care is de hiervoor noodzakelijke ondersteuning ingebed in diezelfde samenleving.³¹

De RMO richt zich in zijn advies op de voorwaarden waaraan in de samenleving voldaan moet zijn. De RVZ kijkt vooral ook naar de aanbieders van diensten en ondersteuning.³² Het advies Bevrijdende Kaders is ook gericht op de bevordering van maatschappelijke participatie en is daarnaast gericht op de stabiliteit in de samenleving. In dit advies gaat het om een nieuw sturingsparadigma.

2.2 Bevrijdende kaders

In deze paragraaf wordt het advies "Bevrijdende kaders" omschreven zoals die door die RMO is verwoord. Ook wordt hierbij dezelfde structuur aangehouden zoals de adviesraad deze heeft weergegeven. In de eerste subparagraaf zal de aanleiding worden verwoord. Hierin wordt beschreven waar het probleem vandaan komt en waarom er advies is gegeven. In de twee daarop volgende subparagrafen worden de ontwikkelingslijnen nader omschreven.

³⁰ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 39

³¹ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 5

³² Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 15

2.2.1 Aanleiding

De RMO is van mening dat het sturingsparadigma niet meer van deze tijd is. De Nederlandse samenleving is onderhevig aan ingrijpende veranderingen, hierbij kan gedacht worden aan individualisering, informatisering en internationalisering. Ook is de hedendaagse burger mondig geworden waardoor er een steeds grotere variëteit aan levensstijlen, voorkeuren en ambities ontstaan. Het oude besturingsparadigma voldoet niet maar aan de eisen van deze tijd, de overheid is in een spagaat terecht gekomen, aan de ene kant wil de burger dat de overheid zich zo min mogelijk bemoeit, maar mocht er iets mis gaan dan wijst de burger schaamteloos naar de overheid. Hierbij is het de vraag hoe de overheid haar eigenverantwoordelijkheid duidelijk kan profileren en tegelijk het eigenschap van instellingen, professionals en burgers kan versterken.

Hierbij is in ieder geval belangrijk dat er aandacht wordt besteed aan hoe er ruimte kan komen voor instellingen en professionals om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, om eigen initiatief, creativiteit en ondernemingszin te komen. Deze ruimte kan gecreëerd worden door horizontalisering en kaderstelling. Deze twee begrippen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en kunnen niet zonder elkaar functioneren. Het gaat om een mix van optreden en terugtreden van de overheid. Deze mix leidt tot een overheid die zich terugtrekt en herpositioneert op essentiële stellingen en die daardoor actief in de maatschappij staat. Kaderstelling biedt de overheid een duidelijk perspectief op haar eigen rol in de samenleving, maar leidt ook tot ruimte voor eigenaarschap en leiderschap op andere niveaus in de samenleving. Horizontalisering versterkt de verantwoordelijkheid en het initiatief van bestuurders van instellingen, professionals en burger. Zodoende dient er een klimaat van permanente verandering te ontstaan.³³

2.2.2 Kaderstelling

Door middel van kaderstelling (**prioriteren**) kan de overheid het georganiseerde wantrouwen doorbreken. De kaders bevatten doelen van beleid, de periode waarbinnen die moeten worden bereikt, het beschikbare budget en de verantwoording daarover en enkele minimum eisen over hoe de doelen te bereiken. Hierbij dient duidelijk te zijn wie verantwoordelijk is voor het kader en wie dus de bevoegdheid beschikt om in te grijpen als de doelen niet worden gehaald. Verder is het belangrijk om te weten welke rol burgers, de verbanden tussen burgers, de maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en bedrijven kunnen spelen. Voor vitale kaders is een voortdurende de wisselwerking (**de-organiseren**) nodig tussen burgers, professionaliteit, het management van instellingen en de overheid, van het strategische tot op het operationele niveau.

Met de-organisatie wordt bedoeld dat er vitale kaders moeten bestaan voor wisselwerking met de betrokkenen in het beleidsveld. De-organisatie heeft als doel om de versplintering van de organisatie tegen te gaan, zodat niet voor elke taak of onderdeel van een taak een nieuwe organisatie wordt opgezet.³⁴

Kaders stimuleren eigen verantwoordelijkheid te nemen en bieden ruimte (**handelingsruimte**) om eigen keuzes te maken, toegesneden op de specifieke situatie waarin mensen verkeren. Deze zin bevat twee doelstellingen. Ten eerste wordt beoogd ruime leiderschap in de samenleving te bevorderen en ten tweede ruimte voor variëteit en differentiatie.³⁵

2.2.3 Horizontalisering

De keerzijde van ruimte en verantwoordelijkheid is openheid en verantwoording. Door horizontale oriëntatie krijgen organisaties en professionals de ruimte voor eigenheid. Door het kiezen van een eigen identiteit worden mensen aangespoord tot rivaliteit (**rivaliteit**). Rivaliteit wakkert mensen aan om het beste uit zichzelf te halen (streven naar excellentie). Ook is deze rivaliteit nodig om een "klimaat van permanente verandering" te bewerkstelligen. Verder hebben instellingen en professionals onderhandelingsruimte nodig om goed werkbare arrangementen te treffen met burgers, cliënten en andere maatschappelijke partijen. En tot slot vermindert horizontalisering het tijdsbeslag van bureaucratische verplichtingen zodat instellingen en professionals zich weer met hart en ziel kunnen richten op het dagelijks contact met burgers en cliënten (**dereguleren**)³⁶. Ook wordt horizontalisering gezien als een middel tot ontkokering, door het openstellen van gegevens voor andere instellingen en

³³ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) Bevrijdende Kaders

³⁴ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) Bevrijdende Kaders: 56

³⁵ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) Bevrijdende Kaders: 37

³⁶ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) Bevrijdende Kaders: 45/48

professionals, bijvoorbeeld benchmarking. De horizontale mechanismen van sturing en verantwoording leiden tot een voortdurende feedback op het functioneren van instellingen en professionals (**feedback**).³⁷

Horizontalisering is een goed middel om zeggenschap van burgers te vergroten, maar ook de openheid naar hun toe is gewenst. De blackbox over hoe publieke instellingen functioneren past niet meer bij deze tijd, de burgers willen zelf meer invloed hebben op de diensten die worden geleverd. Informatie is cruciaal voor empowerment. Toch kan niet alles van de burgers afhangen. (Semi-) publieke instellingen zullen ook zelf initiatieven moeten nemen om burgers zeggenschap en inzicht te geven (**gedifferentieerde verantwoording**).³⁸ De overheid kan hierbij stimuleren.

2.3 De handicap van de samenleving

In deze paragraaf wordt het advies “De handicap van de samenleving” omschreven zoals die door die RMO is verwoord. Ook wordt hierbij dezelfde structuur aangehouden zoals de adviesraad deze heeft weergegeven. In de eerste subparagraaf zal de aanleiding worden verwoord. Hierin wordt beschreven waar het probleem vandaan komt en waarom er advies is gegeven. In de drie daarop volgende subparagrafen worden de ontwikkelingslijnen (strategieën) nader omschreven.

2.3.1 Aanleiding

Het advies is voortgekomen uit de adviesvraag van de minister. De adviesvraag kwam voort uit de veranderende maatschappelijke verhoudingen. Een belangrijk aspect hierbij is de vergrijzing. De groep mensen die ondersteuning behoeven in de toekomst zal groeien. De samenleving dient toegankelijk, bruikbaar en bereikbaar te zijn. Slechts als de samenleving voldoet aan deze eisen kan er gesproken worden over een voldoende groot vangnet. Immers: ouderdom komt met gebreken.

De kern van advies “De handicap van de samenleving” is dat mensen met beperkingen zo veel mogelijk zelf kunnen deelnemen aan de maatschappij. Het gaat over mensen met langdurige beperkingen en over de ondersteuning die deze mensen eventueel nodig hebben. Community care wordt door de RMO gezien als een instrument voor het realiseren van kwaliteit van het leven van mensen met beperkingen. Het is een benadering waarbij de mens in de eerste plaats burger is en daarnaast soms ook patiënt of cliënt. Duidelijk is dat de mens hierdoor centraal komt te staan en niet hun eventuele beperking. De burger participeert naar eigen vermogen in de samenleving, maar hiervoor moet de samenleving wel toegankelijk, bruikbaar en bereikbaar zijn. Om dit te kunnen realiseren meten een aantal dingen in de samenleving veranderen.³⁹

De RMO richt zich in het advies “De handicap van de samenleving” op een drietal hoofdlijnen/strategieën. Per hoofdlijn/strategie worden een tweetal opdrachten (concepten) voor bestuurders gegeven. Deze worden hieronder beschreven.

2.3.2 Hoofdlijn 1: Geef ruimte aan differentiatie

Met deze strategie wordt bedoeld dat “zorg op maat” niet voor ieder mens hetzelfde inhoud, een doelgroepbenadering volstaat niet meer, er dient gewerkt te worden op een individuele benadering. Dit betekent dat mensen met een handicap flexibele ondersteuning wordt geboden op plaatsen waar mensen die met een handicap willen hebben.⁴⁰

- *De toegang tot het arbeidsproces van mensen met beperkingen mogelijk maken en de arbeidscontext (van werkplek tot arbeidstijden) flexibel aan kunnen passen aan wat soms nodig is. (met het oog op de arbeidsproductiviteit van mensen met een handicap)*
- *Het is nodig om mensen instrumenten in handen te geven voor zelfbeschikking en keuzevrijheid. Dit kan onder meer via persoonsgebonden of persoonsvolgende budgetten en door aanpassingen in bijvoorbeeld de AWBZ.⁴¹*

2.3.3 Hoofdlijn 2: Investeer aan ervaringskennis en in een wetenschappelijke pijler

Hiermee wordt bedoeld dat de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen essentieel zijn voor de vormgeving van community care, deze kennis moet worden geïnventariseerd

³⁷ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) Bevrijdende Kaders: 50

³⁸ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) Bevrijdende Kaders: 49

³⁹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) De handicap van de samenleving

⁴⁰ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) De handicap van de samenleving: 14

⁴¹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) De handicap van de samenleving: 14/15

om een duidelijk beeld te krijgen over de zienswijze van mensen met beperkingen. De achterliggende gedachte hierbij is dat mensen met een handicap en/of hun vertegenwoordigers instrumenten in handen krijgen waarmee ze meer invloed krijgen op hun eigen leven.⁴²

De Landelijk Stuurgroep Sociale Participatie heeft de taak gekregen om deze praktijk en ervaringskennis op te bouwen. Dit dient te geschieden op basis van een programma dat gericht is op de participatie van mensen met beperkingen waarbij deze gebaseerd is op de ervaringen. Het programma heeft betrekking op alle beleidsdocumenten die relevant zijn voor de leefsituatie van burgers: wonen, onderwijs, werk, welzijn en vrijetijdsbesteding, met als randvoorwaarden inkomen, mobiliteit, zorg- en dienstverlening. De stuurgroep stuurt het programma aan en zal daarbij nieuwe beleidssuggesties ontwikkelen die gericht zijn op het doorbreken van de bestaande belemmeringen.⁴³

- *De zorg moet worden gedeïnstitutionaliseerd*, zodat die niet op instituten maar zo veel mogelijk in de samenleving plaatsvindt en zich naar de vraag van de patiënt richt.
- *Er zijn strategieën nodig om de community inderdaad te laten 'caren'*. De ervaring leert namelijk dat dit niet vanzelf gaat en dat aan vermaatschappelijking soms ook de schaduwzijde kleeft van vereenzaming.

2.3.4 Hoofdlijn 3: Richt een beleidsimpuls op de toekomst

Door het instellen van de stuurgroep en de daaraan gekoppelde programma wordt een duidelijke landelijke impuls aan het beleid gegeven. Hier is de beleidsontwikkeling mede erop gericht om de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen te herverdelen. De achterliggende gedachte hierbij is dat de samenleving actief medeverantwoordelijk gemaakt dient te worden voor de zorg voor mensen met een (ernstige) handicap⁴⁴.

De stuurgroep samen met de VNG vormen het aanspreekpunt voor vragen over de vormgeving en van het beleid op lokaal niveau. De gemeente is verantwoordelijk voor de ondersteuningstructuur van de betrokkenen.

Met betrekking tot de rechtszekerheid gaat het niet om de welwillende voorwaarden voor participatie te creëren, maar om de bestaande rechten te verwezenlijken. Hierbij kan aan de aanbouw wet van 2002 worden gedacht, maar ook aan de regelgeving van de Verenigde Naties (VN): de standaardregels over gelijke kansen voor gehandicapten zijn met resolutie 48/96 in 1994 door de VN aangenomen. Krachtens deze wet kan ook de ondersteuningsstructuur van een wettelijke basis worden voorzien.⁴⁵

- *Het toegankelijk én bruikbaar maken van de fysieke infrastructuur* van Nederland voor mensen met beperkingen. Het gaat daarbij om de toegang tot het openbaar vervoer, maar ook tot openbare gebouwen en gebouwen met een publieke functie én om woningen die bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moeten zijn.
- *De sociale infrastructuur toegankelijk maken*. Daarbij gaat het om scholen, bibliotheken, vrijetijdsverenigingen, buurthuizen en veel andere. Toegankelijk maken betekent hier in letterlijke zin dat onnodige, ook psychische en financiële drempels en andere belemmeringen worden weggenomen. In figuurlijke zin gaat het over de vraag of er bij de instellingen en voorzieningen voldoende bereidheid en capaciteit is om indien gevraagd de nodige ondersteuning te bieden.

2.4 Samen leven in de Samenleving

In deze paragraaf wordt het advies "Samenleven in de samenleving" omschreven zoals die door die RVZ is verwoord. Ook wordt hierbij dezelfde structuur aangehouden zoals de adviesraad deze heeft weergegeven. In de eerste subparagraaf zal de aanleiding worden verwoord. Hierin wordt beschreven waar het probleem vandaan komt en waarom er advies is gegeven.

Het advies is voortgekomen uit dezelfde adviesvraag als het advies "De handicap van de samenleving". De adviesvraag kwam voort uit de veranderende maatschappelijke verhoudingen. Een belangrijk aspect hierbij is de vergrijzing. De groep mensen die ondersteuning behoeven in de

⁴² Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) De handicap van de samenleving: 14

⁴³ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) De handicap van de samenleving: 42/43

⁴⁴ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) De handicap van de samenleving: 14

⁴⁵ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) De handicap van de samenleving: 25/49

toekomst zal groeien. De samenleving dient toegankelijk, bruikbaar en bereikbaar te zijn. Slechts als de samenleving voldoet aan deze eisen kan er gesproken worden over een voldoende groot vangnet. Immers: ouderdom komt met gebreken.

De aanbevelingen ten aanzien van de rol van de samenleving wordt in het advies van de RVZ verwezen naar het advies van de RMO.⁴⁶ Het advies "Samenleven in de samenleving" richt zich ook op de andere drie actoren die van belang zijn wil het gedachtegoed van community care en community living vorm krijgen. De RVZ gaat in op de volgende actoren: de cliënt en zijn systeem, de aanbieders, de rol van de overheid en zorgverzekeraars. De concepten en aanbeveling van het advies zijn gestructureerd naar de doelgroep, dit is tevens de structuur die de adviesraad zelf hanteerde. De kern van het advies is dat de RVZ van mening is dat iedere burger, met of zonder beperkingen, recht heeft op een plaats binnen de samenleving. Hierbij gaat het niet om de fysieke aanwezigheid maar ook om de rol als burger: maatschappelijke participatie of community living.⁴⁷

2.4.2 Aanleiding

De aanleiding van het advies waren de maatschappelijke veranderingen. Eén van deze veranderingen is de toenemende vergrijzing. De groep mensen met beperkingen wordt steeds groter. Dit betekent dat de samenleving toegankelijk moet zijn voor mensen met een beperking. Aanbevelingen hoe dit gedaan dient te worden, worden hieronder weergegeven.

2.4.2 Aanbevelingen aan minister

De samenleving dient toegankelijk te zijn. Mobiliteit is noodzakelijk, als het openbaarvervoer niet algemeen toegankelijk is dient een goed alternatief voorhanden te zijn. Daarnaast dient ook de informatie over alternatieven van institutionele zorg bekend te zijn, hierbij is het belangrijk dat deze informatie ook goed toegankelijk is.

2.4.3 De rol van de cliënt en zijn systeem

De introductie van het gedachtegoed van "community care" en "community living" betekent een verandering in zienswijze, een cultuur omslag. Cultuur en mentaliteit veranderingen gaan slecht geleidelijk. Bij een dergelijke verandering is een rolmodel van belang. Daarnaast is de houding die mensen hebben ten opzichte van mensen met beperkingen voor een deel afhankelijk van het beeld dat zij hebben van deze groep. Beeldvorming wordt beïnvloed door de eigenervaringen en de verhalen van anderen. Dit pleit ervoor het contact tussen mensen met en zonder beperkingen te stimuleren en ervaringen daarover met elkaar te delen. De overheid heeft het belang van beeldvorming gerealiseerd.⁴⁸

De inspraak is een belangrijk middel om de kwaliteit van bestaan te vergroten. De inspraak van betrokkenen moet op een goede manier vorm gegeven worden⁴⁹.

De informatierol wordt in het advies toegewezen aan de SPD nieuwe stijl (nu: MEE), maar mag niet ten koste gaan van bestaande initiatieven⁵⁰.

Verder is de RVZ van mening dat individuele ondersteuning meer is dan informatievoorziening en keuzebegeleiding. Om de positie van de betrokkenen te versterken is empowerment nodig. Voor empowerment is een schakel nodig tussen de cliënt en zijn sociale omgeving zowel bij wonen, werken, leren als vrije tijd. Deze schakel is een sleutelfiguur in het sociale netwerk van de betrokkene, deze helpt bijvoorbeeld om contacten te leggen en onbegrip en misverstanden trachten te beperken. Daarnaast wordt er gewezen dat ook de omgeving van de cliënt een steun in de rug nodig heeft, hierbij kan gedacht worden aan mantelzorgers⁵¹.

⁴⁶ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 39

⁴⁷ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 12

⁴⁸ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 29/30

⁴⁹ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 35

⁵⁰ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 26

⁵¹ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 27

Elektronische hulpmiddelen in en om het huis worden in toenemende mate toegepast in woningen voor bijvoorbeeld ouderen, dit vergroot de mogelijkheden van het individu⁵². Levensloopbestendig bouwen biedt ook meer mogelijkheden.⁵³

De RVZ adviseert een onderzoek te doen naar de haalbaarheid van participatie uitkering. De participatie uitkering dient een aanvulling te zijn op andere regelingen, hierbij gaat het om de maatschappelijke participatie. Mensen met beperkingen moten extra kosten maken om deel te kunnen nemen aan het gewone maatschappelijke verkeer, bijvoorbeeld voor mobiliteit. Dit zijn kosten waarvoor geen voorziening of afspraak is geregeld. Ook moeten de financieringsregelingen beter bekend zijn bij de mensen die daarvan gebruik kunnen maken.⁵⁴

2.4.4 De rol van aanbieders

Vraagsturing dient bevorderd te worden bij de aanbieders zowel op het terrein van wonen, zorg, welzijn en arbeid. Een gedifferentieerde indicatiestelling dient ontwikkeld te worden naar de mening van de RVZ. Hierbij kan er onderscheidt worden gemaakt tussen complexe en enkelvoudige indicatiestelling. Het verschil zit hierbij in de duur van de procedure bij het indicatieorgaan. Voor enkelvoudige indicatie moet een versneld traject ontwikkeld worden. Daarnaast moet de overheid doorgaan met het stimuleren van aanbodverbreding om zodoende beter aan te sluiten op de wensen van de potentiële cliënten⁵⁵. Hierbij wordt er gedoeld op de aanwezigheid van meerdere opties.⁵⁶

Samenwerking tussen verschillende aanbieders moet bevorderd worden. Hierbij is het van belang dat de specifieke deskundigheid (kennis en ervaring) niet verloren gaat. Er dient een balans gezocht te worden tussen specialisatie en generalisatie⁵⁷. Daarnaast moeten aanbieders in de gezondheidszorg elkaar inspireren door voorbeelden. Deze ervaringen kunnen andere instellingen gebruiken om een eigen aanbod te ontwikkelen op geleide van de vraag van hun cliënten⁵⁸.

2.4.5 De rol van de overheid en zorgverzekeraars

Op lokaal niveau dient de gemeente verantwoordelijk te zijn. Het rijk is verantwoordelijk voor het stellen van kaders en eventueel de bandbreedte. Het bewaken van de kwaliteit en toegankelijkheid behoren eveneens tot deze verantwoordelijkheid. Maar ook het formuleren van proceseisen en het formuleren van eindtermen voor kwaliteit horen daarbij.

Medewerking van verschillende partijen (scholen/werkgevers) moet kunnen worden afgedwongen⁵⁹. Rijksoverheid stelt kaders waarbij op het gebied van zorg en welzijn vereenvoudiging van wetgeving (algemene verplichte ziektekostenverzekering en dienstverleningswet). De overheid is verantwoordelijk voor informatievoorziening. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om voor alle betrokken actoren betrouwbare, relevante informatie beschikbaar en toegankelijk te (laten) maken. Daarnaast moeten zorgverzekeraars meer aansluiting zoeken bij gemeenten, voor een goede gezondheidszorg is het namelijk noodzakelijk om op alle terreinen activiteiten te ontplooiën, hierbij voert de gemeente de regie⁶⁰. Naast de eigen deskundigheid moeten gemeentebambtenaren terug kunnen vallen op een landelijk helpdesk⁶¹.

2.5 Conclusie advisering

Deze paragraaf is bedoeld als overzicht over de concepten en aanbevelingen die getoetst worden in de praktijk. De concepten worden hier in die vorm gepresenteerd zoals het getoetst gaat worden. Ieder advies wordt in een eigen subparagraaf behandeld. In deze subparagraaf gaat het om de kernboodschap van het advies en de uiteindelijk te toetsen concepten. Aan de hand van deze concepten zijn stellingen opgesteld, deze zijn te vinden in bijlage 2.

⁵² Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 27

⁵³ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving:32

⁵⁴ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving:28

⁵⁵ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving:44

⁵⁶ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving:30

⁵⁷ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving:44

⁵⁸ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving:31

⁵⁹ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 45

⁶⁰ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 47

⁶¹ Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 34

2.5.1 Bevrijdende kaders

Het advies “bevrijdende kaders” omvat twee concepten, namelijk kaderstelling en horizontalisering. Beide concepten worden getoetst aan de hand van vier stellingen. In totaal betreft het acht stellingen.

Concepten

Kaderstelling biedt de overheid een duidelijk perspectief op haar eigen rol in de samenleving, maar leidt ook tot ruimte voor eigenaarschap en leiderschap op andere niveaus in de samenleving. Horizontalisering versterkt de verantwoordelijkheid en het initiatief van bestuurders van instellingen, professionals en burger. Zodoende dient er een klimaat van permanente verandering te ontstaan. De kernaanbeveling bestaat dus uit twee concepten; kaderstelling en horizontalisering.

1. Kaderstelling

Doordat de overheid zich alleen met het beleid op hoofdlijnen bemoeit krijgen burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals ruimte om eigen passende arrangementen te treffen. Hierdoor krijgen de organisaties, publieke instellingen en professionals meer zeggenschap over eigen beleid. De burger krijgt op deze manier meer keuzemogelijkheden en hierdoor meer zeggenschap over het eigen leven (de invulling van eigenleven kortom de autonomie). Ook wordt er bij kaderstelling gewezen op de-organisatie. Hiermee wordt bedoeld dat er vitale kaders bestaan voor wisselwerking met de betrokkenen in het beleidsveld. De-organisatie heeft als doel om de versplintering van de organisatie tegen te gaan, zodat niet voor elke taak of onderdeel van een taak een nieuwe organisatie wordt opgezet.

2. Horizontalisering

Met horizontalisering wordt bedoeld, horizontale verantwoording. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid nu op een lager niveau binnen de samenleving plaats vindt. De overheid bewerkstelligt transparant beleid door middel van feedback en kwaliteitshandvesten. Hierbij is de feedback gericht op leren en niet op beheersen en afrekenen. Door transparantbeleid wordt rivaliteit aangewakkerd en is er meer oog voor eigenheid (variatie en differentiatie). En door middel van gedifferentieerde verantwoording krijgen de burgers en maatschappelijke organisaties meer inzicht in beleid en hierdoor ook meer zeggenschap over hun eigen leven. En doordat er inzicht wordt verschaft aan de burgers en aan maatschappelijke organisaties kan er samen met de overheid duidelijke beleidsprioriteiten geformuleerd worden.

2.5.2 De handicap van de samenleving

De belangrijkste concepten en aanbevelingen van advies “De handicap van de samenleving” zijn gebundeld tot tweetal concepten. Het eerste concept heeft de naam; participatie in de samenleving en differentiatie. Het tweede concept heeft de naam; participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente. Het eerste concept wordt getoetst aan de hand van 8 stellingen, het tweede concept wordt getoetst aan de hand van zeven stellingen. Het betreft in totaal 15 stellingen.

Concepten:

De kern van het advies de handicap van de samenleving is dat mensen met beperkingen zo veel mogelijk zelf kunnen deelnemen aan de maatschappij. Het gaat over mensen met langdurige beperkingen en over de ondersteuning die deze mensen eventueel nodig hebben. Community care wordt hierbij gezien als een instrument voor het realiseren van kwaliteit van het leven van mensen met beperkingen. De burger participeert naar eigen vermogen in de samenleving, maar hiervoor moet de samenleving wel toegankelijk, bruikbaar en bereikbaar zijn. Om dit te kunnen realiseren moeten een aantal dingen in de samenleving veranderen. Het advies bestaat uit een tweetal concepten.

1. Participatie in de samenleving en differentiatie

Om de burger met beperkingen zoveel mogelijk te stimuleren tot maatschappelijke participatie dient er ruimte te zijn voor differentiatie. Hierbij is de kerngedachte dat participatie in de samenleving mogelijk moet zijn. Hierbij kan aan allerlei vormen van ondersteuning worden gedacht. Zoals de toegankelijkheid van de samenleving, met het oog op de toegang tot het arbeidsproces, het bieden van zorg op maat (differentiatie). Daarnaast moet ook de samenleving in zijn algemeenheid toegankelijk zijn binnen de gemeente zoals de fysieke en sociale infrastructuur. Hierbij moet de gemeente aan betrokkenen ondersteuning bieden. Doordat maatschappelijke participatie meer tot zijn recht komt in de samenleving zelf dient de zorg gedeïnstitutionaliseerd worden.

2. Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente

Maatschappelijke participatie is alleen mogelijk al de lokale overheid ook opereert in het gedachtegoed van community care. Kennis en ondersteuning zijn zeer belangrijke elementen binnen het concept participatie. Zo is de aanlevering van kennis aan de gemeente een belangrijke factor. Het gaat hierbij ten eerste om de kennis rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers. Ten tweede gaat het om kennis in de verschillende beleidsdomeinen. Als er voldoende kennis aanwezig is binnen de gemeente over hoe het gedachtegoed op lokaal niveau geïmplementeerd kan worden komt de term participatie om de hoek kijken. Maatschappelijk participatie begint daar waar duidelijk naar de samenleving gecommuniceerd wordt, dat de samenleving actief medeverantwoordelijk is voor zorg met een (ernstige) beperking. Ook wordt er binnen dit concept duidelijk gemaakt dat er een schaduwzijde aan de vermaatschappelijking kleeft. Hierdoor moet er binnen de gemeente oog zijn voor vereenzaming.

2.5.3 Samenleven in de samenleving

De belangrijkste concepten en aanbevelingen van advies "Samenleven in de samenleving" zijn gebundeld tot een drietal concepten. Het eerste concept heeft de naam; participatie in de samenleving en differentiatie. Het tweede concept heeft de naam; participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente en het derde concept heeft de naam participatie en communicatie. Het eerste concept wordt getoetst aan de hand van vijf stellingen, het tweede concept wordt getoetst aan de hand van negen stellingen en het derde en tevens laatste concept wordt getoetst aan de hand van vijf stellingen. In totaal 19 stellingen.

Concepten

De kern is dat de RVZ van mening is dat iedere burger, met of zonder beperkingen, recht heeft op een plaats binnen de samenleving. Hierbij gaat het niet om de fysieke aanwezigheid maar ook om de rol als burger: maatschappelijke participatie of community living.⁶² De kern is onderverdeeld aan de hand van drie participatie concepten.

1. Participatie in de samenleving en differentiatie

In dit concept gaat het om de mogelijkheden in de samenleving waarbij differentiatie daarin een grote rol speelt. Zo dient het er een goed alternatief voorhanden zijn als het openbaarvervoer niet algemeen toegankelijk is. Maar er dient ook sprake te zijn van differentiatie bij indicatiestelling zoals complexe en enkelvoudige indicatiestelling, maar ook het verschil in de duur bij indicatiestelling. Verder wordt in het advies weergegeven van de overheid aanbodverbreding moet stimuleren om zo beter te kunnen aansluiten op de wensen van de potentiële cliënten, de kern hierbij is de aanwezigheid van meerdere opties. Verder dienen ook alternatieven van institutionele zorg bekend te zijn voor "empowerment". En tot slot wordt in het advies benadrukt dat elektronische hulpmiddelen en levensloopbestendige woningen meer mogelijkheden bieden.

2. Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente

Doordat de beeldvorming over mensen met beperkingen beïnvloed wordt door eigenervaringen en verhalen van anderen, pleit de RVZ voor contact tussen mensen met en zonder beperkingen. Ook wordt geadviseerd om samenwerking tussen verschillende aanbieders te bevorderen. En dienen zorgverzekeraars meer aansluiting te zoeken bij gemeenten om op alle terreinen van community living activiteiten te ontplooiën. Daarnaast moeten aanbieders in de gezondheidszorg elkaar inspireren door voorbeelden. Deze ervaringen kunnen andere instellingen gebruiken om een eigen aanbod te ontwikkelen op geleide van de vraag van hun cliënten. Informatieverstrekking en keuzebegeleiding zijn belangrijk voor empowerment. Hierbij kan ook gedacht worden aan de bekendheid van financieringsregelingen bij mensen die daar gebruik van kunnen maken. Voor empowerment is een schakel nodig tussen cliënt en zijn sociale omgeving. Deze schakel is een sleutelfiguur in het sociale netwerk van de betrokkene, deze helpt bijvoorbeeld om contacten te leggen en onbegrip en misverstanden trachten te beperken. Daarnaast wordt er gewezen dat ook de omgeving van de cliënt een steun in de rug nodig heeft, hierbij kan gedacht worden aan mantelzorgers. Wat betreft de ondersteuning bestaat er voor de gemeente de mogelijkheid om terug te vallen op een landelijk helpdesk. En tot slot wordt er ook geadviseerd dat een onderzoek naar de haalbaarheid van een participatie uitkering wenselijk wordt geacht.

⁶² Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2002) Samenleven in de samenleving: 12

3. Participatie en communicatie

In dit concept gaat het voornamelijk om de verantwoordelijkheid van de overheid. Zo is de overheid verantwoordelijk voor het welslagen van het gedachtegoed van community care en community living. Hierbij wordt er gewezen op een cultuurverandering, een verandering in mentaliteit en denkwijze. Een dergelijke verandering gaat echt geleidelijk, ook is hierbij een rolmodel van belang. De gemeente is verantwoordelijk voor de informatievoorziening en op die manier verantwoordelijk voor de "empowerment" van burgers met beperkingen. MEE vervult hier een belangrijke rol in. Zo heeft de gemeente ook de verantwoordelijkheid om voor alle betrokken actoren betrouwbare, relevante informatie beschikbaar en toegankelijk te (laten) maken. Ook wordt geadviseerd dat de overheid medewerking van verschillende partijen kan afdwingen. Maar ook inspraak wordt gezien als een belangrijk middel om de kwaliteit van bestaan te vergroten, dit moet op een goede manier vorm worden gegeven.

2.6 Koppeling van de concepten aan het ouderenbeleid

De concepten en aanbevelingen uit de vorige paragraaf worden geanalyseerd op doorwerking. Het betreft de vaststelling van de instrumentele en conceptuele doorwerking. Voor de vaststelling van de instrumentele doorwerking dient echter eerst het gekozen (ouderen)beleid beschreven te worden. Door de afwezigheid van het Wmo-beleid in de gemeente Rotterdam is er gekozen voor het beleid dat het beste aansluiting vindt op de gekozen advisering. Het betreft de doelgroep mensen met een beperking. Voor de hand liggend is het dan om het gehandicapten beleid te analyseren. Toen is er geconstateerd dat gemeente Rotterdam geen gehandicapten beleid heeft. De gemeente voert al inclusief beleid. Dit betekent dat het beleidsterrein jongeren zich ook bezig houdt met jonge gehandicapten, en dat het ouderenbeleid rekening houdt met ouderen "gehandicapten". Hierdoor is er gekozen voor de doelgroep ouderen. Ouderdom komt namelijk met gebreken. Daarnaast is dit ook het juiste beleid dat geanalyseerd dient te worden met het oog op de vergrijzing. Ook kan gesteld worden dat, doordat de gemeente Rotterdam al inclusief beleid voert er sprake is van twee vliegen in één klap bij analyse van het ouderenbeleid (voor een meer gedetailleerde uitgelegd wordt verwezen naar bijlage 1, deel 3). De beschrijving van het ouderenbeleid wordt in de volgende paragraaf weergegeven. Dit wordt tevens in dit hoofdstuk gedaan om dat het tot de beschrijving van de empirie behoort.

2.7 Het ouderenbeleid van Rotterdam

In deze paragraaf wordt het huidige ouderenbeleid (Actieprogramma Ouderenbeleid) beschreven. Het Actieprogramma Ouderenbeleid is in het najaar van 2005 vastgesteld door het vorige college en op 1 november 2005 aangeboden aan de gemeenteraad. Vervolgens is het behandeld in de vergadering van de raadscommissie Sociale Zaken en Onderwijs van december 2005. Daarna is het Actieprogramma voor advisering verzonden aan de deelgemeenten en aan de orde geweest in een overleg van toenmalig wethouder Onderwijs en Integratie met de COSBO-Rotterdam (Centrale Organisatie Samenwerkende Bonden van Ouderen). Alle deelgemeenten hebben gereageerd op het Actieprogramma en onderschrijven de uitgangspunten en actiepunten. De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) had toen de taak om het Actieprogramma Ouderenbeleid uit te werken.⁶³

2.7.1 Evaluatie ouderenbeleid 2001-2004

Aan de hand van de evaluatie van de nota Rotterdams Ouderenbeleid 2001-2004 en de motie Duys (actieplan ouderenbeleid voor de komende periode) zijn een viertal actiepunten geformuleerd. Het actieprogramma geeft antwoord op de vraag wat de ouderen in Rotterdam van de Rotterdamse overheid, de komende vier jaren kunnen verwachten. Ook zijn de ambities gebaseerd op deze uitgangspunten van het Actieplan Ouderenbeleid. Het betreft de volgende:

- Beleid handhaven gericht op ondersteuning en bevordering van zelfredzaamheid.
- Focussen op impulsen die inhoudelijk ook door de gemeente gestuurd kunnen worden en minder afhankelijk zijn van prioritering door andere factoren.
- Het aantal nieuwe impulsen beperkt houden: beter geconcentreerd inzetten op enkele impulsen, dan versnipperd inzetten op een veelvoud aan projecten.
- Waar mogelijk samen optrekken met de deelgemeenten om de stedelijke en deelgemeentelijke inzet gezamenlijk vorm te geven en uit te werken.⁶⁴

⁶³ Uitvoeringsprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 7 januari 2007, versie 3: 3

⁶⁴ Uitvoeringsprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 7 januari 2007, versie 3: 6

2.7.2 Actiepunten actieprogramma maart 2006 (Ouderenbeleid)

Vanuit de wens te komen tot een beperkte en tegelijk versterkte inzet, stelt de gemeente voor de komende periode vier thema's centraal. Naast de vier thema's wil de gemeente ook stadbrede basisvoorzieningen voor ouderen ontwikkelen. De rode draad is daarbij het bevorderen van sociale cohesie, zelfredzaamheid, regie op eigen leven en het daaraan verbinden van een aanbod van eigentijdse zingevingmethoden. Het betreft de volgende thema's:

- 1) Bestrijden en voorkomen van sociaal isolement
- 2) Uitvoeren van armoedebeleid gericht op ouderen
- 3) Versterken van de mantelzorgondersteuning
- 4) Specifieke aandacht voor (een deel van de groep) allochtone ouderen⁶⁵

De subsectie van de subparagraaf zal worden afgesloten met de beschrijving van de ontwikkeling van een stadbrede basisvoorzieningen voor ouderen.

2.7.2.1 Bestrijden en voorkomen sociaal isolement (ad1)

De gemeente biedt ondersteuning bij het weg nemen van de psychologische drempel om deelname in de samenleving te bevorderen, een van deze maatregelen zijn het plegen van huisbezoek. Het huisbezoek is gericht op het actief opsporen van ouderen in een sociaal isolement. Daarnaast is er (sinds 2001, dus voordat de adviezen zijn gegeven) een traject Communicatie/Zelfsturing vanuit de gemeente opgesteld. Het doel van deze benadering is ten eerste het beter aansluiten op de wensen en competenties van ouderen, zodat deze instaat worden gesteld om het leven een zinvolle invulling te geven. En ten tweede is het activerende huisbezoek gericht op het actief opsporen van ouderen in sociaal isolement.

De gemeente wil haar aanpak verbreden door in de komende periode ook andere nieuwe partijen (als woningcorporaties, intramurale instellingen en medewerkers binnen de gemeente) in te zetten rondom de verspreiding van het gedachtegoed en de training in de methodiek van Communicatie/Zelfsturing. De kern is dat het gaat om herkenning van eenzaamheid en sociaal isolement bij ouderen en dat dit goed op het netvlies van medewerkers van instellingen en organisaties te bewerkstelligen.

De verantwoordelijkheid van deze uitvoering dient op deelgemeentelijk niveau te liggen. Bestrijden en voorkomen van sociaal isolement draait om het lokaliseren en signaleren en adequaat interveniëren. Deze aanpak kan alleen slagen als er op deelgemeentelijk niveau een sluitende keten is. Tegen deze achtergrond wil de gemeente Rotterdam het draagvlak binnen de deelgemeenten vergroten door de deelgemeenten onderling een plan van aanpak te laten schrijven voor de bestrijding van sociaal isolement. De drie beste plannen worden dan beloond door één professional binnen de desbetreffende deelgemeente de Master opleiding voor Sociale Interventie bij R. Hortulanus te laten volgen op de kosten van het budget voor de uitvoering van het actieprogramma⁶⁶.

Actiepunt: voortzetting traject communicatie/zelfsturing.

Hieruit voortvloeiend heeft de gemeente de ambitie om in te zetten op een verdere verankering en uitbreiding van het traject Communicatie/Zelfsturing zoals dat ca. drie jaar geleden is opgezet vanuit de nota Rotterdams Ouderenbeleid 2001-2004.

Verder heeft de gemeente binnen dit kader ook voor ogen om lotgenoten bij elkaar te brengen (reprociteit), zoals bijvoorbeeld overbelaste mantelzorgers en personen in rouwverwerking. Er zijn al ervaringen met buddyprojecten, zoals Tandems en Maatjesprojecten, waarbij sociaal geïsoleerde ouderen en diverse typen vrijwilligers bij elkaar gebracht worden.⁶⁷

2.7.2.2 Uitvoeren armoedebeleid gericht op ouderen (ad2)

Op basis van eerder uitgevoerd onderzoek is de gemeente van mening dat veel ouderen geen gebruik maken van maatregelen waar zij recht op hebben. Het actiepunt dat vanuit dit thema is de stadbrede invoering van ouderenteams. Het project Huisbezoek Ouderenteams bestaat nu al ruim drie jaar en heeft zijn vruchten al afgeworpen, mede daarom heeft de stad Rotterdam kozen voor een stadbrede inzet. In het project Huisbezoek Ouderenteams gaan medewerkers van een ouderenteam op huisbezoek en geven ze voorlichtingsbijeenkomsten in één van de vele intramurale

⁶⁵ Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 3

⁶⁶ Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 8/9

⁶⁷ Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 8/9

woonvoorzieningen voor ouderen in de deelgemeenten. Hierdoor wordt het eerste contact makkelijker gelegd. Ook worden alle aanvragen via een huisbezoek afgehandeld. Dit aspect dient deel uit te maken van een sluitende keten op deelgemeentelijk niveau, met het oog op het lokaliseren, signaleren en interveniëren bij sociaal isolement.

De uitbreiding van het aantal ouderenteams dient wat de gemeente betreft meer doelen. Ten eerste vindt de gemeente het van belang dat het bereik van de bijzondere bijstand onder ouderen wordt vergroot. De gemeente heeft daarbij kwantitatief een stijging met 50% voor ogen. Dat betekent een stijging met 5% à 10% van het aantal klanten per district tot circa 6.900 en van het aantal verstrekkingen tot 10.350. Daarnaast zal het zo zijn dat aan de meeste contacten met ouderen in dit kader een huisbezoek verbonden zal zijn. Dit aspect gaat wat ons betreft deel uitmaken van een sluitende keten op deelgemeentelijk niveau ten aanzien van het lokaliseren, signaleren en interveniëren bij sociaal isolement. Daarmee kan tevens worden bereikt dat er een wisselwerking met het traject Communicatie/Zelfsturing ontstaat.⁶⁸

Actiepunt: overige inkomensondersteunende maatregelen

Verder zijn er nog een aantal andere inkomensondersteunende maatregelen, die óf specifiek voor ouderen zijn óf voor die groep burgers relevant kunnen zijn. De belangrijkste zijn:

- **Categoriale bijzondere bijstand voor 65+huishoudens**
Het wordt mogelijk om op basis van éénmalig onderzoek categoriale bijzondere bijstand te gaan verstrekken aan 65+ huishoudens met alleen AOW die drie jaar op bijstandsniveau leven. Het handelt dan om een bedrag van € 350,-
- **Categoriale bijzondere bijstand aan chronisch zieken en gehandicapten structureel maken**
Vanaf 2006 gaan we structureel categoriale bijzondere bijstand verstrekken aan chronisch zieken en gehandicapten met een inkomen op bijstandsniveau voor de bestrijding van de zogenaamde verborgen ziektekosten. Voor 2005 werd deze bijstand vastgesteld op een bedrag € 120,- per persoon per jaar.⁶⁹

2.7.2.3 Versterken van de mantelzorgondersteuning (ad3)

Het Nederlandse zorgsysteem is onhoudbaar zonder mantelzorg. Mantelzorg wordt vaak het cement van de samenleving genoemd, maar kan niet worden afgedwongen vindt de gemeente Rotterdam. Belangrijke motieven om zich (langdurig en intensief) in te zetten voor een naaste zijn liefde en genegenheid, een gevoelde vanzelfsprekendheid en plichtbesef. In de praktijk kan dat risico's met zich meebrengen die er toe kunnen leiden dat mantelzorgers hun zorg niet meer volhouden, omdat zij ook van alles moeten regelen en organiseren voor de verzorgde, wat overbelasting als resultaat kan hebben. Daarnaast hebben mantelzorgers vaak vragen over de complexiteit van de problematiek en weten ze niet waar ze met hun vragen terecht kunnen. De regisseur in de complexiteit ontbreekt. Maar ook de samenwerking tussen mantelzorgers en professionals is moeizaam met het oog op de manier over hoe bijv. een partner verzorgd moet worden. De gemeente is van mening dat de Steunpunten Mantelzorg de intermediair zijn voor de beide partijen om tot werkbare structuren en afspraken te komen.

De mantelzorger maakt deel uit in het proces van indicatiestelling omdat de uitkomsten van het proces van invloed zijn op de belasting van de mantelzorger. De mantelzorger mag niet gezien worden als een voor de hand liggende oplossing. Bij de indicatiestelling dient er ook gelet te worden op de participatie van de mantelzorger zelf met het oog op het maatschappelijke leven. De gemeente ziet mantelzorg als zorg die de gebruikelijke zorg overstijgt en waarvoor een indicatie mogelijk is.

Het actiepunt bij dit thema is de keuze voor voortzetting van de huidige Steunpunten Mantelzorg, met extra aandacht voor een drietal projecten mantelzorg die gericht zijn op specifiek binnen een deelgemeente voorkomende problematiek. De steunpunten worden bemand door tien deelgemeentelijke welzijnsorganisaties, waarbij de GGD als kenniscentrum functioneert.

Verder wil de gemeente onderzoeken in hoeverre bij de invoering van de Wmo in Rotterdam een vorm van een persoonsgebonden budget voor mantelzorgers kan worden gerealiseerd, waarmee op basis van indicatiestelling mantelzorgers producten kunnen bestellen ter ontlasting van hun taak.⁷⁰

De bovenstaande opvattingen zijn de leidraad voor de wijze waarop de gemeente Rotterdam een indicatieproces voor relevante functies willen baseren. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat

⁶⁸ Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 10/11

⁶⁹ Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 10/11

⁷⁰ Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 12/15

vrijwel alle vormen van bijv. Professionele respijtzorg blijven ook na operationeel zijn van de WMO AWBZ-verstrekkingen, waarop wij geen invloed kunnen uitoefenen.⁷¹

2.7.2.4 Specifieke aandacht voor allochtone ouderen (ad4)

Een deel van de groep allochtone ouderen zal de komende jaren nog extra aandacht nodig hebben. Dit beleid moet leiden tot een adequate benaderingswijze van allochtone ouderen via algemene voorzieningen. Dat betekent niet, dat iedere specifieke voorziening, zoals woongroepen voor oudere allochtonen, hiermee wordt afgewezen. Deze voorzieningen kunnen een waardevolle aanvulling zijn voor in het bijzonder de eerste generatie allochtone ouderen. Het belangrijkste voor volgende generaties is evenwel dat de algemene voorzieningen uitnodigend en toegankelijk moeten zijn. Daarom wilt de gemeente dat de zelf- en migrantenorganisaties een grotere rol gaan spelen en meer verantwoordelijkheid innemen bij het vertegenwoordigen van de doelgroep uit hun eigen etnische groepering. Zij kunnen knelpunten signaleren en daar vervolgens ook iets mee doen. Datzelfde geldt voor het Rotterdamse werkveld als geheel. Vanuit de nota ouderenbeleid 2001-2004 zijn diverse projecten gefinancierd die tevens als neutrale vindplaats (buiten koffiehuis en moskee) fungeerden, zoals de MEKANS, een project dat inmiddels is overgenomen door reguliere zorgaanbieders in Rotterdam, evenals de Centra voor Transculturele Zorg.⁷²

De gemeente vindt het belangrijk dat de bovenstaande lijn wordt voortgezet. Het betreft hier een drietal actiepunten:

1. Actiepunt: Programma Oudere Migranten (POM)

De gemeente stelt voor het Programma Oudere Migranten (POM), waarmee in Delfshaven goede ervaringen zijn opgedaan, verder over de stad uit te rollen naar tenminste nog vier deelgemeenten. Het POM, Programma Oudere Migranten, is uitgevoerd door de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening in Delfshaven. Bij dit programma wordt een zogenaamde cultuurtolk gekoppeld aan stafleden van het ouderenwerk in Delfshaven. De hierdoor gerealiseerde vraagverduidelijking en het effect daarvan op de allochtone inwoners in Delfshaven heeft een significant effect gehad op de verandering van de case-load van het ouderenwerk in Delfshaven. Het percentage oudere allochtonen in de case-load van het ouderenwerk aldaar is in enkele jaren gestegen van circa 10% naar ruim 50%.

2. Actiepunt: Platform Allochtone Ouderen

Rotterdam kent het Platform Allochtone Ouderen, dat zich richt op het bij elkaar brengen van allochtone zorgvragers (via de migrantenorganisaties) en zorgaanbieders. De gemeente vindt het van belang, dat betrokkenen zelf een grotere verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van het tot stand brengen van deze match en staan een werkwijze voor, die er toe leidt dat migrantenorganisaties aangeven onder welke condities zij bereid zijn de noodzakelijke voortrekkersrol te vervullen. Verder is de gemeente bereid om organisaties die deze opdracht daadwerkelijk oppakken tot een nog nader af te spreken niveau te faciliteren, waar aan de orde in samenhang met aanscherping van de subsidievoorwaarden. Het nu in ontwikkeling zijnde beleidskader integratie wordt daarbij richtinggevend.

3. Actiepunt: gezondheid en welzijn van allochtone ouderen

De gemeente verwacht dat allochtone ouderen de komende jaren nog specifieke ondersteuning nodig zullen hebben. Uit landelijk onderzoek blijkt dat zij erg veel gezondheidsklachten hebben. Terwijl de huisarts vaak bezocht wordt, is men minder tevreden over diens hulp. Er is behoefte aan meer consultatiemogelijkheden, zodat intensiever en langer gekeken kan worden naar de gezondheidsklachten en de fysieke conditie van deze ouderen. Zo'n voorziening bestaat nog niet, maar de planvorming daarvoor is in de pilots en expertmeetings rond de zogenaamde 'ouderenpoli' uitgevoerd. Deze kennis en ervaring kunnen we, gestimuleerd vanuit het actieplan, voor een kleinschalige opzet speciaal voor allochtone ouderen gebruiken.⁷³

2.7.2.5 Stadsbrede basisvoorzieningen voor ouderen

In Rotterdam staat al enige tijd de (verbetering van de) kwaliteit van het welzijnsbeleid nadrukkelijk op de bestuurlijke agenda. In dat kader refereert de gemeente aan het PoWR-advies en de daaruit volgende aanbevelingen die zij heeft overgenomen.⁷⁴

⁷¹ Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 15

⁷² Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 16

⁷³ Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 16/17

⁷⁴ Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 18

Actiepunt: basisinfrastructuur voor welzijn ouderen

Een van de aanbevelingen behelst het concretiseren van een stadsbrede basisinfrastructuur voor welzijn. Deze infrastructuur zou in elke deelgemeente beschikbaar moeten zijn voor burgers. Momenteel wordt samen met de deelgemeenten bezien op welke wijze de PoWR aanbevelingen handen en voeten kunnen krijgen. Vooruitlopend op het formuleren van het totaalpakket aan basisvoorzieningen, wilt de gemeente samen met de deelgemeenten overeenkomen hoe de basis er ten aanzien van de voor ouderen relevante voorzieningen en functies op het gebied van welzijn en maatschappelijke dienstverlening er uit moet zien. De gemeente wijst er daarbij nog wel op dat beschikbaarheid van de infrastructuur c.q. een basispakket niet per definitie impliceert dat deze ook voor iedereen gratis toegankelijk is.

De gemeente vindt dat een basispakket moet bijdragen aan de volgende doelstellingen:

- ouderen de mogelijkheid bieden zo volwaardig mogelijk te participeren in de samenleving;
- voorkomen dat kwetsbare ouderen in een sociaal isolement geraken;
- meer samenhang brengen in de voorzieningen voor thuiswonende ouderen;
- het bereik en de toegankelijkheid voor thuiswonende ouderen vergroten; daarbij is gerichte aandacht voor allochtone ouderen.⁷⁵

2.7.3 De ambities samengevat

De gemeente vat haar ambities in een achttal actiepunten samen:⁷⁶

- 1) Uitbreiding van de methodiektraining Communicatie/Zelfsturing naar nog de onvoldoende bereikte gremia van met name professionals. De komende drie jaar worden opnieuw 150 (mede)werkers op deze wijze getraind.
- 2) Alle deelgemeenten en betrokken organisaties kunnen op basis van een aantal benoemde kaders en uitgangspunten een plan indienen ter bestrijding van sociaal isolement. De drie beste plannen worden beloond en uitgevoerd in samenwerking met de opleiding Master Sociale Interventie van de RU Utrecht.
- 3) In de loop van 2006 zal in alle SoZaWe-districten (9) een ouderenteam operationeel zijn. Uitwerking hiervan geschiedt samen met de deelgemeenten. Beoogd wordt in 2006 in totaal 5500 ouderen te bezoeken, in de twee jaar daarna worden per jaar 6900 ouderen bezocht. In het eerste kwartaal van 2006 wordt duidelijk hoeveel huisbezoeken er jaarlijks per district afgelegd worden. Daarnaast zal men zich richten op de bevordering van het benutten van inkomensondersteunende maatregelen. Einde van de periode moet het bereik van bijzondere bijstand onder ouderen met 50% zijn toegenomen.
- 4) De steun aan de Steunpunten Mantelzorg wordt voortgezet op het niveau zoals we dat in 2005 kennen, met extra aandacht voor thema's als mantelzorg voor allochtone ouderen en jongere mantelzorgers.
- 5) Met het oog op de invoering van de WMO zal onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheden van het invoeren van een persoonsgebonden budget voor zwaarbelaste mantelzorgers. Voordat de WMO wordt ingevoerd zal daarover bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden.
- 6) Het beleid is (afgezien van de eerste generatie allochtone ouderen) gericht op het verbeteren van de benaderingswijze van allochtone ouderen via algemene voorzieningen. Het Programma Oudere Migranten uit Delfshaven zal in minimaal 4 andere deelgemeenten worden uitgerold. Einde periode zal in elk van die deelgemeenten een stijging t.o.v. een te verrichten nulmeting te zien moeten zijn van het klantenbestand van oudere allochtonen bij het ouderenwerk.
- 7) De zelf- en migrantenorganisaties in Rotterdam wordt gevraagd een grotere verantwoordelijkheid te nemen in de vertegenwoordiging van de vraagzijde bij de oudere allochtonen. De gemeente is bereid dit tot een nader af te spreken niveau te faciliteren.
- 8) De in het actieprogramma geconcretiseerde functies en producten t.b.v. derden vormt de gemeentelijke inzet in het overleg met de deelgemeenten om in 2006 komen tot een zo mogelijk gezamenlijk gedragen basisinfrastructuur.

2.8 Kort samengevat

Wat de RMO met het advies "Bevrijdende kaders" wil bereiken zal hieronder per concept worden weergegeven. Het advies bevat twee ontwikkelingslijnen; Kaderstelling en horizontalisering.

⁷⁵ Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 18

⁷⁶ Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008: 23

De achterliggende gedachte bij het concept kaderstelling is dat de overheid zich terugtrekt en gepositioneerd op hoofdlijnen waardoor er ruimte is voor eigenheid van instelling en burger. Horizontalisering houdt in dat de verantwoording zal verschuiven, deze dient horizontaal en niet meer verticaal worden afgelegd. Wat tot meer inzicht bij burgers zal leiden door transparant beleid. Concreet kan gezegd worden dat het advies met minder regels meer maatschappelijke participatie in de samenleving wil bewerkstelligen.

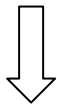
De adviezen “De handicap van de samenleving” en “samenleven in de samenleving” benadrukken dat de samenleving klaar moet zijn voor community care. Het gaat immers om de veranderende maatschappelijke verhoudingen waaraan de samenleving in de toekomst aan moet voldoen. Alle drie de concepten samen hebben de kern: Minder regels, meer zorg. De RMO en de RVZ beogen beide hetzelfde doel.

Aan de hand van onderstaand schema (1) is het mogelijk om in een oog opslag te zien wat hierboven beschreven is. De concepten zijn de onderzoekseenheden, deze worden getoetst aan het ouderenbeleid. Het ouderenbeleid wordt in deze paragraaf niet kort verwoord omdat dit geen onderzoekseenheid is in dit onderzoek. Het gaat om de doorwerking van de concepten van de adviezen in het ouderenbeleid en niet andersom. Als de concepten herkenbaar zijn in het ouderenbeleid is er sprake van doorwerking. Voor deze analyse wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Schema 1: Samenvatting hoofdstuk 2

De adviezen hebben de volgende overeenkomsten:

- Ze zijn afkomstig van permanente strategische adviesraden
- Ze zijn domeinoverstijgend/intersectoraal
- Hetzelfde probleem; namelijk de collectieve vormgeving van beleid
- Dezelfde aanleiding: de veranderende maatschappelijke verhoudingen
- Hetzelfde doel; het bevorderen van maatschappelijke participatie
- Zijn in de Wmo verwerkt
- Zijn voortgekomen uit adviesvraag van de minister
- Zijn in het zelfde jaar geschreven



Advies-raad	Advies	Uitgangspunt gedachtegoed	Concepten	Ouderenbeleid Gemeente Rotterdam	Beleidssterrein
RMO	Bevrijdende kaders	Nieuw sturingsparadigma	1. Kaderstelling 2. Horizontalisering	Daadkracht en handelingsruimte	Beleidsdomein overstijgend
	De handicap van de samenleving	Community care	1. Participatie in de samenleving en differentiatie 2. Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente	Samenleving “klaar maken” voor verandering	Beleidsdomein overstijgend
RVZ	Samenleven in de samenleving	Community care & community living	1. Participatie in de samenleving en differentiatie 2. Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente 3. Participatie en communicatie	Samenleving “klaar maken” voor verandering	Beleidsdomein overstijgend

Doel adviezen:
Bevorderen van maatschappelijke participatie
(Minder regels meer zorg)

3. Doorwerking

Het begrip doorwerking is zeer complex. Er zijn veel verschillende definities aan doorwerking te verbinden. De definities over doorwerking die in deze rapportage worden gebruikt bij de operationalisering, zijn in de eerste paragraaf weergegeven. De eerste paragraaf bestaat uit twee subparagrafen. In de eerste subparagraaf zijn de definities zo kort mogelijk geformuleerd om overzichtelijkheid te behouden. In de tweede subparagraaf worden de laatste vier vormen van doorwerking nader uitgewerkt omdat er in de definitie verschillende elementen zijn te onderscheiden. De tweede paragraaf bestaat uit de literatuur die gebruikt wordt bij het verklaren van de doorwerking daarnaast levert deze paragraaf ook literatuur aan voor de operationalisering. De operationalisering wordt gedaan in de derde paragraaf. Het hoofdstuk zal worden afgesloten aan de hand van een conclusie, dit is de vierde en laatste paragraaf.

3.1 Definities doorwerking

In de eerste subparagraaf worden verschillende definities van doorwerking weergegeven. Dit is zo kort en bondig mogelijk gedaan, om een duidelijk beeld te verschaffen over de verschillende betekenissen die er aan doorwerking worden toegekend. De laatste vier definities van doorwerking worden in de tweede subparagraaf nader verduidelijkt. Dit is nodig omdat de gegeven definitie uit de eerste subparagraaf niet volledig is.

3.1.1 Definities doorwerking

Het begrip doorwerking kent veel verschillende betekenissen, hierdoor is er sprake van een diffuus beeld. Het onderzoek is gebaseerd op de volgende zeven definities van doorwerking:

1. Nathan Caplan stelt dat er sprake van doorwerking is wanneer kennis daadwerkelijk uit het advies wordt overgenomen en daardoor ook te herkennen is in beleid.⁷⁷
2. Richard Rose gaat dichter op de beleidsmaker zitten en stelt dat doorwerking plaatsvindt wanneer er slechts een verandering in de denkwijze plaatsvindt, dus op cognitief gebied en niet zozeer op de effecten op het beleid zelf.⁷⁸
3. Havelock ziet doorwerking als een gelijke met het proces van verspreiding.⁷⁹
4. Bekkers, Fenger, Homburg en Putters formuleren doorwerking als de effecten die optreden ten gevolge van de door adviesraden uitgebrachte adviezen.⁸⁰
5. Herweijer, Hummels en Van Lohuizen omschrijven het begrip doorwerking als de mate waarin belangrijk geachte perspectieven worden opgepikt door relevante actoren”.⁸¹
6. Mastop en Faludi omschrijven het begrip doorwerking als volgt: “*Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van de besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker*

⁷⁷ Caplan N., Morrison A., Stambaugh R.J. (1975) The use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level. Ann Arbor: Institute for Social Research: University of Michigan.

⁷⁸ Rose R. (1972) The market for policy indicators. in A. Shonfield and S, Shaw (eds) Social Indicators and Social policy. London: Heinemann

⁷⁹Havelock R.G (1971) A National Problem Solving System: Highway Safety Researchers and Decision Makers. Ann Arbor: Institute for Social Research: University of Michigan. in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980: 543

⁸⁰ Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadviesing. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 6

⁸¹ Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden : Bestuur en management consultants: 53/54

zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraken of niet.⁸²

7. Knott en Wildavsky formuleren doorwerking als het gebruik van kennis in de praktijk.⁸³

De zeven beschreven definities worden allemaal gebruikt in de operationalisering (paragraaf 3.3). De laatste vier definities worden in de volgende subparagraaf nader omschreven, omdat deze enige nog uitleg verdienen. De paragraaf zal worden afgesloten aan de hand van een samenvattende paragraaf over de verschillende zeven definities.

3.1.2 De laatste vier definities van doorwerking

De laatste vier definities van doorwerking zijn niet helemaal compleet. De definities kennen namelijk een zeer brede betekenis aan het begrip doorwerking toe. Bij de definitie van Bekkers, Fenger, Homburg en Putters wordt gesproken over “effecten”. Wat bedoeld wordt met deze “effecten” wordt in paragraaf 3.1.2.1 duidelijk gemaakt. Bij de definitie van Herweijer, Hummels en Van Lohuizen wordt er gesproken over “de mate van belangrijk geachte perspectieven”. Wat hiermee wordt bedoeld wordt in paragraaf 3.1.2.2 duidelijk gemaakt. Mastop en Faludi bieden inzicht in het verloop van doorwerking en welke elementen daarbij van invloed zijn op de mate van doorwerking. Hoe zij dit doen wordt in paragraaf 3.1.2.3 duidelijk gemaakt. En tot slot wordt de definitie van Knott en Wildavsky uitgeschreven in paragraaf 3.1.2.4. In hun definitie wordt er onderscheid gemaakt in het (mogelijke) gebruik van kennis die bepalend is voor de mate van doorwerking.

Kort samengevat betekent het dat de “effecten” van Bekkers, Fenger, Homburg en Putters gaan over de vorm van doorwerking. De andere auteurs gaan dieper in op het verloop, zij bieden als het ware een soort “ladder” aan waarop de doorwerking (van het advies) geplaatst kan worden.

3.1.2.1 Toevoeging en uitleg van de definitie van Bekkers, Fenger, Homburg en Putters

Bekkers, Fenger, Homburg en Putters formuleren doorwerking als de effecten die optreden ten gevolge van de door adviesraden uitgebrachte adviezen.⁸⁴ Zij onderscheiden vier vormen van doorwerking. Bij iedere vorm van doorwerking treedt een ander effect op. Door deze onderscheiding in effecten te maken presenteren de auteurs de vier verschillende vormen van doorwerking.⁸⁵

1. instrumentele doorwerking: Het advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies
2. conceptuele doorwerking: Het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg
3. agenderende doorwerking: Als gevolg van het advies wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat; het advies heeft een agenderende functie
4. politiek-strategische doorwerking: Het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken

Duidelijk is dat deze auteurs inzicht bieden in de verschillende vormen van doorwerking. De rapportage zal gestructureerd worden aan de hand van deze vormen. Hierdoor is de definitie van Bekkers, Fenger, Homburg en Putters leidend in deze rapportage.

3.1.2.2 Toevoeging en uitleg van de definitie van Herweijer, Hummels en Van Lohuizen

Herweijer, Hummels en Van Lohuizen omschrijven het begrip doorwerking als de mate waarin belangrijk geachte perspectieven (visies, probleemdefinities, waarden en oplossingen) worden

⁸²Mastop J.M. en Faludi A. (1993) Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering, in: Beleidswetenschap 1993 (nr1): 71-79 In: Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI: Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden : Bestuur en management consultants: 5

⁸³ Knott J., Wildavsky A.(1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 537-578

⁸⁴Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadvisering. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 6

⁸⁵ Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadvisering. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 24

opgepikt door relevante actoren”.⁸⁶ Zij zien doorwerking als een evaluatiecriterium, waarbij er gekeken wordt naar de effecten van (een strategisch plan; hier advisering) advisering op beleid.

Toch is er echter pas sprake van doorwerking wanneer de desbetreffende perspectieven “een serieuze rol spelen in plan – en besluitvorming”. Met een serieuze rol wordt bedoeld dat de perspectieven aan een drietal minimum voorwaarden moeten voldoen. Deze zijn:

- **Bekendheid:** de beleidsmaker is bekend met de inhoud van de boodschap. Gedetailleerde kennis over de verstreking of de achtergronden van de boodschap is geen vereiste. Minimale voorwaarde om van doorwerking te kunnen spreken is dat de beleidsmaker een min of meer juist beeld heeft van de inhoud van de boodschap.
- **Overweging:** de beleidsmaker neemt de boodschap in overweging. Dit kan verschillende vormen aannemen: de boodschap kan in de besluitvorming worden betrokken, de beleidsmaker kan er uitdrukkelijk naar verwijzen of hij neemt het als uitgangspunt voor verdere ontwikkeling. Het in het verdere plan- besluitvorming betrekken van de boodschap is voldoende om van doorwerking te kunnen spreken.
- **Instemming:** de beleidsmaker stemt in met de boodschap. De beleidsmaker hanteert tenminste een vergelijkbare probleemdefinitie, visie, waarde of oplossingsrichting. Doorwerking betekent niet dat de boodschap precies overgenomen dient te worden zoals zij verwoord is. Van belang is dat de perspectieven hebben bijgedragen aan een “*verbreding van de na geschakelde besluitvorming*”.⁸⁷

De definitie van Herweijer, Hummels en Van Lohuizen bieden inzicht in het verloop van doorwerking.

3.1.2.3 Toevoeging en uitleg van de definitie van Mastop en Faludi

Mastop en Faludi omschrijven het begrip doorwerking als volgt: “*Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van de besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraken of niet*”.⁸⁸

Zij maken hierbij een onderscheid in het “theoretisch principe van doorwerking” en het “methodische principe van conformiteit”.⁸⁹ Hierbij komt het “*theoretisch principe van doorwerking*” (“performance”) in essentie overeen met de elementen die Herweijer, Hummels en Van Lohuizen kenmerkend achten voor het begrip doorwerking. Verder stellen Mastop en Faludi dat aangetoonde disconformiteit op grond van het theoretisch principe van doorwerking niet per definitie gezien mag worden als falend beleid, maar als min of meer normaal te verwachten verschijnsel. Gebruik is niet noodzakelijk, er is ook sprake van doorwerking als beargumenteerd van een plan wordt afgeweken. Een strategisch plan is immers net als een advies niet (juridisch) bindend, het heeft een indicatieve, richtinggevende functie voor nadere operationele beleidsplannen.⁹⁰

Het “*methodisch principe van conformiteit*” kent ook drie vormen van conformiteit. Mastop en Faludi onderscheiden deze vormen als een hogere mate van doorwerking. Hierbij zijn; formele conformiteit (= de mate van invoering), gedrag conformiteit (= de gedragsveronderstellingen) en de finale conformiteit (= de effecten en neveneffecten: het feitelijk functioneren/werking) van belang⁹¹. Hierbij dienen volgens Mastop en Faludi de volgende vragen gesteld te worden:

⁸⁶ Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden : Bestuur en management consultants: 53/54

⁸⁷ Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden : Bestuur en management consultants: 53/54

⁸⁸ Mastop J.M. en Faludi A. (1993) Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering, in: Beleidswetenschap 1993 (nr1): 78/79 In: Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden : Bestuur en management consultants: 5

⁸⁹ Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden : Bestuur en management consultants: 55

⁹⁰ Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden : Bestuur en management consultants: 57/58

⁹¹ Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden: Bestuur en management: 57/58

- Zijn de beleidsuitingen van de doelgroepen te herleiden tot relevante planuitspraken en corresponderen zij daarmee (formele conformiteit)?
- Handelt de aangesproken er ook naar (gedrag conformiteit)?
- Is het uiteindelijke effect conform de oorspronkelijke intenties en doeleinden; heeft men in de maatschappelijke werkelijkheid (het materiele object) datgene bereikt dan men wilde (finale conformiteit ofwel doelbereiking)

Verder kan bij doorwerking ook tegelijker tijd of eerder sprake zijn van ideeën, activiteiten en effecten die lijken op en mogelijk zelf niet te onderscheiden zijn van ideeën, activiteiten en effecten die het gevolg zijn van het onderzochte beleid, maar daar dan min of meer toch los van staan. Dit verschijnsel kan contextwerking genoemd worden: de stroom van gebeurtenissen waaraan het onderzochte beleid ontsluit en waarvan het in de loop misschien beïnvloed maar waarvan het in feite onlosmakelijk deel uitmaakt. Beleid wordt meestal niet opeens als iets unieks bedacht of ontworpen, beleid is een voortvloeisel van allerlei factoren, belangen en problemen die via vrij ondoorzichtige mechanismen van interactie van ontwerp kunnen stollen in de vluchtige momentopname van een papieren stuk.⁹²

De definitie van Mastop en Faludi biedt ook inzicht in het verloop van doorwerking.

3.1.2.4 Toevoeging en uitleg van de definitie van Knott en Wildavsky

Knott en Wildavsky formuleren doorwerking als het gebruik van kennis in de praktijk.⁹³

Hierbij maken zij een onderscheid in gebruik. Het gebruik van kennis kent hierbij verschillende stadia (niveau) van doorwerking. Ieder niveau geeft aan in welke mate er sprake is van doorwerking in beleid. Knott en Wildavsky onderscheiden zeven verschillende maten van doorwerking, namelijk:

1. **“Reception” (Ontvangst)** → Doorwerking vindt plaats als beleidsmakers of adviseurs beleidsrelevante kennis ontvangen. Dus dat de kennis de juiste persoon heeft bereikt.
2. **“Cognition” (Cognitie)** → De beleidsmaker heeft het advies (kennis) gelezen, tot zich genomen en de inhoud ervan begrijpt.
3. **“Reference” (Referentie(kader))** → doorwerking vindt plaats doordat de beleidsmaker zijn referentiekader verandert, hij kijkt anders tegen de zaken aan. De informatie c.q. kennis verandert zijn zienswijze op de desbetreffende materie. Deze mate van doorwerking wordt belangrijk gevonden omdat het op de lange termijn de veranderde visie ook doorwerking zal vinden in beleid.
4. **“Effort” (Prestatie)** → de informatie moet een impact hebben op de beleidsmakers. Hierbij maakt het niet uit of de kennis stroomt met de kennis van de beleidsmakers dan wel of de kennis haaks staat op de zienswijze van de beleidsmakers. Door middel van de kennis is een standpunt bereikt of dit nu geblokt wordt door andere partijen of niet.
5. **“Adoption” (adoptie)** → hierbij is niet zozeer de input van de kennis van belang maar de invloed die het uitoefent op de beleidsuitkomsten. Als de gewenste resultaten zijn bereikt kan er over doorwerking worden gesproken.
6. **“Implementation” (implementatie)** → Als het advies daadwerkelijk is geïmplementeerd kan er over het zesde niveau worden gesproken. Het advies heeft doorwerking gevonden bij de beleidsmakers betreffende de implementatie. Hierbij is het ook mogelijk dat het beleid wel geïmplementeerd is maar nooit tot uitvoering is gekomen en daardoor geen directe invloed uitoefent op het daadwerkelijke beleid. Adoptie zonder implementatie is een lege overwinning.
7. **“Impact” (invloed)** → het hoogste niveau van doorwerking wordt bereikt als de kennis daadwerkelijk is geïmplementeerd en tot uitvoer is gebracht. Hierbij is het niet van belang of het beleid de gewenste effecten heeft bereikt of niet. Toch wordt er in de literatuur beargumenteerd dat doorwerking pas zijn intrede heeft gedaan als het gewenste effect bij de burgers wordt bereikt in het openbaar bestuur.⁹⁴

Ook de definitie van Knott en Wildavsky biedt inzicht in het verloop van doorwerking.

⁹² Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten.

Leusden : Bestuur en management consultants: 57/58

⁹³ Knott J., Wildavsky A.(1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 537-578

⁹⁴ Knott J., Wildavsky A.(1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 546

3.1.3 Kort samenvattend het gebruik van de verschillende definities

In deze paragraaf worden de verschillende definities van de verschillende auteurs kort samengevat in een schema. Het schema (2) laat in één oogopslag zien waar de definities van doorwerking van de auteurs betrekking op hebben. Zo laat het schema zien dat drie auteurs uitspraken doen over de vorm van doorwerking. De overige vier auteurs baseren hun definitie op het verloop van doorwerking, waarbij Havelock het beginpunt van het verloop vaststelt. De overige drie auteurs betreffende het verloop bieden een “doorwerkingstrap” aan. Daarnaast bieden de auteurs betreffende het verloop ook inzicht in de mate van gebruik van kennis.

Schema 2: Overzicht focus van auteurs (doorwerking)

Vorm van doorwerking	Verloop van doorwerking
Nathan Caplan	Havelock
Richard Rose	Herweijer, Hummels en Van Lohuizen
Bekkers, Fenger, Homburg en Putters	Mastop en Faludi Knott en Wildavsky

De verschillende definities worden in paragraaf 3.3 aan elkaar verbonden en geoperationaliseerd. Hierbij wordt de vorm tegen het verloop/mate van gebruik afgelegd. Maar voordat dit wordt gedaan wordt in de volgende paragraaf de literatuur weergegeven die gebruikt zal worden voor het geven van een verklaring waarom de doorwerking heeft plaatsgevonden op die manier dat het is aangetoond. Daarnaast zal de volgende paragraaf ten dele (paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 en 3.2.3) worden gebruikt in de operationalisering.

3.2 Overige literatuur betreffende de doorwerking

In deze paragraaf is er een selectie gemaakt in de overige literatuur over doorwerking. De literatuur die hieronder vermeld is zal worden gebruikt om een goed onderzoekskader te formuleren voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. Hierbij is voor de volgende thema's gekozen.

1. Het begin van de doorwerking c.q. verspreiding
2. De ontwikkeling van doorwerking
3. Openbaar bestuur en de oplossing voor problemen
4. De krachten die een rol spelen bij de implementatie van nieuwe sociale dienstverlening

Het eerste thema is ontstaan door de definitie die Havelock aan doorwerking heeft verbonden. Deze wordt hier nader uitgelegd. Daarnaast worden er ook in deze paragraaf mogelijke factoren genoemd die van invloed zijn op de mate van doorwerking. Dit komt doordat de definitie van Havelock ook geoperationaliseerd wordt in de volgende paragraaf. Het tweede thema is van invloed op het verloop van doorwerking. Het biedt inzicht in de ontwikkeling van beleid in het openbaar bestuur. Dit inzicht wordt gebruikt bij de operationalisering van de vormen van doorwerking. Het derde thema biedt inzicht in de verwevenheid van het openbaar bestuur en de oplossingen voor problemen. Ook zal dit thema gebruikt worden in de operationalisering van de vormen van doorwerking. Het vierde thema is tot stand gekomen door de literaire zoektocht. Het gevonden artikel geeft inzicht in de factoren die de doorwerking beïnvloeden bij de implementatie van sociaal beleid. Doordat de gekozen advisering (hoofdstuk 2) van invloed is op sociaal beleid zijn deze factoren in een begin stadium meegenomen. De achterliggende gedachte hierbij was, dat het wiel maar een keer uitgevonden hoeft te worden.

3.2.2 Het begin van de doorwerking c.q. verspreiding

De paragraaf zal beginnen met de uitleg rondom de beschrijving die Havelock over doorwerking heeft gegeven. Daarnaast worden er in deze paragraaf ook mogelijke factoren genoemd die van invloed zijn op de doorwerking.

Havelock (1971) ziet doorwerking als een gelijke met het proces van verspreiding, dat wil zeggen dat men moet begrijpen waarom een onderzoek plaats heeft gevonden en waarom de kennis terecht is gekomen op de plaats waar het terecht is gekomen. Hierbij gelden wel de regels van relevantie

vereisen dat de bestaande kennis passend is in de geldende omstandigheden van dat moment in tijd en plaats. Ook dient de informatie van goede kwaliteit te zijn.⁹⁵

De doorwerking is o.a. afhankelijk van de verspreiding van informatie. De verspreiding en doorwerking van kennis kan op verschillende manieren gebeuren. Hierbij kan er vervolgens sprake zijn van een informatie overload of juist van te weinig informatie. Als een overload is geconstateerd, kan gesteld worden dat er blijkbaar regels zijn om een selectie te maken. Vervolgens rijst de vraag in hoeverre kennis te maken heeft met vermijdingsgedrag. Maar de beredenering van verspreiding kan ook worden omgekeerd, zo is het meest waarschijnlijk dat beleidsmakers te maken hebben met een overload aan informatie dan te weinig informatie. Zo hebben beleidsmakers veel te maken met diverse studies en feiten. Duidelijk is dat de verspreiding van informatie meer is dan alleen het verstrekken ervan. De kern hiervan is dat de verspreiders van kennis deze kennis dienen te vertalen en te interpreteren in de taal van beleidsmakers en als het ware de rol van "gatekeepers" hebben in publieke vraagstukken.

De verspreiding van kennis wordt door vele gezien als een potentieel onbegrensd domein. Het belang van verspreiding is gebaseerd op de gedachte dat beleidsmakers gelinkt dienen te worden aan onderzoek, gezien de bruikbaarheid van kennis. De kennis dient zo veel mogelijk verspreid te worden bij degenen voor wie deze bruikbaar wordt geacht. Zo kan kennis zoals succesvol beleid ergens in het domein "rond zweven" maar waarbij het onduidelijk is in specifieke domeinen waarin het ook bruikbaar is. Duidelijk is dat hier sprake is van een "zwart gat" tussen de vraag naar kennis voor de ontwikkeling van beleid en het bewustzijn van de bestaande kennis, de vraag hierbij is of de oude beslissingen zijn vergeten? Een andere oorzaak kan zijn dat de kennis ongelijk is verspreid, een oplossing die hiervoor gegeven kan worden is volgens Knott en Wildavsky dat de verspreiding van kennis kosteloos dient te zijn om ook die domeinen te kunnen bereiken die financieel niet de mogelijkheid hebben om kennis zelf te genereren.

Echter kan kennis ook worden gebruikt als een masker. Beleidsmakers maken dan gebruik van kennis om onder de schijn van of het ontwikkelde beleid niet nodig is of juist wel. Andere mensen zijn van mening dat de verspreiding van kennis niet meer dan een synoniem is voor de wens van beleidsmakers om beter beleid te kunnen maken om ten einde de problemen in het domein te kunnen oplossen en niet te herformuleren. De verspreiding van kennis kan ook gebruikt worden om conflicten te verdoezelen in plaats van ze te verhelderen. Hieruit valt op te maken dat bij de verspreiding van kennis de vraag gesteld dient worden onder welke omstandigheden en condities het verspreid dient te worden. Als de verspreiding van kennis het gebruik van kennis door beleidsmakers verhoogt, kan de voortgang van de verspreiding het best afgeschilderd worden als een reeks obstakels waar overheen gesprongen dient te worden om ten einde succesvol de finish te kunnen bereiken.⁹⁶

Informatie verstrekking is een input in het beleidsproces wat betreft de doorwerking, maar er spelen nog veel meer factoren mee het beleidsproces. Zo spelen de *machtsverhoudingen in de politiek*, de *vaardigheden van de beleidsmakers* en de *organisationele capaciteiten* samen een grote rol op de uitkomsten van het desbetreffende gemaakte beleid. Hieruit kan opgemaakt worden dat het tot zich nemen van een nieuw idee of de implementatie daarvan weinig heeft te maken met de manier of vorm waarop de informatie in de organisatie zijn intrede doet.⁹⁷

3.2.2 De ontwikkeling van doorwerking

Michael Patton (1977) beargumenteert dat de doorwerking afhankelijk is van de manier waarop het beleid zich ontwikkelt en staande houdt. Ook hij is van mening dat doorwerking in stappen verloopt, maar zegt daarbij dat de doorwerking hand in hand gaat met ander factoren die de ontwikkeling van beleid beïnvloeden zoals de verschillende invloeden van verschillende partijen die op het beleid van

⁹⁵ Knott J., Wildavsky A.(1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 537-578

⁹⁶ Knott J., Wildavsky A.(1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 539-541

⁹⁷ Knott J., Wildavsky A.(1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 545

toepassing zijn, waardoor het advies zelf slechts een klein gedeelte in het geheel is binnen het begrip doorwerking.⁹⁸

In de zienswijze van Lindblom verloopt doorwerking echter stapsgewijs waarbij pas op de lange termijn over doorwerking kan worden gesproken.⁹⁹ Volgens Lindblom is het de kunst van ergens doorheen moeten ploeteren. Hij is van mening dat in westerse democratieën het beleid altijd in kleine stapjes verloopt. Het beleid wordt niet in een keer herzien; “*policy does not move in leaps and bounds*”. Er zijn altijd tegenstrijdige waarden in een beleid, de ene waarde gaat altijd ten koste van de andere waarden in het beleid, de ene waarde wordt in een bepaalde situatie belangrijke gevonden dan in een andere situatie de belangrijke waarde zal zijn. Het is belangrijk dat er zgn. “*watchdogs*” zijn, dit houdt in dat er tenminste een vertegenwoordiger van een bepaalde waarde moet zijn om de desbetreffende waarde te kunnen waarborgen. Alleen als er overeenstemming wordt bereikt kan er gesproken worden over een succesvol en rationeel beleid. Deze zienswijze komt voort uit het gedachtegoed rondom het incrementalisme. Lindblom (1959) stelt dat beslissers beslissingen zullen nemen die niet veel afwijken van de status quo, casu quo de voorafgaande beslissingen.¹⁰⁰

Ook stelt Lindblom voor een grote verandering een groot draagvlak nodig is van belangengroepen en potentiële activisten om zekerheid met betrekking tot de beslissing te kunnen garanderen. Als de verandering stapsgewijs wordt doorgevoerd, kunnen de problemen die zich bij wijziging van het beleid voordoen beter onderzocht worden d.m.v. feedback, waardoor er een betere afstemming van beleid kan worden genomen, een correctie is zo makkelijker te maken. Hierdoor wordt het beleid ook naar de bevolking toe begrijpelijk. Tot slot wordt nog gezegd dat kleine stappen de democratie niet schaden, dit kunnen grote veranderingen wel doen; “*Small steps do not upset the democratic applecart; big steps do*”¹⁰¹.

3.2.3 Openbaar bestuur en de oplossing voor problemen

Wildavsky ziet de beleidsanalyse als een activiteit waardoor problemen worden gecreëerd die kunnen worden opgelost. In zijn opvatting is dit een kenmerk van overheidbeleid en stelt hij dat er sprake is van overmatige aandacht voor het oplossen van problemen. De achterliggende gedachte hierbij is dat voor diegene die overheidsbeleid bestudeert tot de conclusie moet komen dat niet de oplossing van problemen, maar de opeenvolging van problemen een dominant verschijnsel vormt. Oplossingen uit het verleden zijn problemen van de toekomst. Naarmate de overheid meer probeert in te grijpen in het maatschappelijk leven lijken de daarmee gepaarde moeilijkheden groter te worden. Het ene stukje beleid lokt het andere uit. Beleidsprogramma's stapelen zich op waardoor de indruk bestaat dat beleidsproblemen nooit worden opgelost en dat uitsluitend de inspanningen van de overheid toenemen. Volgens Wildavsky moet er eerder gedacht worden in termen van permanente problemen dan in termen van permanente oplossingen.¹⁰²

Waldo schreef in *Perspectives on administration* (1965) over de dominantie van de wetenschappelijke methode en speciaal de natuurwetenschappelijke methode ten opzichte van de sociale wetenschappen. Reeds in zijn proefschrift schreef hij dat men in de sociale wetenschappen niet moet vertrouwen op exacte metingen, maar op kennis en inzicht van deskundigen op het gebied van het openbaar bestuur.¹⁰³ Met het oog op deze kennis kan gesteld worden dat het afnemen van interviews bij deskundigen op het gebied van openbaar bestuur in de zienswijze van Waldo een verantwoorde keuze is.

⁹⁸Patton M. et al (1977) “In search of impact: an analysis of the utilization of federal health evaluation research” in Weis C.H. (ed) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington, MA: Lexington Books. in *Knowledge: Creation, Diffusion*, vol.1. No. 4, Juni 1980: 543

⁹⁹ Lindblom, Ch.E.(1959) The science of “Muddling Through”. *Public Administration Review* 19:239-248

¹⁰⁰ Korsten A.F.A., Toonen Th.A.J (1988) *Bestuurskunde: Hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden: Stenfert Kroese: 80

¹⁰¹ Lindblom, Ch.E. (1967). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review* 39:385-392

¹⁰² Wildavsky, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown.

¹⁰³ Korsten A.F.A., Toonen Th.A.J (1988) *Bestuurskunde: Hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden: Stenfert Kroese: 92

3.2.4 Krachten die een rol spelen bij de implementatie van sociaal beleid

Roessler (1980) geeft aan dat er naast technische en methodologische factoren ook andere krachten een rol spelen bij de implementatie van nieuwe sociale services. Deze waren¹⁰⁴:

1. De politieke doelen zijn niet vertaald in operationele termen
2. De mogelijkheid van verschillende interpretaties en dubbelzinnige doelen
3. Het gemis van duidelijk gedefinieerde criteria van de sociale service verandering (wat verandert er)
4. De conflicterende verwachtingen met betrekking tot de evaluatie voor zowel het management als een samenvattende studie
5. Vanwege het administratieve commitment is er sprake van een non-experimenteel vooroordeel
6. Het probleem bij evaluatie is dat de sociale verantwoordelijkheid even zwaar meetelt, maar men toch objectief dient te zijn.
7. Doordat het programma steeds opnieuw in ontwikkeling is, is het moeilijk om het effect van de uitkomsten ergens aan te identificeren.
8. Het gebrek aan acceptatie van het nieuwe programma bij de service verleners.
9. Het vurige project management heeft effect op de verzameling van basis data.
10. Het effect van politieke verandering van de service verandering strekt zich verder, namelijk het moraal en project personeel.

3.2.5 Positionering begrip doorwerking

In deze rapportage is ervoor gekozen om de definitie die geformuleerd is door Bekkers, Fenger, Homburg en Putters te hanteren als rode draad. Zij formuleren doorwerking als de effecten die optreden ten gevolge van de door adviesraden uitgebrachte adviezen.¹⁰⁵ Hierbij maken zij onderscheid tussen vier verschillende vormen van doorwerking, waarbij bij iedere vorm sprake is van een ander effect. Het effect is afhankelijk van het verloop. Het verloop zal inzichtelijk gemaakt worden in de volgende paragraaf (operationalisering). Vervolgens rijst de vraag hoe het verloop te verklaren is. De verklaring voor het verloop zal gezocht worden in de bovenstaande paragraaf (3.2).

In de eerste paragraaf wordt gewezen op de belangrijkheid van de verspreiding van kennis. Er wordt geconstateerd dat doorwerking begint bij de verspreiding van gedachtegoed. Hierdoor is het beginpunt voor het verloop gemaakt. Vervolgens rees de vraag wanneer dient doorwerking bepaald te worden, wanneer is het moment juiste moment daar? Concreet wanneer kunnen de effecten die worden onderscheiden vastgesteld worden? De tweede paragraaf geeft inzicht in de ontwikkeling van doorwerking waardoor geconstateerd kan worden dat nu de tijd is om doorwerking van het gedachtegoed van de adviezen te toetsen. Vervolgens wordt er ingegaan op de kern van de advisering, namelijk het oplossing van problemen in het openbaarbestuur. Hierbij wordt er een zienswijze gegeven die tevens gebruikt zal worden in de operationalisering. Roessler geeft in de laatste paragraaf inzicht in een aantal factoren die van invloed zijn op de verschillende effecten van Bekkers, Fenger, Homburg en Putters. Hij heeft door middel van onderzoek aangetoond dat de implementatie van sociaal beleid afhankelijk is van een aantal factoren.

3.3 Operationalisering van doorwerking

In deze paragraaf worden de zeven verschillende definities over doorwerking geoperationaliseerd. Zoals in de voorgaande paragraaf al is vermeld, is er in deze rapportage gekozen voor de definitie van Bekkers, Fenger, Homburg en Putters. Binnen deze definitie worden verschillende vormen "effecten" van doorwerking onderscheiden. Dit is als rode draad gekozen binnen het onderzoek omdat deze definitie van doorwerking de desbetreffende vorm inzichtelijk maakt. De definities van doorwerking die worden omschreven door Nathan Caplan en Richard Rose geven ook beide een omschrijving van een vorm weer en passen "naadloos" binnen de omschrijving "effect". De vormen die gehanteerd worden in dit onderzoek worden geoperationaliseerd in de eerste en tweede subparagraaf.

De overige vier definities over doorwerking zijn van invloed op het verloop van doorwerking, deze worden operationeel gemaakt in de derde subparagraaf. In de vierde subparagraaf worden de vormen aan het verloop gekoppeld. Deze koppeling bewerkstelligt het uiteindelijke analyse schema dat gehanteerd zal worden om de mate van doorwerking te kunnen "meten".

¹⁰⁴ Roessler R.T. (1980) Impact of Social Programs; Issues in Implementing Research. Knowledge: Creation, Diffusion, voll. No. 4 Juni 1980. Sage Publications, Inc. 579-590

¹⁰⁵ Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadviesing. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 6

3.3.1 Drie problemen bij operationalisering vorm

Doorwerking wordt door de auteurs Bekkers, Fenger, Homburg en Putters omschreven als de effecten die optreden ten gevolge van de door adviesraden uitgebrachte adviezen.¹⁰⁶ De vormen onderscheiden zich van elkaar doordat zij ieder een ander effect bewerkstelligen. Ondanks de goede “overkoepelende” omschrijving over doorwerking leverde de gedefinieerde vormen van deze auteurs een drietal problemen op. Het probleem zit verankerd in de effecten die deze auteurs onderscheiden. De auteurs Bekkers, Fenger, Homburg en Putters omschrijven de volgende effecten:¹⁰⁷

1. Instrumentele doorwerking: Het advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies
2. Conceptuele doorwerking: Het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg
3. Agenderende doorwerking: Als gevolg van het advies wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat; het advies heeft een agenderende functie
4. Politiek-strategische doorwerking: Het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken

Binnen deze vormen van doorwerking zitten echter drie problemen verscholen, betreffende de instrumentele en conceptuele doorwerking (bij de agenderende doorwerking en politiekstrategische doorwerking zijn geen problemen gevonden). Het betreft de volgende drie problemen:

- Het eerste probleem is dat het advies geen aanleiding ergens toe kan geven als deze onbekend is in de organisatie. Hierdoor dient er gekeken te worden naar het verloop van doorwerking voor een oplossing.
- Het tweede probleem is dat gedrag van individuen en kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen sterk met elkaar zijn verweven. Gedrag komt namelijk voort uit de kennis en opvattingen van een persoon waardoor hier sprake is van een zeer vage grens tussen instrumentele doorwerking en conceptuele doorwerking. In dit onderzoek is helderheid zeer belangrijk waardoor een vage grens niet wenselijk wordt geacht.
- Een derde probleem is dat de “effecten” die Bekkers, Fenger, Homburg en Putters zich niet op beleidsmatig niveau afspelen, maar meer op cognitief niveau (de eerste twee). Terwijl uit de beschreven literatuur is op te maken dat de beleidsmatige doorwerking belangrijk wordt geacht om de mate van doorwerking te kunnen vaststellen.

De oplossing voor de problemen worden in de volgende paragraaf weergegeven.

3.3.2 De oplossing voor de problemen

Het eerste probleem was dat het advies onbekend was en daardoor ook geen aanleiding kan geven tot iets. In de zienswijze van Lindblom en Patton dient er enige tijd verstreken te zijn wil doorwerking vastgesteld kunnen worden. De adviezen zijn in 2002 geschreven, hierdoor kennen de adviezen tot nu toe een doorwerkijd van 5 jaar. Daarnaast hebben de gekozen concepten grote raakvlakken met de Wmo (zie bijlage 1) waardoor gesteld kan worden dat de aanleiding al een tijd geleden heeft moeten plaatsvinden en de concepten nu als het ware dienen te “leven” binnen de dienst SoZaWe van gemeente Rotterdam. Hieruit valt op te maken dat de concepten nu in de praktijk te herkennen moeten zijn. Concreet betekent dit dat het aanleiding geven nu wordt veranderd in het herkennen van de concepten in de praktijk.

Het tweede probleem bestond uit de vervlechting van de instrumentele en conceptuele doorwerking, waardoor er sprake was van een zeer vage grens tussen de beide vormen. De effecten zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden. Wel wordt bij de instrumentele doorwerking een belangrijk element genoemd. Namelijk dat het in lijn dient te zijn met de aanbevelingen uit het advies. Het derde probleem was echter dat de effecten van BFHP niet op beleidsmatig niveau zijn vast te stellen, terwijl de literatuur duidelijk maakt dat dit een zeer belangrijk gegeven is om de mate van doorwerking op de samengestelde ladder te kunnen vaststellen. De oplossing voor deze twee problemen zit in een herformulering van de “effecten” bij de instrumentele en conceptuele doorwerking. Hiervoor worden de “effecten” van Nathan Caplan en Richard Rose gebruikt. Deze zijn als volgt geformuleerd:

¹⁰⁶ Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadvisering. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 6

¹⁰⁷ Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadvisering. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 24

Nathan Caplan stelt dat er sprake van doorwerking is wanneer kennis daadwerkelijk uit het advies wordt overgenomen en daardoor ook te herkennen is in beleid.¹⁰⁸

Richard Rose gaat dichterbij de beleidsmaker zitten en stelt dat doorwerking plaats vindt wanneer er slechts een verandering in de denkwijze plaats vindt, dus op cognitief gebied en niet zozeer op de effecten op het beleid zelf.¹⁰⁹

Hieruit kan worden op gemaakt dat Nathan Caplan zich wel op beleidsmatig niveau begeeft en dat deze tevens ook meteen het eerste probleem oplost. Daarnaast kan worden opgemerkt dat het in lijn zijn met de aanbevelingen ook terug komt in de definitie van Caplan, alleen met andere woorden, namelijk dat kennis daadwerkelijk uit het advies is overgenomen. Hierdoor krijgt de instrumentele doorwerking van BFHP in deze rapportage een ander effect, namelijk dat de concepten uit de adviezen te herkennen zijn in beleid (in lijn met het advies).

Uit de definitie van Richard Rose kan worden opgemerkt dat deze zich op cognitief gebied begeeft. Dit sluit nauw aan bij gedrag uit de instrumentele doorwerking en de kennis, opvattingen en causale redeneringen uit de conceptuele doorwerking. Door de definitie van Rose te hanteren bij de conceptuele doorwerking is er geen sprake meer van een vage grens, want er is geen grens.

Concreet betekent het dat het woord gedrag uit de instrumentele doorwerking is veranderd in het woord beleid waardoor ook op beleidsmatig niveau onderzoek gedaan kan worden. Daarnaast is er geen grens meer omdat gedrag, zienswijze en handelen nu slecht alleen binnen de conceptuele doorwerking vallen.

Dit betekend dat de te toetsen vormen met de daarbij behorende effecten in deze rapportage als volgt geformuleerd worden:

1. Instrumentele doorwerking: De concepten zijn te herkennen in beleid (in lijn met advies).
2. Conceptuele doorwerking: De concepten zijn te herkennen in de praktijk (handeling is niet onbekend) en "leven" binnen het referentiekader van de gekozen respondenten.
3. Agenderende doorwerking: Als gevolg van het advies wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat; het advies heeft een agenderende functie
4. Politiek-strategische doorwerking: Het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken

3.3.3 Operationalisering verloop

In deze paragraaf wordt het verloop operationeel gemaakt. Het verloop bepaald de mate van de uiteindelijke doorwerking. Het verloop zal aan het eind van de paragraaf schematisch worden weergegeven. Deze ladder zal worden opgesteld aan de hand van verschillende definities van doorwerking die betrekking hebben op het verloop van doorwerking. Het betreft de definities van: Havelock; Herweijer, Hummels en Van Lohuizen; Mastop en Faludi; Knott en Wildavsky.

Havelock stelt doorwerking gelijk aan de verspreiding van kennis en geeft hiermee een beginpunt aan. Daarnaast geeft Havelock geen ladder weer waardoor deze koppeling in de laatste koppeling (bij Knott en Wildavsky) wordt toegevoegd aan de ladder. De overige auteurs bieden wel een ladder, door deze ladders aan elkaar te koppelen kan uiteindelijk een samengestelde ladder worden gepresenteerd waarmee de mate van doorwerking gemeten kan worden. Wel is het zo dat de focus per auteur(s) anders is. Herweijer, Hummels en Van Lohuizen focussen zich op de belangrijk geachte perspectieven. Mastop en Faludi focussen zich op een aanwijsbaar onderdeel van de concepten in de praktijk. En Knott en Wildavsky focussen op het gebruik van kennis.

In de eerste subparagraaf zal de koppeling worden gemaakt tussen Herweijer, Hummels en Van Lohuizen, en Mastop en Faludi. In de daarop volgende paragraaf wordt dit samengevat en worden de vragen beschreven die gesteld moeten worden om doorwerking te kunnen vaststellen. In de derde subparagraaf wordt Knott en Wildavsky nader geanalyseerd en gekoppeld aan de eerdere koppeling.

¹⁰⁸ Caplan N., Morrison A., Stambaugh R.J. (1975) The use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level. Ann Arbor: Institute for Social Research: University of Michigan.

¹⁰⁹ Rose R. (1972) The market for policy indicators. in A. Shonfield and S. Shaw (eds) Social Indicators and Social policy. London: Heinemann in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980: 543

De paragraaf zal worden afgesloten aan de hand van de ladder die is samengesteld door een koppeling van de auteurs betreffende het verloop.

3.3.3.1 Koppeling definitie Herweijer e.a. aan Mastop en Faludi

Herweijer, Hummels en Van Lohuizen zien doorwerking als een evaluatiecriterium, waarbij er gekeken wordt naar de effecten van (een strategisch plan; hier advisering) advisering op beleid. Zij omschrijven het begrip doorwerking als volgt: “de mate waarin belangrijk geachte perspectieven (visies, probleemdefinities, waarden en oplossingen) worden opgepikt door relevante actoren”.

Van doorwerking is pas sprake wanneer de desbetreffende perspectieven “een serieuze rol spelen in plan – en besluitvorming”. Dit kan volgens hen tot uitdrukking komen in de plan- besluit- en meningsvorming van provincies, gemeenten, bedrijfsleven en andere. De vraag wat een serieuze rol is wordt door deze auteurs beantwoord aan de hand van drie aandachtspunten: bekendheid, overweging en instemming¹¹⁰. Hierbij moet ieder aandachtspunt aan de volgende minimum voorwaarden worden voldaan:

- **Bekendheid:** de beleidsmaker is bekend met de inhoud van de boodschap. Gedetailleerde kennis over de verstrekking of de achtergronden van de boodschap is geen vereiste. Minimale voorwaarde om van doorwerking te kunnen spreken is dat de beleidsmaker een min of meer juist beeld heeft van de inhoud van de boodschap.
- **Overweging:** de beleidsmaker neemt de boodschap in overweging. Dit kan verschillende vormen aannemen: de boodschap kan in de besluitvorming worden betrokken, de beleidsmaker kan er uitdrukkelijk naar verwijzen of hij neemt het als uitgangspunt voor verdere ontwikkeling. Het in het verdere plan- besluitvorming betrekken van de boodschap is voldoende om van doorwerking te kunnen spreken.
- **Instemming:** de beleidsmaker stemt in met de boodschap. De beleidsmaker hanteert tenminste een vergelijkbare probleemdefinitie, visie, waarde of oplossingsrichting. Doorwerking betekent niet dat de boodschap precies overgenomen dient te worden zoals zij verwoord is. Van belang is dat de perspectieven hebben bijgedragen aan een “*verbreding van de na geschakelde besluitvorming*”.¹¹¹

Mastop en Faludi omschrijven het begrip doorwerking als volgt: “*Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van de besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraken of niet*”.¹¹²

Dit “*theoretisch principe van doorwerking*” (“performance”) komt in essentie overeen met de elementen die Herweijer, Hummels en Van Lohuizen kenmerkend achten voor het begrip doorwerking. Een aanwijsbaar onderdeel van de besluitvormingsprocessen kan worden aangemerkt als een serieuze rol die tenminste voldoet aan het tweede aandachtspunt (overweging) bij Herweijer, Hummels en Van Lohuizen. En dat om van doorwerking te mogen spreken, de resultaten niet hoeven te corresponderen met de boodschap (Mastop en Faludi) komt ongeveer overeen met de gedachte dat de boodschap niet precies hoeft te worden overgenomen zoals zij is verwoord (Herweijer, Hummels en Van Lohuizen). Naast het theoretische principe onderscheiden Mastop en Faludi in het kader voor doorwerkingonderzoek het “*methodisch principe van conformiteit*” (“conformance”).¹¹³

Mastop en Faludi vinden bij het methodische principe van conformiteit de volgende vragen van belang:

1. Zijn de beleidsuitingen van de doelgroepen te herleiden tot relevante planuitspraken en corresponderen zij daarmee (formele conformiteit)?
2. Handelen de aangesproken er ook naar (gedrag conformiteit)?

¹¹⁰ Herweijer, G.J.A., Hummels C.W.W en Van Lohuizen (1990) Evaluatie van indicatieve plannen. 's-Gravenhage: Rijksplanologische Dienst. : 53

¹¹¹ Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden : Bestuur en management consultants: 53/54

¹¹² Mastop J.M. en Faludi A. (1993) Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering, in: Beleidswetenschap 1993 (nr1): 78/79 In: Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden: Bestuur en management consultants: 5

¹¹³ Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden : Bestuur en management consultants: 55

3. Is het uiteindelijke effect conform de oorspronkelijke intenties en doeleinden; heeft men in de maatschappelijke werkelijkheid (het materiele object) datgene bereikt dan men wilde (finale conformiteit ofwel doelbereiking)

De drie vormen van conformiteit die Mastop en Faludi onderscheiden zijn als het ware hogere trap treden op de eerder geschetste doorwerkingstrap, waarbij formele conformiteit (= de mate van invoering), gedrag conformiteit (= de gedragsveronderstellingen) en de finale conformiteit (= de effecten en neveneffecten: het feitelijk functioneren/werking)¹¹⁴.

Verder stellen Mastop en Faludi dat aangetoonde disconformiteit op grond van het theoretisch principe van doorwerking niet per definitie gezien mag worden als falend beleid, maar als min of meer normaal te verwachten verschijnsel. Gebruik is niet noodzakelijk, er is ook sprake van doorwerking als beargumenteerd van een plan wordt afgeweken. Een strategisch plan is immers net als een advies niet (juridisch) bindend, het heeft een indicatieve, richtinggevende functie voor nadere operationele beleidsplannen. Daarnaast kan bij doorwerking ook tegelijker tijd of eerder sprake zijn van ideeën, activiteiten en effecten die lijken op en mogelijk zelf niet te onderscheiden zijn van ideeën, activiteiten en effecten die het gevolg zijn van het onderzochte beleid, maar daar dan min of meer toch los van staan. Dit verschijnsel kan contextwerking genoemd worden: de stroom van gebeurtenissen waaraan het onderzochte beleid ontsluit en waarvan het in de loop misschien beïnvloed maar waarvan het in feite onlosmakelijk deel uitmaakt. Beleid wordt meestal niet opeens als iets unieks bedacht of ontworpen, beleid is een voortvloeisel van allerlei factoren, belangen en problemen die via vrij ondoorzichtige mechanismen van interactie van ontwerp kunnen stollen in de vluchtige momentopname van een papieren stuk.¹¹⁵

3.3.3.2 Samenvatting koppeling

In deze subparagraaf worden de treden samengenomen. Vervolgens wordt er ingegaan op de vragen die er per trede dient gesteld te worden. De doorwerking trap bestaat uit zes treden. De doorwerking kan vastgesteld worden aan de hand van de vraag die voor de desbetreffende trede geldt. De vragen die bij dit model gesteld worden zien er als volgt uit:¹¹⁶

1. **bekendheid** → Is de beleidsmaker bekend met de inhoud van de boodschap en heeft deze min of meer een juist beeld heeft van de inhoud van de boodschap?
2. **overweging** → Wordt de boodschap in overweging genomen door de beleidsmaker? Wordt het ergens voor gebruikt heeft het een verwijzingsfunctie of is het een uitgangspunt voor verdere ontwikkeling? duidelijk is dat de boodschap ergens bij wordt betrokken.
3. **instemming** → de beleidsmaker stemt in met de boodschap. De beleidsmaker hanteert tenminste een vergelijkbare probleemdefinitie, visie, waarde of oplossingsrichting. Doorwerking betekent niet dat de boodschap precies overgenomen dient te worden zoals zij verwoord is. Van belang is dat de perspectieven hebben bijgedragen aan een "*verbreding van de na geschakelde besluitvorming*".
4. **formele conformiteit** → Zijn de beleidsuitingen te herleiden de concepten en corresponderen zij daarmee?
5. **gedragsconformiteit** → Handelen de aangesproken er ook naar?
6. **finale doorwerking** → Is het uiteindelijke effect conform de oorspronkelijke intenties en doeleinden; heeft men in de maatschappelijke werkelijkheid datgene bereikt dan men wilde?(finale conformiteit ofwel doelbereiking)

3.3.3.3 Koppeling ladder Knott en Wildavsky; (Havelock)

Knott en Wildavsky onderscheiden zeven verschillende maten van doorwerking. De treden van deze ladder worden naast de treden van de bovenstaande ladder gezet. In deze paragraaf worden de argumentatie gegeven voor de samenvoeging tot één ladder. Door het hanteren van een ladder wordt de mate van doorwerking inzichtelijk gemaakt. In deze paragraaf is de ladder van Knott en Wildavsky het begin punt van analyse, deze ladder wordt op een beargumenteerde aangevuld met de bovenstaande ladder. De argumentatie is hieronder te vinden. De definitieve ladder wordt in de volgende paragraaf 3.3.3.4 gegeven.

¹¹⁴ Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden: Bestuur en management consultants: 57/58

¹¹⁵ Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden : Bestuur en management: 57/58

¹¹⁶ Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden : Bestuur en management consultants: 57/58

Schema 3: Samenvatting analyse nieuwe doorwerkingladder

Samengestelde ladder	Knott en Wildavsky	Nieuwe doorwerkingladder
	(0) "Reception" (Ontvangst)	
(1) bekendheid	(1) "Cognition"	1. Bekendheid (bekendheid+Cognition)
(2) overweging	(2) "Reference"	2. Overweging (overweging+Reference)
(3) instemming	(3) "Effort" -instemming -beargumenteerde verwerping	3. Instemming/ beargumenteerde verwerping (instemming+Effort)
(5, 6) formele conformiteit	(4) "Adoption"	4. Adoptie van de gewenste effecten (adoption)
(6, 5) gedragsconformiteit	(5, 6) "Implementation"	5. Formele conformiteit (formele conformiteit, implementation+ gedragsconformiteit)
		6. Gedragsconformiteit (gedragconformiteit, implementation en formele conformiteit)
(8,7) finale doorwerking	(7) "Impact" (invloed)	7. Implementatie 8. Finale doorwerking

0. "Reception" (Ontvangst)

Doorwerking vindt plaats als beleidsmakers of adviseurs beleidsrelevante kennis ontvangen. Dus dat de kennis de juiste persoon heeft bereikt. Bijhorende vraag: Heeft de kennis de juiste persoon bereikt? Havelock stelde doorwerking gelijk aan de verspreiding van kennis. Zo kan gesteld worden dat de eerste volgende stap ontvangst is. Deze worden beide op trede 0. geplaatst omdat hierbij nog geen sprake van doorwerking is, wel wordt er een beginpunt aangegeven.

1. Bekendheid

Definitie is een samenstelling van de definities bekendheid van Herweijer e.a. en "cognition" van Knott en Wildavsky. De beleidsmaker heeft het advies (kennis) gelezen, tot zich genomen en begrijpt de inhoud ervan. Deze omschrijving sluit goed aan op de definitie bekendheid. Hier gaat het erom dat de beleidsmaker een juist beeld heeft van de inhoud van het rapport. De kern hierbij is dat de inhoud is begrepen en dus bekend is. Wel geven Knott en Wildavsky de voorwaarde dat het rapport gelezen is. Bijhorende vragen (bekendheid): Is de beleidsmaker bekend met de inhoud van de boodschap en heeft deze min of meer een juist beeld heeft van de inhoud van de boodschap?

2. Overweging

Definitie is een samenstelling van de definities overweging en "Reference".

De beleidsmaker neemt de boodschap in overweging. Dit kan verschillende vormen aannemen: de boodschap kan in de besluitvorming betrokken worden, de beleidsmaker kan er uitdrukkelijk naar verwijzen of hij neemt het als uitgangspunt voor verdere ontwikkeling. Dit kan betekenen dat de beleidsmedewerker zijn referentiekader verandert, hij anders tegen de zaken aan kijkt.

De informatie c.q. kennis verandert zijn zienswijze op de desbetreffende materie. Deze mate van doorwerking wordt belangrijk gevonden omdat het op de lange termijn de veranderde visie ook doorwerking zal vinden in beleid. Hier heeft de beleidsmaker nog geen definitief standpunt over ingenomen, maar maakt wel al gebruik van de kennis in de vorm van een verwijzing of uitgangspunt, hierbij hoeft de boodschap niet precies te worden over genomen. Hierbij kunnen de volgende vragen worden gesteld: Wordt de boodschap in overweging genomen door de beleidsmaker? Wordt het ergens voor gebruikt heeft het een verwijzingsfunctie of is het een uitgangspunt voor verdere ontwikkeling? Duidelijk is dat de boodschap ergens bij wordt betrokken.

3. Instemming/beargumenteerde verwerping

Definitie is een samenstelling van de definities instemming en "Effort".

Bij de beide definities staat het gebruik van kennis centraal. Het verschil is dat Herweijer zich alleen focust op instemming. De defenitie "Effort" is veel breder. Hier heeft de informatie impact op de beleidsmaker. Dit houdt in dat de beleidsmaker de informatie ter hand kan nemen (instemming) maar ook kan verwerpen. Duidelijk is dat hier wel degelijk sprake is van een standpunt. Toch is ervoor gekozen om "Effort" op de derde trede te zetten omdat Mastop en Faludi stellen dat er sprake van doorwerking is als er geargumenteed van de boodschap wordt afgeweken. De kennis wordt gebruik als verwijzing of uitgangspunt. Is er geen argumentatie dan blijft de doorwerking steken op de vorige trede "overweging. De derde trede van Herweijer e.a. heet instemming hierbij wordt er gewezen op de concepten die een bijdrage hebben geleverd aan de besluitvorming. Dit betekent dat de het gedachtegoed uit de advisering ter hand is genomen. Ook deze trede blijft bestaan. Duidelijk is dat het gedachtegoed hier meer is dan alleen een richtinggevende indicatie. De beleidsmaker stemt in met de boodschap. De beleidsmaker hanteert tenminste een vergelijkbare probleemdefinitie, visie, waarde of oplossingsrichting. Doorwerking betekent niet dat de boodschap precies overgenomen dient te worden zoals zij verwoord is. Van belang is dat de perspectieven hebben bijgedragen aan een "*verbreding van de na geschakelde besluitvorming*". In de trede "**Effort**" (**Prestatie**) moet informatie impact hebben op de beleidsmakers. Hierbij maakt het niet uit of de kennis stroomt met de kennis van de beleidsmakers dan wel of de kennis haaks staat op de zienswijze van de beleidsmakers. Door middel van de kennis is een standpunt bereikt of dit nu geblokt wordt door andere partijen of niet.

4. Adoptie van de gewenste effecten

Deze definitie bestaat slechts uit de definitie "Adoption" van Knott en Wildavsky.

Bij "Adoption" is niet zozeer de input van de kennis van belang maar de invloed die het uitoefent op de beleidsuitkomsten. Als de gewenste resultaten zijn bereikt kan er over doorwerking worden gesproken. Deze definitie hangt nauw samen met de definitie formele conformiteit. Bij deze definitie wordt er verwezen dat beleidsuitingen te herleiden zijn tot de concepten of daarmee corresponderen. In de bovenstaande trede werd duidelijk gemaakt dat Mastop en Faludi ook over doorwerking spreken als er beargumenteed van de concepten wordt afgeweken. De volgende stap is het bewerkstelligen van de gewenste effecten. De kern van deze trede is dat de gewenste effecten uit de concepten worden bereikt op beleidsmatig niveau (doelbereiking). Dit kan waarschijnlijk ook op een andere manier gedaan kan worden dan hoe het adviserende rapport adviseert. Hierdoor krijgt de trede de term adoptie van de gewenste effecten. Maar doordat er bij de definitie van formele conformiteit wordt gewezen naar het herleiden van beleidsuitingen aan het advies, past deze omschrijving niet binnen deze trede.

5. Formele conformiteit

Deze definities is opgesteld uit formele conformiteit, "implementation" en een gedeelte van gedragsconformiteit. Formele conformiteit is de herleiding van de concepten uit de advisering in beleid. Hierbij is het beleid niet tot uitvoer gekomen en/of wordt er niet naar gehandeld.

Bij "Implementation" is het advies daadwerkelijk geïmplementeerd. Het advies heeft doorwerking gevonden bij de beleidsmakers betreffende de implementatie. Hierbij is het ook mogelijk dat het beleid wel geïmplementeerd is maar (nog) niet uitvoering is gekomen en daardoor geen directe invloed uitoefent op het daadwerkelijke beleid. Adoptie zonder implementatie (uitvoer) is een lege overwinning. Deze definitie heeft met de formele conformiteit de overeenkomst dat de kern herkenbaar is in het beleid. Verder wordt er bij de formele conformiteit niets gezegd over de vraag of het beleid al tot uitvoer is gebracht. Zo is het ook goed mogelijk dat beleid nog in ontwikkeling is en daardoor niet tot uitvoer is gebracht. De kern bij de trede gedragsconformiteit is het gedrag van mensen bepalend is voor het slagen van het beleid. Zo speelt de uitvoer bij gedragsconformiteit wel een grote rol. Zo kan beleid slechts een papieren tijger als deze niet tot uitvoer wordt gebracht. Als dit het geval is blijft de doorwerking steken op dit niveau. Deze omschrijving voldoet aan de omschrijving van "implementation", de lege overwinning. Duidelijk is dat de uitvoer wel degelijk betrokken dient te worden in de definitie van formele conformiteit om de ladder "dekkend" te hebben. Hierdoor heeft formele conformiteit een toevoeging gekregen, namelijk dat het beleid nog niet tot uitvoer is gekomen en/of niet naar toe wordt gehandeld. Mochten de concepten herkenbaar zijn in beleid dan is er sprake van formele conformiteit.

6. Gedragsconformiteit

De kern bij deze trede is het gedrag van mensen bepalend is voor het slagen van het beleid. Als de mensen er niet naar handelen dan wordt er naar de vijfde trede verwezen. Dit is gedaan omdat de definitie implementation erg breed was over het aspect uitvoer en hierdoor ook samenhangt met gedragsconformiteit. Tijdens de brainstorm is gebleken dat beleid ook in ontwikkeling kan zijn. Hieruit kan worden opgemaakt dat het beleid nog niet is geïmplementeerd maar dat de mensen er wel naar handelen. Doordat het handelen conform het gedachtegoed zeer belangrijk is voor het welslagen, is er sprake van een hogere doorwerkingstrap dan dat er wel beleid bestaat maar niet na wordt gehandeld. In de nieuwe definitie van de trede gedragsconformiteit wordt hieronder verstaan dat de beleidsmakers als conform het gedachtegoed handelen en dat het beleid nog in ontwikkeling is.

7. Implementatie

Het niveau van "Impact" (invloed) doorwerking wordt bereikt als de kennis daadwerkelijk is geïmplementeerd en tot uitvoer is gebracht. Hierbij is het niet van belang of het beleid de gewenste effecten heeft bereikt of niet. De trede finale doorwerking pas niet bij deze trede omdat hier de gewenste effecten niet worden bereikt. Knott en Wildavsky maken in hun ladder van doorwerking geen onderscheid tussen het bereiken of niet bereiken van de gewenste effecten. Doordat Mastop en Faludi dit wel doen, zal de onderscheiding in de treden toch moeten worden aangebracht. Hierdoor is er binnen deze trede sprake van doorwerking, als het gewenste effect (nog) niet bereikt is. Ook is er sprake van doorwerking op deze trede als er sprake is van onduidelijkheid over het behalen van het einddoel.

8. Finale doorwerking

Hier is het uiteindelijke effect conform de oorspronkelijke intenties en doeleinden bereikt; men heeft bereikt wat men wilde bereiken in de maatschappelijke werkelijkheid. Het doel is bereikt aan de hand van het gedachtegoed uit de concepten. Ook wordt er conform het gedachtegoed gehandeld.

Kort samengevat

De ladder bestaat uit 8 treden. De ontvangst wordt niet meegerekend tot een trede omdat bij ontvangst nog niets bekend is over de inhoud waardoor er niet over doorwerking gesproken kan worden. Wel is dit het beginpunt van de ladder, namelijk de begane grond.

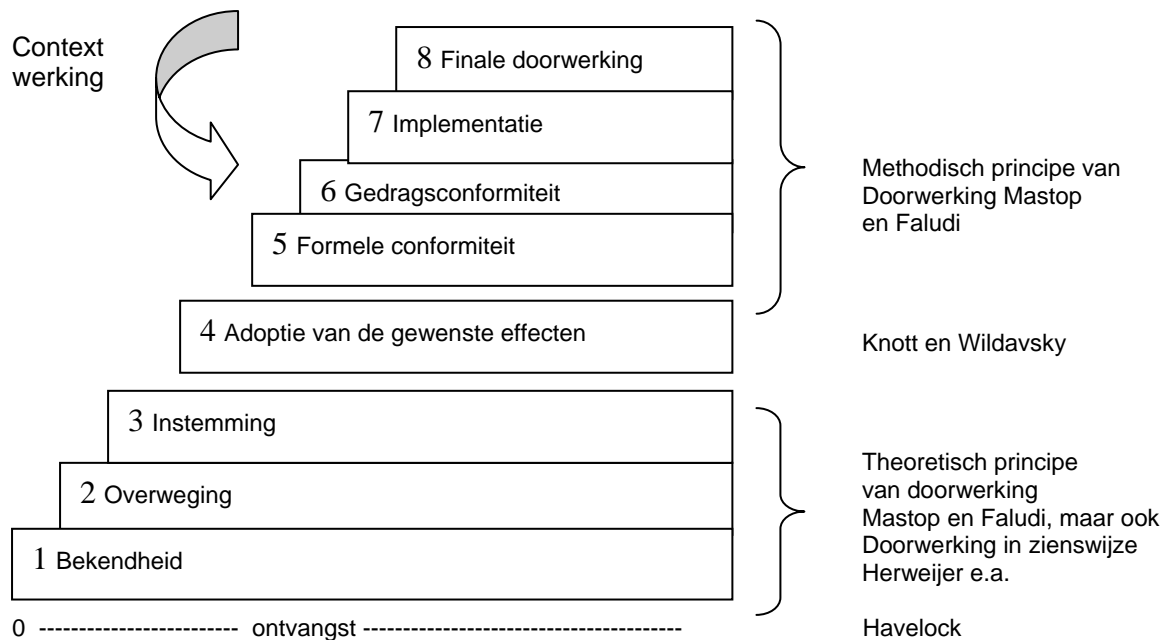
3.3.3.4 De samengestelde ladder

De doorwerking trap bestaat uit acht treden. De doorwerking kan vastgesteld worden aan de hand van de vraag die voor de desbetreffende trede geldt. De vragen die bij dit model gesteld worden zien er als volgt uit:

0. **Ontvangst:** Heeft de kennis de juiste persoon bereikt?
1. **Bekendheid:** Is de beleidsmaker bekend met de inhoud van de boodschap en heeft deze min of meer een juist beeld heeft van de inhoud van de boodschap?
2. **Overweging:** Wordt de boodschap in overweging genomen door de beleidsmaker? Wordt het ergens voor gebruikt heeft het een verwijzingsfunctie of is het een uitgangspunt voor verdere ontwikkeling? duidelijk is dat de boodschap ergens bij wordt betrokken.
3. **Instemming:** de beleidsmaker stemt in met de boodschap. De beleidsmaker hanteert tenminste een vergelijkbare probleemdefinitie, visie, waarde of oplossingsrichting. Doorwerking betekent niet dat de boodschap precies overgenomen dient te worden zoals zij verwoord is. Van belang is dat de perspectieven hebben bijgedragen aan een "*verbreding van de na geschakelde besluitvorming*". Wordt er beargumenteerd afgeweken van de advisering?
4. **Adoptie van de gewenste effecten:** zijn de gewenste effecten uit de advisering op een andere manier omarmd dan de manier waarop het advies is uitgebracht?
5. **Formele conformiteit:** Zijn de beleidsuitingen te herleiden tot de geformuleerde concepten corresponderen zij daarmee? Concreet zijn de concepten te herkennen in beleid? Hierbij is het beleid niet tot uitvoer gekomen doordat er niet na gehandeld wordt.
6. **Gedragsconformiteit:** Handelen de aangesproken er ook naar? Is het beleid nog in ontwikkeling?
7. **Implementatie:** Zijn de concepten geïmplementeerd en tot uitvoer gebracht? Hierbij wordt er ook naar gehandeld, maar zijn de gewenste effecten niet bereikt.
8. **finale doorwerking:** Is het uiteindelijke effect conform de oorspronkelijke intenties en doeleinden; heeft men in de maatschappelijke werkelijkheid datgene bereikt dan men wilde?

De schematische weergave van de doorwerkingstrap wordt op de volgende bladzijde weergegeven.

Schema 4: Weergave samengestelde doorwerkingladder



3.3.4 Operationalisering van de vormen aan het verloop

In deze paragraaf worden de vormen van Bekkers op de ladder geplaatst (de laatste stap in de operationalisering). In de eerste subparagraaf van de subsectie worden de te analyseren vormen nogmaals beschreven. Daarnaast worden hierbij de vragen weergegeven die van belang zijn om doorwerking te kunnen constateren c.q. vaststellen. In de tweede subparagraaf van de subsectie zal de analyse per trede verricht worden, waarbij tevens de vormen van doorwerking op de ladder geplaatst worden. In de derde en tevens laatste paragraaf van de subsectie zal de koppeling worden samengevat en aan de hand van een schema worden gepresenteerd.

3.3.4.1 Vormen van doorwerking met bijbehorende vragen

In deze subparagraaf worden de te analyseren vormen beschreven met de daarbij horende vragen. De paragraaf is gestructureerd aan de hand van de vormen.

1. Instrumentele doorwerking: De concepten zijn te herkennen in beleid (in lijn met het advies).
 - Zijn de concepten te herkennen in het ouderen beleid (in lijn met het advies)?
2. Conceptuele doorwerking: De concepten zijn te herkennen in de praktijk (wordt er naar gehandeld) en "leven" binnen het referentiekader van de gekozen respondenten.
 - Stroken de concepten met de zienswijze van de respondenten?
 - Worden de concepten door de respondenten herkend in de praktijk, wordt er naar gehandeld in de praktijk?
3. Agenderende doorwerking: Als gevolg van het advies wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat; het advies heeft een agenderende functie
 - Heeft het advies een agenderende functie gehad, wordt het advies ergens voor gebruikt?
4. Politiek-strategische doorwerking: Het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken
 - Is er sprake van een rolverschuiving door het advies?

3.3.4.2 Analyse per trede

In deze tweede subparagraaf van de subsectie worden de vormen tegen iedere trede afgelegd. Hierbij wordt er per trede aangegeven van welke vorm er sprake is.

1. Bekendheid: Bij deze eerste trede is nog geen sprake van doorwerking voor alle vier de vormen. Doordat het adviezen onbekend zijn op de afdeling, worden de respondenten door middel van stellingen bekend gemaakt met het gedachtegoed van de concepten van de gekozen advisering. Hierbij is het belangrijk dat de respondenten een juist beeld van de inhoud van de boodschap hebben.

Mocht bijvoorbeeld de inhoud van de stelling niet duidelijk zijn, dan kan er niet gesproken worden over doorwerking. Mocht dit wel zo zijn dan is er wel sprake van doorwerking en is de eerste trede behaald.

2. Overweging: Duidelijk is dat de boodschap ergens bij wordt betrokken. De inhoud veroorzaakt beweging in het referentiekader, hierbij hoeft de beleidsmaker nog geen definitief standpunt in te nemen. In deze trede is nog niets op papier vastgelegd, hierdoor kan er nog geen sprake zijn van instrumentele doorwerking. Wel is er sprake van minimale conceptuele doorwerking doordat er iets met de inhoud wordt gedaan, het wordt ergens bij betrokken. Ook veroorzaakt de inhoud beweging in het referentiekader. Het woord minimaal is hierbij gekozen omdat de ontvanger hier nog geen definitief standpunt heeft ingenomen. Ook is er sprake van minimale agenderende doorwerking doordat er nog geen standpunt is ingenomen. En tot slot is er ook geen sprake van politiek-strategische doorwerking door het ontbreken van een standpunt.

Bij de analyse is de volgende vraag van belang: Wordt de boodschap ergens bij betrokken/gebruikt? Mocht dit zo zijn dan is er sprake van minimale agenderende doorwerking. Ook is hier sprake van minimale conceptuele doorwerking aangezien de boodschap het referentiekader van de beleidsmaker bereikt. Mocht hier geen sprake van zijn, dan is er ook geen sprake van minimale agenderende en minimale conceptuele doorwerking.

3. Instemming: De beleidsmaker stemt in met de boodschap. De beleidsmaker hanteert tenminste een vergelijkbare probleemdefinitie, visie, waarde of oplossingsrichting. Doorwerking betekent niet dat de boodschap precies overgenomen dient te worden zoals zij verwoord is. Van belang is dat de perspectieven hebben bijgedragen aan een "*verbreding van de na geschakelde besluitvorming*". Zo is er ook sprake van doorwerking als er beargumenteerd afgeweken wordt van de advisering.

Er is sprake van minimale instrumentele doorwerking als er een vergelijkbare probleemdefinitie, visie, waarde of oplossingsrichting wordt gehanteerd en dit vastgelegd is op papier. Ook is er sprake van minimale doorwerking als er beargumenteerd wordt afgeweken van de boodschap.

Er is sprake van conceptuele doorwerking als de beleidsmaker een standpunt in neemt, ook hier als er beargumenteerd wordt afgeweken van de boodschap is er sprake van doorwerking.

Er is sprake van agenderende doorwerking bij zowel instemming als beargumenteerde verwerping. Bij instemming is dit het beginpunt van instrumentele doorwerking en is er sprake van agenderende doorwerking. Bij beargumenteerde verwerping houdt de conceptuele doorwerking na deze trede op. Indien er geen (minimale) agenderende doorwerking bij het advies wordt vastgesteld kan gesteld worden dat het advies geen doorwerking heeft gevonden in de lokale praktijk doordat dit niet aantoonbaar is. Daarnaast is dit ook de fase van politiek-strategische doorwerking. Hier dient een keuze gemaakt te worden wat er met de kennis wordt gedaan. Waar wordt de kennis voor gebruik is hier de vraag.

Bij de analyse is de volgende vraag van belang: Is er sprake van instemming of van beargumenteerde verwerping? Mocht dit zo zijn dan is dit het eind van de agenderende doorwerking, deze heeft zijn doel bereikt. Voor de conceptuele doorwerking betekent dit doorgang naar de volgende trede.

In deze trede wordt onderscheidt gemaakt tussen minimale conceptuele doorwerking en conceptuele doorwerking. Er is slecht sprake van conceptuele doorwerking indien de zienswijze van de respondenten overeenkomt met het gedachtegoed uit de concepten. Hierdoor wordt de trede 4 overgeslagen. Als er sprake is van beargumenteerde verwerping dan wordt er gesproken over minimale conceptuele doorwerking doordat er over nagedacht is. Indien er sprake is van beargumenteerde verwerping, is de hoogst haalbare trede 4. Hierbij is er sprake van doelbereiking.

4. Adoptie van de gewenste effecten: zijn de gewenste effecten uit de advisering op een andere manier omarmd dan de manier waarop het advies is uitgebracht?

Mocht dit zo zijn dan is er sprake van doorwerking binnen deze trede (4). Voorwaarde hierbij is dat er beargumenteerd van het advies is afgeweken. Dit betekent dat deze trede alleen maar haalbaar is indien er sprake is van beargumenteerde verwerping. Binnen deze trede is sprake van minimale conceptuele doorwerking omdat het referentiekader van de beleidsmaker is bereikt. Minimaal omdat er van het advies wordt afgeweken, slechts bij instemming is sprake van conceptuele doorwerking. In deze trede is er sprake van doelbereiking, de gewenste effecten worden bereikt. Doordat het advies geen grote impact heeft gehad op het beleid zelf, is er slechts sprake van minimale instrumentele doorwerking van het advies. Het onderscheid minimaal wordt hierbij gemaakt omdat het doel bereikt is zonder het advies, maar doordat er sprake is van doelbereiking (het hoogst mogelijke) kan er toch

over doorwerking gesproken worden. Het gewenste effect is bereikt. Doordat doelbereiking het hoogste is kan gesteld worden dat de doorwerking bij verwerping hier op het hoogst is. Doelbereiking is de kern van advisering.

5. Formele conformiteit: Zijn de beleidsuitingen te herleiden tot de geformuleerde concepten corresponderen zij daarmee? Concreet zijn de concepten te herkennen in beleid? Hierbij is het beleid niet tot uitvoer gekomen doordat er niet na gehandeld wordt. Er is sprake van instrumentele doorwerking doordat het is herkenbaar op papier, in het beleid. Voor de conceptuele doorwerking is wat ingewikkelder. Er kan geen sprake zijn van conceptuele doorwerking doordat er niet naar gehandeld wordt. Toch kan er sprake zijn van minimale conceptuele doorwerking als de visie van de respondenten strookt met het gedachtegoed. Mocht dit het geval zijn dan is het ook mogelijk om binnen deze trede te spreken over minimale conceptuele doorwerking. Bij deze trede is het van belang dat het beleid niet tot uitvoer is gekomen. De minimale conceptuele doorwerking is optioneel, dit betekend dat het niet uit maakt of er hiervan sprake dient te zijn om deze doorwerking treden te behalen.

6. Gedragsconformiteit: Handelen de aangesproken er ook naar? Is het beleid nog in ontwikkeling? In de nieuwe definitie van de trede gedragsconformiteit wordt hieronder verstaan dat de beleidsmakers conform het gedachtegoed handelen en dat het beleid nog in ontwikkeling is (op detail niveau). Er is sprake van minimale instrumentele doorwerking omdat het beleid nog in ontwikkeling is. Daarnaast is er hierbij sprake van conceptuele doorwerking omdat de visie strookt en er ook naar gehandeld wordt. Voor de conceptuele doorwerking is nu het hoogst haalbare bereikt. De conceptuele doorwerking is bij de volgende treden even "hoog".

7. Implementatie: Zijn de concepten geïmplementeerd en tot uitvoer gebracht? Hierbij wordt er ook naar gehandeld, maar zijn de gewenste effecten (nog) niet bereikt. Er is sprake van instrumentele doorwerking omdat het beleidmatig te herkennen is, daarnaast is er ook sprake van conceptuele doorwerking omdat er ook naar gehandeld wordt. Maar er is geen sprake van doelbereiking. De instrumentele doorwerking is hier op zijn hoogst. Deze is even hoog als de volgende trede.

8. Finale doorwerking: Is het uiteindelijke effect conform de oorspronkelijke intenties en doeleinden; heeft men in de maatschappelijke werkelijkheid datgene bereikt dat men wilde? Er is sprake van instrumentele doorwerking, conceptuele doorwerking en doelbereiking. Dit is het hoogst haalbare doel van de advisering.

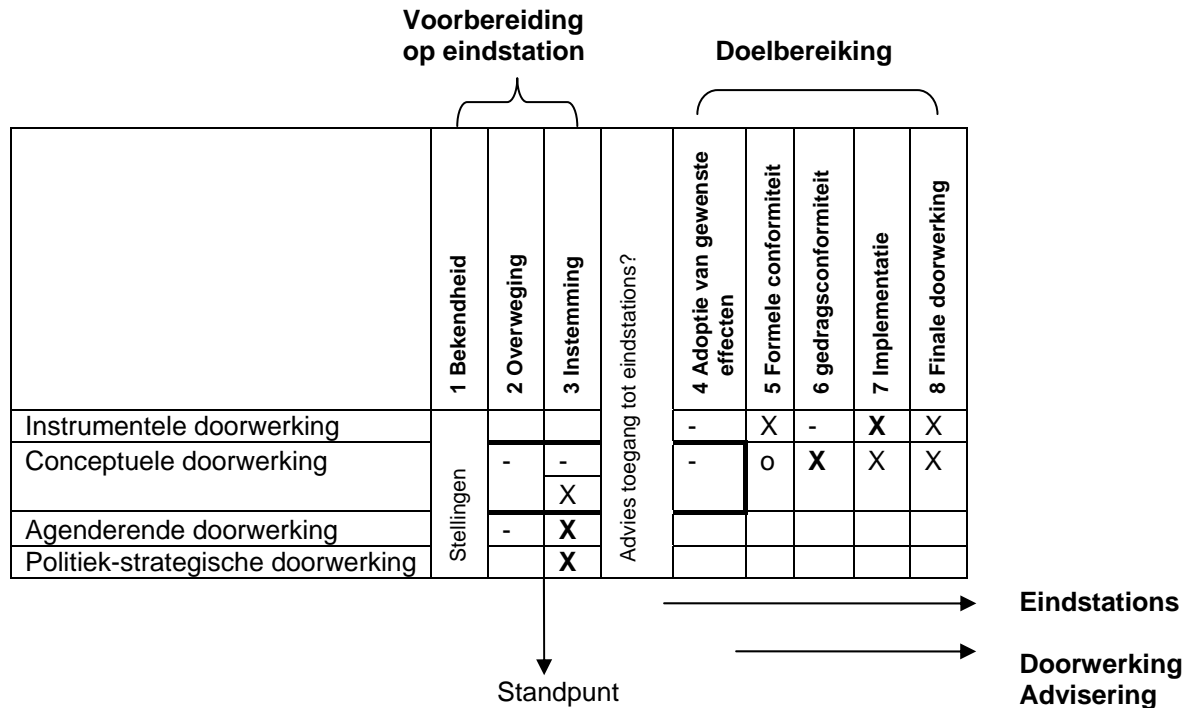
3.3.4.3 Conclusie doorwerkingstrap en de vormen

Duidelijk is dat er sprake is van een complex proces. De complexiteit wordt veroorzaakt in het begin van het proces. De ladder bestaat als het ware uit twee delen, namelijk; de voorbereiding op de eindstations en de eindstations van de doorwerking zelf. Het voorbereidende deel betreft de eerste drie treden. Waarbij de complexiteit wordt veroorzaakt doordat de verschillende elementen met elkaar verweven zitten. Voor de conceptuele doorwerking kan gesteld worden dat het te hoog gegrepen is om al in het voorbereidende deel over visies en handelingen te praten. Daarom wordt in de voorbereiding (op de eindstations) bij de conceptuele doorwerking gesproken over het referentiekader, waarbij tevens weer een onderscheid wordt gemaakt tussen minimale doorwerking en doorwerking. Dit betreft het innemen van een standpunt door de beleidsmaker. Het standpunt is bepalend, dit kan zowel instemmend zijn of verwerpend zijn en dit is trede drie. Door het ontbreken van een standpunt in trede twee wordt er gesproken over minimale conceptuele en minimale agenderende doorwerking. Daarnaast is er ook nog geen sprake van politiek-strategische doorwerking doordat er geen standpunt is ingenomen. De politiek-strategische doorwerking komt alleen voor binnen de derde trede.

De derde trede is de beslissende en belangrijkste trede is, hier wordt een standpunt ingenomen. Er wordt iets met het advies gedaan. Er is sprake van agenderende doorwerking. Het standpunt kan in lijn zijn met het gedachtegoed, maar kan ook worden verworpen. Indien het advies beargumenteerd verworpen wordt, wordt er gesproken over minimale conceptuele doorwerking. Bij beargumenteerde verwerping is het hoogst haalbare eindstation trede 4. En tegelijkertijd wordt het volgende complexe element toegevoegd; doelbereiking. Dat alleen voorkomt in trede 4 en trede 8. Wordt er in trede 3 met het gedachtegoed ingestemd dan is er sprake van conceptuele doorwerking (in de voorbereiding). De visie strookt met het gedachtegoed, trede 4 wordt overgeslagen, en is trede 5, 6, 7 of 8 het volgende analyse station. Hierbij moet worden opgelet dat vanaf trede 5 weer de definitie van conceptuele

doorwerking van toepassing is zoals deze in de operationalisering van de vorm is beschreven (3.3.2). En tot slot maar zeker niet onbelangrijk is vastgesteld dat indien er geen sprake is van agenderende doorwerking er ook niet gesproken kan worden over doorwerking van het advies, waardoor het advies geen toegang krijgt tot de eindstations.

Schema 5: Weergave analyse model (doorwerkingtrap)



Toelichting schema 5

De eerste trede is bekendheid. De inhoud wordt aan de respondenten bekend gemaakt met het gedachtegoed door middel van stellingen. De stellingen zijn de input, deze worden weergegeven in bijlage 2. De X geeft aan dat er sprake is van doorwerking zoals deze omschreven is in paragraaf 3.3.2. Een X geeft aan dat deze vorm "verzadigd" is, deze kan niet meer stijgen. Hetgeen NIET betekent dat het advies zelf geen hogere mate van doorwerking kan bereiken. Het advies kan een hogere mate verkrijgen doordat er zowel sprake is van instrumentele en conceptuele doorwerking tegelijkertijd. Maar ook de kern van de advisering namelijk doelbereiking speelt een rol in het bereiken van een hogere mate van doorwerking, hiervan is slechts sprake in trede 4 en 8. Daarnaast geeft de o bij trede 5 aan dat de conceptuele doorwerking optioneel is omdat het hierbij niet uitmaakt of er sprake is van minimale conceptuele doorwerking of geen conceptuele doorwerking.

Conclusie instrumentele doorwerking

De instrumentele doorwerking bevindt zich uitsluitend op de hogere treden van de trap. Ook komt de instrumentele doorwerking slechts alleen voor in de eindstations. Schematisch zijn er slechts vijf eindstations te zien, toch bestaat er nog een zesde mogelijkheid; namelijk geen doorwerking. De mate van doorwerking van het advies is afhankelijk van de mate van conceptuele doorwerking en de mate waarin het doel bereikt wordt.

Conclusie conceptuele doorwerking

De conceptuele doorwerking speelt een grote rol in het bepalen van de mate van doorwerking. Ook wordt het beeld over het verloop van doorwerking diffuus gemaakt door de conceptuele doorwerking. In de ontwikkelde ladder worden twee verschillende definities aan de conceptuele doorwerking verbonden. De conceptuele doorwerking zoals deze door Richard Rose is omschreven, en ook gehanteerd wordt in deze rapportage "treedt in werking" zodra de beleidsmaker een standpunt heeft ingenomen. Hier is het een kwestie van het gedachtegoed omarmen of verwerpen.

Conclusie agenderende doorwerking

De agenderende doorwerking speelt zich af op de tweede en derde trede. Na de tweede trede wordt er een standpunt ingenomen. Het standpunt speelt een grote rol voor de agenderende doorwerking. Het advies wordt ter hand genomen of verworpen. Indien de verwerping beargumenteerd geschiedt is hier ook sprake van agenderende doorwerking. Hierdoor het is mogelijk dat het advies in het eerste eindstation (vierde trede) kan eindigen. Wordt het advies ter hand genomen dan kan de doorwerking van het advies op de overige vier treden plaatsvinden. Op de tweede trede is er sprake van minimale agenderende doorwerking, op de derde trede is er sprake van agenderende doorwerking omdat er iets met de kennis uit het advies wordt gedaan, beargumenteerde verwerping is hier ook mogelijk. De agenderende doorwerking is bepalend of het advies toegang krijgt tot de ladder.

Conclusie politiek-strategische doorwerking

De politiek-strategische doorwerking komt slechts voor op de derde trede. Dit is niet vreemd aangezien dit de trede is een standpunt wordt genomen. Adviezen kunnen namelijk ook verworpen worden als deze van invloed zijn op de rol van de beleidsmaker. Rolverschuivingen dienen hier al bekeken te worden om het advies ter hand te nemen of te verwerpen. De politiek-strategische doorwerking is verder niet van belang om de doorwerking van het advies vast te stellen. Deze is juist heel belangrijk bij het innemen van een standpunt. Mocht er sprake zijn van politiek-strategische doorwerking dan zal dit bij de agenderende doorwerking tot uiting kunnen komen, namelijk door beargumenteerde verwerping.

3.3.5 Toetsing van de concepten

De concepten uit hoofdstuk 2 (par. 2.4) worden getoetst aan de hand van interviews. Waldo stelt dat men in de sociale wetenschappen niet moet vertrouwen op exacte metingen, maar op kennis en inzicht van deskundigen op het gebied van het openbaar bestuur.¹¹⁷ Met het oog op deze kennis kan gesteld worden dat het afnemen van interviews bij deskundigen op het gebied van openbaar bestuur in de zienswijze van Waldo een verantwoorde keuze is. Daarnaast moet opgemerkt worden dat de conceptuele doorwerking op geen andere manier getoetst kan worden dan bij de respondenten zelf.

Doordat de gekozen adviezen niet bekend zijn binnen de dienst SoZaWe van gemeente Rotterdam zijn de concepten geformuleerd aan de hand van stellingen. Deze stellingen zijn in de vorm van een interview afgenomen bij de respondenten die op beleidsmatig niveau met het gedachtegoed hebben te maken. Voor de keuze van de respondenten wordt naar bijlage 1 verwezen. De doorwerking van het gedachtegoed wordt voor de gekozen adviezen bepaald. In bijlage 2 worden de stellingen beschreven die gehanteerd zijn bij het interview, de stellingen worden per advies weergegeven. De stellingen worden gebruikt voor zowel de vaststelling van de instrumentele als conceptuele doorwerking.

Toch zijn een tweetal kanttekeningen bij deze toetsing op zijn plaats. Ten eerste doordat de respondenten niet bekend zijn met de inhoud van de gekozen advisering worden zij bekend gemaakt aan de hand van stellingen. Hierin gaat het gevaar schuil dat de respondenten de stelling buiten de context plaatsen, indien dit gevaar in grote mate aanwezig was heeft de onderzoeker het interview min of meer de juiste richting ingestuurd door het hanteren van tekstblokken in het interview. De tekstblokken zijn afkomstig uit de adviezen zelf en zijn de letterlijke tekst van de adviesraad. De kanttekening hierbij is dat dit niet consequent bij iedere stelling is toegepast. Bij deze sturing heeft er overigens geen vertaling plaatsgevonden van het gedachtegoed waardoor de onderzoeker zijn onafhankelijke positie heeft kunnen behouden en het doorwerkingsproces dus ook niet gefaciliteerd is door de onderzoeker. Ten tweede is een kanttekening betreffende de "toevalsfactor" op zijn plaats.

De instrumentele en conceptuele doorwerking wordt vastgesteld aan de hand van stellingen. Bij iedere vorm van doorwerking worden vragen gesteld (zie volgende paragraaf) om de doorwerking meetbaar te maken. Hierbij is het goed mogelijk dat de inzichten van de ambtenaren zich ontleneren aan de praktijk ervaringen en niet aan de gekozen advisering betreffende de conceptuele doorwerking. Wat betreft de instrumentele doorwerking bestaat ook de mogelijkheid dat het beleid in lijn is met het advies, maar dat het beleid niet is vastgesteld aan de hand van de gekozen advisering maar bijvoorbeeld uit evaluatie van het oude (ouderen)beleid. Daarnaast is het ook goed mogelijk dat er al sprake was van bestaand beleid.

¹¹⁷ Korsten A.F.A., Toonen Th.A.J (1988) Bestuurskunde: Hoofdfiguren en kernthema's. Leiden: Stenfert Kroese: 92

Omdat de adviezen (door voortschrijdend inzicht) onbekend zijn binnen de dienst SoZaWe zal in het analyse hoofdstuk (4) de mate van doorwerking van het gedachtegoed gemeten worden en niet van de adviezen zelf. Daarnaast is ontwikkelde doorwerkingladder op te maken dat een advies pas toegang krijgt tot de ladder indien er sprake is van agenderende doorwerking.

Indien er geen sprake is van agenderende doorwerking is er ook geen sprake van doorwerking van het desbetreffende advies. Ondanks dat het advies dan geen toegang heeft tot de doorwerkingladder, kan aan de hand van de ladder wel de mate van doorwerking van het gedachtegoed worden geanalyseerd. Indien er wel sprake is van agenderende doorwerking, zal er een analyse in tijd dienen te geschieden. Hierbij is het belangrijk om te achterhalen wanneer de zienswijze van de respondenten zich gewijzigd heeft conform het gedachtegoed van de desbetreffende advisering.

Wat betreft de instrumentele doorwerking is het belangrijk te achterhalen aan de hand waarvan het beleid is opgesteld, is dit de advisering of komt deze voort uit evaluatie? Deze tweede analyse zal slechts verricht worden indien er sprake is van agenderende doorwerking. Door deze tweede analyse wordt de toevalfactor zo veel mogelijk weggehaald omdat hieruit blijkt waaruit het beleid is opgesteld, daarnaast wordt aan de hand van deze tweede analyse duidelijk wanneer de visie van de respondenten is veranderd conform of verwerpend tegenover het gedachtegoed.

3.4 Conclusie

Deze paragraaf bestaat uit drie subparagrafen. In de eerste subparagraaf wordt deelvraag 3 beantwoord. De tweede subparagraaf zal kort en bondig ingaan op de werkwijze van de analyse. En de derde subparagraaf zal ingaan op de vraag wat aan de hand van de theorie verklaard zal worden en wat uit de praktijk.

3.4.1 Beantwoording deelvraag 3

Deelvraag drie zal hier stapsgewijs beantwoord worden. Uit hoofdstuk 3 kan worden opgemaakt dat het begrip doorwerking zeer veel betekenissen kent. In deze rapportage is er een onderscheidt gemaakt in de formulering die de verschillende auteurs aan doorwerking hebben verbonden.

Deelvraag 3 luidde als volgt: "Wat is doorwerking, wanneer is er sprake van doorwerking en welke vormen van doorwerking kunnen er voorkomen?"

Wat is doorwerking en welke vormen kunnen er voorkomen?

Bekkers, Fenger, Homburg en Putters formuleren doorwerking als de effecten die optreden ten gevolge van de door adviesraden uitgebrachte adviezen.¹¹⁸ Door deze onderscheiding in effecten te maken presenteren de auteurs de vier verschillende vormen van doorwerking.¹¹⁹

Daarnaast verbinden de auteurs Nathan Caplan en Richard Rose ook een eigen "effect" aan het begrip doorwerking. Duidelijk is dat er diverse effecten zijn te onderscheiden. De onderscheiding in effecten wordt in deze rapportage de vorm van doorwerking genoemd. In deze rapportage worden vier vormen van doorwerking onderscheiden. Dit zijn de vier vormen die door Bekkers, Fenger, Homburg en Putters zijn geformuleerd.

De vier vormen van doorwerking zijn in de subparagraaf 3.3.2 operationeel gemaakt. Tijdens dit proces zijn de effecten van de eerste twee vormen aangepast (omdat dit een drietal problemen opleverde). Dit is gedaan aan de hand van definities die andere geleerden aan doorwerking hebben verbonden. Voor de instrumentele doorwerking wordt de definitie van Nathan Caplan gehanteerd en bij de conceptuele doorwerking de definitie van Richard Rose. Voor de twee vormen: agenderende doorwerking en politiekstrategische doorwerking is de definitie gehanteerd die door Bekker, Fenger, Homburg en Putters is geformuleerd. Er worden in deze rapportage dus 4 vormen van doorwerking onderscheiden.

Wanneer is sprake van doorwerking?

Daarnaast zijn er nog een viertal auteurs in deze rapportage opgenomen die doorwerking als een proces zien en het "effect" als het ware opsplitsen in verschillende stadia, aan de hand van een

¹¹⁸ Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadviesing. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 6

¹¹⁹ Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadviesing. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 24

doorwerkingtrap. Dit verschijnsel rondom doorwerking wordt in deze rapportage het verloop van doorwerking genoemd. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat een van de vier auteurs over het verloop geen doorwerkingtrap aanbiedt maar het beginpunt van doorwerking aangeeft.

Door een koppeling te maken tussen het gedachtegoed van deze auteurs is er een doorwerkingladder ontwikkeld waaraan de mate van doorwerking gemeten kan worden (zie stap 2).

De ladder bestaat uit twee delen, de voorbereiding op de eindstations en de eindstations zelf. De mate van doorwerking is afhankelijk van het eindstation waar het gehele advies terecht komt na analyse. Zo is uit de analyse op te maken dat de agenderende en politiek-strategische doorwerking slechts voorkomen in de voorbereiding. En dat de instrumentele doorwerking alleen waarneembaar is in de eindstations. De conceptuele doorwerking, is een "effect" dat waarneembaar is binnen het gehele proces (op de hele doorwerkingladder). Ook is het opvallend dat de conceptuele doorwerking zich aanpast tijdens het proces, zo wordt in de voorbereidende deel van de ladder volstaan met het in beweging krijgen van het referentiekader van de respondent. In het tweede deel, de eindstations wordt de "officiële" definitie van de conceptuele doorwerking gehanteerd. De definitie wordt niet in het eerste deel gehanteerd omdat dit een irreële gedachte zou zijn, de aanpassing is uit de analyse zelf voortgekomen.

3.4.2 Werkwijze analyse

Voor iedere vorm dient eerst de doorwerking bepaald te worden. Pas als de doorwerking bepaald is dan kan deze afgezet worden tegen de ontwikkelde ladder. De verklaring voor de mate van doorwerking zal gezocht worden in de tweede paragraaf, daarnaast zal ook de informatie uit de praktijk gebruikt worden bij de verklaring. De informatie uit de praktijk is opgedaan tijdens de stage bij de gemeente Rotterdam binnen de dienst SoZaWe. Daarnaast zijn er bij een zevental respondenten interviews afgenomen waardoor er ook veel informatie uit de praktijk is verzameld (zie bijlage 1 voor de gekozen respondenten). De analyse wordt verricht aan de hand van een drietal stappen. Deze stappen worden hieronder kort uitgelegd.

Stap 1: doorwerking per vorm vaststellen

De doorwerking dient eerst per vorm vastgesteld te worden. De doorwerking per vorm wordt vastgesteld aan de hand van vragen. De vragen worden hieronder per vorm weergegeven. Daarnaast wordt er ook aangegeven hoe deze vragen worden beantwoord, cq geanalyseerd.

De instrumentele doorwerking wordt vastgesteld aan de hand van het ouderenbeleid. Het ouderenbeleid is tevens in hoofdstuk 2 beschreven. De analyse wordt verricht aan de hand van het gehele concept. Het betreft een documenten analyse. De vraag die in de analyse gesteld wordt is:

→ Zijn de concepten te herkennen in het ouderen beleid?

Er zijn drie antwoordmogelijkheden mogelijk:

1. instrumentele doorwerking (herkenningen en in lijn met het advies)
2. minimale instrumentele doorwerking (hierbinnen zijn weer twee mogelijkheden mogelijk (1) het beleid is in ontwikkeling (en nog niet tot uitvoer gekomen) (2) het doel wordt op een andere manier omarmd, dus niet in lijn met het advies)
3. geen doorwerking

De conceptuele doorwerking wordt vastgesteld aan de hand van interviews. De interviews worden afgenomen bij een zevental respondenten binnen de dienst SoZaWe (beleid en strategie) waarvan verwacht wordt dat deze het gedachtegoed uit de advisering min of meer kennen (zie bijlage 1). Bij de conceptuele doorwerking worden de volgende vragen gesteld om doorwerking te kunnen vaststellen:

→ Stroken de concepten met de zienswijze van de respondenten?

→ Worden de concepten door de respondenten herkend in de praktijk (wordt er naar gehandeld)?

In het voorbereidende deel van de ladder wordt volstaan met het bewegen van het referentie kader.

Dit is namelijk alleen van belang voor de agenderende doorwerking. Voor de analyse van het advies zelf dienen echter wel beide vragen beantwoord te worden. Er zijn drie antwoordmogelijkheden:

1. conceptuele doorwerking
2. minimale conceptuele doorwerking (hierbinnen zijn weer twee mogelijkheden mogelijk (1) het beleid is in ontwikkeling (en nog niet tot uitvoer gekomen, handeling wordt niet herkend in de praktijk) (2) het doel wordt op een andere manier omarmd, dus niet in lijn met het advies)
3. geen doorwerking

De agenderende doorwerking wordt vastgesteld aan de hand van het BDS systeem van de gemeente Rotterdam. Hieruit kan opgemaakt worden of het advies is opgepakt door de bestuursdienst. De agenderende doorwerking kon niet op de dienst zelf worden vastgesteld. Uit ervaring werd gesteld dat landelijke adviesraden van het rijk een exemplaar naar de bestuursdienst. Binnen het systeem wordt er gezocht op de titels van de drie adviezen. Hierbij zijn drie antwoordmogelijkheden:

1. Het advies is niet te vinden in het systeem, er is geen sprake van agenderende doorwerking.
2. het advies is wel terug te vinden in het systeem, hierbij kan er sprake zijn van minimale agenderende doorwerking en agenderende doorwerking.

Mocht optie twee zijn aangetoond dan krijgt het advies toegang tot de doorwerkingladder. De agenderende doorwerking speelt zich af binnen de tweede en derde trede.

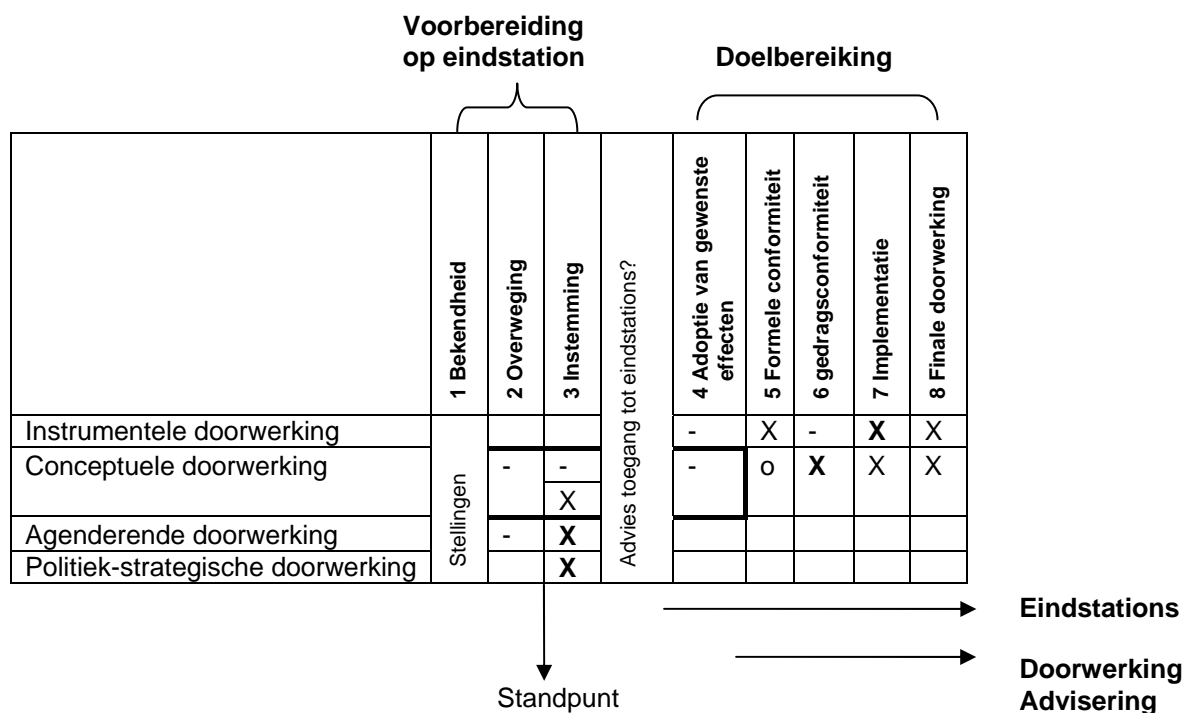
De politiekstrategische doorwerking wordt bepaald aan de hand van de toelichtingen die de respondenten bij de stellingen hebben gegeven. Het betreft hier de toelichtingen bij de toetsing van de conceptuele doorwerking. De vraag die hierbij gesteld dient te worden is als volgt geformuleerd:

→ Is er sprake van een rolverschuiving door het advies?

Stap 2: de aangetoonde doorwerking op de ladder plaatsen

Als de doorwerking per vorm is vastgesteld kan deze op de doorwerkingladder geplaatst worden. De ontwikkelde doorwerkingladder biedt twee opties. Ten eerste kan de mate van doorwerking van het gedachtegoed gemeten worden en ten tweede kan ook aan de hand van de doorwerkingladder de mate van doorwerking van de advisering zelf gemeten worden. Hierbij geldt wel de voorwaarde dat er sprake dient te zijn van agenderende doorwerking. Voor een (verdere nadere) uitleg over het gebruik van de ladder wordt verwezen naar subparagraaf 3.3.4.

Schema 5: Weergave analyse model (doorwerkingtrap)



Stap 3: verklaren waarom doorwerking heeft plaats gevonden op die manier dat het is aangetoond

De verklaring zal gezocht worden in de aanwezige literatuur en in de opgedane praktijk kennis. De praktijk kennis is verzameld door participatie in de dienst SoZaWe van gemeente Rotterdam en aan de hand van interviews.

Hoofdstuk 4 Analyse

In dit hoofdstuk zal eerst de doorwerking van het gedachtegoed per advies worden bepaald. Dit wordt gedaan omdat de adviezen waarschijnlijk onbekend zijn binnen de gemeente. Het hoofdstuk is gestructureerd naar de doorwerkingvormen. De eerste paragraaf bestaat uit de instrumentele doorwerking van het gedachtegoed per advies. De tweede paragraaf bestaat uit de conceptuele doorwerking van het gedachtegoed per advies. De analyse van zowel de instrumentele doorwerking en de conceptuele doorwerking zijn door de grote omvang te lezen in bijlage 3. In de eerste en tweede paragraaf worden echter wel de conclusies en bevindingen weergegeven. Deze paragrafen zijn erg schematisch van aard. Hiervoor is gekozen omdat op deze manier de overzichtelijkheid i.v.m. de veelheid aan stellingen te waarborgen. De derde paragraaf bestaat uit de agenderende doorwerking per advies. De vierde paragraaf betreft de politiek-strategische doorwerking per advies. Doordat de doorwerking per vorm is vastgesteld kan de mate van doorwerking van de adviezen vastgesteld worden, dit wordt gedaan in de vijfde paragraaf. Het hoofdstuk zal worden afgesloten aan de hand van een zesde paragraaf, hier wordt de aangetoonde mate van doorwerking verklaard.

4.1 Instrumentele doorwerking

De instrumentele doorwerking wordt vastgesteld aan de hand van het ouderenbeleid dat beschreven is in hoofdstuk twee. De adviezen worden per concept getoetst op instrumentele doorwerking, dit wordt gedaan aan de hand van stellingen (zie bijlage 2). De instrumentele doorwerking is vastgesteld door een weerlegging van de stellingen aan het ouderenbeleid van de gemeente Rotterdam. Door de versnippering van het gedachtegoed over de verschillende diensten (zie bijlage1) is het goed mogelijk dat de instrumentele doorwerking van het advies niet alleen binnen het ouderenbeleid van toepassing is. De instrumentele doorwerking is van belang om de mate van doorwerking te kunnen bepalen.

In de eerste subparagraaf zal het advies “Bevrijdende kaders” worden geanalyseerd. In de tweede subparagraaf zal het advies “De handicap van de samenleving” worden geanalyseerd en in de derde subparagraaf zal het advies “Samenleven in de samenleving” worden geanalyseerd.

4.1.1 Instrumentele doorwerking advies “Bevrijdende Kaders”

Het advies Bevrijdende kaders bestaat uit twee concepten: Kaderstelling en Horizontalisering. Voor beide concepten zijn vier stellingen geformuleerd. De analyse zelf is door de grote omvang te lezen in bijlage 3. Eventuele bevindingen die tijdens de analyse zijn gedaan worden onder de schematische samenvatting van de analyse weergegeven.

Schema 6: Samenvatting analyse instrumentele doorwerking Bevrijdende Kaders (1)

(1)	Kaderstelling	Instrumentele doorwerking
1	De Rijks overheid bemoeit zich alleen met het beleid op hoofdlijnen.	Instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies)
2	Door kaderstelling krijgen burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals ruimte om eigen passende arrangementen te treffen, meer zeggingschap over eigen leven. (ruimte eigenheid en zeggingschap)	Instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies)
3	Door de burger meer keuzemogelijkheden te geven geeft je deze de eigen verantwoordelijkheid zo veel mogelijk terug. (empowerment)	Minimale instrumentele doorwerking. (Het doel wordt op een andere manier omarmd)
4	De-organisatie houdt in dat taken die nauw verband met elkaar hebben samengevoegd worden in één organisatie, dit vindt in de praktijk plaats. (De-organisatie met het oog op klantvriendelijkheid naar burger toe)	Niet vast te stellen. Stelling vervalt, begrip de-organisatie te vaag/onduidelijk.

Uit het schema kan opgemaakt worden dat er tweemaal sprake is van instrumentele doorwerking en één keer sprake van minimale instrumentele doorwerking. De instrumentele doorwerking is minimaal doordat het doel op een andere manier wordt omarmd. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de enige mogelijke optie op de ladder trede 4 is. Daarnaast dient tevens ook opgemerkt te worden dat er binnen deze trede echter geen gradaties mogelijk zijn. Misschien is het een logischere oplossing om de conceptuele doorwerking optioneel te maken, en daarnaast ook te constateren dat doelbereiking wel erg hoog gegrepen is.

Schema 7: Samenvatting analyse instrumentele doorwerking Bevrijdende kaders (2)

(2)	Horizontalisering	Instrumentele doorwerking
1	De overheid maakt samen met burgers en maatschappelijke organisaties duidelijke beleidsprioriteiten (prioriteren)	Geen uitspraak mogelijk. Hierdoor geen sprake van doorwerking in ouderenbeleid.
2	De overheid bewerkstelligt transparant beleid door middel van feedback en kwaliteitshandvesten. Feedback is gericht op leren en niet op beheersen en afrekenen	Stelling vervalt, deze was te "beladen".
3	Door transparant beleid wordt rivaliteit aangewakkerd en is er meer oog voor eigenheid	Instrumentele doorwerking, hierbij is wel het beleid nog in ontwikkeling
4	Door middel van gedifferentieerde verantwoording krijgen de burgers en maatschappelijke organisaties meer inzicht in beleid en hierdoor ook meer zeggenschap over hun eigen leven (handelingsruimte / infoverstreking voor empowerment)	Instrumentele doorwerking, hierbij is wel het beleid nog in ontwikkeling

Uit het schema kan opgemaakt worden dat er tweemaal sprake is van instrumentele doorwerking. Eén keer was geen uitspraak mogelijk. Omdat het niet uit het ouderenbeleid kan worden afgeleid op een goed onderbouwde manier moet gesteld worden dat er éénmaal geen sprake is van instrumentele doorwerking. En tot slot is één stelling komen te vervallen doordat er te veel "elementen" in de stelling waren opgenomen. Gesteld zou kunnen worden dat de stelling te "beladen" is en daardoor komt te vervallen.

4.1.3 Instrumentele doorwerking advies "De handicap van de samenleving"

Het advies bestaat uit een tweetal concepten. Het eerste concept "Participatie in de samenleving" bestaat uit acht stellingen. Het tweede concept "Participatie, kennis en ondersteuning" bestaat uit zeven stellingen. De analyse zelf is door de grote omvang te lezen in bijlage 3. Eventuele bevindingen die tijdens de analyse zijn gedaan worden onder de schematische samenvatting van de analyse weergegeven.

Schema 8: Samenvatting analyse instrumentele doorwerking De handicap van de samenleving (1)

(1)	Participatie in de samenleving en differentiatie (RMO)	Instrumentele doorwerking
1	De toegang tot het arbeidsproces is voor de werkgever versoepeld binnen de gemeente met het oog op het aannemen van mensen met een handicap binnen de gemeente. (bijvoorbeeld door geen afrekening op output bij mensen met een handicap)	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid. (Dit kan niet uit het ouderenbeleid worden opgemaakt.)
2	Er wordt "zorg op maat" geboden wat betreft de continue ondersteuning en verzorging bij alle dagelijkse levensverrichtingen.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid.
3	Er wordt flexibele ondersteuning geboden (ondersteuning op afroep).	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid
4	Aan mensen met een handicap worden voldoende instrumenten in handen gegeven voor zelfbeschikking en keuzevrijheid.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid
5	De gemeente is verantwoordelijk voor de ondersteuningstructuur van de betrokkenen.	Instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies)
6	De gemeente prioriteert het toegankelijk en bruikbaar maken van de fysieke infrastructuur. Het gaat daarbij om de toegang tot het openbaar vervoer, maar ook tot openbare gebouwen en gebouwen met een publieke functie én om woningen die bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moeten zijn.	Minimale instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies) De uitvoer is nog in ontwikkeling.
7	De gemeente maakt de sociale infrastructuur toegankelijk door psychische en financiële drempels zo veel mogelijk weg te halen	Instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies) Wel dient hierbij worden opgemerkt dat deze zich stadsbreed aan het ontwikkelingen is.
8	De zorg binnen de gemeente is gedeïnstitutionaliseerd, dit houdt in dat de zorg zoveel mogelijk binnen de samenleving zelf plaatsvindt en niet zo zeer binnen de instituten.	Minimale instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies) De uitvoer is nog in ontwikkeling.

Uit het schema kan worden opgemaakt dat er tweemaal sprake is van instrumentele doorwerking. Ook is er tweemaal (S6 en S8) sprake van minimale instrumentele doorwerking. De doorwerking is hier minimaal doordat de uitvoer nog in ontwikkeling is, het betreft hier dezelfde ontwikkeling. Doordat het

advies erg abstract van karakter is, is het mogelijk dat het in lijn is met het advies en dat het ook al is te herkennen, maar dat de concrete invulling nog in ontwikkeling is, dus dat aan de uitvoer nog wordt gewerkt. (S6) Dit betekent dat er sprake is van minimale instrumentele doorwerking. Het gaat hierbij om de ontwikkeling van abstract niveau naar detail niveau. En tot slot is er vier maal geen sprake van instrumentele doorwerking.

Bevindingen

- 1) Indien geen instrumentele doorwerking kan worden bepaald in het ouderenbeleid, betekent dit echter niet dat het gedachtegoed niet bij een ander beleid terrein doorwerking heeft gevonden, hierdoor is de conceptuele doorwerking leidend. (S1 t/m S4) door deze gedachtegang dient de instrumentele doorwerking bij trede 6 optioneel te zijn.
- 2) Bij Stelling 7 is er sprake van instrumentele doorwerking doordat de uitvoer wel plaatselijk is toegepast en er nu sprake is van een stadsbrede ontwikkeling, kan gesteld worden dat de uitvoer niet nieuw is en hierdoor wel sprake is van instrumentele doorwerking in tegenstelling tot S6 en S8.

Schema 9: Samenvatting Analyse instrumentele doorwerking De handicap van de samenleving (2)

(2)	Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente	Instrumentele doorwerking
1	De landelijke Stuurgroep Sociale participatie levert kennis aan de gemeente rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid. (Dit kan niet uit het ouderenbeleid worden opgemaakt.)
2	De gemeente investeert zelf in kennis rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers.	Minimale instrumentele doorwerking. (Het doel wordt op een andere manier omarmd)
3	De gemeente werkt samen binnen de domeinen wonen, onderwijs, werk, welzijn en vrijetijdsbesteding, met hierbij inkomen, mobiliteit, zorg- en dienstverlening als randvoorwaarden.	Minimale instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies) De uitvoer is nog in ontwikkeling.
4	Er is binnen de gemeente oog voor vereenzaming van mensen met een handicap, er worden binnen de gemeenten strategieën bedacht om mensen te laten "caren".	Instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies)
5	De landelijke Stuurgroep Sociale participatie heeft een landelijk impuls gegeven aan de gemeenten om de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen te herverdelen.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid.
6	Naar de samenleving wordt duidelijk gecommuniceerd dat de samenleving actief medeverantwoordelijk is voor de zorg voor mensen met een ernstige handicap.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid
7	VNG en een landelijke stuurgroep zijn het aanspreekpunt voor vragen over vormgeving van het beleid op lokaal niveau.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid

Uit het schema kan worden opgemaakt dat er één keer sprake is van instrumentele doorwerking. Er is tweemaal sprake van minimale instrumentele doorwerking (S2 en S3), waarbij sprake is van twee verschillende vormen van minimale doorwerking. Bij de een wordt het doel op een andere manier omarmd en bij de andere is er sprake van de ontwikkeling van abstract naar detail niveau. En tot slot is er vier keer geen sprake van instrumentele doorwerking. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit echter niet hoeft te betekenen dat het gedachtegoed niet bij een ander beleidsterrein doorwerking heeft gevonden, hierdoor is de conceptuele doorwerking leidend (S1, S5 t/m S7). Hierbij dient dan gesteld te worden dat op trede 6 van de doorwerkingladder de instrumentele doorwerking optioneel moet zijn.

4.1.3 Instrumentele doorwerking advies "Samenleven in de samenleving"

Het advies samenleven in de samenleving wordt getoetst aan de hand van drie concepten. Het eerste concept en het derde concept bestaan uit ieder vijf stellingen, het tweede concept bestaat uit negen stellingen. De analyse zelf is door de grote omvang te lezen in bijlage 3. Eventuele bevindingen die tijdens de analyse zijn gedaan worden onder de schematische samenvatting van de analyse weergegeven.

Schema 10: Samenvatting analyse instrumentele doorwerking Samenleven in de samenleving (1)

(1)	Participatie in de samenleving en differentiatie	Instrumentele doorwerking
1	Als het openbaarvervoer niet algemeen toegankelijk is, is er een goed alternatief voorhanden.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid. (Dit kan niet uit het ouderenbeleid worden opgemaakt.)

2	Er is sprake van gedifferentieerde indicatiestelling (complexe en enkelvoudige indicatiestelling). Het verschil zit hierbij in de duur van de procedure bij het indicatieorgaan.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid
3	Informatie over alternatieven van institutionele zorg zijn bekend en toegankelijk binnen de gemeente. (empowerment)	Instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies)
4	De gemeente stimuleert aanbodverbreding om zodoende beter aan te sluiten op de wensen van de potentiële cliënten, de aanwezigheid van meerdere opties.	Minimale instrumentele doorwerking. (Het doel wordt op een andere manier omarmd)
5	De gemeente stimuleert elektronische hulpmiddelen en levensloopbestendige woningen.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid

Uit het schema kan worden opgemaakt dat er één keer sprake is van instrumentele doorwerking doordat het ouderenbeleid een verwijzing geeft naar de verantwoordelijke actor. Ook is er één keer sprake van minimale instrumentele doorwerking, hier wordt het doel op een andere manier omarmd. Er is echter geen sprake van doorwerking bij een drietal stellingen.

Schema 11: Samenvatting analyse instrumentele doorwerking Samenleven in de samenleving (2)

(2)	Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente	Instrumentele doorwerking
1	De gemeente stimuleert contact tussen mensen met en zonder beperkingen, voor een positieve beïnvloeding van de beeldvorming.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid. (Dit kan niet uit het ouderenbeleid worden opgemaakt.)
2	De gemeente stimuleert de samenwerking tussen verschillende aanbieders.	Instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies)
3	De gemeente stimuleert uitwisseling van ervaringen tussen aanbieders in de gezondheidszorg. Met als doel elkaar te inspireren door voorbeelden.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid
4	De zorgverzekeraars zoeken meer aansluiting bij de gemeenten, om zodoende op alle terreinen activiteiten te ontplooiën.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid
5	De overheid vormt de schakel in het sociale netwerk voor mensen met een beperking	Instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies)
6	De financieringsregelingen zijn bekend bij die mensen die daarvan gebruik kunnen maken.	Instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies)
7	Aan de omgeving van de cliënt wordt ook steun geboden (mantelzorgers)	Instrumentele doorwerking (wordt herkend en is in lijn met het advies)
8	Er wordt binnen de gemeente onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van participatie uitkering.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid
9	Voor de gemeente bestaat de mogelijkheid om terug te vallen op een landelijk helpdesk	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid

Uit het schema kan worden opgemaakt dat er vier keer sprake is van instrumentele doorwerking. Waarbij bij stelling twee sprake is van twee ontwikkelingen in het ouderenbeleid, als er gekeken wordt naar de samenwerking. Zo worden verschillende partijen in een tweetal ontwikkelingen betrokken. Het betrekken van deze partijen is echter nieuw. Ondanks dat het een nieuwe ontwikkeling is wordt er aan het beleid al uitvoer gegeven. Doordat er al sprake is van uitvoer, is er sprake van instrumentele doorwerking in het ouderenbeleid. En er is vijf keer geen sprake van doorwerking.

Bevindingen

1) De stellingen 1, 3, 4, 8 en 9 hebben geen doorwerking in het ouderenbeleid. Indien geen instrumentele doorwerking kan worden bepaald in het ouderenbeleid, betekent dit echter niet dat het gedachtegoed niet bij een ander beleid terrein doorwerking heeft gevonden, hierdoor is de conceptuele doorwerking leidend. De instrumentele doorwerking is hierdoor optioneel bij trede 6.

2) Bij S6 is sprake van een onoplosbaar probleem. Er is sprake van instrumentele doorwerking doordat de belangrijkheid wordt ingezien en het opgenomen is in het ouderenbeleid. Doordat er sprake is van een onoplosbaar probleem zou dit betekenen dat de hoogst haalbare trede, trede 7 is.

Schema 12: Analyse instrumentele doorwerking Samenleven in de samenleving (3)

(3)	Participatie en communicatie	Instrumentele doorwerking
1	De overheid (gemeente Rotterdam/het rijk) vervult een rolmodel door communicatie via de media.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid.

2	De inspraak is een belangrijk middel om de kwaliteit van bestaan te vergroten. De inspraak van betrokkenen (gebruikers of ouders van gebruikers) moet op een goede manier vorm gegeven worden.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid.
3	De gemeente kan medewerking van verschillende partijen afdwingen	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid.
4	De overheid heeft de verantwoordelijkheid om voor alle betrokken actoren betrouwbare, relevante informatie beschikbaar en toegankelijk te (laten) maken.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid.
5	De gemeente is verantwoordelijk voor informatievoorziening, MEE vervult hier een belangrijke rol in.	Geen instrumentele doorwerking in ouderenbeleid.

Alle vijf de stellingen van het concept kunnen niet aan de hand van het ouderenbeleid vastgesteld worden. Hierdoor is er geen sprake van instrumentele doorwerking in het ouderenbeleid van de gemeente Rotterdam. Indien geen instrumentele doorwerking kan worden bepaald in het ouderenbeleid, betekent dit echter niet dat het gedachtegoed niet bij een ander beleid terrein doorwerking heeft gevonden. De enige mogelijkheid voor deze stellingen is trede 6.

4.2 Conceptuele doorwerking

In deze paragraaf worden de conclusies en bevindingen uit de analyse weergegeven in een samenvattend schema. De analyse zelf is toegevoegd in bijlage 3 (deel 2). Doordat de respondenten niet bekend zijn met de inhoud van het advies, wordt de inhoud door middel van stellingen aan de respondent bekend gemaakt (zie bijlage 2). De conceptuele doorwerking is getoetst bij een zevental respondenten, hierbij is er gekozen voor die respondenten die de meeste raakvlakken hebben met het gedachtegoed uit de advisering (zie bijlage 1).

Het betreft hier de analyse van de conceptuele doorwerking voor de eindstations. Hierbij zijn de volgende twee vragen van belang: (1) Worden de concepten door de respondenten herkend in de praktijk (wordt er na gehandeld in de praktijk)? (2) Stroken de concepten met de zienswijze van de respondenten?

In de eerste subparagraaf zal het advies "Bevrijdende kaders" worden geanalyseerd. In de tweede subparagraaf zal het advies "De handicap van de samenleving" worden geanalyseerd en in de derde subparagraaf zal het advies "Samenleven in de samenleving" worden geanalyseerd. De subparagraaf bestaat verder uit subsectie van de subparagraaf.

4.2.1 Conceptuele doorwerking advies "Bevrijdende Kaders"

Het advies Bevrijdende kaders bestaat uit twee concepten. Voor ieder concept zijn stellingen geformuleerd. De conceptuele doorwerking is vastgesteld aan de hand van interviews. De analyse zelf is door de grote omvang te lezen in bijlage 3. Eventuele bevindingen die tijdens de analyse zijn gedaan worden onder de schematische samenvatting van de analyse weergegeven.

Schema 13: Analyse conceptuele doorwerking Bevrijdende kader (1)

(1)	Kaderstelling	Conceptuele doorwerking
1	De Rijks overheid bemoeit zich alleen met het beleid op hoofdlijnen.	Conceptuele doorwerking (zienswijze strookt + herkenning in de praktijk)
2	Door kaderstelling krijgen burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals ruimte om eigen passende arrangementen te treffen, meer zeggingschap over eigen leven. (ruimte eigenheid en zeggingschap)	Minimale conceptuele doorwerking (visie strookt, herkenning is in ontwikkeling)
3	Door de burger meer keuzemogelijkheden te geven geeft je deze de eigen verantwoordelijkheid zo veel mogelijk terug. (empowerment)	Geen doorwerking (geen visie en geen herkenning)
4	De-organisatie houdt in dat taken die nauw verband met elkaar hebben samengevoegd worden in één organisatie, dit vindt in de praktijk plaats. (De-organisatie met het oog op klantvriendelijkheid naar burger toe)	Stelling vervalt. De-organisatie is een te vaag begrip en kan op meerdere wijzen geïnterpreteerd worden.

In het concept kaderstelling is sprake van vier stellingen. Er is éénmaal sprake van conceptuele doorwerking, één maal sprake van minimale conceptuele doorwerking, één keer sprake van geen doorwerking en één keer vervalt de stelling doordat de respondenten het woord de-organisatie erg

vaag vonden. Daarnaast is het begrip de-organisatie ook door de respondenten verschillend geïnterpreteerd. Waardoor er sprake was van een grote verdeeldheid van meningen tussen de respondenten. Hierdoor kan er geen uitspraak worden gedaan en zal de stelling komen te vervallen.

Bevindingen

1) Bij stelling 1 is de herkenning in de praktijk door de beleidsambtenaren verschillend. Zo is de stelling direct herkenbaar bij de ambtenaren die voorheen strak aan regels gebonden waren. En is het helemaal niet herkenbaar in het beleidsdomein dat voorheen ook al veel beleidsvrijheid genoot. Verder kan gesteld worden dat hierdoor ook de zienswijze van deze ambtenaar anders is op het beleid. Doordat de stelling niet van toepassing is op het desbetreffende beleid, strookt hierdoor niet met de zienswijze. Dit betekent dat de mate van doorwerking afhankelijk is van het beleidsdomein dat met de nieuwe ontwikkeling te maken krijgt. Als de ontwikkeling niet van invloed is op beleid wordt automatisch ook de zienswijze benadeeld, wat direct de mate van doorwerking beïnvloed.

2) Het beleid is duidelijk nog in ontwikkeling bij stelling 2. Bij publieke instellingen is er sprake van meer beleidsruimte in de Wmo, maar bij maatschappelijke organisaties is dit nog niet te zien. De subsidies zijn nog steeds zeer gedetailleerd, de omslag van de lokale overheid naar het maatschappelijk middenveld heeft nog niet plaatsgevonden. In de nota 2007/2008 wordt gepleit voor meer invloed van betrokkenen.

Schema 14: Analyse conceptuele doorwerking Bevrijdende kader (2)

(2)	Horizontalisering	Conceptuele doorwerking
1	De overheid maakt samen met burgers en maatschappelijke organisaties duidelijke beleidsprioriteiten (prioriteren)	Minimale conceptuele doorwerking (visie strookt, herkenning is in ontwikkeling)
2	De overheid bewerkstelligt transparant beleid door middel van feedback en kwaliteitshandvesten. Feedback is gericht op leren en niet op beheersen en afrekenen	Stelling vervalt, de focus van de respondenten was voornamelijk gericht op transparantbeleid.
3	Door transparant beleid wordt rivaliteit aangewakkerd en is er meer oog voor eigenheid	Minimale conceptuele doorwerking (visie strookt, beleid is nog in ontwikkeling)
4	Door middel van gedifferentieerde verantwoording krijgen de burgers en maatschappelijke organisaties meer inzicht in beleid en hierdoor ook meer zeggenschap over hun eigen leven (handelingsruimte / infoverstreking voor empowerment)	Minimale conceptuele doorwerking (visie strookt, beleid is nog in ontwikkeling)

Binnen het concept Horizontalisering is er sprake van vier stellingen. Hierbij is er bij drie stellingen sprake van minimale conceptuele doorwerking, hierbij wordt tweemaal aangegeven dat het beleid nog in ontwikkeling is. Eén stelling is komen te vervallen, het probleem dat zich hierbij voordeed was dat de focus van de respondenten voor het merendeel lag bij het begrip transparant beleid, hierdoor zijn de antwoorden niet "zuiver" om doorwerking te kunnen vaststellen. De stelling komt te vervallen. De verklaring hiervoor is dat de stelling te beladen is.

Bevindingen

1) Bij stelling 1 geven de respondenten aan dat er altijd al sprake van samenwerking met het maatschappelijk middenveld was, deze samenwerking is niet meer of minder geworden. Toch is dit per beleidsterrein verschillend waardoor de herkenning binnen de andere beleidsterreinen nog niet herkend werd.

2) S3 het beleid is in verschillende beleidsdomeinen nog in ontwikkeling. Binnen het vrijwilligersbeleid is echter sprake van deze vorm van horizontalisering, ook is de ontwikkeling merkbaar binnen het maatschappelijk middenveld.

4.2.3 Conceptuele doorwerking advies "De handicap van de samenleving"

Het advies bestaat uit een tweetal concepten. Het eerste concept "Participatie in de samenleving" bestaat uit acht stellingen. Het tweede concept "Participatie, kennis en ondersteuning" bestaat uit zeven stellingen. De analyse zelf is door de grote omvang te lezen in bijlage 3. Eventuele bevindingen die tijdens de analyse zijn gedaan worden onder de schematische samenvatting van de analyse weergegeven. beide schema's worden op de volgende bladzijde weergegeven.

Schema 15: Analyse conceptuele doorwerking De handicap van de samenleving (1)

(1)	Participatie in de samenleving en differentiatie (RMO)	Conceptuele doorwerking
1	De toegang tot het arbeidsproces is voor de werkgever versoepeld binnen de gemeente met het oog op het aannemen van mensen met een handicap binnen de gemeente. (bijvoorbeeld door geen afrekening op output bij mensen met een handicap)	Minimale conceptuele doorwerking (visie strookt, gedeelde herkenning)
2	Er wordt "zorg op maat" geboden wat betreft de continue ondersteuning en verzorging bij alle dagelijkse levensverrichtingen.	Geen conceptuele doorwerking (geen visie, geen herkenning)
3	Er wordt flexibele ondersteuning geboden (ondersteuning op afroep).	Conceptuele doorwerking (visie strookt, en herkenning)
4	Aan mensen met een handicap worden voldoende instrumenten in handen gegeven voor zelfbeschikking en keuzevrijheid.	Minimale conceptuele doorwerking (visie strookt, deels herkenning)
5	De gemeente is verantwoordelijk voor de ondersteuningstructuur van de betrokkenen.	Conceptuele doorwerking (visie strookt, en herkenning)
6	De gemeente prioriteert het toegankelijk en bruikbaar maken van de fysieke infrastructuur. Het gaat daarbij om de toegang tot het openbaar vervoer, maar ook tot openbare gebouwen en gebouwen met een publieke functie én om woningen die bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moeten zijn.	Conceptuele doorwerking (visie strookt, en herkenning)
7	De gemeente maakt de sociale infrastructuur toegankelijk door psychische en financiële drempels zo veel mogelijk weg te halen	Conceptuele doorwerking (visie strookt, en herkenning)
8	De zorg binnen de gemeente is gedeïnstitutionaliseerd, dit houdt in dat de zorg zoveel mogelijk binnen de samenleving zelf plaatsvindt en niet zo zeer binnen de instituten.	Minimale conceptuele doorwerking (visie strookt, gedeelde herkenning)

In het eerste concept van het advies de Handicap van de samenleving is er sprake van acht stellingen. Bij de helft van de stellingen is er sprake van conceptuele doorwerking. Er is drie keer sprake van minimale conceptuele doorwerking, hierbij is er sprake van een gedeelde herkenning in de praktijk bij de respondenten. Er is één maal geen sprake van conceptuele doorwerking. Het betreft de tweede stelling, respondenten hebben bij deze stelling aangegeven dat zij deze niet herkennen omdat deze binnen de zorg sector valt. De visie is niet aanwezig omdat deze volgens het merendeel van de respondenten niet in de gemeente van toepassing is, ook hier met het oog op de zorg.

Bevindingen

- 1) Stelling 1 valt binnen een ander beleidsveld, zo is er wel sprake van conceptuele doorwerking bij de ambtenaar "burgerparticipatie, dit is één van de respondenten.
- 2) Bij stelling 3 kan gesteld worden dat het begrip flexibele ondersteuning zeer vaag taalgebruik is van een veel te hoog abstractie niveau. Het is op meerdere wijzen te interpreteren. Dit is te verklaren doordat het rapport niet voor de gemeente maar voor het rijk is geschreven waardoor er van een te hoog abstractie niveau gesproken kan worden voor de lokale praktijk.
- 3) Bij stelling 4, hierbij rees de vraag bij de respondenten wat voldoende is?
- 4) Bij stelling 8 is een ontwikkeling waarneembaar in de herkenning.

Schema 16: Analyse conceptuele doorwerking De handicap van de samenleving (2)

(2)	Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente	Conceptuele doorwerking
1	De landelijke Stuurgroep Sociale participatie levert kennis aan de gemeente rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers.	Geen conceptuele doorwerking
2	De gemeente investeert zelf in kennis rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers.	Conceptuele doorwerking (visie strookt, en herkenning)
3	De gemeente werkt samen binnen de domeinen wonen, onderwijs, werk, welzijn en vrijetijdsbesteding, met hierbij inkomen, mobiliteit, zorg- en dienstverlening als randvoorwaarden.	Minimale conceptuele doorwerking (visie strookt, geen herkenning, beleid is in ontwikkeling)
4	Er is binnen de gemeente oog voor vereenzaming van mensen met een handicap, er worden binnen de gemeenten strategieën bedacht om mensen te laten "caren".	Conceptuele doorwerking (visie strookt, en herkenning)
5	De landelijke Stuurgroep Sociale participatie heeft een landelijk impuls gegeven aan de gemeenten om de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen te herverdelen.	Geen conceptuele doorwerking
6	Naar de samenleving wordt duidelijk gecommuniceerd dat de samenleving actief medeverantwoordelijk is voor de zorg voor	Geen conceptuele doorwerking

	mensen met een ernstige handicap.	
7	VNG en een landelijke stuurgroep zijn het aanspreekpunt voor vragen over vormgeving van het beleid op lokaal niveau.	Geen conceptuele doorwerking

Het tweede concept van het advies de Handicap van de samenleving bestaat uit 7 stellingen. Hierbij is er tweemaal sprake van conceptuele doorwerking, éénmaal van minimale conceptuele doorwerking en vier keer is er geen sprake van conceptuele doorwerking.

Bevindingen

- 1) Bij een groot gedeelte is geen sprake van conceptuele doorwerking doordat de respondenten van mening zijn dat de gemeente geen steun nodig heeft bij het ontwikkelen van beleid.
- 2) Stelling 2 is geformuleerd uit de eerste stelling, dit is uit voortschrijdend inzicht gedaan. Omdat door de formulering van een tweede stelling is het mogelijk te "achterhalen" waar zij dan zelf de kennis vandaan halen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat één stelling dient komen te vervallen in verband met een dubbelstelling.

4.2.3 Conceptuele doorwerking advies "Samenleven in de samenleving"

Het advies samenleven in de samenleving wordt getoetst aan de hand van drie concepten. De concepten worden hier onder nader geanalyseerd. Overzicht conclusies per concept advies "Samenleven in de samenleving". Het eerste en het derde concept bestaan uit vijf stellingen. het tweede concept bestaat uit negen stellingen. De analyse zelf is door de grote omvang te lezen in bijlage 3. Eventuele bevindingen die tijdens de analyse zijn gedaan worden onder de schematische samenvatting van de analyse weergegeven.

Schema 17: Analyse conceptuele doorwerking samenleven in de samenleving (1)

(1)	Participatie in de samenleving en differentiatie	Conceptuele doorwerking
1	Als het openbaarvervoer niet algemeen toegankelijk is, is er een goed alternatief voorhanden.	Conceptuele doorwerking (visie strookt en herkenning)
2	Er is sprake van gedifferentieerde indicatiestelling (complexe en enkelvoudige indicatiestelling). Het verschil zit hierbij in de duur van de procedure bij het indicatieorgaan.	Conceptuele doorwerking (visie strookt en herkenning)
3	Informatie over alternatieven van institutionele zorg zijn bekend en toegankelijk binnen de gemeente. (empowerment)	Conceptuele doorwerking (visie strookt en herkenning) Ontwikkeling in Wmo-beleid
4	De gemeente stimuleert aanbodverbreding om zodoende beter aan te sluiten op de wensen van de potentiële cliënten, de aanwezigheid van meerdere opties.	Geen conceptuele doorwerking (visie strookt niet, wel gedeelde herkenning)
5	De gemeente stimuleert elektronische hulpmiddelen en levensloopbestendige woningen.	Minimale conceptuele doorwerking (visie, deels herkenning in de praktijk)

In het eerste concept van het advies samenleven in de samenleving is er drie keer sprake van conceptuele doorwerking. Er is één keer sprake van minimale conceptuele doorwerking, de respondenten zijn bij stelling 4 van mening dat het aanbod breed genoeg is en dat het geen gemeentelijke taak is, hierdoor wordt de visie niet gedeeld. De herkenning is gebaseerd op de partijen uit het veld.

Bevinding

Stelling 3 is nog in ontwikkeling, daarnaast is er ook sprake van herkenning. Hieruit kan opgemaakt worden dat naar mate het beleid verder ontwikkeld conform het gedachtegoed de herkenning in de praktijk toeneemt. Hierbij maakt het niet uit of het dergelijke beleid al ontwikkeld is. De kern is dat het "speelt" binnen de muren van de gemeente (hier wordt namelijk de doorwerking van het gedachtegoed gemeten).

Schema 18: Analyse conceptuele doorwerking samenleven in de samenleving (2)

(2)	Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente	Conceptuele doorwerking
1	De gemeente stimuleert contact tussen mensen met en zonder beperkingen, voor een positieve beïnvloeding van de beeldvorming.	Minimale conceptuele doorwerking (visie, géén herkenning in de praktijk)

2	De gemeente stimuleert de samenwerking tussen verschillende aanbieders.	Conceptuele doorwerking (visie en herkenning)
3	De gemeente stimuleert uitwisseling van ervaringen tussen aanbieders in de gezondheidszorg. Met als doel elkaar te inspireren door voorbeelden.	Minimale conceptuele doorwerking (visie, géén herkenning in de praktijk)
4	De zorgverzekeraars zoeken meer aansluiting bij de gemeenten, om zodoende op alle terreinen activiteiten te ontplooiën.	Geen conceptuele doorwerking (visie strookt niet, ook geen herkenning)
5	De overheid vormt de schakel in het sociale netwerk voor mensen met een beperking	Stelling vervalt (deze was op meerdere wijzen te interpreteren)
6	De financieringsregelingen zijn bekend bij die mensen die daarvan gebruik kunnen maken.	Conceptuele doorwerking (visie strookt + herkenning in praktijk) Deze hype bestaat al meer dan 20 jaar
7	Aan de omgeving van de cliënt wordt ook steun geboden (mantelzorgers)	Conceptuele doorwerking (visie strookt + herkenning in praktijk) Wmo – beleid
8	Er wordt binnen de gemeente onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van participatie uitkering.	Geen conceptuele doorwerking
9	Voor de gemeente bestaat de mogelijkheid om terug te vallen op een landelijk helpdesk	Geen conceptuele doorwerking

Het tweede concept van het advies samenleven in de samenleving bestaat uit negen stellingen. Hierbij is er drie keer sprake van conceptuele doorwerking, tweemaal sprake van minimale conceptuele doorwerking, drie keer geen sprake van conceptuele doorwerking en éénmaal komt de stelling te vervallen, doordat deze stelling (5) verkeerd is geïnterpreteerd.

Bevindingen

- 1) Stelling 1 is waarschijnlijk in ontwikkeling in het maatschappelijk middenveld, en valt hierdoor buiten het gemeentelijke domein. Daarnaast wordt door de respondenten aangegeven dat het initiatief van gehandicapten zelf vaak ontbreekt.
- 2) Bij stelling 2 de gemeente wordt als intermediair gezien. Ook is er geen sprake van een integrale aanpak. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat dit waarschijnlijk ook nog in ontwikkeling is.
- 3) Bij stelling 3 er is sprake van een ontwikkeling, hierdoor is er nog geen sprake van herkenning bij de respondenten.
- 4) Stelling 9 gaat om de ondersteuning aan de gemeente, hier vindt geen doorwerking plaats doordat een grote gemeente dit niet nodig heeft volgens het merendeel van de respondenten. Hierbij wordt gewezen naar de eigen organisationele capaciteit.

Schema 19: Analyse conceptuele doorwerking samenleven in de samenleving (3)

(3)	Participatie en communicatie	Conceptuele doorwerking
1	De overheid (gemeente Rotterdam/het rijk) vervult een rolmodel door communicatie via de media.	Geen uitspraak mogelijk (grote verdeeldheid onder respondenten)
2	De inspraak is een belangrijk middel om de kwaliteit van bestaan te vergroten. De inspraak van betrokkenen (gebruikers of ouders van gebruikers) moet op een goede manier vorm gegeven worden.	Conceptuele doorwerking (visie strookt + herkenning in praktijk)
3	De gemeente kan medewerking van verschillende partijen afdwingen	Geen uitspraak mogelijk (grote verdeeldheid onder respondenten)
4	De overheid heeft de verantwoordelijkheid om voor alle betrokken actoren betrouwbare, relevante informatie beschikbaar en toegankelijk te (laten) maken.	Minimale conceptuele doorwerking (strookt niet, beargumenteerd verwerping, maar wel herkenning) Ontwikkeling Wmo beleid
5	De gemeente is verantwoordelijk voor informatievoorziening, MEE vervult hier een belangrijke rol in.	Conceptuele doorwerking (visie strookt + herkenning in praktijk)

Bij het derde concept van het advies Samenleven in de samenleving is er tweemaal sprake van conceptuele doorwerking en één maal sprake van minimale conceptuele doorwerking. Daarnaast komen er twee stellingen te vervallen binnen dit concept. Bij de stellingen 1 en 3 is er sprake van grote verdeeldheid in de respondenten waardoor het onmogelijk is om een uitspraak te doen. Hierdoor is er voor gekozen om de stellingen te laten vervallen.

Bevinding

Bij stelling 4 is er sprake van beargumenteerde verwerping bij de respondenten. Hierbij dient echter wel opgemerkt te worden dat de gemeente met de komst van de Wmo verantwoordelijk is gemaakt voor de informatievoorziening. De handeling wordt herkend, maar het nut dat de gemeente hiervoor verantwoordelijk is wordt niet ingezien.

4.3 Agenderende doorwerking

De agenderende doorwerking is een vorm van doorwerking die door Bekkers e.a. wordt beschreven. Hierbij dient er gekeken te worden in hoeverre de adviezen een nieuw onderwerp of beleidsthema bewerkstelligen binnen het maatschappelijke en/of politieke debat. Doordat kennis doordringt in de denkwijze kan de doorwerking uitmonden in een hermodellering van gedachten over gebeurtenissen, dat zou kunnen uitmonden in nieuwe agenda punten en het stellen van nieuwe/andere prioriteiten.

De agenderende doorwerking zal vastgesteld worden door de adviezen op naam van het rapport te zoeken op het (Bestuurlijk Documentatie Systeem) BDS-systeem van de gemeente Rotterdam.

4.3.1 Agenderende doorwerking advies "Bevrijdende kaders"

Het advies is in juni 2002 uitgebracht door de RMO. Het rapport wordt voor het eerst genoemd in 2004. Dit betekent dat het rapport er twee jaar over heeft gedaan om een officiële status te krijgen in het BDS-systeem, waaraan dit heeft gelegen is niet te achterhalen omdat de ambtenaren die toentertijd in de bestuursdienst actief waren al binnen de gemeente vertrokken zijn.

Concreet is in het systeem het volgende gevonden:

Het advies "Bevrijdende kaders" is echter wel bekend. Het wordt één maal genoemd binnen de raadsrapportages. In het systeem staat vermeld dat de wethouder Geluk in de commissie SZO van gedachten wil wisselen over het RMO advies "Bevrijdende Kaders", dit was op 30 september 2004. Verder werd er vermeld dat hierbij wordt de overweging in acht genomen dient te worden om het RMO advies te combineren met het advies van het Platform ontwikkeling welzijn Rotterdam. Verder is in het systeem terug te vinden dat in Juni 2004 door de Raad een kaderbrief welzijn heeft vastgesteld. Een vervolg stap was het onderzoek laten verrichten binnen de eigen gemeente door het Platform ontwikkeling welzijn Rotterdam.

PowR heeft het advies in april 2005 uitgebracht. Een deel van de bevindingen is overgenomen in het ouderenbeleid. Over het advies "Bevrijdende Kaders" is voorts niets meer te vinden. Om deze reden is er een interview afgenomen bij de ambtenaar van het die al voor langere periode op het ouderenbeleid zit en daarvoor ook al actief was binnen de gemeentelijke overheid. In het interview is geprobeerd te achterhalen, hoe het advies ontvangen is en wat er vervolgens mee is gebeurd. Daarnaast is ook de vraag gesteld waarom er waarschijnlijk voor het PowR advies is gekozen.

Uit het gesprek zijn de volgende belangrijke punten naar voren gekomen. Het zijn belangrijke punten met het oog op de agenderende doorwerking. Deze zijn:

- Het "ruime kader denken" bestaat ook al sinds de eerste helft van de jaren 90. Wel is het ruime kader denken per beleidsveld verschillend. Het is goed met de Wmo te vergelijken, het heeft nu een andere naam, maar het concept is globaal gezien hetzelfde.
- PowR is een autonoom Rotterdamse instelling, deze is tijdelijk ingesteld om de echte kwaliteitsimpuls te geven aan de kwaliteit van dat moment. Het advies van PowR heeft waarschijnlijk meer doorgang gevonden omdat deze toegespitst is op de lokale praktijk en minder abstract van karakter is.
- De gemeente ontvangt vaker rapportages van adviesraden, hierbij is het van de ambtenaar waar het rapport binnenkomt afhankelijk of er iets met het advies wordt gedaan, of het doorgestuurd wordt of niet. Ook komt het voor dat binnenkomende rapportages niet worden gelezen omdat men het op dat moment zo druk heeft met actuele problemen van dat moment.

Uit het bovenstaande kan de conclusie getrokken worden dat er sprake is van agenderende doorwerking. Het advies is geregistreerd waardoor er sprake is van de minimale agenderende doorwerking. Daarnaast wordt vermeld dat het RMO rapport (Bevrijdende kaders) in acht genomen dient te worden. Verder kan uit het interview opgemaakt worden dat er gekozen is voor het PowR advies omdat deze is toegespitst op de lokale praktijk en makkelijk toepasbaar doordat deze minder abstract van karakter is. Hierdoor kan gesteld worden dat er sprake is van agenderende doorwerking.

4.3.2 Agenderende doorwerking advies “De handicap van de samenleving”

Het advies “De handicap van de samenleving” is onbekend op het (Bestuurlijk Documentatie Systeem). Dit betekent er is geen sprake van agenderende doorwerking.

Bevinding aan de hand van het interview

Uit het interview is naar voren gekomen dat het gedachtegoed over community care en community living eind jaren 80 is uit Engeland gehaald. Gemeente Rotterdam heeft toen veel rapporten over community care laten schrijven. Ook is deze ambtenaar zelf een kijkje gaan nemen in Engeland.

Dit gegeven geeft aan dat deze ambtenaar zelf op zoek gaat naar informatie. Ook zou gesteld kunnen worden dat hierdoor de behoefte aan advisering rondom dit gedachtegoed in mindere mate aanwezig zal zijn bij deze ambtenaar omdat deze al jaren gelden deze informatie heeft vergaard. In de ogen van Mastop en Faludi kan er in dit geval over contextwerking gesproken worden.

4.3.3 Agenderende doorwerking advies “Samenleven in de samenleving”

Het advies “Samenleven in de samenleving” is onbekend op het (Bestuurlijk Documentatie Systeem). Dit betekent er is geen sprake van agenderende doorwerking. De bevinding in de vorige subparagraaf geldt ook voor dit advies.

4.3.4 Conclusie agenderende doorwerking

Er is sprake agenderende doorwerking bij het advies Bevrijdende kaders. Er is geen sprake van doorwerking bij de adviezen “De handicap van de samenleving” en “Samenleven in de samenleving”.

De bevindingen worden hieronder kort beschreven.

1) De strategische adviezen komen binnen bij de bestuursdienst.

Hierdoor kan gesteld worden dat de verspreiding zich beperkt tot deze dienst, de adviezen zijn namelijk echter onbekend binnen de dienst SoZaWe (beleid en strategie).

2) Het rapport is pas twee jaar na datum geregistreerd binnen het BDS-systeem

Hierbij kan gesteld worden dat de vraag of de rapportage wordt opgepakt bij de ambtenaar ligt die het rapport binnen krijgt. Daarnaast wordt erop gewezen dat niet alle rapportages gelezen worden. Zo is het goed mogelijk dat een rapport lang blijft liggen en pas 2 jaar na datum gelezen wordt.

3) Drukke omtrent de waan van alledag

Verder is naar voren gekomen dat ambtenaren vaak zo druk bezig zijn met de aspecten die op dat moment prioriteit vragen. Problemen binnen de eigenhuishouding dienen eerst opgelost te worden.

4) De heersende cultuur

Daarnaast speelt ook de Rotterdamse cultuur waarschijnlijk ook een rol. De gemeente Rotterdam is van mening dat zij best zonder hulp en ondersteuning kunnen van landelijke partijen waardoor er waarschijnlijk eerder doorgang wordt gegeven aan een lokaal initiatief. Hierdoor kan de conclusie getrokken worden dat lokaal initiatief heeft voorrang op landelijke documenten gezien de Rotterdamse cultuur en dat het advies een te hoog abstractie niveau hanteert voor de gemeentelijke instelling waardoor deze niet bruikbaar is in de praktijk. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de heersende cultuur in een organisatie moeilijk te veranderen is.

5) Het abstractie niveau van de strategische adviezen

Doordat de adviezen een hoog abstractie niveau kennen is het niet bruikbaar in de lokale praktijk. Dit is uit het interview naar voren gekomen. Het PowR advies is op de lokale samenleving toegespitst.

4.4 Politiek-strategische doorwerking

De politiek strategische doorwerking is een vorm die door Bekkers, Fenger, Homburg en Putters word onderscheiden. Het “effect” van de politiek-strategische door werking formuleren zij als volgt:¹²⁰

Het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken.

De drie adviezen hebben met elkaar gemeen dat ze geen rol verschuiving binnen de gemeentelijke overheid veroorzaken. Er is dus geen sprake van politiek-strategische doorwerking zoals bedoeld door de auteurs. Wel is het echter zo dat er wel een rol verschuiving in de samenleving dient plaats te vinden. De achterliggende gedachte van de Wmo is dat de zorg zich verplaatst uit de instelling naar de samenleving toe. Aan de hand van de adviezen zal verwacht worden dat vrijwilligers en

¹²⁰ Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadvisering. Amsterdam: Rozenberg Publishers: 24

mantelzorgers, strategisch gezien meer “macht” (misschien ondersteuning/ zeggingschap beter) zullen krijgen. De vraag is of dit ook daadwerkelijk in de praktijk van toepassing is.

De respondenten hebben op de veronderstelde rolverschuiving het volgende geantwoord:

- de ontwikkeling binnen de samenleving moet nog plaats vinden, het is irreëel om het nu al te toetsen.
- Wel neemt de erkenning toe van mantelzorgers en vrijwilligers, maar of de druk toeneemt op deze groep is ook irreëel

Conclusie is dat de politiek-strategische doorwerking nog niet vastgesteld kan worden. Een andere conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat een rol verschuiving in de samenleving een langere doorwerktime kent.

4.5 Analyse mate van doorwerking

De mate van doorwerking van het gedachtegoed zal in deze paragraaf per advies bepaald worden. Voor de bepaling van de mate zijn alleen de instrumentele en conceptuele doorwerking van belang. De agenderende en politiekstrategische doorwerking beïnvloeden niet de laatste treden van de ontwikkelde ladder, aan de hand van de ontwikkelde ladder wordt de mate van doorwerking van het gedachtegoed uit de adviezen bepaald. De mate van doorwerking geeft als het ware het verloop van de inhoud van het advies weer. Het gedachtegoed wordt gemeten per advies, de concepten worden samengenomen tot één advies. Doordat het advies gemeten wordt aan de hand van stellingen is het goed mogelijk dat het advies niet in één trede is onder te brengen omdat de uitkomsten immers per stelling kunnen verschillen. Deze analyse verstrekt een beeld over in hoeverre het gedachtegoed binnen de gemeente “leeft”. De adviezen worden als het ware op de ontwikkelde ladder gezet (zie hoofdstuk 3). Voor de analyse zelf wordt verwezen naar bijlage 3 (deel3) De conclusies en overige bevindingen worden per advies aan de hand van subparagrafen hieronder weergegeven. Ieder advies wordt in een eigen subparagraaf behandeld.

Daarnaast zijn tijdens de analyse een aantal stellingen komen te vervallen. De reden hiervoor wordt per advies weergegeven. De stellingen die “geldig” worden bevonden zijn verwerkt in een schema. In het schema wordt weergegeven waar de doorwerking zich binnen de gemeente bevindt, de doorwerking is niet binnen één trede te plaatsen. Het schema geeft een indicatie over de mate van doorwerking van het gedachtegoed. Het geeft dus aan in welke mate het gedachtegoed “leeft” binnen het ouderenbeleid van de gemeente Rotterdam. Dit is vervolgens ook in percentages weergegeven. De verklaring voor de mate die is aangetoond wordt in de volgende paragraaf weergegeven. De verklaring wordt gezocht in de praktijk ervaring en in hoofdstuk 3.

4.5.1 De mate van doorwerking “Bevrijdende kaders”

Het advies Bevrijdende kaders bestond aanvankelijk uit 8 stellingen, 2 stellingen zijn komen te vervallen. Bij de vervallen stellingen wordt er onderscheidt gemaakt naar oorzaak. Mocht de stelling komen te vervallen door het taalgebruik in het advies zelf, dan wordt deze meegerekend bij de percentages omdat deze van invloed is op de doorwerking. Is er onduidelijkheid betreffende de stelling door de onderzoeker dan wordt deze niet meegerekend in het doorwerkingpercentage van het gedachtegoed. Bij een stelling was er sprake van een te beladen stelling (oorzaak bij onderzoeker), bij de andere stelling was de stelling op meerdere wijzen te interpreteren (oorzaak bij advies).

Dit betekent dat er in totaal zeven geldige stellingen zijn. Aan de hand van de stellingen is in de tabel af te lezen in welke mate het gedachtegoed uit het advies doorgang heeft gevonden in de lokale praktijk van de gemeente Rotterdam. De stelling die door het advies zelf is weggevalen wordt bij de percentages meegerekend omdat hier het taalgebruik niet duidelijk was. Er kan gesproken worden van een te abstract karakter, het gaat hier om het begrip de-organisatie.

Schema 20: De mate van doorwerking gedachtegoed Bevrijdende kaders

Bevrijdende kaders	1 Bekendheid	2 Overweging	3 Instemming	4 Adoptie van gewenste effecten	5 Formele conformiteit	6 gedragsconformiteit	7 Implementatie	8 Finale doorwerking	Geen doorwerking	Vervallen stellingen door advies	Vervallen stellingen door onderzoeker
Mate van doorwerking		X	X	1	3	1		1		1	1
Percentage				14,29	42,86	14,29		14,29		14,29	

Het schema laat zien in welke mate het gedachtegoed van het advies “leeft” binnen het ouderenbeleid van de gemeente Rotterdam. Het gedachtegoed “leeft” voor 85,71%. (Let op: het betreft hier niet de doorwerking van advisering)

Uit het theoretisch kader werd opgemaakt dat de een advies pas toegang kreeg tot de ladder indien er sprake was van minimale agenderende doorwerking of van agenderende doorwerking. Bij het advies Bevrijdende kaders is er sprake van agenderende doorwerking. Hierdoor krijgt het advies toegang tot de ladder. Hierdoor dient een tweede analyse te geschieden. Door deze tweede analyse wordt de toevalsfactor zo veel mogelijk weggehaald omdat hieruit blijkt waaruit het beleid is opgesteld, daarnaast wordt aan de hand van deze tweede analyse duidelijk wanneer de visie van de respondenten is veranderd conform of verwerpend tegenover het gedachtegoed.

De plaatsing in tijd wordt voor de conceptuele doorwerking gedaan aan de hand van de toelichtingen die de respondenten hebben gegeven tijdens de interviews. De plaatsing in tijd voor de instrumentele doorwerking zal geschieden aan de hand van het ouderenbeleid zelf (hier is ook de evaluatie in opgenomen) en de “tussenrapportage” uitvoeringsprogramma ouderenbeleid. Voor de uitwerking van de analyse in tijd wordt eveneens naar de bijlage 3 verwezen. De conclusie is toegevoegd in het onderstaande schema.

Schema 21: De mate van doorwerking advies Bevrijdende kaders

Bevrijdende kaders	1 Bekendheid	2 Overweging	3 Instemming	4 Adoptie van gewenste effecten	5 Formele conformiteit	6 gedragsconformiteit	7 Implementatie	8 Finale doorwerking	Vervallen (geldige) stellingen
Mate van doorwerking		X	X	1	3	1		1	1
Percentage				14,29	42,86	14,29		14,29	14,29
Doorwerking?				Geen doorwerking	doorwerking	Geen doorwerking		Geen doorwerking	Geen doorwerking

Uit het schema valt op te maken dat het advies een doorwerkingpercentage van 42,86 % kent. Wel is duidelijk dat 57,14% al bestond en/of is ontwikkeld door de gemeente zelf door evaluaties van het vorige beleid en de wisselwerking met het maatschappelijk middenveld. Dit betekent dat er sprake is van een hoog percentage “contextwerking”.

4.5.2 De mate van doorwerking “De handicap van de samenleving”

Advies De handicap van de samenleving bestond aanvankelijk 15 stellingen. Eén stelling is komen te vervallen doordat hier sprake was van een “onderzoeksconstructie” van de onderzoeker. Vooraf aan het onderzoek was al duidelijk dat een stelling zou komen te vervallen i.v.m. een dubbel telling. Verder is uit de analyse gebleken dat de uitkomsten van een tweetal stellingen niet op de ladder te plaatsen

zijn. Binnen deze twee stellingen was er sprake van minimale instrumentele doorwerking doordat het nog niet tot uitvoer is gekomen, maar wel in grote lijnen al op papier staat. Ook is de conceptuele doorwerking minimaal doordat er nog geen sprake is van herkenning in de praktijk omdat deze zich nog aan het ontwikkelen is. Wel is duidelijk dat het gedachtegoed "leeft" bij een dergelijke "minimale" constatering. Hierdoor kan gesteld worden dat er een trede mist op de ladder. Dit betekent dat de ontwikkeling van beleid parallel kan lopen aan de ontwikkeling wat betreft de visie over het gedachtegoed. Hierdoor is er sprake van een beginnend eindstation. Deze trede is tussen de vierde en vijfde trede geplaatst omdat bij het vierde eindstation sprake is van beargumenteerde verwerping. Bij de vijfde trede is er al sprake van instrumentele doorwerking. Aan de hand van de analyse kan gesteld worden dat, dat beleid echter ook in ontwikkeling kan zijn en daardoor nog niet kan worden uitgevoerd onder de "officiële" status. Dit betekend dat er zowel sprake is van minimale instrumentele en minimale conceptuele doorwerking. Duidelijk is dat er veel sprake van beweging waarneembaar is in deze trede. Deze trede zal worden toegevoegd in de uiteindelijke doorwerkingladder en zal in de verdere rapportage de naam "missende trede" krijgen.

Schema 22: De mate van doorwerking gedachtegoed De handicap van de samenleving

Handicap van de samenleving	4 Adoptie van gewenste effecten	Missende trede	5 Formele conformiteit	6 gedragsconformiteit	7 Implementatie	8 Finale doorwerking	Geen doorwerking	Vervallen stellingen door advies	Vervallen stellingen door onderzoeker
Mate van doorwerking	2	2		2	3		5		1
Percentage	14,29	14,29		14,29	21,43		35,71		

Er was geen sprake van agenderende doorwerking van het advies De handicap van de samenleving, hierdoor kan er niet over doorwerking van het rapport zelf worden gesproken. Het bovenstaande schema geeft weer in welke mate het gedachtegoed "leeft" binnen de lokale overheid in Rotterdam, waarbij in het bijzonder de meeste aandacht uitgaat naar het ouderenbeleid. Het betreft een percentage van 64,29 %.

4.5.3 De mate van doorwerking "samenleven in de samenleving"

Het advies bestond aanvankelijk uit negentien stellingen. Hierbij zijn drie stellingen komen te vervallen. Bij twee stellingen kon geen uitspraak worden omdat de antwoorden van de respondenten zeer verschillend waren. Hierdoor zijn deze stellingen komen te vervallen. De stelling waarbij de oorzaak bij het advies zelf ligt wordt wel bij de doorwerkingpercentages gerekend omdat deze wel van invloed is op de mate van doorwerking. Bij de vervallen stelling was er sprake van meerdere interpretatie mogelijkheden waardoor de stelling is komen te vervallen. Hierbij was er verschil in interpretatie tussen de onderzoeker en de respondenten. Dit is echter te wijten aan het abstractie niveau van het advies. De schematische weergave wordt hieronder weergegeven.

Schema 23: De mate van doorwerking gedachtegoed Samenleven in de samenleving

Samenleven in de samenleving	1 Bekendheid	2 Overweging	3 Instemming	4 Adoptie van gewenste effecten	5 Formele conformiteit	6 gedragsconformiteit	7 Implementatie	8 Finale doorwerking	Geen doorwerking	Vervallen stellingen door advies	Vervallen stellingen door respondenten
Mate van doorwerking				1		4	4		7	1	2
Percentage				5,88		23,53	23,53		41,18	5,88	

Er was geen sprake van agenderende doorwerking van het advies Samenleven in de samenleving, hierdoor kan er niet over doorwerking van het rapport zelf worden gesproken. Het bovenstaande schema geeft weer in welke mate het gedachtegoed “leeft” binnen de lokale overheid in Rotterdam, waarbij in het bijzonder de meeste aandacht uitgaat naar het ouderenbeleid. Het betreft een percentage van 52,49 %. Doordat er geen sprake is van agenderende doorwerking is de plaatsing in tijd niet nodig.

4.5.4 Samenvattend

Alle drie de adviezen kennen een “hoog leefbaarheidpercentage” wat betreft het gedachtegoed. Er is echter slechts sprake van doorwerking bij het advies Bevrijdende kaders omdat er hierbij sprake was van agenderende doorwerking. De uitkomsten worden hieronder schematisch weergegeven, de overige bevindingen uit de analyse worden op de volgende bladzijde weergegeven.

Schema 24: Samenvatting analyse mate van doorwerking

Adviezen	Leefbaarheid percentage	doorwerkingpercentage
Bevrijdende kaders	85,71 %	42,86 %
De handicap van de samenleving	64,29 %	Geen doorwerking
Samenleven in de samenleving	52,49 %	Geen doorwerking

Bevindingen uit de analyse betreffende de adviezen en de gemeente Rotterdam

- er is sprake van een hoog leefbaarheidpercentage, daarnaast is door de participatie in de organisatie geconstateerd dat veel beleid bestond al binnen de gemeente Rotterdam. dit kan een verklaring zijn voor het hoge leefbaarheidpercentage.
- de doorwerking van de adviezen de handicap van de samenleving en samenleven in de samenleving zijn uitsluitend te verklaren aan het begrip contextwerking
- het sector overstijgende karakter van de adviezen is niet gelijk aan elkaar, hierbij dient er gekeken te worden naar de toepasbaarheid van het advies in het desbetreffende beleidsterrein.
- het advies kent een hoog abstractie niveau en is hierdoor vaak op meerdere wijzen te interpreteren. De respondenten hebben vaak opmerkingen geplaatst bij het abstractie niveau van de gekozen strategische adviezen.
- de gemeente Rotterdam heeft genoeg capaciteit in huis om zelf beleid te ontwikkelen, hierbij is geen hulp of ondersteuning nodig daarnaast speelt de cultuur ook een belangrijke rol. Binnen de gemeente heerste een cultuur dat ze het zelf allemaal beter kunnen. Maar wel wordt gesteld dat kennisdeling altijd goed is.

Bevindingen uit de analyse betreffende de ladder

- de conceptuele doorwerking is leidend, de doorwerking begint bij de conceptuele doorwerking en eindigt met de conceptuele doorwerking.
- de agenderende doorwerking is bepalend of het advies doorwerking vindt in de praktijk of niet. hierbij dient opgemerkt te worden dat het standpunt van de beleidsmaker bepalend is. hierbij is het ook belangrijk dat het rapport binnenkomt bij het juiste domein.
- de politiek strategische doorwerking speelt voornamelijk een rol bij de beleidsmaker die het rapport ontvangt. De ontvangende beleidsambtenaar heeft de “macht” om het advies ter hand te nemen of te verwerpen. Daarnaast is uit interviews gebleken dat een rol verschuiving in de samenleving een langere doorwerkingstijd kent dan de rolverschrijving bij specifieke actoren bijvoorbeeld de rol van een ambtenaar.
- er is sprake van een missende trede (de minimale doorwerking). Hierbij is sprake van nieuw beleid.
- bij trede 6 is de instrumentele doorwerking optioneel voor de meting van het gedachtegoed omdat het goed mogelijk is dat het gedachtegoed “leeft” binnen de gemeente maar invulling krijgt in een ander beleidsdomein.
- Bevestiging dat bij trede 5 de conceptuele doorwerking optioneel is voor de meting van het gedachtegoed. Uit de analyse is namelijk gebleken dat er sprake kan zijn van instrumentele doorwerking waarbij geen sprake is van conceptuele doorwerking. hierdoor dient de conceptuele doorwerking bij trede 5 optioneel te zijn. De verklaring hiervoor is dat het merendeel van de respondenten niet actief is op het ouderenbeleid.
- als er sprake is van een ontwikkeling wordt hiermee bedoeld dat het een ontwikkeling betreft van abstract niveau naar detail niveau. Hierbij is er nog geen uitvoer aan beleid gegeven, maar wordt er wel naar gehandeld om deze uitvoer zo snel mogelijk te kunnen uitvoeren.

- De plaatsing in tijd mist in de ladder, ook is deze moeilijk te achterhalen. Ook is het voor de respondenten moeilijk om te achterhalen wanneer de zienswijze met betrekking tot de materie is veranderd en waardoor deze is veranderd.

Voor de bevindingen wordt in de volgende paragraaf een verklaring gezocht aan de hand van hoofdstuk 3.

4.6 Verklaring betreffende doorwerking adviezen in ouderenbeleid.

In deze paragraaf worden de mogelijke verklaringen rondom de bevindingen uit de analyse. De paragraaf bestaat uit een viertal subparagrafen. In de eerste paragraaf wordt een verklaring gegeven voor de mate van doorwerking van de adviezen. Hierbij gaat het voornamelijk om de verklaring van de "leefbaarheid" van het gedachtegoed binnen de dienst SoZaWe van gemeente Rotterdam. De mate is afhankelijk van de instrumentele doorwerking en de conceptuele doorwerking. Doordat de mate van doorwerking afhankelijk is van de conceptuele en instrumentele doorwerking worden de verklaringen voor deze twee vormen van doorwerking samengenomen. Voorts zal worden ingegaan op de verklaring rondom de agenderende doorwerking en de politiek-strategische doorwerking. En tot slot zal er een verklaring worden gegeven voor de aanpassingen aan de ontwikkelde ladder. De paragraaf zal worden afgesloten aan de hand van een conclusie.

4.6.1 Verklaring voor instrumentele en conceptuele doorwerking

De instrumentele en conceptuele doorwerking zijn voor de bepaling van de mate met elkaar verbonden. Hierdoor kunnen deze vormen niet meer los van elkaar gezien worden. Dit geeft tevens een verklaring voor de vage grens die er bij de definitie van Bekkers, Fenger, Homburg en Putters is aangetroffen. Maar daarnaast kan toch gesteld worden dat in de "effecten" van deze auteurs zich niet op beleidsmatig niveau bevinden waardoor deze niet toepasbaar was in dit onderzoek.

Uit de analyse is duidelijk geworden dat er drie factoren zijn die deze twee vormen van doorwerking beïnvloeden. Dit is ten eerste het hoge abstractie niveau van de adviezen, ten tweede is het begrip context werking van Mastop en Faludi van invloed op de mate van doorwerking en ten derde is de mate het sectoroverstijgende karakter van het advies een rol. De drie gevonden factoren worden hieronder nader uitgelegd en verklaard. Dit wordt gedaan aan de hand van een drietal kopjes. Duidelijk mag zijn dat deze drie factoren hierdoor ook de mate van doorwerking beïnvloeden.

(1) Het abstractie niveau van het advies en de mate van doorwerking

De doorwerking van het gedachtegoed is in grote mate afhankelijk van het advies zelf. Zo zijn er in de analyse een aantal stellingen komen te vervallen doordat de adviezen een te hoog abstractie niveau kenden. In het onderzoek is gebleken dat begrippen vaak op meerdere wijzen te interpreteren zijn of dat de beschrijving te breed is. In de zienswijze van Roessler speelde dit ook een rol bij de implementatie van nieuwe sociale services¹²¹. Zo was het strategische advies niet vertaald in operationele termen, waardoor de beschrijving te breed geformuleerd was (zoals "betrokkenen", "de overheid"). Maar ook de mogelijkheid van verschillende interpretaties was in deze adviezen aanwezig. Tijdens de toetsing van de stellingen werd snel duidelijk dat respondenten zich niet prettig voelde bij een hoog abstractie niveau, want wat en wie werd er nu in het advies bedoeld? Over het algemeen wisten de respondenten wel weet met het abstractie niveau. Een verklaring hiervoor wordt door Knott en Wildavsky gegeven. Zij stellen namelijk dat verspreiders van kennis, de kennis dienen te vertalen en te interpreteren in de taal van de beleidsmakers. Dit betekent voor de adviesraden dat naast de huidige rol van advisering aan het Rijk ook een tweede rol als "gatekeeper" vervuld dient te worden om de doorwerking van advisering maximaal te bevorderen¹²². Daarnaast wijzen Knott en Wildavsky ook naar de vaardigheden van de beleidsmakers zelf¹²³. Hierin zou misschien de verklaring kunnen liggen dat er soms door de respondenten geen antwoord werd gegeven/ uitspraak werd gedaan.

¹²¹ Roessler R.T. (1980) Impact of Social Programs; Issues in Implementing Research. Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4 Juni 1980. Sage Publications, Inc. 579-590

¹²² Knott J., Wildavsky A.(1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 537-578

¹²³ Knott J., Wildavsky A.(1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 537-578

(2) Verklaring context werking en de mate van doorwerking

Het hoge leefbaarheidpercentage van de adviezen is toe te schrijven aan het begrip contextwerking van Mastop en Faludi. Van context werking is sprake indien er tegelijkertijd of eerder sprake van ideeën, activiteiten en effecten die het gevolg zijn van het onderzochte beleid, maar daar min of meer los van staan¹²⁴. Binnen de gemeente Rotterdam was altijd al sprake van contact met het maatschappelijk middenveld waardoor problemen aangekaart werden bij de gemeente. Ook werd aangegeven dat de gemeente genoeg capaciteit in huis heeft om zelf oplossingen te bedenken voor de eigen lokale “problemen”. Waardoor geschreven adviezen makkelijker af worden gedaan of worden gebruikt voor een nadere invulling. Zoals bij het advies Bevrijdende kaders is geconstateerd. In de zienswijze van Knott en Wildavsky zijn de organisationele capaciteit ook een factor dat van invloed was op de doorwerking¹²⁵, hierdoor wordt de praktijk kennis gedeeld in de literatuur.

Patton (1977) stelde dat doorwerking afhankelijk is van de manier waarop het beleid zich staande houdt en dat de ontwikkeling van beleid wordt beïnvloed door verschillende factoren zoals verschillende invloeden van verschillende partijen¹²⁶, kortom het maatschappelijk middenveld. In de zienswijze van Lindblom kan gesteld worden dat het maatschappelijk middenveld en hierbij in het bijzonder de belangen/doelgroepen organisaties de “wachtsdogs” zijn en de desbetreffende doelgroep vertegenwoordigen en daardoor ook invloed uitoefenen op het beleid. In deze zienswijze kan gesteld worden dat wisselwerking met het maatschappelijk middenveld een “normaal” verschijnsel is en niet nieuw is waardoor er niet over doorwerking kan worden gesproken. Deze zienswijze sluit nauw aan bij het begrip “context werking” van Mastop en Faludi. Hieruit kan worden opgemaakt dat er binnen de gemeente Rotterdam sprake is van een hoge mate van context werking.

Een ander verklaring geeft Lindblom. Lindblom stelt dat beslissers beslissingen zullen nemen die niet veel afwijken van de status quo en de casu quo de voorafgaande beslissingen.¹²⁷ In deze zienswijze ligt de verklaring voor het feit dat de gemeente liever zelf beleid ontwikkeld omdat deze beter aansluit op de lokale praktijk. Daarnaast is uit het ouderenbeleid op te maken dat de gemeente in eerste instantie eerste “experimenteert” met het oplossen van problemen. Mocht de aanpak succesvol zijn dan breidt de gemeente haar aanpak stadbreed uit. In de zienswijze van Lindblom handelt de gemeente Rotterdam op de juiste manier. Dit betekend echter voor de adviesraden dat zij voor de bevordering van de doorwerking van het advies aangeven welke verandering vooraf dient te gaan, en welke ontwikkeling dient te volgen. Roessler noemde dit het gemis van duidelijk gedefinieerde criteria van de sociale service verandering. (wat er concreet dient te veranderen is niet duidelijk)

(3) Het sectoroverstijgende karakter en de mate van doorwerking

Alle drie de adviezen zijn domein overstijgend. Toch kan echter een onderscheidt gemaakt worden tussen het advies Bevrijdende kaders en de overige twee adviezen. Advies bevrijdende kaders is meer domein overstijgend omdat het hier een sturingsfilosofie betreft. Gesteld kan worden dat alle domeinen hebben sturing nodig, waardoor de mate van doorwerking indien omarmd beter toepasbaar is dan de overige twee adviezen. De adviezen “De handicap van de samenleving” en “Samenleven in de samenleving” zijn ook domein overstijgend maar op een andere manier. Binnen deze twee adviezen wordt er gefocust op de samenleving. De samenleving is een zeer breed terrein en bevat daardoor naast meerdere gemeentelijke beleidsterreinen ook het maatschappelijke middenveld. Hierdoor is de kans groot dat de doorwerking in mindere mate wordt aangetoond omdat deze bijvoorbeeld niet in het ouderenbeleid is opgenomen maar in een ander beleid. Deze kans is bij het advies Bevrijdende kaders niet aanwezig, of helemaal doorwerking of helemaal geen doorwerking qua gedachtegoed.

¹²⁴ Mastop J.M. en Faludi A. (1993) Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering, in: Beleidswetenschap 1993 (nr1): 71-79

¹²⁵ Knott J., Wildavsky A.(1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc.: 537-545

¹²⁶ Patton M. et al (1977) “In search of impact: an analysis of the utilization of federal health evaluation research” in Weis C.H. (ed) Using Social Research in Public Policy Making. Lexington, MA: Lexington Books Patton M. et al “In search of impact: an analysis of the utilization of federal health evaluation research” (1977) in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980

¹²⁷ Korsten A.F.A., Toonen Th.A.J (1988) Bestuurskunde: Hoofdfiguren en kernthema's. Leiden: Stenfert Kroese

Het advies Bevrijdende kaders omvat een sturingsfilosofie, ieder domein heeft sturing waardoor dit advies niet slechts toepasbaar is binnen één domein. De overige twee adviezen gaan echter om de inhoud van beleid, waarbij de hulbehoevende mens centraal staat. In de adviezen worden diverse aspecten beschreven die mogelijk de maatschappelijke participatie van deze doelgroep kan bevorderend. Het advies de handicap van de samenleving richt zich in het advies voornamelijk op de mogelijk en onmogelijkheden in de samenleving. Het advies samenleven in de samenleving, richt zich in het advies om meerdere actoren, waarbij een focus op de zorgsector is te zien. De respondenten herkenden vaak het gedachtegoed niet en deelde de visie vaak niet omdat het geen gemeentelijke taak betrof. De zorg valt volgens de respondenten buiten de gemeente en hierdoor hebben de stellingen met betrekking tot de zorg een "mindere" doorwerking binnen de lokale overheid. Duidelijk is dat de mate van het intersectorale karakter van het advies van invloed is op de doorwerking. Zo leeft het gedachtegoed van het advies Bevrijdende kaders het meest, de handicap van de samenleving volgt en het advies Samenleven in de samenleving volgt daarna. Het advies samenleven in de Samenleving omvat diverse actoren waarbij de zorgsector extra aandacht krijgt. Gesteld zou kunnen worden dat de mate van het intersectorale karakter van het advies van invloed is op de mate van doorwerking. Zo is tijdens dit onderzoek gebleken dat het advies geen doorwerking kent binnen het ouderenbeleid omdat deze van toepassing is op een ander beleidsdomein.

De adviezen De handicap van de samenleving en samenleven in de samenleving zijn voort gekomen uit dezelfde adviesvraag van de minister, waarbij de Raad voor maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) zich heeft gefocust op de samenleving en de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ) zich gefocust heeft op de overige actoren zoals de cliënt zelf, de aanbieders, de overheid en de zorgverzekeraars. Dit betekend echter dat het advies van de RVZ meer beleidsspecifiek is. Daarnaast gaat het advies van de RVZ dieper in op de aspecten rond de zorgsector. Hierdoor is het niet verwonderlijk dat de leefbaarheid van het gedachtegoed van de RVZ in mindere mate is aangetoond omdat de zorg buiten de gemeentelijke instelling valt.

4.6.2 Verklaring mate agenderende doorwerking

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de agenderende doorwerking afhankelijk is van: het abstractie niveau van het advies met het oog op bruikbaarheid, de druk van de waan van alledag en de heersende cultuur in de gemeente. Roessler geeft ook aan dat de bruikbaarheid van strategische advisering een factor is in de mate van doorwerking, namelijk het gemis van duidelijk gedefinieerde criteria van de sociale verandering¹²⁸. Het advies Bevrijdende kaders is hiervan een goed voorbeeld. Het advies geeft in hoofdlijnen aan wat het gedachtegoed beoogd, maar een concrete invulling wordt niet gegeven, hierdoor kan gesteld worden dat de gemeente het advies operationeel heeft laten maken door een lokale gemeentelijke instelling. En tot slot spelen ook de machtsverhoudingen in de politiek een rol.¹²⁹ Het college bepaald immers welke weg wordt ingeslagen qua beleid. Dit betekend dat er bij een college wisseling sprake kan zijn van een ommekeer, omdat de zienswijze anders is dan bij het vorige zittende college.

4.6.3 Verklaring politiek-strategische doorwerking

Het was niet mogelijk om de politiek-strategische doorwerking vast te stellen. Een verklaring hiervoor is dat een rolverschuiving in de samenleving een veel langere doorwerktime kent dan de andere doorwerkingvormen. In de zienswijze van Lindblom betreft een verandering in de samenleving een "grote" verandering, hierbij is groot draagvlak nodig van belangengroepen en potentiële activisten om zekerheid met betrekking tot de beslissing te kunnen garanderen. Door een stapsgewijze invoering kunnen mogelijke problemen die zich bij de wijziging van beleid hebben voorgedaan beter onderzocht worden waardoor er een betere afstemming van beleid kan worden genomen. Hierdoor wordt het beleid ook begrijpelijk gemaakt naar de bevolking toe.¹³⁰ Uit dit onderzoek is gebleken dat de verandering rondom de Wmo nog niet helemaal is gerealiseerd waardoor het nu nog te vroeg is om de politiekstrategische doorwerking in de samenleving te kunnen vaststellen.

Een ander verklaring kan gegeven worden door de zienswijze van Roessler, deze constateerde namelijk dat het probleem bij evaluatie is dat de sociale verantwoordelijkheid even zwaar meetelt,

¹²⁸ Roessler R.T. (1980) Impact of Social Programs; Issues in Implementing Research. Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4 Juni 1980. Sage Publications, Inc. 579-590

¹²⁹ Knott J., Wildavsky A. (1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 545

¹³⁰ Lindblom, Ch.E. (1967). Still Muddling, Not Yet Through. Public Administration Review 39:385-392

maar men toch objectief dient te zijn¹³¹. Door de objectiviteit werd gesteld dat een dergelijke toetsing niet reëel is. Hierdoor strookt de praktijk ervaring met de aangetoonde factor van Roessler. Daarnaast werd er vanuit de praktijk gesteld dat een dergelijke sociale verandering ook om een mentaliteitsverandering vraagt bij ambtenaren. Roessler herkent ook deze factor, hij geeft namelijk aan dat het effect van politieke verandering van de service verandering zich verder strekt, namelijk het moraal en project personeel. En tot slot stellen Knott en Wildavsky dat kennis ook gebruikt kan worden als masker. De trede van de politiek-strategische doorwerking is dé trede waar dit van toepassing is. Beleidsmakers maken dan gebruik van kennis om onder de schijn van het ontwikkelde beleid niet of juiste wel nodig is¹³². In de gekozen adviezen is echter geen sprake van een rolverschuiving binnen de gemeente, waardoor dit niet van toepassing is in dit onderzoek, maar wel betreffende de ontwikkelde ladder.

4.6.4 Verklaring voor de aanpassing van de ontwikkelde ladder

In het onderzoek is een doorwerkingladder ontwikkeld (hoofdstuk 3). Tijdens de analyse zijn er echter enkele aanpassingen gedaan aan de ladder om het gedachtegoed op een correcte manier te meten. De aanpassing betreft alleen de eindstations van de ladder, daarnaast is er nog een eindstation bijgekomen. Hierbij zijn alleen de instrumentele en conceptuele doorwerking van belang om de mate van doorwerking vast te kunnen stellen. De agenderende en politiekstrategische doorwerking beïnvloeden niet de laatste treden van de ontwikkelde ladder, de eindstations. Wel is de agenderende doorwerking bepalend of er sprake is van doorwerking van het advies. Als er geen sprake is van agenderende doorwerking is kan er ook geen sprake zijn van doorwerking van het advies. De politiek-strategische doorwerking kan een bepalende factor zijn bij het innemen van een standpunt.

Ondanks dat er niet (meteen) over doorwerking gesproken kan worden is de ladder een instrument om de mate van het gedachtegoed te meten. De ladder geeft als het ware een indicatie over de mate dat het gedachtegoed "leeft" binnen de organisatie. Er kan pas over doorwerking van advisering gesproken worden als er sprake is van agenderende doorwerking. Als hiervan sprake is dient er nog de analyse in tijd te geschieden om zodoende te achterhalen sinds wanneer het gedachtegoed begon op te spelen binnen de organisatie. Indien het gedachtegoed al voor de advisering speelde binnen de organisatie dan is er geen sprake van doorwerking en geeft de ladder slechts een indicatie over de leefbaarheid van het gedachtegoed binnen de organisatie.

De verklaring voor de aanpassing wordt per trede gedaan, deze wordt hieronder beschreven.

Trede 4

Uit de analyse is naar voor gekomen dat beleid in ontwikkeling kan zijn in alle treden behalve trede 8. Dit betekend echter dat bij trede 4 de aanpassing gedaan dient te worden dat hierbinnen niet gesproken hoeft te worden van doelbereiking. Doelbereiking is hierbij optioneel, dit is bij trede 8 niet het geval. Ook is de aanname dat trede 4 wordt overgeslagen niet reëel omdat de uitkomsten in de tabel worden geplaatst aan de hand van stellingen. Ook is gebleken dat indien het doel op een andere manier wordt omarmd dat de conceptuele doorwerking geen toegevoegde waarde heeft betreffende de doorwerkingladder, hierdoor is deze ook optioneel. De gedachtegang hierachter is dat de conceptuele doorwerking niet "zuiver" is. Zo kan er sprake zijn van conceptuele doorwerking binnen de eigen manier en stroken de antwoorden niet met de beleidsmatige bevinding. Daarnaast kan er ook geen sprake zijn van conceptuele doorwerking terwijl uit het beleid blijkt dat het doel op een andere manier omarmd wordt. Hierdoor is de conceptuele doorwerking binnen trede 4 optioneel. Indien het doel op een andere manier omarmd wordt, kan deze in geen andere trede terecht dan bij trede 4.

De missende trede

Uit de analyse is twee maal naar voren gekomen dat er sprake is van minimale instrumentele en minimale conceptuele doorwerking. Deze trede ontbreekt echter op de doorwerkingladder. Hierdoor dient deze trede te worden toegevoegd. De achterliggende gedachte hierbij is dat de constatering dat er geen sprake van doorwerking is niet "correct" is. Het beleid is nog in ontwikkeling en hierdoor nog niet tot uitvoer gekomen. Gesteld zou kunnen worden dat deze dan ondergebracht dient te worden bij

¹³¹ Roessler R.T. (1980) Impact of Social Programs; Issues in Implementing Research. Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4 Juni 1980. Sage Publications, Inc. 579-590

¹³² Knott J., Wildavsky A.(1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 537-578

trede 5. Dit is niet juist omdat bij trede 5 sprake is van een ander soort ontwikkeling, namelijk de ontwikkeling van de verbreding van de uitvoer.

Trede 5

Het verschil tussen de "missende trede" en de vijfde trede wordt veroorzaakt door het verschil in ontwikkeling. Het verschil in instrumentele doorwerking is dat bij deze trede er wel informatie beschikbaar is op detail niveau (operationeel niveau), waardoor er gesproken kan worden over instrumentele doorwerking (het betreft hier een stadsbrede ontwikkeling). Voort is binnen de vijfde trede uit het onderzoek naar voren gekomen dat de conceptuele doorwerking optioneel dient te zijn. Dit betekent hier twee opties: minimale conceptuele doorwerking of geen conceptuele doorwerking. In de analyse is aangetoond dat er sprake kan zijn van instrumentele doorwerking in het ouderenbeleid, maar doordat maar twee van de zeven respondenten bekend zijn met het ouderenbeleid was er geen sprake van conceptuele doorwerking doordat vijf respondenten niet bekend zijn met de praktijk of zelf geen visie hebben met betrekking tot de stellingen. Hierdoor zou gesteld worden dat er geen sprake zou zijn van doorwerking. Dit gegeven is niet "juist" met het oog op het ouderenbeleid waardoor er sprake is van een rationele denkwijze waardoor deze aanpassing juist is.

Trede 6

Uit de analyse is naar voren gekomen dat het bij trede 6 goed mogelijk is dat het beleid in grote lijnen op papier staat dus dat er sprake is van minimale instrumentele doorwerking omdat het herkend wordt (het advies is namelijk abstract van karakter) dat er ook naar gehandeld wordt om het officieel invulling te geven. Het betreft dezelfde ontwikkeling als bij de missende trede. Daarnaast is uit de analyse naar voren gekomen dat de instrumentele doorwerking optioneel dient te zijn omdat het gedachtegoed wel leeft binnen de gemeente maar dat het bijvoorbeeld niet tot het ouderenbeleid behoort en daardoor doorwerking vindt in een ander beleidsdomein. Omdat er sprake was van intersectorale adviezen is er in de analyse gekozen om de instrumentele doorwerking bij trede 6 optioneel te maken. de gedachtegang hierachter is dat indien er sprake is van conceptuele doorwerking het gedachtegoed als het ware "leeft" binnen de gemeente. De conclusie dat er geen sprake zou zijn van doorwerking van het gedachtegoed zou irreëel zijn.

Trede 7

Uit de analyse is naar voren gekomen dat sommige problemen nooit op te lossen zijn. Een voorbeeld is hierbij dat alle financieringsregelingen bekend zijn bij de mensen die daar gebruik van kunnen maken. De interviews hebben een interessant beeld opgeleverd rondom deze stelling. De respondenten waren van mening dat er altijd een groep zal bestaan die het niet begrijpt, ook zullen er altijd mensen blijven bestaan die te lui zijn of mensen die formulieren vrees hebben. Dit betekent echter dat het probleem nooit kan opgelost worden omdat mensen pas gaan zoeken indien ze het echt "brood" nodig hebben. Dit betekend echter dat voor sommige problemen geen oplossing kan worden bedacht en dat trede 7 het hoogst haalbare is. Er kan nooit over doelbereiking worden gesproken. De bevinding strookt met de zienswijze van Wildavsky, deze stelt namelijk dat er eerder gedacht dient te worden in termen van permanente problemen dan in termen van permanente oplossingen¹³³. Daarnaast ligt ook een verklaring in de doorwerkingladder van Knott en Wildavsky, bij deze ladder is namelijk het hoogst haalbare trede 7, hierbij maakte het niet uit of het doel bereikt was of niet.¹³⁴

Trede 8

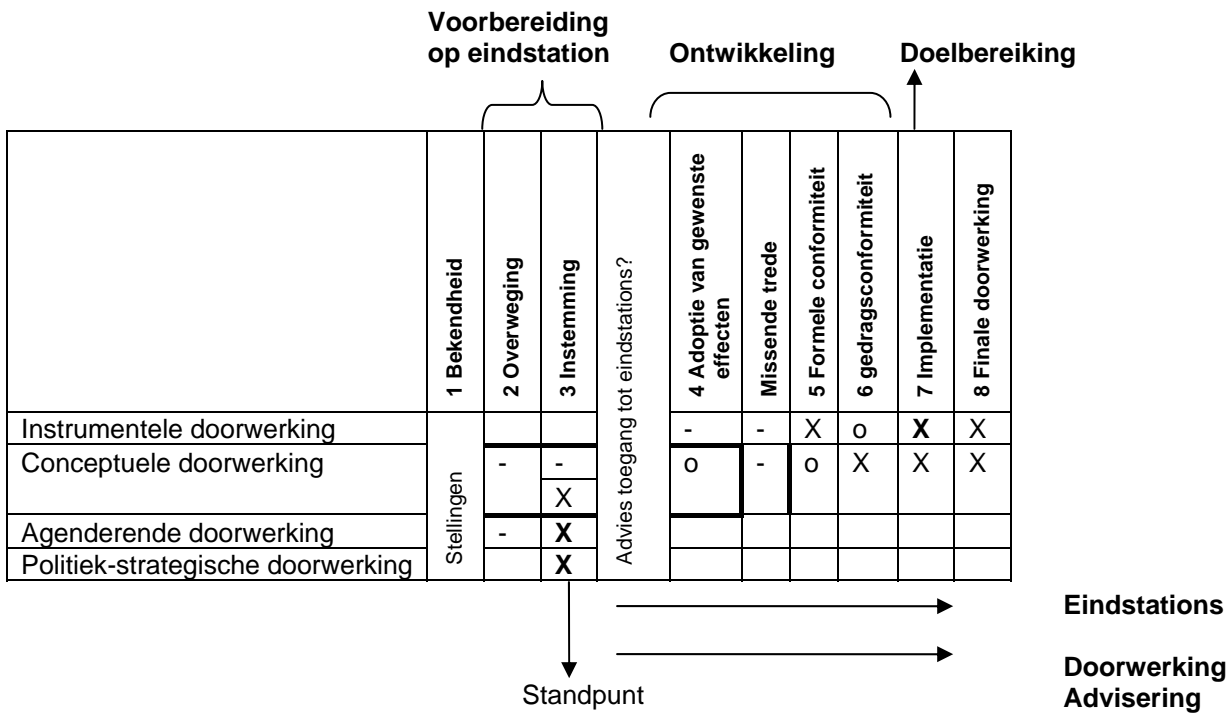
Hier is de doorwerking maximaal, er is sprake van doelbereiking (alhoewel dit niet altijd mogelijk is, zie trede 7). Ook kan doelbereiking bij trede 4 voorkomen maar bij deze trede is het geen vereiste bij trede 8 is dit echter wel het geval. Deze trede is niet verandert tijdens de analyse.

Het schema van de aangepaste doorwerkingladder wordt op de volgende bladzijde weergegeven. In het schema zijn alle aanpassingen verwerkt.

¹³³ Wildavsky, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown. in Korsten A.F.A., Toonen Th.A.J.: "Bestuurskunde: Hoofdfiguren en kernthema's" 1988

¹³⁴ Knott J., Wildavsky A. (1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in *Knowledge: Creation, Diffusion*, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 537-578

Schema 25: Aangepaste Doorwerkingladder



De conclusie is dat er nog wat haken en ogen aan de doorwerkingladder zitten, maar het biedt een goede basis voor verder onderzoek.

4.6.5 Conclusie mate van doorwerking

Aan de hand van de analyse kunnen verschillende conclusies getrokken worden. De conclusies geven de gevonden factoren weer die van invloed zijn op de mate van doorwerking betreffende het gedachtegoed van strategische beleidsadvisering. Of er sprake is van doorwerking van advisering is afhankelijk van de agenderende doorwerking. Indien er geen sprake is van agenderende doorwerking, biedt de ladder de mogelijkheid om het gedachtegoed uit de adviezen binnen een organisatie inzichtelijk te maken. De ladder geeft een indicatie over de mate van de verspreiding en het verloop van het gedachtegoed binnen de desbetreffende organisatie waar het onderzoek wordt uitgevoerd. Mocht er wel sprake zijn van agenderende doorwerking dan mag er over doorwerking van het advies zelf worden gesproken. Wel dient hierbij nog een tweede analyse in tijd uitgevoerd te worden. Hierbij geldt dat indien het gedachtegoed al voor de publicatie van het advies "leefde" kan er niet over doorwerking van advisering gesproken worden.

Aan de hand van het onderzoek zijn een aantal factoren "ontdekt" die de mate van doorwerking beïnvloeden. Indien er sprake is van beïnvloedende variabelen rondom de beïnvloedende factor, dan worden deze onder de factor beschreven. Iedere factor wordt op de volgende bladzijde kort beschreven.

De gevonden factoren zijn:

1. Het abstractie niveau van het advies

De strategische beleidsadvisering van de adviesraden kennen een hoog abstractie niveau. In het abstractie niveau zitten verschillende variabelen verborgen die de mate van doorwerking beïnvloeden. Dit is ten eerste de dat de mogelijkheid bestaat dat het advies op **meerdere manieren te interpreteren** kan zijn, ten tweede hetgeen dat bedoeld wordt "**vaag**" of **onduidelijk** is, en ten derde dat de beschrijving **te breed geformuleerd** is en ten vierde is het advies niet bruikbaar door **het gemis van duidelijk gedefinieerde criteria** van de sociale verandering door het hoge abstractieniveau. Ook geldt hierbij hoe hoger het abstractie niveau hoe hoger de **vaardigheden van de beleidsmaker** dienen te zijn. Hierdoor kan de conclusie getrokken worden dat het abstractieniveau van het advies van invloed is op de doorwerking van advisering in de lokale praktijk. Hierbij kan

gesteld worden dat hoe hoger het abstractie niveau van het advies hoe kleiner de doorwerking in de praktijk.

2. De mate van contextwerking

De mate van contextwerking is van invloed op de doorwerking van strategische beleidsadvisering.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat als er sprake is van een **hoge contextwerking** met het maatschappelijke middenveld, er **weinig behoefte** is aan strategische beleidsadvisering omdat de kennis al op een andere manier wordt verworven. Ook is de mate van contextwerking hoger indien er sprake is van voldoende **organisatorische capaciteit** om de problemen zelf op te lossen waardoor de behoefte aan strategische advisering nog minder aanwezig is.

3. De mate van het intersectorale karakter van het advies

Een advies is intersectoraal als het meerdere beleidsdomeinen treft. Toch kan hierbij een onderscheid gemaakt worden. Uit het onderzoek is namelijk naar voren gekomen dat indien een intersectoraal advies toepasbaar is binnen alle beleidsdomeinen dat dit eerder zal worden opgepakt dan wanneer een intersectoraal advies toepasbaar is binnen verschillende “versnipperde” beleidsterreinen. De adviezen “De handicap van de samenleving” en “Samenleven in de samenleving” geven een mooi voorbeeld van een dergelijk “versnipperd” beleidsterrein. De doorwerking van deze adviezen zijn moeilijker vast te stellen omdat maar een gedeelte van het advies **toepasbaar** is binnen het beleid zelf. Het advies “Bevrijdende kaders” is echter wel toepasbaar binnen één beleidsdomein.

4. De drukte van “de waan van alledag” binnen de lokale praktijk

5. De heersende cultuur binnen de gemeente

6. De zienswijze van het zittende college

Hierbij worden de machtsverhoudingen in de lokale politiek bedoeld. Bij een wisselend college is het mogelijk dat er op beleidsmatig niveau een andere weg wordt ingeslagen doordat de zienswijze van het zittende college bepalend is.

Naast de gevonden factoren is uit het onderzoek naar voren gekomen dat een rolverschuiving in de samenleving bij de politiek-strategische doorwerking een langere doorwerkingstijd kent doordat een dergelijke sociale verandering ook om een mentaliteitsverandering bij ambtenaren vraagt.

5. Conclusies

Dit hoofdstuk is het concluderende deel van het onderzoek. Het hoofdstuk bestaat uit zes paragrafen. De eerste paragraaf betreft de inleiding waarin tevens recapitulatie van de vraagstelling wordt gedaan. De tweede bestaat uit de beantwoording van de deelvragen en de derde paragraaf bestaat uit de beantwoording van de vraagstelling. In de vierde paragraaf wordt een korte reflectie gedaan. In de vijfde paragraaf worden de aanbevelingen gegeven voor zowel de adviesraden als voor gemeente Rotterdam. En tot slot de zesde paragraaf geeft aan waar verder aan onderzoek verricht kan worden.

5.1 Inleiding

Nu duidelijk is welke doorwerking de adviezen hebben in de lokale praktijk, wordt er in dit hoofdstuk terug gekoppeld naar het begin. Deze terugkoppeling vindt plaats in de tweede, derde en vierde paragraaf. De vijfde paragraaf bestaat uit de aanbevelingen voor de gemeente Rotterdam en de adviesraden. In de zesde paragraaf wordt richting gegeven aan vervolg onderzoek betreffende het begrip doorwerking. De recapitulatie van de onderzoeksvraag zal hieronder plaats vinden.

Om het onderzoek in goede banen te leiden was in het onderzoek voor de volgende vraagstelling gekozen:

Wat is de mate van doorwerking van de gekozen advisering in het ouderenbeleid van de gemeente Rotterdam en hoe is dit te verklaren?

Om de centrale vraagstelling op een juiste manier te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe luiden de belangrijkste concepten van de gekozen adviezen?
2. Hoe ziet het ouderenbeleid van gemeente Rotterdam eruit?
3. Wat is doorwerking, wanneer is er sprake van doorwerking en welke vormen van doorwerking kunnen er voorkomen?
4. In welke mate vindt er doorwerking in de praktijk plaats en hoe kan deze worden verklaard?
5. Welke conclusies kunnen aan het verschijnsel doorwerking verbonden worden?

5.2 Beantwoording deelvragen

De deelvragen zijn ieder aanbod gekomen in de rapportage. Deelvraag 1 en 2 zijn beantwoord in hoofdstuk 2, dit hoofdstuk bestaat uit het empirische gedeelte. De gekozen advisering is gericht op de bevordering van de maatschappelijke participatie. Het ouderenbeleid kan niet kort en bondig worden beschreven, hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

Deelvraag 3 wordt beantwoord in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt het begrip doorwerking helemaal uitgelicht. Hoofdstuk 3 is het theoretische kader, hierin is alle wetenschappelijke literatuur te vinden over doorwerking die van toepassing is in dit onderzoek. Daarnaast wordt de analyse verricht door diverse koppelingen van definities van verschillende auteurs en is er een doorwerkingladder tot stand gekomen. Deze ladder is ontwikkeld omdat de onderzoeker geen goede "meter/ladder" vond om het gedachtegoed te toetsen. In deze rapportage is gekozen voor de definitie van Bekkers, Fenger, Homburg en Putters. Zij omschrijven doorwerking als de effecten die optreden ten gevolge van het advies. In het onderzoek zijn drie effecten nader onderzocht, het betreft de instrumentele doorwerking, de conceptuele doorwerking en de agenderende doorwerking. Ook is er een poging gewaagd om het vierde effect te onderzoeken, maar uit het onderzoek is gebleken dat het irreëel is om deze op dit moment te toetsen. De vierde wordt beantwoord in hoofdstuk 4, de analyse. De verklaring behoort ook tot de analyse omdat deze bestaat uit een terugkoppeling naar het theoretische kader, hierdoor wordt deelvraag 5 ook in hoofdstuk 4 beschreven. De vierde en de vijfde deelvraag geven antwoord op de vraagstelling. Deze wordt weergegeven in de volgende paragraaf.

5.3 Beantwoording vraagstelling

De vraagstelling die in dit onderzoek gehanteerd is, wordt weergegeven in paragraaf 5.1. In feite bestaat de vraagstelling uit twee delen. In het eerste deel is het de vraag wat de mate van doorwerking van de gekozen adviezen is, in het tweede deel is het de vraag hoe dit is te verklaren. Hierdoor zal deze tweedeling hier gehanteerd worden.

Beantwoording deel 1

In de onderstaande tabel wordt antwoord gegeven op het eerste gedeelte van de vraagstelling. Uit het schema valt op te maken dat er alleen sprake van doorwerking is bij het advies Bevrijdende kaders, het advies kent een doorwerkingpercentage van 42,86%. De adviezen "De handicap van de samenleving" en "Samenleven in de samenleving" kennen geen doorwerking in de praktijk.

Daarnaast is in het onderzoek gemeten in hoeverre het gedachtegoed "leeft" binnen de dienst SoZaWe van de gemeente Rotterdam. Deze percentages zijn (ook) in het onderstaande schema verwerkt.

Schema 24: Samenvatting analyse mate van doorwerking

Adviezen	Leefbaarheid percentage	doorwerkingpercentage
Bevrijdende kaders	85,71 %	42,86 %
De handicap van de samenleving	64,29 %	Geen doorwerking
Samenleven in de samenleving	52,49 %	Geen doorwerking

Beantwoording deel 2

De verklaring waarom het advies bevrijdende kaders wel doorwerkt en de twee overige adviezen niet is te wijten aan de agenderende doorwerking. Omdat als deze niet aanwezig was bij de overige adviezen kan ook niet geconstateerd worden dat hier kennis uit is gehaald. De aanwezige kennis over deze adviezen is te verklaren door het begrip contextwerking. Daarnaast is er ook binnen het advies Bevrijdende kaders sprake van contextwerking, namelijk voor 57,14%. De verklaring waarom dit percentage lager is, is te verklaren doordat er binnen dit advies wel sprake was van doorwerking van de strategische advisering.

Daarnaast zijn er nog meer factoren aangetoond die van invloed zijn op de doorwerking strategische beleidsadvisering in de lokale praktijk. Deze zijn:

1. Het abstractie niveau van het advies

- meerdere manieren te interpreteren
- "vaag" of onduidelijk
- te breed geformuleerd
- het gemis van duidelijk gedefinieerde criteria
- vaardigheden van de beleidsmaker

2. De mate van contextwerking

- de behoefte
- organisationele capaciteit

3. De mate van het intersectorale karakter van het advies

- toepasbaarheid binnen één beleidsdomein

4. De drukte van "de waan van alledag" binnen de lokale praktijk

5. De heersende cultuur binnen de gemeente

6. De zienswijze van het zittende college

5.4 Reflectie

Doorwerking is en blijft een complex begrip doordat er zeer veel verschillende definities aan doorwerking te verbinden zijn. Wel heeft het onderzoek bijgedragen aan inzicht in het begrip doorwerking en is de gedachtegang rondom het begrip aanzienlijk toegenomen. Terugkijkend naar het begin kan zeker gesteld worden dat het onderzoek een zeer uitdagend en aangrijpend proces is geweest. Verder is uit het onderzoek naar voren gekomen dat het vaststellen van doorwerking geen eenvoudig proces is aangezien de instrumentele en conceptuele doorwerking haaks op elkaar kunnen staan. Daarnaast is het in de conceptuele doorwerking voor de respondenten moeilijk na te gaan wanneer de zienswijze is ontstaan en waaraan de zienswijze ontleend wordt.

Terugkijkend naar het oriënterende gesprek met de adviesraden kan gesteld worden dat deze een reële kijk hebben op de doorwerking van de adviezen. Zij beoogden namelijk slecht agenderende doorwerking. Aan de hand van het onderzoek is geconstateerd dat dit tevens de hoogst haalbare doorwerkingvorm is in de lokale praktijk met het oog op het abstractie niveau. Doordat de strategische adviezen een hoog abstractie niveau kennen spelen verschillende beïnvloedende factoren een rol bij de doorwerking op lokaal niveau.

Daarnaast is uit het onderzoek duidelijk naar voren gekomen dat in de lokale praktijk veel sprake is van contextwerking. Zo vertonen de adviezen die geen doorwerking kennen toch voor meer dan 50% kenmerken van het gedachtegoed uit de adviezen. Maar ook het advies waarbij wel doorwerking is geconstateerd is voor meer dan 50% sprake van contextwerking. De hoge mate aan contextwerking is te verklaren uit het feit dat de beleidsambtenaren van de dienst SoZaWe van de gemeente Rotterdam regelmatig contact hebben met het maatschappelijk middenveld. En tot slot kan worden opgemerkt dat een advies dat meerdere actoren kent die buiten het onderzoeksdomein vallen, is het niet vreemd dat het advies in mindere mate doorwerking vindt in een beleidsdomein. Concreet betekent dit dat doorwerking van een beleidsdomein overstijgend advies moeilijker vast te stellen is doordat deze niet in één organisatie getoetst kan worden.

Voor een meer gedetailleerde reflectie over het leerproces zelf wordt hier verder verwezen naar de nabeschuiving.

5.5 Aanbevelingen voor de adviesraden en de gemeente Rotterdam

Aan de hand van de gevonden factoren kan er zowel aanbevelingen gegeven worden voor de adviesraden als voor de gemeente Rotterdam. De aanbevelingen worden hieronder geformuleerd. Hierbij wordt weer een tweedeling gemaakt. Het eerste deel betreft de aanbeveling voor de beide adviesraden en het tweede deel betreft de aanbeveling voor gemeente Rotterdam.

Deel1 Aanbeveling aan de adviesraden

Voor de adviesraden kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

Probleem: abstractie niveau advies

- Doordat het abstractie niveau van de strategische adviezen zijn afgestemd op de doelgroep, namelijk de minister, kan de adviesraad toch haar advies meer begrijpelijk maken door bijvoorbeeld een tweede exemplaar te formuleren, een publieksvriendelijke versie. Dit is zeker gewenst als het in de advisering om een verandering in de samenleving gaat. De adviesraden vervullen op deze manier naast de rol als strategische adviesorgaan ook de rol als "gatekeeper".

Probleem: de adviezen komen slecht binnen bij de bestuursdienst.

- Door het advies ook naar de diensten te sturen voor wie het advies relevant is, zal waarschijnlijk het doorwerkingpercentage positiever worden beïnvloed. De ambtenaar van het desbetreffende terrein kan dan zelf het advies eventueel aankaarten bij de wethouder. Op deze manier is de doorwerking van het advies niet slecht afhankelijk van de ambtenaar van de bestuursdienst.

Deel 2 Aanbevelingen voor de gemeente Rotterdam

Voor de gemeente kan de volgende aanbeveling worden gedaan:

Probleem: abstractie niveau advies

- Prik door het abstractie niveau van de adviezen heen, de strategische adviezen leveren misschien wel zekere kennis aan dat misschien niet uit de lokale praktijk te "halen" is. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de gemeente voldoende organisationele capaciteiten bezit en daar zij daarnaast een grote mate van contextwerking kennen, dit betekend wel dat de behoefte aan advisering waarschijnlijk minder aanwezig is, maar dit hoeft niet te betekenen dat het advies onbruikbaar is. Er is immers wel doorwerking bij het advies Bevrijdende kaders geconstateerd waaruit blijkt dat de gemeente wel in staat is om strategische advisering ter hand te nemen en vervolgens zelf ermee verder aan de slag gaan op detail niveau.

Probleem: Drukke van de waan van alledag

- Sta open voor adviezen van landelijke adviesraden ondanks de drukte in de lokale praktijk, tijdens de interviews is naar voren gekomen dat de gemeente kennisdeling op prijs stelt. Aanbeveling is laat dat zien.

5.6 Verder onderzoek

Voor verder onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Doe hetzelfde onderzoek doen bij een kleine gemeente (met dezelfde (aangepaste) ladder).

Aan de hand van dit onderzoek kan worden aangetoond in hoeverre de grote van de gemeente (omvang van het gemeentelijke apparaat) een rol speelt in doorwerking van het gedachtegoed zelf en de advisering.

- De politiek-strategische doorwerking alsnog toetsen (als aanvullend onderzoek)

Aan de hand van dit onderzoek kan duidelijk worden gemaakt welke doorwerkingstijd er aan een rolverschuiving in de samenleving is te verbinden.

- De ontwikkelde doorwerkingladder uitbreiden en kloppend maken

Aan de hand van dit onderzoek kan er een format worden ontwikkeld waarin de mate van doorwerking inzichtelijk wordt gemaakt. De ladder ontwikkelde ladder in dit onderzoek biedt basis voor verder onderzoek.

- onderzoek doen naar de mogelijkheid en wenselijkheid om als adviesraad de rol van "gatekeeper" te kunnen vervullen.

Aan de hand van dit onderzoek kan worden aangetoond in hoeverre de aanbeveling voor de adviesraad om nog de tweede rol als "gatekeeper" te vervullen reëel is. Of dat dit misschien door een andere partij gedaan dient te worden.

Nabeschuwing

In deze nabeschuwing zal verwoord worden wat er van het onderzoek zelf is geleerd. Aan de hand van de reflectie was al duidelijk dat er veel kennis is opgedaan rondom het begrip doorwerking. Daarnaast is er vanuit het onderzoek zelf ook geleerd. Wat betreft de toetsing van de verschillende vormen kan gesteld worden dat indien alleen de mate van doorwerking van strategische advisering vastgesteld dient te worden, het onderzoek dan het beste van kan beginnen met de analyse van de agenderende doorwerking. Omdat deze bepalend is of er sprake van doorwerking is of niet. In dit onderzoek was ook in eerste instantie gekozen voor om de mate van doorwerking van de strategische advisering te toetsen, maar toen tijdens de stage bleek dat de strategische adviezen onbekend waren binnen de dienst SoZaWe heeft het onderzoek een andere draai gekregen, namelijk het meten van de mate van het gedachtegoed binnen de lokale overheid. Dit onderzoek heeft aangetoond dat er in grote mate sprake is van contextwerking binnen de gemeentelijke dienst. Deze onderzoeksbevinding geeft aan dat er een factor aanwezig is die het beeld rondom de doorwerking kan vertroebelen. Het is immers goed mogelijk dat een advies ter hand wordt genomen, en dat tegelijkertijd hetzelfde probleem zich voordoet op lokaal niveau waarbij het maatschappelijk middenveld zelf met een vergelijkbare oplossing komt. In deze situatie is dan niet duidelijk of er over doorwerking van advisering of contextwerking gesproken dient te worden. Dit wordt bedoeld met vertroebeling.

Verder wil ik de vraag beantwoorden waarom ik ervoor heb gekozen om een doorwerkingladder te ontwikkelen. De ladder is tot ontwikkeling gekomen uit onvrede met de aangereikte ladders uit de literatuur. Aangezien de adviezen onbekend waren binnen de dienst kon de doorwerking bij voorbaat al niet worden vastgesteld. Daarnaast kan gesteld worden dat de verschillende auteurs zich focussen op verschillende elementen die een rol spelen bij bepaling van de mate van doorwerking. Dit zou kunnen betekenen dat bij de keuze van slechts één ladder andere belangrijke elementen achterwege gelaten zouden worden en dit wilde ik als onderzoeker niet. Tijdens de "knutsel fase" is echter gebleken dat de aangereikte ladders toch veel overlappingsen met elkaar hadden, waardoor gesteld kan worden dat de ontwikkelde ladder geen slechte keuze is geweest omdat alle kennis van deze auteurs nu verwerkt is in één doorwerkingladder. De ontwikkelde doorwerkingladder geeft als het ware een indicatie voor de mate van doorwerking van het gedachtegoed binnen de organisatie. Dit betekent dat de ladder in eerste instantie een ladder is om de leefbaarheid van gedachtegoed te meten en niet zo zeer de doorwerking van de advisering. Er kan pas over doorwerking gesproken worden indien er sprake is van agenderende doorwerking. Daarnaast dient daarbij nog een (tweede) analyse in tijd te worden verricht. De ontwikkelde ladder biedt een mooi begin voor verder onderzoek. De eerste aanpassing is tijdens de toetsing van dit rapport verricht.

Ook is er van de gemeente geleerd. Toen er duidelijkheid was omtrent het begrip doorwerking zijn de diverse interviews afgenomen om het gedachtegoed van de adviezen te toetsen (conceptuele doorwerking). Al heel snel bleek er niet veel animo binnen de grote gemeente Rotterdam voor adviezen van landelijke adviesraden. Hierbij werd gesteld dat deze adviesraden misschien meer iets zijn voor de kleinere gemeenten. Hieruit kan worden opgemaakt dat de heersende cultuur een dominant verschijnsel kan zijn dat invloed uit oefent op de doorwerking van strategische advisering of advisering van "buitenstaanders". Daarnaast verliep ook het afnemen van de interviews niet geheel vlekkeloos, de respondenten gaven aan dat ze moe werden van de vragen en dat ze niet wisten waaraan ze moesten denken. Aan de hand van dit gegeven zou ik in het vervolg niet meer kiezen voor stellingen om de respondenten bekend te maken met het gedachtegoed. (Maar mocht een andere onderzoeker dit wel willen doen dan kan ik alvast adviseren om een tekstkader bij iedere stelling te gebruiken, want dat is immers de context van het advies.) Ik zou in het vervolg kiezen voor een korte presentatie over de advisering en de context ervan waarna de respondenten vervolgens de vragenlijst beantwoorden. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat bij een groot aantal respondenten het zeer moeilijk is om een dergelijke presentatie te organiseren waarbij iedere respondent aanwezig is.

Literatuurlijst

Literatuur inleiding

- Brief aan Kamer, kenmerk: 2006-0000159641
- Kamerstuk 9 augustus 2006 DBO-CB-U-2678580
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) De staat van advies: Eerste verslag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de doeltreffendheid en de effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk (1997 -2000). Den Haag: Drukkerij De Bink bv. Leiden

Literatuur methodologie

- Zee, F. van der (2004). Kennisverwerving in de empirische wetenschappen: de methodologie van wetenschappelijk onderzoek. Grondingen: BMOOO
- Swanborn, P.G. (1987). Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Meppel: Boom
- Hakvoort, J.L.M. (1995). Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek. Delft: Eburon
- Ringeling, A.B. (1983) De instrumenten van het beleid. Alphen aan den Rijn: Samson
- Hart, H. 't, Boeije H. en Hox J. (2005) Onderzoeksmethoden. Amsterdam: Boom onderwijs

Literatuur onderzoekseenheden

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg: Samenleven in de samenleving: 2002
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: De handicap van de samenleving: 2002
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: Bevrijdende Kaders: 2002
- Uitvoeringsprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 7 januari 2007, versie 3
- Actieprogramma Ouderenbeleid: Gemeente Rotterdam: 2005 – 2008:

Literatuur betreffende doorwerking

- Aardema H. (2002). Doorwerking van BBI; Evaluatie van een verandering bij de Nederlandse gemeenten. Leusden: Bestuur en management consultants
- Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische beleidsadvisering. Amsterdam: Rozenberg Publishers
- Caplan N., Morrison A., Stambaugh R.J. (1975) The use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level. Ann Arbor: Institute for Social Research: University of Michigan.
- Havelock R.G (1971) A National Problem Solving System: Highway Safety Researchers and Decision Makers. Ann Arbor: Institute for Social Research: University of Michigan.
- Herweijer,G.J.A.,Hummels C.W.W en Van Lohuizen (1990) Evaluatie van indicatieve plannen. 's-Gravenhage: Rijksplanologische Dienst.
- Korsten A.F.A., Toonen Th.A.J (1988) Bestuurskunde: Hoofdfiguren en kernthema's. Leiden: Stenfert Kroese
- Korsten A.F.A. (1983) Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid. Amsterdam: Uitgeverij Kobra
- Knott J., Wildavsky A.(1980) If Dissemination Is the Solution, What Is the Problem? in Knowledge: Creation, Diffusion, vol.1. No. 4, Juni 1980 Sage Publications, Inc. 537-578
- Lindblom, Ch.E.(1959) The science of "Muddling Through". Public Administration Review 19:239-248
- Lindblom, Ch.E. (1967). Still Muddling, Not Yet Through. Public Administration Review 39:385-392
- Mastop J.M. en Faludi A. (1993) Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering, in: Beleidswetenschap 1993 (nr1): 71-79
- Patton M. et al (1977) "In search of impact: an analysis of the utilization of federal health evaluation research" in Weis C.H. (ed) Using Social Research in Public Policy Making. Lexington, MA: Lexington Books.
- Roessler R.T. (1980) Impact of Social Programs; Issues in Implementing Research. Knowledge: Creation, Diffusion, vol1. No. 4 Juni 1980. Sage Publications, Inc. 579-590

- Rose R. (1972) The market for policy indicators. in A. Shonfield and S, Shaw (eds) Social Indicators and Social policy. London: Heinemann
- Wildavsky, A. (1979) Speaking Truth to Power: The art and craft of policy analysis". Boston: Little, Brown.

Internet pagina's

<http://www.minvws.nl/kamerstukken/staf/2006/vws-adviesstructuur.asp>

<http://www.adviesorgaan-rmo.nl/?s=20&gw=rmo>

http://www.rvz.net/cgi-bin/rvz_p.pl?id=61

Bijlage 1 Connecties van de adviezen

Deze bijlage is bedoeld om meer inzicht te geven in de verbanden die de gekozen adviezen hebben. Deze bijlage bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt de relatie tussen de adviezen en de Wmo gelegd. In het tweede deel wordt de Wmo in de gemeente Rotterdam nader bekeken. Hierin wordt tevens duidelijk gemaakt waarom er in de rapportage is gekozen voor het analyseren van het ouderen beleid. Verder wordt verwacht dat door de komst van de Wmo dat de concepten en aanbevelingen uit de gekozen advisering leven binnen de gemeente. Omdat het gedachtegoed uit de adviezen is te herkennen in de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Deel 1: De gekozen advisering en de Wmo

De echte aanleiding voor onderzoek was de interesse naar de nieuwe Wet maatschappelijke ontwikkeling (Wmo). De adviezen hebben dezelfde gedachtegang als het gedachtegoed van de Wmo. Aan de hand van een interview met de beide adviesraden kan gesteld worden dat de adviezen de voorlopers zijn op de Wet. Het betreft een drietal adviezen. In het advies bevrijdende kaders wordt een nieuwe sturingsfilosofie beschreven die herkenbaar is in de Wmo. De adviezen de handicap van de samenleving en samenleven in de samenleving komen voort uit dezelfde adviesvraag en zijn daardoor direct met elkaar verbonden. De handicap van de samenleving is eigenlijk een toevoeging aan het advies samenleven in de samenleving. In deze adviezen wordt het gedachtegoed rondom community care en community living beschreven. De gekozen adviezen zijn alle drie intersectoraal van aard, dit kenmerk heeft de Wmo ook.

De Wmo wordt als volgt omschreven:

De Wmo omvat de lichtere vormen van hulp en ondersteuning, waar de gemeente de organisator van deze ondersteuning dient te zijn. De zwaardere vormen van zorg zoals professionele zorg en verpleging blijven onder de AWBZ vallen. "Meedoen" is het credo van de Wmo. In de wet gaat het om de burgers (indien nodig) te ondersteunen in hun bijdrage aan de samenleving, het herstellen van de zelfredzaamheid, en burgers toe te rusten om maatschappelijk te participeren. Kortom het eerste doel is de zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid bij de burgers te vergroten. Een tweede doel is het beheersen van de groei van de kosten van de AWBZ. En het derde doel is samenhang creëren in maatschappelijke ondersteuningsvoorzieningen.

De Wmo definieert maatschappelijke ondersteuning in negen prestatievelden, deze negen prestatievelden behoren al tot het gemeentelijke domein. Echter zijn in de drie schuin gedrukte prestatievelden "nieuw" en is de verantwoordelijkheid van de gemeente toegenomen.

Prestatievelden Wmo

1. het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten;
2. op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met het opgroeien en ondersteuning van ouders met problemen met opvoeden;
3. *het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;*
4. *het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;*
5. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en het bevorderen van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem;
6. *het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer;*
7. maatschappelijke opvang, advies en steunpunten huiselijk geweld;
8. OGGZ, de openbare geestelijke gezondheidszorg;
9. ambulante verslavingszorg.

Daarnaast zijn er vier procesverplichtingen voor de gemeenten in de Wmo opgenomen:

- Participatie van burgers bij de totstandkoming van het beleid;
- Het vierjaarlijks richtinggevend plan;
- De verordening voor voorzieningen die onder de zorgplicht vallen;
- Verantwoordingsverplichting door publicatie over prestaties.

Deel 2: De Wmo en gemeente Rotterdam

De bedoeling was om het Wmo beleid te analyseren. Dit leverde echter een probleem op. Ten eerste is de Wmo binnen de gemeente Rotterdam erg versnipperd over verschillende diensten. Waardoor er niet één Wmo beleid aanwezig is binnen de gemeente. De versnippering wordt in onderstaand figuur (1) weergegeven. De uitleg zal eronder plaatsvinden.

Figuur 1

Wmo											
MO/VO/OGOZ = Grote Steden Beleid (tot 2009 géén Wmo)											
Subsidies / Stedelijk Welzijn (vrijwilligers organisaties/minderheden organisaties)											
Individuele Voorzieningen (indicatie) }Wvg + HV SoZaWe											
→ Delegatie Welzijn → Deelgemeenten sociaal cultureel werk/ ouderen werk/ maatschappelijk werk/ peuterwerk / opbouwwerk											
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.

Figuur 1 geeft weer, dat het Wmo beleid binnen de gemeente Rotterdam door verschillende diensten heen loopt. Zo hoort prestatieveld 1 bij de deelgemeenten en prestatieveld 2 bij de dienst JOS (Jeugd, Onderwijs en Samenleving). Daarnaast laat het zien dat de prestatievelden 7, 8 en 9 (het maatschappelijke vraagstuk) niet tot het Wmo beleid horen maar tot het Grote Steden Beleid. Hierdoor worden deze prestatievelden niet meegenomen in het onderzoek.

De dienst SoZaWe van gemeente Rotterdam is het onderzoeksterrein. Deze dienst draagt de verantwoordelijkheid voor de prestatievelden (deels) 3, (deels) 4, 5 en 6. Het onderzoeksveld beperkt zich hierdoor tot deze vier prestatievelden. De komst van de Wmo heeft uiteindelijk geleid tot de opdeling van beleid in prestatievelden. Voor vrijwilligersbeleid is niet zoveel veranderd. Het is makkelijk onder te brengen in prestatieveld 4. Maar het ouderen beleid dat wordt gemaakt binnen de afdeling is niet onder te brengen tot één prestatieveld, het heeft zowel betrekking op prestatieveld 5 als 6. Prestatieveld 5 en 6 gaan over de voorzieningen die getroffen dienen te worden in het kader van de Wmo. Prestatieveld 5 gaat over de algemene voorzieningen, hierbij kan gedacht worden aan ouderenwerk, wijkbussen en warme maaltijd dienst. Prestatieveld 6 gaat over individuele voorzieningen, hierbij kan gedacht worden aan woningaanpassing, rolstoelen en huishoudelijke verzorging. Burgers hebben pas recht op individuele voorzieningen als hier een persoonlijke indicatie voor is gegeven.

Duidelijk is dat het Wmo beleid in de gemeente Rotterdam zeer versnipperd en complex is. De volgende vraag die hieruit voort vloeit is dan: hoe kunnen de verschillende vormen van doorwerking nu geanalyseerd worden in de gemeente als er geen duidelijk beeld is? Deel 4 geeft inzicht in het keuzeprocess van de gekozen respondenten, deel 3 geeft inzicht in het keuzeprocess betreffende het ouderenbeleid.

Deel 3: Welk beleid onderzoeken?

Door de afwezigheid van het Wmo-beleid in de gemeente Rotterdam is er gekozen voor het beleid dat het beste aansluiting vindt op de gekozen advisering. Het betreft de doelgroep mensen met een beperking. Voor de hand liggend is het dan om het gehandicapten beleid te analyseren. Toen is er geconstateerd dat gemeente Rotterdam geen gehandicapten beleid heeft. De gemeente voert al inclusief beleid. Dit betekent dat het beleidsterrein jongeren zich ook bezig houdt met jonge gehandicapten, en dat het ouderenbeleid rekening houdt met ouderen "gehandicapten". Hierdoor is er gekozen voor de doelgroep ouderen. Ouderdom komt namelijk met gebreken. Daarnaast is dit ook het juiste beleid dat geanalyseerd dient te worden met het oog op de vergrijzing. Hierbij dient de kanttekening geplaatst te worden dat het ouderenbeleid tevens het "enige" aanwezige beleid was binnen de dienst SoZaWe dat in grotere mate raakvlakken kan hebben met het gedachtegoed.

Met het oog op het intersectorale karakter van de adviezen kan gesteld worden dat alleen het advies Bevrijdende kaders toepasbaar is binnen meerdere diensten, dit betekent dat het binnen meerdere diensten geïmplementeerd kan worden. De adviezen De handicap van de samenleving en samenleven in de samenleving zijn ook toepasbaar binnen meerdere diensten, maar zijn niet

toepasbaar binnen één dienst en onderscheiden zich op dit vlak van het advies Bevrijdende kaders. Met het oog op dit gegeven zou gesteld kunnen worden dat een keuze voor meerdere beleidsterreinen logisch zou zijn. Maar aangezien de toepasbaarheid van de twee adviezen “De handicap van de samenleving” en “Samenleven in de samenleving” zeer versnipperd is over verschillende diensten is dit geen voor de hand liggende keuze. Daarnaast dient hierbij opgemerkt te worden dat sommige concepten en aanbevelingen uit de adviezen buiten het gemeentelijke domein vallen en dat het beleid niet aanwezig is binnen de gemeente Rotterdam omdat ze beleidsdomein specifiek zijn. Aangezien 2/3 van de onderzoekseenheden beleidsdomein specifiek zijn is er binnen het gemeentelijke domein gekozen voor het beleid dat de beste aansluiting bood betreffende het gedachtegoed. Er is verder niet gekozen voor de meerdere diensten of het maatschappelijke middenveld omdat dit om praktische redenen niet mogelijk was.

Deel 4: Welke respondenten?

Het onderzoeksdomein is de afdeling beleid en strategie van de dienst SoZaWe van gemeente Rotterdam. Voor de interviews is er een selectie gemaakt tussen de verschillende respondenten binnen de afdeling. De keuze is gebaseerd op raakvlakken van “het gedachtegoed” uit de adviezen met het beleidsterrein van de beleidsambtenaar. De achterliggende gedachte hierbij was dat het irrealistisch zou zijn om het gedachtegoed te toetsen bij een beleidsambtenaar die geen raakvlakken heeft met het gedachtegoed en hierdoor te ver van het gedachtegoed zou af staan. Daarnaast kan gesteld worden dat het ook geen logische keuze zou zijn aangezien de ambtenaar geen beleid maakt betreffende het gedachtegoed en daardoor de doorwerking bij deze ambtenaar niet relevant is. Voor de vaststelling van de conceptuele doorwerking is voor de volgende respondenten (onderstaande beleidsambtenaren) gekozen:

Ouderenbeleid	2 respondenten	(beleid aanwezig)
Individuele voorzieningen	2 respondenten	(geen beleid aanwezig)
Wmo	1 respondent	(geen beleid aanwezig, nog in ontwikkeling)
Burgerparticipatie	1 respondent	(geen beleid aanwezig, nog in ontwikkeling)
Vrijwilligersbeleid	1 respondent	(beleid aanwezig)

Verdere toelichting gekozen respondenten

Met de komst van de Wmo zijn individuele voorzieningen van het rijk naar de gemeente overgeheveld. Zo is er binnen de gemeente Rotterdam een speciaal “**voorzieningen**”-beleid ontwikkeld. Dit “voorzieningen” beleid heeft overigens geen eigen beleidsnota, dit gedeelte is nieuw met de komst van de Wmo. Daarnaast is het voorzieningen beleid gericht op mensen met beperkingen, het valt dus onder zowel het ouderenbeleid als het gehandicapten beleid. Er zijn twee respondenten geïnterviewd. Voor de algemene voorzieningen was ook een ambtenaar aanwezig, deze is ondertussen vertrokken naar een andere gemeente, hierdoor kan het gedeelte algemene voorzieningen niet worden onderzocht. Daarnaast is er bij de dienst SoZaWe ook een beleidsambtenaar bezig met het vormgeven van de procesverplichting burgerparticipatie “meedenken”, dit betreft de burgerparticipatie met betrekking tot de ontwikkeling van beleid. De burgerparticipatie “meedoen” kan pas gerealiseerd worden als “meedenken” is ontwikkeld. Het betreft de procesverplichting “meedenken” dat grote samenhang heeft met de Wmo. Hierdoor zal ook deze ambtenaar geïnterviewd. Daarnaast is ook de ambtenaar van het vrijwilligers beleid geïnterviewd en nog een tweetal ambtenaren van het ouderenbeleid.

Bijlage 2 gehanteerde stellingen

Stellingen Bevrijdende kaders

Het advies bevrijdende kaders wordt getoetst aan de hand van twee concepten: kaderstelling en horizontalisering. Per concept zijn de volgende stellingen geformuleerd, voor beide concepten betreft het 4 stellingen. Het hele advies omvat hierdoor 8 stellingen.

Stellingen voor de toetsing van het concept: kaderstelling

Doordat het concept erg breed is qua omvang wordt het concept getoetst aan de hand van vier stellingen, namelijk:

1. De Rijks overheid bemoeit zich alleen met het beleid op hoofdlijnen.
2. Door kaderstelling krijgen burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals ruimte om eigen passende arrangementen te treffen, meer zeggingschap over eigenleven. (ruimte eigenheid en zeggingschap)
3. Door de burger meer keuzemogelijkheden te geven geeft je deze de eigen verantwoordelijkheid zo veel mogelijk terug.
4. De-organisatie houdt in dat taken die nauw verband met elkaar hebben samengevoegd worden in één organisatie, dit vindt in de praktijk plaats. (De-organisatie met het oog op klantvriendelijkheid naar burger toe)

Stellingen voor de toetsing van het concept: horizontalisering

Het concept horizontalisering wordt getoetst aan de hand van 4 stellingen, namelijk:

1. De overheid maakt samen met burgers en maatschappelijke organisaties duidelijke beleidsprioriteiten (prioriteren)
2. De overheid bewerkstelligt transparant beleid door middel van feedback en kwaliteitshandvesten. Feedback is gericht op leren en niet op beheersen en afrekenen
3. Door transparant beleid wordt rivaliteit aangewakkerd en is er meer oog voor eigenheid
4. Door middel van gedifferentieerde verantwoording krijgen de burgers en maatschappelijke organisaties meer inzicht in beleid en hierdoor ook meer zeggingschap over hun eigen leven (handelingsruimte / infoverstreking voor empowerment)

Stellingen De handicap van de samenleving

Het advies bestaat uit twee concepten. Beide concepten worden getoetst aan de hand van acht stellingen.

(1) Stellingen voor de toetsing van het concept: Participatie en differentiatie

Voor het concept participatie en differentiatie zijn de volgende stellingen opgesteld:

1. De toegang tot het arbeidsproces is voor de werkgever versoepeld binnen de gemeente met het oog op het aannemen van mensen met een handicap binnen de gemeente. (bijvoorbeeld door geen afrekening op output bij mensen met een handicap)
2. Er wordt "zorg op maat" geboden wat betreft de continue ondersteuning en verzorging bij alle dagelijkse levensverrichtingen.
3. Er wordt flexibele ondersteuning geboden (ondersteuning op afroep).
4. Aan mensen met een handicap worden voldoende instrumenten in handen gegeven voor zelfbeschikking en keuzevrijheid.
5. De gemeente is verantwoordelijk voor de ondersteuningstructuur van de betrokkenen.
6. De gemeente prioriteert het toegankelijk en bruikbaar maken van de fysieke infrastructuur. Het gaat daarbij om de toegang tot het openbaar vervoer, maar ook tot openbare gebouwen en gebouwen met een publieke functie én om woningen die bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moeten zijn.
7. De gemeente maakt de sociale infrastructuur toegankelijk door psychische en financiële drempels zo veel mogelijk weg te halen
8. De zorg binnen de gemeente is gedeïnstitutioniseerd, dit houdt in dat de zorg zoveel mogelijk binnen de samenleving zelf plaatsvindt en niet zo zeer binnen de instituten.

(2) Stellingen voor de toetsing van het concept: Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente

Doordat het onderzoek is begonnen aan de hand van een observatie was al snel duidelijk dat er binnen de gemeente een cultuur heerste dat zij alles zelf beter en efficiënter kunnen en dat de gemeente daarbij geen behoefte heeft aan landelijke instellingen. Deze cultuur raakt echter twee rode draden in het concept. Namelijk de aanlevering kennis en ondersteuning aan de gemeente. De kennis is nodig voor het gedachtegoed omtrent community care te kunnen realiseren en vormt daardoor een cruciale rol in het welslagen van het gedachtegoed. Hierdoor is het concept omtrent de kennis opgesplitst tot twee stellingen. De advisering omtrent de ondersteuning is hierbij niet meer belangrijk binnen de gemeente, maar dit neemt niet weg dat het concept niet getoetst wordt. Doordat deze taak in het advies wordt toegeschreven aan een landelijke stuurgroep en er binnen de gemeente geen animo is voor landelijke stuurgroepen wordt het concept zo gepresenteerd dat er binnen de gemeente zelf wordt samengewerkt binnen de verschillende beleidsdomeinen. Voor de toetsing van dit concept zijn de volgende stellingen geformuleerd:

1. De landelijke Stuurgroep Sociale participatie levert kennis aan de gemeente rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers.
2. De gemeente investeert zelf in kennis rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers.
3. De gemeente werkt samen binnen de domeinen wonen, onderwijs, werk, welzijn en vrijetijdsbesteding, met hierbij inkomen, mobiliteit, zorg- en dienstverlening als randvoorwaarden.
4. Er is binnen de gemeente oog voor vereenzaming van mensen met een handicap, er worden binnen de gemeenten strategieën bedacht om mensen te laten "caren" .
5. De landelijke Stuurgroep Sociale participatie heeft een landelijk impuls gegeven aan de gemeenten om de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen te herverdelen.
6. Naar de samenleving wordt duidelijk gecommuniceerd dat de samenleving actief medeverantwoordelijk is voor de zorg voor mensen met een ernstige handicap.
7. VNG en een landelijke stuurgroep zijn het aanspreekpunt voor vragen over vormgeving van het beleid op lokaal niveau.

Stellingen Samenleven in de samenleving

Het advies bestaat uit een drietal concepten. Het eerste en derde concept worden getoets aan de hand van vijf stellingen. Het tweede concept wordt getoetst aan de hand van acht stellingen.

(1) Stellingen voor de toetsing van het concept: Participatie in de samenleving en differentiatie

Het concept wordt getoetst aan de hand van een vijftal stellingen. De eerste stellingen zijn verwoord zoals ze in het advies staan beschreven. Er wordt alleen vermeld dat het juist zou zijn. In het advies wordt aangegeven dat de overheid het aanbod dient te verbreden, omdat de stellingen in de lokale praktijk getoetst worden is de actor overheid gespecificeerd tot de actor gemeente. Dit is gedaan omdat tijdens interviews veelal is gebleken dat de overheid te breed is geformuleerd en veel ergernis oproep bij de respondenten. De gemeente is onderdeel van de overheid, en in dit onderzoek gaat het over de doorwerking van de concepten in de lokale praktijk waardoor de verandering in mijn ogen niet slecht is. En tot slot wordt in het advies vermeld dat elektronische hulpmiddelen en levensloopbestendige woningen meer mogelijkheden bieden. Dat de gemeente dit dient te stimuleren wordt niet in het advies geadviseerd. Door het concept meer leefbaar te maken binnen de gemeente is in de stelling ervoor gekozen dat de gemeente dit dient te stimuleren.

1. Als het openbaarvervoer niet algemeen toegankelijk is, is er een goed alternatief voorhanden.
2. Er is sprake van gedifferentieerde indicatiestelling (complexe en enkelvoudige indicatiestelling). Het verschil zit hierbij in de duur van de procedure bij het indicatieorgaan.
3. Informatie over alternatieven van institutionele zorg zijn bekend en toegankelijk binnen de gemeente. (empowerment)
4. De gemeente stimuleert aanbodverbreding om zodoende beter aan te sluiten op de wensen van de potentiële cliënten, de aanwezigheid van meerdere opties.
5. De gemeente stimuleert elektronische hulpmiddelen en levensloopbestendige woningen.

(2) Stellingen voor de toetsing van het concept: Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente

Het concept wordt getoetst aan de hand van negen stellingen. De gemeente wordt in dit concept door de RVZ slecht éénmaal concreet genoemd. Dit is het geval bij de ondersteuning. Bij de rest van de stellingen is gekozen voor de gemeente daarbij te betrekken om te bekijken in hoeverre het concept leeft binnen de gemeente.

1. De gemeente stimuleert contact tussen mensen met en zonder beperkingen, voor een positieve beïnvloeding van de beeldvorming.
2. De gemeente stimuleert de samenwerking tussen verschillende aanbieders.
3. De gemeente stimuleert uitwisseling van ervaringen tussen aanbieders in de gezondheidszorg. Met als doel elkaar te inspireren door voorbeelden.
4. De zorgverzekeraars zoeken meer aansluiting bij de gemeenten, om zodoende op alle terreinen activiteiten te ontplooien
5. De overheid vormt de schakel in het sociale netwerk voor mensen met een beperking
6. De financieringsregelingen zijn bekend bij die mensen die daarvan gebruik kunnen maken.
7. Aan de omgeving van de cliënt wordt ook steun geboden (mantelzorgers)
8. Er wordt binnen de gemeente onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van participatie uitkering.
9. Voor de gemeente bestaat de mogelijkheid om terug te vallen op een landelijk helpdesk

(3) Stellingen voor de toetsing van het concept: Participatie en communicatie

Dit concept wordt getoetst aan de hand van een vijftal stellingen. In het concept wordt vermeld dat een rolmodel van belang is voor de overheid. Hierin wordt niet vermeld dat de gemeente dit zelf moet doen. De stelling is echter wel zo verwoord, met daaraan een middel, namelijk communicatie via de media. Er is voor een breed begrip media gekozen omdat dit in het abstracte karakter past van de advisering zelf. Voor de verwoording op die manier is gekozen om er achter te komen of de gemeente zichzelf in die rol ziet passen of niet. De vraag of er van conceptuele doorwerking kan gesproken worden wordt oplost door de vraag of een rolmodel wel belangrijk wordt gevonden. Deze is consequent bij alle respondenten toegepast. De overige stellingen zijn zo opgesteld zoals ze ook in het advies zijn verwoord. Wel is het zo dat de stellingen actueel zijn gemaakt.

1. De overheid (gemeente Rotterdam/het rijk) vervult een rolmodel door communicatie via de media.
2. De inspraak is een belangrijk middel om de kwaliteit van bestaan te vergroten. De inspraak van betrokkenen (gebruikers of ouders van gebruikers) moet op een goede manier vorm gegeven worden.
3. De gemeente kan medewerking van verschillende partijen afdwingen
4. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om voor alle betrokken actoren betrouwbare, relevante informatie beschikbaar en toegankelijk te (laten) maken.
5. De gemeente is verantwoordelijk voor informatievoorziening, MEE vervult hier een belangrijke rol in.

Bijlage 3 Uitwerkingen Analyse

De bijlage bestaat uit vier delen. Het eerste deel bestaat uit de analyse van de instrumentele doorwerking die is verricht door een weerlegging aan het ouderenbeleid van de gemeente Rotterdam. Het tweede deel bestaat uit de uitwerking van de analyse van de conceptuele doorwerking. Deze is verricht aan de hand van interviews. Beide analyses zijn verricht aan de hand van stellingen (zie bijlage 2).

De mate van doorwerking van het gedachtegoed zal in deel 3 per advies bepaald worden. Voor de bepaling van de mate zijn alleen de instrumentele en conceptuele doorwerking van belang. Door de koppeling van de instrumentele doorwerking met de conceptuele doorwerking kan de mate van doorwerking van het gedachtegoed per advies vastgesteld worden. De mate van doorwerking geeft als het ware het verloop van de inhoud van het advies weer. De conclusies en bevindingen worden weergegeven in hoofdstuk 4, de analyse zelf. In deel 4 zal de plaatsing in tijd voor het advies bevrijdende kaders verricht. Alleen het advies Bevrijdende kaders wordt geanalyseerd omdat hierbij sprake was van agenderende werking.

In ieder deel worden alle drie de adviezen geanalyseerd (behalve deel 4).

Deel 1 Analyse instrumentele doorwerking

Stellingen Kaderstelling Advies Bevrijdende kaders

1. De Rijks overheid bemoeit zich alleen met het beleid op hoofdlijnen

In het ouderen beleid wordt ook gebruik gemaakt van kaderstelling. De gemeente stuurt op haar eigen daadkracht en stelt hierdoor zelf het kader voor het ouderenbeleid. Hierdoor geeft de gemeente zichzelf handelingsruimte binnen het beleid op stedelijk niveau. Gesteld kan worden dat de publieke instelling ruimte heeft om eigen passende arrangementen te treffen en de rijksoverheid stuurt op hoofdlijnen. De ambtenaren kunnen zelf bepalen hoe het beleid wordt vorm gegeven. Gesteld kan worden dat er sprake is van instrumentele doorwerking.

2. Door kaderstelling krijgen burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals ruimte om eigen passende arrangementen te treffen, meer zeggingschap over eigenleven. (ruimte eigenheid en zeggingschap)

De gemeente neemt een duidelijke rol aan betreffende de ondersteuning en bevordering voor deelname aan de samenleving. Zo gaat de gemeente ook haar aanpak verbreden bij het traject Communicatie/Zelfsturing. De aanpak wordt verbreed door nieuwe partijen te laten mee participeren. Gesteld kan worden dat dit voor vitale kaders zorgt waarbinnen gewerkt kan worden. Verondersteld kan worden dat er meer wisselwerking tussen burgers, professionals, maatschappelijke organisaties en de publieke organisatie ontstaat. Hierdoor zou verondersteld kunnen worden dat er sprake is van instrumentele doorwerking.

3. Door de burger meer keuzemogelijkheden te geven geeft je deze de eigen verantwoordelijkheid zo veel mogelijk terug. (empowerment)

In het ouderenbeleid komt duidelijk naar voren dat de burger steeds meer verantwoordelijk wordt gemaakt voor het eigen leven. Zo is er een traject Communicatie en Zelfsturing opgesteld om mensen uit sociaal isolement te halen, met het oog op empowerment. Dit wordt gedaan om mensen bewust te maken dat deze zelf verantwoordelijk zijn voor de invulling van het eigen leven. In het ouderenbeleid is verder geen informatie beschikbaar over de keuzemogelijkheden die mensen met een beperking hebben. Duidelijk is dat het doel "empowerment" op een andere manier wordt ingevuld. Aan de hand hiervan kan gesteld worden dat er sprake is van minimale instrumentele doorwerking.

4. De-organisatie houdt in dat taken die nauw verband met elkaar hebben samengevoegd worden in één organisatie, dit vindt in de praktijk plaats. (De-organisatie met het oog op klantvriendelijkheid naar burger toe)

Kanttekening: Het begrip de-organisatie is "vakjargon". Het begrip zelf is moeilijk te begrijpen. Uit het advies kan verondersteld worden dat de-organisatie voortdurende wisselwerking is met het maatschappelijk middenveld. Het doel van de-organisatie is echter de versnippering van de organisatie tegen te gaan.

Met het oog op de sturing kan gezegd worden dat er min of meer sprake is van de-organisatie in het ouderenbeleid. Zo is er sprake van de-organisatie bij het traject Communicatie/Zelfsturing. Hierbij kan er gesproken worden over de-organisatie omdat voorheen alleen sprake was van een actieve gemeente en deelgemeenten (publiek). De nieuwe partijen worden via een training duidelijk gemaakt wat de gemeente van haar verwacht (kaderstelling m.b.t. duidelijkheid). De rollen worden verdeeld en de gemeente gaat samenwerken met verschillende partijen waardoor er sprake is van meer contact met de burger. Ook kan gesteld kunnen worden dat dit meer wisselwerking zou kunnen bewerkstelligen. Maar het begrip is te onduidelijk om er uitspraken over te doen. Hierdoor komt de stelling te vervallen.

**Stellingen Horizontalisering
Advies Bevrijdende kaders**

1. De overheid maakt samen met burgers en maatschappelijke organisaties duidelijke beleidsprioriteiten (prioriteren)

Dit is niet uit het ouderenbeleid op te maken. Wel wordt gesteld dat de gemeente haar aanpak in een aantal projecten wil verbreden door andere partijen erbij te betrekken. Maar of met deze partijen beleidsprioriteiten gesteld worden is onduidelijk hierdoor kan hier geen uitspraak over worden gedaan.

2. De overheid bewerkstelligt transparant beleid door middel van feedback en kwaliteitshandvesten. Feedback is gericht op leren en niet op beheersen en afrekenen

Binnen het traject Sociaal Isolement kan gesteld worden dat er sprake is van een ontwikkeling op het gebied van transparant beleid. De gemeente is namelijk van mening dat de verantwoordelijkheid van het traject op deelgemeentelijk niveau dient te liggen. Tegen deze achtergrond wil de gemeente Rotterdam het draagvlak binnen de deelgemeenten vergroten door de deelgemeenten onderling een plan van aanpak te laten schrijven voor de bestrijding van sociaal isolement. Verder is uit het ouderenbeleid niets op te maken over feedback of kwaliteitshandvesten.

Kanttekening: De stelling is te beladen, het bevat te veel elementen. Hierdoor kan geen uitspraak worden gedaan over alle elementen, hierdoor komt de stelling te vervallen.

3. Door transparant beleid wordt rivaliteit aangewakkerd en is er meer oog voor eigenheid

Gemeente Rotterdam bewerkstelligt transparantbeleid aan de hand van het traject Communicatie/Zelfsturing. D.m.v. de actieplannen kunnen deelgemeenten zich van elkaar onderscheiden en erna streven om met hun plan kwaliteit uit te blinken in kwaliteit voor burgers. Het beste plan wordt beloond door het verstrekken van een opleiding. Door het belonen kan er rivaliteit tussen de verschillende deelgemeenten bewerkstelligd worden. Er is sprake van het zelfde doel, namelijk uitblinken in kwaliteit voor de burger. Maar de rivaliteit wordt hier niet alleen aangewakkerd door transparantbeleid, maar ook door een beloning eraan te koppelen. Ook is er oog voor eigenheid zo is er duidelijk uit het ouderenbeleid op te maken dat de deelgemeenten verantwoordelijk zijn voor de lokale problematiek, waardoor er sprake is van oog voor eigenheid op deelgemeentelijk niveau.

Er is sprake van instrumentele doorwerking, hierbij dient wel te worden opgemerkt dat deze nu nog in ontwikkeling is.

4. Door middel van gedifferentieerde verantwoording krijgen de burgers en maatschappelijke organisaties meer inzicht in beleid en hierdoor ook meer zeggenschap over hun eigen leven (handelingsruimte / infoverstrekking voor empowerment)

De gemeentelijke overheid stimuleert empowerment van de burger. Dit is een vorm van horizontalisering en valt onder het kopje gedifferentieerde verantwoording, in die zin dat de verantwoordelijkheid van de burger in eerste plaats bij zichzelf ligt. De burger wordt hier bewustgemaakt dat hij de regie over zijn eigen leven kan en moet hebben om in de samenleving te kunnen participeren. De burger krijgt meer inzicht in de keuzen die hij heeft door o.a. het traject van Communicatie/Zelfsturing, de bezoekende ouderen teams en het traject voorallochtone ouderen (dit is de eerste stap voor maatschappelijke participatie). Het laatst genoemde traject is voor de gemeente zeer belangrijk omdat een groot gedeelte van haar lokale bevolking van allochtone afkomst is. Bij kaderstelling is al aangegeven dat de gemeenten met meerdere actoren in het beleidsveld samenwerkt. Waardoor er een horizontaal veld ontstaat waarbij er handelingsruimte is voor de drie genoemde trajecten. Doordat de gemeente diverse partijen erbij betrekt is er sprake van horizontalisering en van deregulering. De rollen worden verdeeld onder de verschillende partijen, waardoor er meer contact mogelijk is met de burger. Op deze manier is er sprake van gedifferentieerde verantwoording, er is duidelijkheid omtrent de rol van de actoren die weer weerlegd kan worden naar verantwoording naar de overheid op hoofdlijnen en verantwoordelijkheid naar de burger toe om zijn opgedragen rol waar te maken. En tot slot is de gemeente zich bewust rondom de zeggenschap over eigen leven van burgers. De burgers worden door middel van diverse trajecten op de hoogte gesteld van de mogelijkheden en onmogelijkheden. Daarnaast kan de burger ook zelf op zoek gaan naar informatie. Er is sprake van instrumentele doorwerking, hierbij moet wel worden opgemerkt dat het beleid zich nog verder aan het ontwikkelen is.

**Stellingen Participatie in de samenleving en differentiatie
De handicap van de samenleving**

- 1. De toegang tot het arbeidsproces is voor de werkgever versoepeld binnen de gemeente met het oog op het aannemen van mensen met een handicap binnen de gemeente (bijvoorbeeld door geen afrekening op output bij mensen met een handicap)**
- 2. Er wordt “ zorg op maat” geboden wat betreft de continue ondersteuning en verzorging bij alle dagelijkse levensverrichtingen**
- 3. Er wordt flexibele ondersteuning geboden (ondersteuning op afroep)**
- 4. Aan mensen met een handicap worden voldoende instrumenten in handen gegeven voor zelfbeschikking en keuzevrijheid**

De stellingen 1 tot en met 4 zijn niet te herleiden in het ouderenbeleid. Of deze stellingen ergens anders wel instrumentele doorwerking kennen is tot nu toe onbekend. Er is geen sprake van instrumentele doorwerking in het ouderenbeleid.

5. De gemeente is verantwoordelijk voor de ondersteuningstructuur van de betrokkenen.

De gemeente ondersteunt “ondersteunders. De ondersteunders kunnen gezien worden als de betrokkenen in het veld, hierbij kan gedacht worden aan de steunpunten mantelzorg. Er is sprake van instrumentele doorwerking.

6. De gemeente prioriteert het toegankelijk en bruikbaar maken van de fysieke infrastructuur. Het gaat daarbij om de toegang tot het openbaar vervoer, maar ook tot openbare gebouwen en gebouwen met een publieke functie én om woningen die bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moeten zijn.

Verder wil de gemeente tot een gezamenlijk gedragen basisinfrastructuur in de gemeente bewerkstelligen, op dit moment is dit nog in ontwikkeling. Het dient nog handen en voeten te krijgen in samenwerking met de verschillende deelgemeenten. De gemeente vindt dat een basispakket moet bijdragen aan de volgende vier doelstellingen: (1) ouderen de mogelijkheid bieden zo volwaardig

mogelijk te participeren in de samenleving; (2) voorkomen dat kwetsbare ouderen in een sociaal isolement geraken; (3) meer samenhang brengen in de voorzieningen voor thuiswonende ouderen; (4) het bereik en de toegankelijkheid voor thuiswonende ouderen vergroten; daarbij is gerichte aandacht voor allochtone ouderen. Er sprake van instrumentele doorwerking omdat de aanpak in grote lijnen op papier staat. Wel is er hierbij sprake van een ontwikkeling die nog niet tot uitvoer is gekomen. Doordat er geen sprake is van uitvoer is er sprake van minimale instrumentele doorwerking.

7. De gemeente maakt de sociale infrastructuur toegankelijk door psychische en financiële drempels zo veel mogelijk weg te halen

In het ouderenbeleid worden diverse acties ondernomen om maatschappelijke participatie te kunnen bewerkstelligen. Een van de thema's is het bestrijden en voorkomen van sociaal isolement. Zo worden er door ouderen teams huisbezoeken gepleegd om zo de eerste psychologische drempel te verminderen bij mensen in sociaal isolement. Daarnaast heeft de gemeente een traject Communicatie/zelfsturing. Het doel van deze benadering is een betere aansluiting op de wensen en competenties van ouderen, zodat deze instaat worden gesteld om het leven een zinvolle invulling te geven. De financiële drempels worden ook zoveel mogelijk weggehaald door mensen door middel van een huisbezoek te informeren naar de bestaande overige inkomensmaatregelen die óf specifiek voor ouderen zijn óf voor een groep burgers. Er is sprake van instrumentele doorwerking.

8. De zorg binnen de gemeente is gedeïnstitutioniseerd, dit houdt in dat de zorg zoveel mogelijk binnen de samenleving zelf plaatsvindt en niet zo zeer binnen de instituten

Door de komst van een basisinfrastructuur in de gemeente kan gesteld worden dat deze een bijdrage levert aan de ontwikkeling om zorg te deïnstitutionaliseren. Deze is in ontwikkeling, minimale instrumentele doorwerking.

Stellingen Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente De handicap van de samenleving

1. De landelijke Stuurgroep Sociale participatie levert kennis aan de gemeente rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers

Dit kan niet uit het ouderenbeleid worden opgemaakt. Het is niet herkenbaar.

2. De gemeente investeert zelf in kennis rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers

Een van de doelstellingen van het traject communicatie/zelfsturing is het beter aansluiten op de wensen en competenties van ouderen. Er zou dus gesteld kunnen worden dat de gemeente via dit traject investeert in kennis van mensen met eventuele beperkingen. Ook wil de gemeente haar aanpak verbreden door in de komende periode ook andere nieuwe partijen zoals woningcorporaties, intramurale instellingen en medewerkers binnen de gemeente in te zetten rondom de verspreiding van het gedachtegoed en de training in de methodiek van Communicatie/Zelfsturing. Minimale instrumentele doorwerking, het doel wordt op een andere manier omarmd.

3. De gemeente werkt samen binnen de domeinen wonen, onderwijs, werk, welzijn en vrijetijdsbesteding, met hierbij inkomen, mobiliteit, zorg- en dienstverlening als randvoorwaarden

Ook wil de gemeente haar aanpak verbreden in door in de komende periode ook andere nieuwe partijen zoals woningcorporaties, intramurale instellingen en medewerkers binnen de gemeente in te zetten rondom de verspreiding van het gedachtegoed en de training in de methodiek van Communicatie/Zelfsturing. Maar ook de stadsbrede basisinfrastructuur beslaat verschillende domeinen, hierbinnen zou samengewerkt dienen te worden. Hierdoor kan gesteld worden dat er sprake is van minimale instrumentele doorwerking omdat deze nog in ontwikkeling is.

4. Er is binnen de gemeente oog voor vereenzaming van mensen met een handicap, er worden binnen de gemeenten strategieën bedacht om mensen te laten “caren”

Ook is er sprake van oog voor vereenzaming binnen de gemeente, er is een speciaal traject opgericht voor het bestrijden en voorkomen van sociaal isolement, hierbij betreft het activerende huisbezoeken. Verder is de gemeente van mening dat veel ouderen geen gebruik maken van de maatregelen waar zij recht op hebben. Hierdoor is het project ouderenteams opgericht. In het project Huisbezoek Ouderenteams gaan medewerkers van een ouderenteam op huisbezoek en geven ze voorlichtingsbijeenkomsten in één van de vele intramurale woonvoorzieningen voor ouderen in de deelgemeenten. Hierdoor wordt het eerste contact makkelijker gelegd. Ook worden alle aanvragen via een huisbezoek afgehandeld. Daarnaast wil de gemeente dat de algemene voorzieningen uitnodigend en toegankelijk zijn voor allochtone ouderen. Omdat er vaak sprake is van cultuur verschillen tussen autochtonen en allochtonen wil de gemeente dat de zelf- en migrantenorganisaties een grotere rol gaan spelen en meer verantwoordelijkheid innemen bij het vertegenwoordigen van de doelgroep uit hun eigen etnische groepering. Zij kunnen knelpunten signaleren en daar vervolgens ook iets mee doen. Gesteld kan worden dat de mogelijkheden beter worden belicht bij de groep allochtonen mensen. Het achterliggende doel is echter het bewerkstelligen van maatschappelijke participatie. Beide strategieën zijn “care” strategieën. Er is sprake van instrumentele doorwerking.

- 5. De landelijke Stuurgroep Sociale participatie heeft een landelijk impuls gegeven aan de gemeenten om de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen te herverdelen**
- 6. Naar de samenleving wordt duidelijk gecommuniceerd dat de samenleving actief medeverantwoordelijk is voor de zorg voor mensen met een ernstige handicap**
- 7. VNG en een landelijke stuurgroep zijn het aanspreekpunt voor vragen over vormgeving van het beleid op lokaal niveau**

De stellingen 5, 6 en 7 kunnen niet herleid worden naar het ouderenbeleid. Binnen het ouderenbeleid worden geen stuurgroepen genoemd, daarnaast wordt er ook niets over VNG gezegd. Hierdoor kan geen instrumentele doorwerking worden vastgesteld bij de stellingen die over deze instantie gaan.

**Stellingen Participatie in de samenleving en differentiatie
Samenleven in de samenleving**

- 1. Als het openbaarvervoer niet algemeen toegankelijk is, is er een goed alternatief voorhanden.**
- 2. Er is sprake van gedifferentieerde indicatiestelling (complexe en enkelvoudige indicatiestelling). Het verschil zit hierbij in de duur van de procedure bij het indicatieorgaan.**

De stellingen 1 en 2 kunnen niet uit het ouderenbeleid worden opgemaakt. Dit valt binnen het beleidsterrein “individuele voorzieningen”. Geen doorwerking in ouderenbeleid.

- 3. Informatie over alternatieven van institutionele zorg zijn bekend en toegankelijk binnen de gemeente. (empowerment)**

Uit het ouderenbeleid kan worden opgemaakt dat de GGD als kenniscentrum functioneert. Informatie over alternatieven van institutionele zorg zou bekend moeten zijn binnen de GGD. Hierdoor kan gesteld worden dat er sprake van instrumentele doorwerking is. Ook is het mogelijk dat deze nog in ontwikkeling is en nog niet tot uitvoer is gekomen. Hierdoor kan niet vastgesteld worden of er sprake is van instrumentele doorwerking of minimale instrumentele doorwerking. Hierdoor is de conceptuele doorwerking leidend.

- 4. De gemeente stimuleert aanbodverbreding om zodoende beter aan te sluiten op de wensen van de potentiële cliënten, de aanwezigheid van meerdere opties.**

Van aanbodverbreding is niets op te maken uit het ouderenbeleid. Wel is duidelijk dat de gemeente aan de hand van verschillende trajecten in het ouderenbeleid onderzoek is naar een betere aansluiting op

de wensen van de potentiële cliënten. Hierdoor is het doel hetzelfde, maar wordt er op een andere manier gehandeld. Er is sprake van minimale instrumentele doorwerking.

5. De gemeente stimuleert elektronische hulpmiddelen en levensloopbestendige woningen.

Stelling 5 kan niet uit het ouderenbeleid worden opgemaakt.

Stellingen Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente Samenleven in de samenleving

1. De gemeente stimuleert contact tussen mensen met en zonder beperkingen, voor een positieve beïnvloeding van de beeldvorming

Dit is niet terug te vinden in het ouderenbeleid. geen doorwerking in ouderenbeleid.

2. De gemeente stimuleert de samenwerking tussen verschillende aanbieders

De gemeente stimuleert samenwerking tussen verschillende partijen, doordat de gemeente nieuwe partijen betreft in het traject communicatie/zelfsturing. Hierbinnen is namelijk sprake van verschillende partijen. Daarnaast betreft de gemeente verschillende partijen in de ontwikkeling van een stadsbrede basisvoorzieningen. Hierdoor kan gesteld worden dat er sprake is van instrumentele doorwerking.

3. De gemeente stimuleert uitwisseling van ervaringen tussen aanbieders in de gezondheidszorg. Met als doel elkaar te inspireren door voorbeelden.

4. De zorgverzekeraars zoeken meer aansluiting bij de gemeenten, om zodoende op alle terreinen activiteiten te ontplooiën.

De stellingen 3 e 4 zijn niet uit het ouderenbeleid op te maken. Er is geen doorwerking in het ouderenbeleid.

5. De overheid vormt de schakel in het sociale netwerk voor mensen met een beperking

De overheid vormt de schakel in het sociale netwerk voor mensen met een beperking d.m.v. de steunpunten mantelzorg. De gemeente subsidieert de steunpunten mantelzorg. Er is sprake van instrumentele doorwerking.

6. De financieringsregelingen zijn bekend bij die mensen die daarvan gebruik kunnen maken

De gemeente besteed aandacht via het project Huisbezoek ouderenteams aan het geven van voorlichtingsbijeenkomsten. Een doel van dit traject is dat het bereik van de bijzondere bijstand wordt vergroot. Hierdoor is er sprake van instrumentele doorwerking.

7. Aan de omgeving van de cliënt wordt ook steun geboden (mantelzorgers)

Aan de omgeving van iemand met een beperking wordt steun geboden d.m.v. de steunpunten mantelzorg. Er is sprake van instrumentele doorwerking.

8. Er wordt binnen de gemeente onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van participatie uitkering.

Verder wil de gemeente onderzoeken in hoeverre bij de invoering van de Wmo in Rotterdam een vorm van een persoonsgebonden budget voor mantelzorgers kan worden gerealiseerd, waarmee op basis van indicatiestelling mantelzorgers producten kunnen bestellen ter ontlasting van hun taak.

De participatie uitkering zoals door de RVZ omschreven heeft een ander doel dan de participatie uitkering van de gemeente. De participatie uitkering van de RVZ dient een aanvulling te zijn op andere regelingen voor mensen met een beperking. De participatie uitkering is bedoeld om de maatschappelijke participatie te bevorderen bij de mensen met een beperking zelf. De participatie uitkering van de gemeente heeft het doel om mantelzorgers te ontlasten. Mantelzorgers kunnen aan de

hand van dit budget producten bestellen bij de “uitval” van de mantelzorger. De gedachte hierbij is dat de mantelzorger ook tijd heeft om zelf maatschappelijk actief te zijn, maar ook is het goed mogelijk dat de situatie zich voordoet dat de mantelzorger geen “zorg” kan leveren i.v.m. een andere afspraak. De achterliggende gedachte hierbij is dat de mantelzorger niet gezien mag worden als een “gratis” voorziening. Doordat de participatie-uitkering van de RVZ een ander doel heeft kan er niet gesproken worden van doorwerking in het ouderenbeleid.

9. Voor de gemeente bestaat de mogelijkheid om terug te vallen op een landelijk helpdesk

Dit is niet terug te vinden in het ouderenbeleid. Geen doorwerking in ouderenbeleid.

Stellingen Participatie en communicatie Samenleven in de samenleving

1. De overheid (gemeente Rotterdam/het rijk) vervult een rolmodel door communicatie via de media
2. De inspraak is een belangrijk middel om de kwaliteit van bestaan te vergroten. De inspraak van betrokkenen (gebruikers of ouders van gebruikers) moet op een goede manier vorm gegeven worden
3. De gemeente kan medewerking van verschillende partijen afdwingen
4. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om voor alle betrokken actoren betrouwbare, relevante informatie beschikbaar en toegankelijk te (laten) maken
5. De gemeente is verantwoordelijk voor informatievoorziening, MEE vervult hier een belangrijke rol in

Alle vijf de stellingen kunnen niet uit het ouderenbeleid opgemaakt worden. geen doorwerking in ouderenbeleid.

Deel 2 Analyse conceptuele doorwerking

Het betreft hier de analyse van de conceptuele doorwerking voor de eindstations. Hierbij zijn de volgende twee vragen van belang: (1) Worden de concepten door de respondenten herkend in de praktijk (wordt er na gehandeld in de praktijk)? (2) Stroken de concepten met de zienswijze van de respondenten?

Hierbij zijn de volgende opties mogelijk:

- Conceptuele doorwerking: hiervan is sprake in als zowel de visie en de handeling strookt met de zienswijze van de desbetreffende adviesraad.
- Minimale conceptuele doorwerking:
- Geen doorwerking

Stellingen Kaderstelling Advies Bevrijdende kaders

1. De Rijks overheid bemoeit zich alleen met het beleid op hoofdlijnen

Gegeven toelichtingen:

In de praktijk blijkt het vaak heel moeilijk om dingen los te laten als het gaat om verantwoordelijkheid. Een goed voorbeeld is de wijkaanpak die nu door het nieuwe kabinet is aangenomen, het rijk bemoeit zich hierbinnen zelfs op detailniveau. De Wmo daarentegen geeft qua kaderstelling veel handelingsruimte. De WvG was veel strakker geregeld. Ook heeft er een kentering plaatsgevonden in

de WWB, vroeger was de hoogte in de wet geregeld, nu bestaat deze uit basis normen (20% verhogen/verlagen). Op gemeentelijk niveau wil een beleidambtenaar vooraf alles goed regelen om de wethouder niet af te laten gaan, hierdoor kan niet worden volstaan met slechts een weergave van het eindresultaat. Daarnaast is het voor de ambtenaar moeilijk om alleen een eindstreven weer te geven gezien de bureaucratische verplichtingen. En tot slot vraagt het geven van beleidsruimte aan maatschappelijke organisaties ook om mentaliteitsverandering binnen de gemeente. Verder is naar voren gekomen dat de overheid weinig zegt over vrijwilligersbeleid.

Conclusie

Bij de conceptuele doorwerking is de herkenning in de praktijk door de beleidsambtenaren verschillend. Zo is de stelling direct herkenbaar bij de ambtenaren die voorheen strak aan regels gebonden waren. En is het helemaal niet herkenbaar in het beleidsdomein dat voorheen ook al veel beleidsvrijheid genoot. Verder kan gesteld worden dat de zienswijze van deze ambtenaar ook anders is op het beleid. Doordat de stelling niet van toepassing is op het desbetreffende beleid, strookt hierdoor niet met de zienswijze. De zienswijze strookt 5 keer (2x niet)

De stelling wordt 4 keer herkend in de praktijk (3x niet)

Er is sprake van conceptuele doorwerking.

2. Door kaderstelling krijgen burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals ruimte om eigen passende arrangementen te treffen, meer zeggingschap over eigenleven. (ruimte eigenheid en zeggingschap)

Gegeven toelichtingen:

Publieke instellingen hebben meer beleidsruimte in de Wmo, maar bij maatschappelijke organisaties is dat nog niet te zien. De Wmo geeft meer ruimte voor maatwerk. Zo kan de gemeente haar eigen problematiek aanpakken, dit verschilt per wijk in Rotterdam. In de wet is niet geregeld dat maatschappelijke organisaties meer ruimte krijgen, het zou zo wel moeten zijn maar in de praktijk is dit zo. De subsidies zijn nog steeds erg gedetailleerd. Het geven van beleidsruimte aan maatschappelijke organisaties vraagt om een mentaliteitsverandering binnen de gemeente. Wel kunnen de maatschappelijke organisaties invloed uitoefenen op het beleid door advies te geven en de gemeente te informeren met vragen die zij hebben, dit wordt dan gedaan door een bezoek aan de gemeente te plegen. Er kan gesteld worden dat de gemeente veelslachtig is, want de maatschappelijke organisaties moeten wel initiatief nemen, maar de subsidies zijn strak en zo dient er op detail verantwoording gelegd te worden. Het rijk heeft de gemeente meer beleidsruimte gegeven, maar de omslag van de lokale overheid naar het maatschappelijk middenveld heeft nog niet plaatsgevonden. Meer handelingsruimte voor maatschappelijke organisaties zijn niet in de wet geregeld. Deze omslag moet nog komen, maar wanneer dit is kan geen uitspraak over worden gedaan. De burger zelf heeft niet meer zeggingschap gekregen. De Wmo is zich nu heel erg aan het ontwikkelen, de ontwikkeling is ook merkbaar zeker met het oog op burger participatie. Doordat er beleidsruimte is heeft het zin om de burger te betrekken bij de Wmo. De Wmo moet gezien worden als een kapstok, het kan een mooi integraal beeld bewerkstellen van het beleid dat al bestond. En tot slot wordt in de Nota 2007/2008 gepleit voor meer invloed op het beleid door betrokkenen (maatschappelijk middenveld). Deze visie is ongeveer 3 a 4 jaar geleden ontstaan.

Conclusie

De visie strookt 7 keer. De stelling wordt dan 3 keer herkend, 2 keer deels/bijna, 2 respondenten herkennen het niet, waarvan een respondent naar de Nota 2007/2008 verwijst. Er wordt als het ware door twee respondenten op de huidige ontwikkelingen gewezen. Hieruit kan worden opgemaakt dat het beleid nog steeds in ontwikkeling is, er wordt nog steeds over nagedacht.

Er is sprake van minimale conceptuele doorwerking.

Kanttekening: In de stelling zijn veel actoren opgesomd. De respondenten waren alle van mening dat publieke instellingen ook professionals zijn. Daarnaast werd vermeld dat de "losse burger" niet bestaat omdat deze vertegenwoordigd is in de maatschappelijke organisaties. maar doordat de ambtenaren, de verschillende actoren bij elkaar onderbrengen kan de stelling overeind blijven. Verder kan hieruit worden opgemaakt dat de beleidsambtenaren tijdens de presentatie van de stelling meteen overgaan tot de zienswijze op detail niveau.

3. Door de burger meer keuzemogelijkheden te geven geeft je deze de eigen verantwoordelijkheid zo veel mogelijk terug. (empowerment)

Gegeven toelichtingen:

In de Wmo is zowel de nadruk op keuzemogelijkheden als de eigen verantwoording van burgers erg nadrukkelijk aanwezig. Het PGB is nu veel breder inzetbaar en formeel was een PGB niet echt geregeld binnen de gemeente Rotterdam. De Wmo heeft wat dat betreft wel tot verandering geleid. De burger krijgt tegenwoordig op zeer veel terreinen meerdere mogelijkheden geboden. Maar de toename van het aantal keuzemogelijkheden is niet door de komst van de Wmo, deze ontwikkeling naar meer keuzemogelijkheden is al meer dan 10 jaar waarneembaar binnen de gemeente Rotterdam. Het bieden van veel keuzemogelijkheden wordt echter door het merendeel van de respondenten niet gezien als de beste oplossing omdat vaak mensen geen keuze kunnen maken. Door veel keuze mogelijkheden te bieden zien de mensen door de bomen het bos niet meer, hierbij werd er verwezen naar het "keuzeparadigma". Zo blijkt uit de praktijk dat mensen vooral hulp nodig hebben en niet zoveel mogelijke keuzemogelijkheden. Zo blijkt dat van de 23000 mensen slechts 1100 mensen gebruik maken van een PGB waarbij het voornamelijk doel is om het oude "hulpje" in dienst te houden en niet om meer keuzemogelijkheden te hebben. Verder wordt er gewezen op het feit dat er geen causaal verband is. De burger krijgt niet meer verantwoordelijkheid door meer keuze mogelijkheden. Veel respondenten hebben zich geërgerd aan deze stelling. Ook gaf een van de respondenten aan dat het bieden van keuzemogelijkheden iets te belangrijk is gemaakt. Verder werd er door een respondent gewezen op dat "de burger" niet bestaat. De een vindt het prettig om veel keuzemogelijkheden te hebben en de ander kan geen keuze maken. Ook kan er uit ervaring gesteld worden dat ongeveer 50% van de mensen die komen voor een individuele voorziening geen voorkeur hebben bij wie ze verzekerd zijn.

Conclusie

Het belang van keuzemogelijkheden speelt al tientallen jaren, waardoor het aantal keuzemogelijkheden in de van loop de jaren sterk is toegenomen. Het merendeel van de respondenten zijn van mening dat op dit moment genoeg keuzemogelijkheden bestaan en dat er niet nog meer geboden dienen te worden. Op dit moment kan is er eerder sprake van een "keuzeparadigma". De visie strookt 1 keer. Hierbij wordt aangegeven dat dit concept nadrukkelijk aanwezig is in de Wmo. Hierbij wordt aangegeven dat het PGB nu veel breder inzetbaar is. Daarnaast werd er gewezen op het feit dat een PGB eerst niet formeel geregeld was binnen de gemeente. De Wmo heeft dit veranderd. Toch wordt door een andere respondent aangegeven dat de keuzemogelijkheden ook al voor de komst van de Wmo bestonden. De twee antwoorden in het grijze gedeelte geven aan dat ze wel het belang van keuzemogelijkheden inzien. Maar zien geen causaal verband tussen keuzemogelijkheden en eigen verantwoordelijkheid. Hierbij werd er verder gewezen op dat "de burger" niet bestaat. De een vind het prettig om veel keuzemogelijkheden te hebben en de ander kan geen keuze maken. Het belang van keuze mogelijkheden wordt wel gezien waardoor deze twee deels stroken. De visie strookt echter 4 keer niet. Hiervoor werd aangegeven dat de burgers nu genoeg keuzemogelijkheden hebben en dat dit nu erg overdreven is. Daarnaast werd aangegeven dat keuzemogelijkheden niet noodzakelijk te maken hebben met eigen verantwoordelijkheid.

De visie strookt 1 keer, 1 keer deels en 5 keer niet.

De handeling wordt 3 keer herkend, 4 keer niet.

Er is geen sprake van conceptuele doorwerking.

4. De-organisatie houdt in dat taken die nauw verband met elkaar hebben samengevoegd worden in één organisatie, dit vindt in de praktijk plaats. (De-organisatie met het oog op klantvriendelijkheid naar burger toe)

Gegeven toelichtingen

Voor de burger is er sprake van één loket waar zij terecht kan met vragen, de vraagwijzer loketten. Hierbij werd wel aangegeven dat de-organisatie geen wondermiddel is en dat een ambtenaar nooit over volledige informatie kan beschikken en daardoor ook niet alles kan weten en ook niet altijd kan helpen. Wel heeft er de-organisatie plaatsgevonden in de front-Office, dus met het oog op klantvriendelijkheid naar de burger toe.

Verder is er ook op wijkniveau sprake van de-organisatie. Zo zijn er op wijk niveau "hoeds" ingesteld. Dit is een huisartsenpraktijk dat lijkt op een "klein ziekenhuis". Deze gedachte bestond al voor de komst van de Wmo. Ook zijn er in de afgelopen jaren veel fusies geweest op het gebied van zorg en welzijn. Over het algemeen wordt de visie gedeeld, maar wel tot op bepaalde hoogte, namelijk tot de eigen organisatie weer een eigen bureaucratie heeft bewerkstelligd. Ook is er een averechts effect te zien. Zo zijn zorginstellingen gaan fuseren om niet failliet te gaan, zoals ook bij de zorgverzekeringen

en de energiemarkt. Verwacht werd dat door marktwerking in de publieke sector te introduceren dat er meer keuzemogelijkheden zouden zijn, maar juist door fusies zijn het er minder geworden.

De Wmo is in Rotterdam versnipperd over verschillende diensten, maar dit betekent niet dat de Wmo het bestuur van de gemeente gaat veranderen. Tussenschotten blijven altijd bestaan, immers als je hem ergens weghaalt krijg je er een nieuwe bij. Wel is het zo dat er meer sprake is van samenwerking over de diensten, maar de-organisatie is meer dan een samenvoeging. Terwijl een andere respondent juist wijst op het feit dat de versnippering over de diensten juist de Wmo in de weg staat.

Conclusie

Er is sprake van grote verdeeldheid van meningen onder de respondenten. Dit heeft te maken met het begrip de-organisatie. Het is te vaag en daarbij ook nog op meerdere wijze te interpreteren. Hierdoor kan er geen uitspraak gedaan worden over de conceptuele doorwerking. En zal de stelling vervallen in de vaststelling bij de mate van doorwerking.

Kanttekening: De-organisatie is een te vaag begrip, het is op meerdere wijze te interpreteren.

Stellingen Horizontalisering Advies Bevrijdende kaders

1. De overheid maakt samen met burgers en maatschappelijke organisaties duidelijke beleidsprioriteiten (prioriteren)

Gegeven toelichtingen:

Er was altijd al sprake van samenwerking met maatschappelijke organisaties, deze samenwerking is niet meer of minder geworden. Dit is goed omdat het beleid ook dient aan te sluiten op de werkelijkheid. Ook geven respondenten aan dat er sprake is van een toenemende trend.

Wat betreft de burgerparticipatie wordt er op deelgemeentelijk niveau veel samen gedaan met burgers. De losse burger is moeilijker te bereiken. Deze losse burgers zijn ook belangrijk maar zijn vaak moeilijk te bereiken, een goed middel is bijvoorbeeld het invullen van een enquête. Het is belangrijk te weten welk eigenbelang mensen hebben en wat hun beweegredenen zijn. Door meer handelingsruimte heeft het zin om de losse burger bij beleid te betrekken.

Ook hier komt weer naar voren dat de overheid nog steeds ver staat van de burger. Samen met de burger beleid maken is niet wenselijk. De overheid is dienstbaar in algemeen belang, bij burgers en maatschappelijke organisaties wordt voornamelijk gewerkt uit eigen belang. Beleid moet gemaakt worden door de overheid, deze is voor het algemeen belang en hierbij zitten vaak ook minder leuke kanten die de burgers niet wenselijk vinden zoals bijvoorbeeld belasting heffing. Daarnaast heeft de overheid ook de taak om voor de minderheden te "zorgen". De overheid kan wel luisteren naar de burger en dient ideeën van de burger serieus te nemen, maar de overheid heeft toch zijn eigen verantwoordelijkheid en dient het toch allemaal zelf te doen. De Hiërarchie moet blijven (overheid het laatste woord). De overheid kan nooit gelijk gesteld worden met maatschappelijke organisaties en vanuit dit opzicht is het zeker ook niet wenselijk.

Maar toch blijft het de overheid die de knoop moet doorhakken en dit zal ook altijd zo blijven. De hiërarchie moet altijd blijven bestaan want de overheid plant en financiert. Hierbij gaat het om de producten en niet om de organisaties die dat doen. Ook is het zo dat als maatschappelijke organisaties een bijdrage willen leveren dit met de gemeente dient te stroken op zowel politiek als maatschappelijk vlak.

Conclusie

De visie strookt 4 keer (3x niet). Hierbij was de kern dat de overheid dienstbaar is voor de burger en het daardoor ook wenselijk is om samen beleid te maken. De visie strookte niet met het oog op de dienstbaarheid in het algemeen belang, omdat bij burgers en maatschappelijke organisaties voornamelijk wordt gewerkt uit eigenbelang. Zo zitten er ook minder leuke kanten aan overheidsbeleid, zoals belasting heffing. En tot slot heeft de overheid de taak om voor minderheden te "zorgen". Het wordt 2 keer herkend in de praktijk, 2 keer nog niet/nauwelijks en 3 keer niet. Er is geen sprake van interactief beleid, dit vindt getrappt plaats. De burgers kunnen via de deelgemeenten en maatschappelijke organisaties duidelijk maken wat hun wensen zijn. Verder leert de gemeente van klachten van de "losse burger" en maatschappelijke organisaties. Samenwerking met

maatschappelijke organisaties wordt al jaren lang gedaan. Op deze manier weet de gemeente wat er speelt onder de lokale bevolking. Nog niet/nauwelijks geef aan dat er sprake is van een ontwikkeling. Er is sprake van minimale conceptuele doorwerking

2. De overheid bewerkstelligt transparant beleid door middel van feedback en kwaliteitshandvesten. Feedback is gericht op leren en niet op beheersen en afrekenen

Gegeven toelichtingen

Transparantbeleid wordt als iets goeds gezien, maar of er voor de gemeente een mogelijkheid bestaat voor transparantbeleid wordt bij een aantal respondenten miskend, hierbij wordt er verwezen naar de bewerkstelling van bureaucratisch gedoe.

Wat betreft feedback wordt geantwoord dat de overheid hier niet zo goed in is. Twee factoren worden er genoemd. Dit hangt nauw samen met het wisselende college. Deze stelt namelijk de beleidsprioriteiten voor de komende vier jaar vast, dit kan ook een kanteling betekenen en tot heel ander beleid leiden. Ten tweede is het ook van de ambtenaar zelf afhankelijk zo zijn er ook ambtenaren aanwezig die wel consequent de beleidscyclus toepassen. Wat betreft kwaliteitshandvesten zijn er binnen de dienst service normen van kracht die moeten worden nageleefd. Hierin staat vermeld hoe er met de burger omgegaan dient te worden. Ook wordt de manier van dienstverlening openbaar gemaakt. Daarnaast blijven beheersen en afrekenen altijd bestaan, het is publieksgeld, dit moet worden verantwoord. Bij een tussentijdse rapportage (feedback) moet voorzichtig omgegaan worden met hetgeen dat in die rapportage vermeld wordt omdat er altijd verantwoording afgelegd dient te worden, waarop vervolgens ook kan worden afgerekend. De praktijk bestaat namelijk uit beheersen en afrekenen. Als dit niet zo zou zijn dan zou dat betekenen dat fraude geaccepteerd moet worden. Vertrouwen is goed, maar controle is beter. Hiertegenover staat een zienswijze dat voor beheersen en afrekenen andere instrumenten moeten worden ontwikkeld zodat een streven naar transparantbeleid, feedback en kwaliteitshandvesten verder gestimuleerd dient te worden.

Conclusie

De visie strookt 5 keer, 1 keer deels en 1 keer niet.

De stelling wordt in de praktijk 2 keer herkend, 1 keer deels en 4 keer niet.

Onder de respondenten verschillende de meningen over feedback en kwaliteitshandvesten. Met betrekking tot de eerste zin van de stelling kan er over doorwerking worden gesproken, het merendeel van de respondenten van mening zijn dat transparant beleid wenselijk is, maar dat dit niet mogelijk is binnen de lokale overheid omdat de overheid te maken heeft met publieksgeld. Ook werd er gesteld dat er een streven naar transparantbeleid waarneembaar is. Hierbij werd tevens vermeld dat voor beheersen en afrekenen andere instrumenten gecreëerd dienen te worden. Hierbij is het beleid nog in deze richting in ontwikkeling. Gezien de gegevens zou er sprake zijn van minimale conceptuele doorwerking. Maar doordat de respondenten zich voornamelijk gefocust hebben op het gedeelte transparantbeleid kan gesteld worden dat de antwoorden niet "dekkend" zijn om doorwerking te kunnen vaststellen. Hierdoor komt de stelling te vervallen.

3. Door transparant beleid wordt rivaliteit aangewakkerd en is er meer oog voor eigenheid

Gegeven toelichtingen

In de praktijk is te zien dat organisaties meer hun best gaan doen door transparantbeleid, hierdoor neemt echter ook de werkdruk toe. Organisaties gaan beter hun best doen, dit is bij de vrijwilligers goed te zien, het beleid is transparantgemaakt waardoor de organisaties in staat worden gesteld van elkaar te leren, daarnaast zijn de mensen ook meer gemotiveerd omdat hun prestaties ook voor andere zichtbaar zijn geworden. Wel is het zo dat de druk toeneemt door transparantie. Het beleid is 3 a 4 jaar gelden transparant gemaakt.

Rivaliteit wordt door de respondenten niet thuis bij de publieke sector, het kan namelijk tot verschrikkelijke dingen leiden zoals bijv. een supermarktoorlog. Wel wordt de stelling gedeeld dat rivaliteit mensen prikkelt om betere kwaliteit te leveren maar niet reëel is binnen de gemeente. Je kunt appels niet met peren vergelijken, en daarbij rees verder de vraag wie het dan beoordeeld wat beter is. Rivaliteit wordt alleen op een vriendschappelijke manier omarmd. Zo moet de rivaliteit gezien worden om betere kwaliteit te leveren en niet om streperig te doen. Dat er meer oog is voor eigenheid wordt niet herkend. Wat betreft de diensten is het wel wenselijk dat deze meer samenwerken om transparantie te kunnen verkrijgen.

Transparant beleid is altijd goed, want als je iets laat zien wil je ook dat het goed is en je wilt niet voor schut staan. In Rotterdam is er geen sprake van transparant beleid, het zou wel moeten maar ook de

informatieverstrekking onderling is te mager. Rivaliteit is goed met het oog op dat mensen meer geprikkeld worden om betere kwaliteit te leveren en eigenheid wordt ook op deze manier beter bewerkstelligd. En tot slot werd aangegeven dat door transparantbeleid meer samenwerking mogelijk is, en dat op deze manier het wiel niet twee keer uitgevonden hoeft te worden.

Wat betreft transparantbeleid kan gesteld worden dat hiervan nog geen sprake van is in de gemeente op stedelijk niveau. Dit is op dit moment nog in ontwikkeling, in 2008 zal een benchmark worden gehouden tussen de vier grote gemeenten.

Conclusie

De zienswijze strookt 5 keer en 2 keer niet. De respondenten zijn het niet eens met de stelling dat dit van toepassing is op de gemeente. De stelling wordt 3 keer herkend in de praktijk, 1 keer te weinig en 3 keer niet. Er kan gesteld worden dat het beleid nog in ontwikkeling is binnen de verschillende beleidsdomeinen. Zo is er binnen het vrijwilligersbeleid wel al sprake van transparantbeleid.

Kanttekening: de stelling en de antwoorden komen niet overeen, er is sprake van veel verdeeldheid. Toch komt deze vorm van horizontalisering binnen het vrijwilligersbeleid al voor. Ook werd aangegeven dat er wel een ontwikkeling naar transparantbeleid waarneembaar in het maatschappelijk middenveld. Hierdoor is de hoofdconclusie dat er sprake is van minimale conceptuele doorwerking.

4. Door middel van gedifferentieerde verantwoording krijgen de burgers en maatschappelijke organisaties meer inzicht in beleid en hierdoor ook meer zeggenschap over hun eigen leven (handelingsruimte / infoverstreking voor empowerment)

Gegeven toelichtingen

Door de komst van de Wmo zijn er meer mogelijkheden en wordt het ook steeds meer herkend. De horizontale verantwoording is nu nog erg beperkt, het is veelal nog toekomstmuziek. Gedifferentieerde verantwoording is een mooi streven, met de Wmo moet dit meer inhoud krijgen. Maar op dit moment is er onder de mensen nog sprake van verwarring, dit kan te maken hebben met het feit dat er nog geen meer jarenplan is ontwikkeld. De gemeenteraad moet zich nog richten op het jaarverslag, deze worden op hoofdlijnen vervolgens openbaar gemaakt. In het plan wordt bekeken wat gelukt is en wat niet, hoe verder aan te pakken en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Duidelijk moet zijn dat het toch de overheid is en blijft die de knoop moet doorhakken. De hiërarchie moet altijd blijven bestaan want de overheid plant en financiert. Hierbij gaat het om de producten en niet om de organisaties die dat doen. Ook is het zo dat als maatschappelijke organisaties een bijdrage willen leveren dit met de gemeente dient te stroken op zowel politiek als maatschappelijk vlak.

De burger zal niet naar het beleid van zijn gemeente gaan kijken, die zit niet te wachten op gedifferentieerde verantwoording. Dat mensen meer zeggenschap krijgen door gedifferentieerde verantwoording leeft niet binnen enkele respondenten, het maakt mensen denk ik niets uit, er wordt voornamelijk geparticipeerd via doelgroepen/belangen organisaties en niet door de losse burgers.

Conclusie

De visie strookt 5 keer, 1 keer deels en 1 keer niet. De stelling wordt 1 keer herkend, 2 keer nog niet, 1 keer steeds meer en 3 keer niet herkend. De antwoorden nog niet, steeds meer geven aan dat er sprake is van een ontwikkeling. Er is sprake van minimale conceptuele doorwerking.

Conceptuele doorwerking advies “De handicap van de samenleving”

Het advies bestaat uit een tweetal concepten. Het eerste concept “Participatie in de samenleving” bestaat uit acht stellingen. Het tweede concept “Participatie, kennis en ondersteuning” bestaat uit negen stellingen.

<h3>Stellingen Participatie in de samenleving en differentiatie</h3> <h4>De handicap van de samenleving</h4>
--

- 1. De toegang tot het arbeidsproces is voor de werkgever versoepeld binnen de gemeente met het oog op het aannemen van mensen met een handicap binnen de gemeente. (bijvoorbeeld door geen afrekening op output bij mensen met een handicap)**

Gegeven toelichting

Differentiatie op het gebied van de toegang tot het arbeidsproces wordt door het merendeel van de respondenten tot de taak van het Rijk. Hierbij werd aangegeven dat het minder de doelgroep van de gemeente is. Wel geeft de gemeente een aanvulling hierop door aan mensen met een beperking cursussen te geven om te leren omgaan met hun beperking. Ook biedt de gemeente gesubsidieerde arbeidsplaatsen aan, dit is afkomstig uit wet- en regelgeving vanuit de EU.

De gemeente geeft wel cursussen aan mensen met een beperking om met hun handicap om te leren gaan. Daarnaast biedt de gemeente wel gesubsidieerde arbeidsplaatsen aan, dit pas binnen het plaatje van de EU.

Conclusie

6 respondenten hebben geen idee, maar denken wel dat het goed zou zijn. (1 respondent weigerde antwoord te geven, deze respondent kon niet voor zichzelf bepalen, of deze EU-regeling wenselijk is of niet) Hierdoor is 6 keer de visie aanwezig. Het concept wordt niet herkend in de praktijk, dit is te verklaren uit het feit dat de ambtenaren zich op een ander beleidsterrein bevinden en hierdoor deze handeling zelf niet (kunnen) verrichten. Dit is meer een taak van de afdeling P&O. Toch heeft het concept op gemeentelijk niveau doorwerking gevonden in die zin dat de gemeente de weg tot versoepeling bij de mensen met beperkingen zelf zoekt door deze te leren omgaan met hun beperking. Er is dus sprake van conceptuele doorwerking bij de ambtenaar "Burgerparticipatie".

Hierdoor zijn er twee mogelijkheden:

Minimale conceptuele doorwerking doordat de visie strookt maar niet herkend wordt.

Minimale conceptuele doorwerking doordat de visie strookt en beleid in ontwikkeling is. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het doel op een andere manier wordt omarmd in dit beleid. Namelijk het probleem wordt bij de kern aangepakt, bij de mens met een beperking zelf. De zienswijze hierbij is waarschijnlijk dat een mens met een beperking weinig heeft aan deze regeling als deze niet met zijn eigen beperking om kan gaan. Gesteld kan worden dat er sprake is van minimale conceptuele doorwerking.

Kanttekening: De vraag die hierbij rijst is: Loopt de gemeente Rotterdam voor op het nieuwe advies van de adviesraden?

2. Er wordt "zorg op maat" geboden wat betreft de continue ondersteuning en verzorging bij alle dagelijkse levensverrichtingen.

Gegeven toelichting

Zorg op maat betreffende de ADL is geen gemeentelijke taak, de AWBZ gaat over deze zorg. Maar de gemeente ondersteunt wel de zorg door middel van subsidiering van maatschappelijke organisaties. Het echt leveren van zorg op maat door de gemeente wordt niet herkend, maar wel wat betreft de planning en de financiering. Ook faciliteert de gemeente de mantelzorg. Een respondent was van mening dat dit niet meer nodig was omdat nu sprake was van de civil society.

Conclusie

De visie strookt 3 keer en 4 keer niet, dit komt voort omdat dat is opgevat als een gemeentelijke taak.

De handeling wordt 2 keer herkend, 1 keer deels en 4 keer niet. Deze herkennen het concept echter wel maar doordat het geen gemeentelijke taak staan ze afwijzend tegenover het gedachtegoed. Dit zou betekenen dat er geen sprake is van doorwerking.

Kanttekening: Dit is echter niet waar. De verzorging bij alle dagelijkse levensverrichtingen, is echter met de komst van de Wmo naar de gemeente overgeheveld. De huishoudelijke verzorging betreft namelijk ook verzorging bij alle dagelijkse levensverrichtingen. Maar doordat de antwoorden van de respondenten geldig zijn in dit onderzoek kan er niet over conceptuele doorwerking gesproken worden.

3. Er wordt flexibele ondersteuning geboden (ondersteuning op afroep)

Gegeven toelichting

Er wordt binnen de gemeente flexibele ondersteuning geboden zowel door zorginstellingen als door de gemeente zelf met het oog op de individuele voorzieningen. Bij zorginstellingen moet er bij flexibele

ondersteuning gedacht worden aan verpleeghulp aan huis, variërende tijdstippen en/of variërende intensiteit van de behandeling. Maar ook voor acute hulp op medisch terrein, dit valt nu binnen de AWBZ. Door de gemeente zelf wordt flexibele ondersteuning geboden vanuit de individuele voorzieningen. In het beleid van de individuele voorzieningen wordt gesteld dat er flexibele ondersteuning geboden wordt naar de situatie van het individu, zo is het hebben van een eigen rolstoel voldoende om zich voort te kunnen bewegen. Daarnaast biedt de gemeente ook flexibele ondersteuning met het oog op de Wmo voorzieningen, zo kan iemand binnen 24 huishoudelijke verzorging krijgen. Dit is ook zo bij jeugdupvang als een moeder uitvalt. De respondenten geven de volgende mogelijkheden wat betreft de flexibiliteit: verpleeghulp aan huis, variërende tijdstippen, variërende intensiteit. Maar of het voldoende is blijft de vraag. Vanuit de individuele voorzieningen wordt gesteld dat er flexibele ondersteuning geboden wordt naar de situatie van het individu, zo is het hebben van een eigen rolstoel voldoende om zich voort te kunnen bewegen. De gemeente zelf biedt ook flexibele ondersteuning met het oog op de Wmo voorzieningen, zo kan iemand binnen 24 huishoudelijke verzorging krijgen. Dit is ook zo bij jeugdupvang als een moeder uitvalt. Voor acute hulp op medisch terrein moet men bij de AWBZ zijn.

Conclusie

De visie strookt 4 keer, 2 keer geen mening en 1 keer niet. Het concept wordt 4 keer herkend, 1 keer deels en 2 keer geen mening. Er is sprake van conceptuele doorwerking.

Kanttekening

Hier kan gesteld worden dat het begrip flexibele ondersteuning zeer vaag taalgebruik is van een veel te hoog abstractie niveau. Het is op meerdere wijzen te interpreteren. Dit is te verklaren doordat het rapport niet voor de gemeente maar voor het rijk is geschreven waardoor er van een te hoog abstractie niveau gesproken kan worden waardoor het beeld eigenlijk vertekend is met het oog op de meetbaarheid.

4. Aan mensen met een handicap worden voldoende instrumenten in handen gegeven voor zelfbeschikking en keuzevrijheid (empowerment)

Gegeven toelichting

Hier rees de vraag bij de respondenten waar, wanneer is iets voldoende? Voldoende is een te abstract begrip. Ook werd aangegeven dat het altijd beter kan in de praktijk (hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het combineren van tijden, andere vormen van opvang of de intensiteit) waardoor deze maar deels wordt herkend. Hierbij werd tevens gewezen op de organisatorische grens zoals de grens aan hulpvraag midden in de nacht. Wat betreft de doelgroep, kan gesteld worden dat lichamelijk gehandicapten instaat zijn om zelf keuzen te maken. Maar of er voldoende instrumenten worden geboden is nog maar de vraag, ondanks het feit dat de Wmo zeer omvangrijk is. Daarnaast werd door respondenten aangegeven dat het altijd beter kan. Bij verstandelijk gehandicapten is het de vraag of deze zich zelfredzaam kunnen opstellen, ook is het de vraag wie toezicht houdt bij verstandelijk gehandicapten.

Ook deze stelling kent een te hoog abstractie niveau op een tweetal punten. Want wanneer is iets voldoende, en wie bepaalt dat? Ten tweede is de doelgroep mensen met een handicap te breed geformuleerd. En tot slot kan gesteld worden dat het antwoord geen idee aangeeft dat de ambtenaren echt specialisten zijn op hun eigen gebied en van andere gebieden niets afweten.

Conclusie

De visie strookt 5 keer, 1 keer deels en 1 keer niet. 3 respondenten herkennen de handeling in de praktijk, 1 keer deels i.v.m. organisatorische grens, 2 keer niet en 1 keer heeft een respondent geen idee. Er is sprake van minimale conceptuele doorwerking

5. De gemeente is verantwoordelijk voor de ondersteuningstructuur van de betrokkenen.

Gegeven toelichting

De gemeente fungeert wel als een soort vangnet voor mensen die niet meer weten wat voor opties ze hebben. De gemeente heeft de taak om ondersteuners te ondersteunen. Op dit moment ligt de nota mantelzorg bij de Raad. De gemeente ondersteunt de ondersteuningstructuur voor vrijwilligers en mantelzorg. De ondersteuningsstructuur van de zorg is niet de taak van de gemeente, dit is eerder iets voor de zorgverzekeraars, daaraan wordt premie betaald. Maar platforms zijn misschien ook een

goede oplossing. Doordat de gemeente niets over de zorg te zeggen heeft kan deze ook niet verantwoordelijk zijn voor alles. Wel is het zo dat als er iets mis is de gemeente wordt aangesproken. De gemeente heeft dus de taak van toezien en bewaken.

Conclusie

De stelling wordt 6 keer herkend in de praktijk en de visie wordt ook 7 keer gedeeld. Er is sprake van conceptuele doorwerking

Kanttekening: Het woord betrokkenen is wel erg breed daardoor deels (respondent weet niet waaraan deze moet denken).

6. De gemeente prioriteert het toegankelijk en bruikbaar maken van de fysieke infrastructuur. Het gaat daarbij om de toegang tot het openbaar vervoer, maar ook tot openbare gebouwen en gebouwen met een publieke functie én om woningen die bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moeten zijn.

Gegeven toelichting

Het heeft geen top prioriteit, omdat de fysieke infrastructuur in de gemeente al klaar is, de gehandicapten kunnen overal bij. Ook spreken we al over een ontwikkeling van ongeveer 10 jaar. Ongeveer 10 jaar geleden is er wettelijk door het rijk aan de lokale overheid opgelegd dat de infrastructuur toegankelijk moest zijn voor scoot-mobielen. Toen was er een actiegroep van gehandicapten actief, hierdoor waren de ambtenaren van de lokale overheid genoodzaakt om nieuwbouwprojecten toegankelijk te maken voor gehandicapten. De lokale overheid kon toen geen hindermacht meer uitoefenen en daar bovenop had de gemeente te maken met slechts een beperkt budget. Op dit moment wordt er vanuit de doelgroep zelf onderzoek gedaan en kennis hiervan gegeven aan de gemeente. De gehandicapten moet leren omgaan met hun beperking. De gemeente dient het algemeen belang en kan niet een groot gedeelte van het publieksgeld alleen investeren in één groep van de bevolking. Het is dus te duur voor zo een kleine groep. Wel is het belangrijk, in gemeente Rotterdam het de deelgemeenten verantwoordelijk voor de fysieke infrastructuur en is het geen stedelijk issue meer. zo wordt er op deelgemeentelijk niveau gekeken door middel van een wijkschouw. De problemen worden dan op deelgemeentelijk niveau opgepakt.

Een keer was een respondent van mening dat de realisatie van de fysieke infrastructuur voor gehandicapten tegenwoordig ten koste gaat van natuurgebieden en dit gaat te ver. Wel is het afhankelijk van de ambtenaar die op het desbetreffende beleid zit.

Conclusie

De visie strookt 6 keer (1 respondent is van mening dat dit al gerealiseerd is)

De handeling wordt 4 keer herkend en 3 keer niet. De respondenten zijn het eens dat de fysieke infrastructuur toegankelijk dient te zijn, maar doordat van deze ontwikkeling al 10 jaar sprake is, is deze zo goed als gerealiseerd. De gemeente geeft aan dat zij op dit moment de maatschappelijke deelname probeert te bevorderen door de mensen met hun handicap te leren omgaan.

Hier is sprake van conceptuele doorwerking.

7. De gemeente maakt de sociale infrastructuur toegankelijk door psychische en financiële drempels zo veel mogelijk weg te halen

Gegeven toelichting

Op financieel gebied bestaat de bijzondere Bijstand en de Rotterdamse pas. Psychische problemen zijn nog steeds een moeilijke kwestie. Wat betreft het wegnemen van psychische drempels moet de gemeente een flinke slag gemaakt worden. Het is wel al te herkennen maar er moet. De ontwikkeling is op gang gekomen ongeveer 10 jaar geleden. Ieder buurthuis bepaald zelf waar ze de drempel leggen. Het is goed mogelijk dat een buurthuis altijd dezelfde mensen aantrekt waardoor nieuwkomers niet zo snel geneigd zijn om naar het buurthuis toe te gaan. Wel is het zo dat de gemeente in haar subsidieverordening een antidiscriminatie regel is verwerkt.

De sociale infrastructuur is de taak van het rijk. Praktisch gezien kan de gemeente wel ondersteunen door het bieden van subsidies. Op dit moment is de gemeente bezig om inclusief beleid op alle domeinen te gaan voeren. De achterliggende gedachte is dat de algemene voorzieningen door iedereen te gebruiken moet zijn en daardoor minder aanspraak wordt gedaan op de individuele voorzieningen. Een voorbeeld hierbij is het bieden van een invalide toilet op een evenement.

De visie strookt 6 keer, 1 keer geen idee.

De handeling wordt 4 keer in de praktijk herkend, 1 keer geen idee en 2 keer niet herkend (dit komt doordat de gemeente niet goed uit de voeten kan met psychische problemen). Er is van conceptuele doorwerking.

8. De zorg binnen de gemeente is gedeïnstitutioniseerd, dit houdt in dat de zorg zoveel mogelijk binnen de samenleving zelf plaatsvindt en niet zo zeer binnen de instituten.

Gegeven toelichting

Er is een streven waarneembaar, er is een afname in extramuralisering te zien en mensen kunnen subsidie krijgen voor woningaanpassing. De zorg is geïnstitutionaliseerd in die mate dat de omgeving het kan dragen. De ontwikkeling van geïnstitutionaliseerde zorg is niet nieuw deze is ongeveer 20 jaar geleden ontstaan. Rotterdam is een voorloper, en is het verst ontwikkeld landelijk gezien. Een andere respondent gaf aan dat de ontwikkeling al meer dan 10 jaar aan de gang was. Een respondent geeft aan geen idee te hebben. en tot slot gaf een respondent aan dat er wel een streven herkenbaar was, maar dat over herkenning nog niet kan worden gesproken. Daarnaast gaf deze respondent aan dat mensen wel subsidie kunnen krijgen voor woningaanpassing.

Conclusie

5 keer strookt de visie, 1 keer geen idee, 1 niet (hierbij wordt aangegeven dat mensen nog niet klaar zijn voor een dergelijke verandering). De handeling wordt 3 keer herkend, 1 keer geen idee, en 3 keer niet. Er is sprake van minimale conceptuele doorwerking. Hierbij werd aangegeven dat er een streven waarneembaar was, waardoor er sprake is van een ontwikkeling.

**Stellingen Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente
De handicap van de samenleving**

1. De landelijke Stuurgroep Sociale participatie levert kennis aan de gemeente rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers.

De landelijk stuurgroep Sociale Participatie is onbekend bij alle respondenten daardoor wordt deze niet herkend. Misschien is het handig om de stuurgroep geen naam te geven in de advies fase.

Duidelijk is dat de alle respondenten geen heil zien in een landelijke stuurgroep. De kennis wordt wel uit het eigen netwerk gehaald, omdat grote steden vaak eerder een oplossing hebben bedacht voor problemen. Zo komt het ook vaker voor dat de VNG om oplossingen vraagt aan de G4. daarnaast werd gewezen op het feit dat een landelijke stuurgroep zeer algemeen van karakter is en dat het beter op lokaal niveau kan plaatsvinden i.v.m. kortere informatie lijnen.

Ook werd door een respondent gesteld dat de gemeente van niemand kennis krijgt aangeleverd. Dit antwoord staat haaks op het antwoord van een andere respondent. Deze respondent kreeg namelijk wel kennis aangeleverd vanuit MEE en platform agenda 22, ook krijgt de gemeente informatie van het RPCP (regionale cliëntparticipatie). Daarnaast krijgt men ook wel eens informatie van DS+V, dit is een woonadvies commissie voor stedenbouw en volkshuisvesting. Dit kan betekenen dat er in de gemeente verschil is in aanlevering van kennis en dat kennis niet gelijkmatig over de organisatie wordt verspreid en dat er weinig sprake is van transparantie.

Wel werd er door een respondent geantwoord dat het hebben van kennis belangrijk is omdat hierdoor gericht energie kan ingezet worden door de weet van succesfactoren. Dit antwoord werd tevens weer onderuitgehaald door het antwoord van een andere respondent, namelijk dat dit voor het vrijwilligers beleid niet nodig is. Dit betekent dat de beleidsvelden inhoudelijk zo divers zijn, dat wat goed is voor de een niet goed wordt gevonden (wenselijk) door de ander binnen het eigen beleidsveld.

Conclusie

De visie strookt 2 keer (5 keer niet). De stuurgroep wordt door alle respondenten niet herkend. Er is geen sprake van doorwerking

2. De gemeente investeert zelf in kennis rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers.

Gegeven toelichting

Deze stelling wordt door alle respondenten omarmd. De gemeente vergaart haar kennis zelf door contact met het maatschappelijk middenveld zoals platform 22, de steunpunten de ouderenbonden en patiëntenorganisaties uit Rotterdam. Ook werd aangegeven dat de platforms ambtelijk gestimuleerd worden (vaak reactief n.a.v. klachten). De gemeente gaat zelf opzoek naar kennis zoals de website van taskforce handicap en samenleving, CG-raad en via platforms. Daarnaast worden bijeenkomsten bijgewoond en wordt er kennis vergaard uit het eigen netwerk.

Maar wordt door een respondent niet herkend, maar deze geeft wel aan dat het gaat veranderen en dat er sprake is van ontwikkeling binnen het desbetreffende beleidveld is. Door twee respondenten werd er gewezen op een ontwikkeling binnen de gemeente, een respondent gaf aan dat dit nog te weinig werd herkend en dat er nog steeds sprake was van de weinig kennis uitwisseling onderling. Een keer werd geantwoord dat dit niet werd herkend maar dat dit wel in de toekomst ging veranderen.

Grote steden weten het zelf vaak beter doordat grote steden genoeg capaciteiten in huis om zelf te zoeken naar oplossingen. Dit betreft ook het herverdelen van verantwoordelijkheden.

De kennis wordt vaak uit het eigen netwerk gehaald, waardoor grote steden vaak eerder een oplossing hebben bedacht voor problemen. De gemeente vergaart haar kennis zelf door contact met het maatschappelijk middenveld zoals platform agenda 22, MEE, de steunpunten de ouderenbonden, het RPCP (regionale cliëntparticipatie) en patiëntenorganisaties uit Rotterdam. Daarnaast krijgt de gemeente af en toe informatie van DS+V, dit is een woonadvies commissie voor stedenbouw en volkshuisvesting. Verder wordt er kennis verworven door zelf opzoek te gaan naar informatie op websites van bijvoorbeeld Taskforce handicap en samenleving en de CG-raad. En tot slot worden bijeenkomsten bijgewoond en wordt er kennis vergaard uit het eigen netwerk.

Op de vraag of de gemeente kennis aangeleverd krijgen door betrokkenen, bleek dit per beleidsterrein te verschillen. De gemeente vindt kennisdeling over het algemeen belangrijk omdat hierdoor gericht energie ingezet kan worden door de weet van succesfactoren, toch blijkt dit in de praktijk per beleidsveld te verschillen en is er niet overal behoefte aan aangeleverde kennis, of is de behoefte wel aanwezig maar de aanlevering niet. Dit kan betekenen dat de beleidsvelden inhoudelijk zeer divers zijn. Dit betekent dat wat goed is voor de een niet goed wordt gevonden (wenselijk) door de ander binnen het eigen beleidsveld. Ook kan dit betekenen dat er in de gemeente verschil is in aanlevering van kennis en dat kennis niet gelijkmatig over de organisatie wordt verspreid en dat er weinig sprake is van transparantie. Daarnaast vonden een tweetal respondenten dat het op dit moment nog te weinig in de praktijk werd herkend en dat er op dit moment sprake was van een ontwikkeling betreffende de kennis uitwisseling. Ook is het zo dat de een sneller ontwikkelingen oppakt uit interesse bijvoorbeeld.

Gesteld kan worden dat de aanleveringen en het zoeken naar kennis per beleidsveld anders uitpakt. De een zoekt wel zelf, de ander niet. De een krijgt wel iets aangeleverd, de ander niet. De een vindt het belangrijk, de ander niet. Hoe de ambtenaar denkt is terug te vinden in zijn werkwijze.

Conclusie

De visie is bij alle 7 respondenten aanwezig. Ook werd het door 5 respondenten de handeling herkend in de praktijk. (2 keer niet, hierbij werd aangegeven dat er nog te weinig sprake was van kennis uitwisseling maar dat dit wel zou gaan veranderen).

Er is sprake van conceptuele doorwerking (volgens 2 respondenten nog in ontwikkeling)

3. De gemeente werkt samen binnen de domeinen wonen, onderwijs, werk, welzijn en vrijetijdsbesteding, met hierbij inkomen, mobiliteit, zorg- en dienstverlening als randvoorwaarden.

Gegeven toelichting

De samenwerking is binnen de verschillende domeinen is niet goed geregeld, er bestaat geen structureel overleg binnen de verschillende domeinen. Ook werd er aangegeven dat de Wmo erg versnipperd is binnen de gemeente, en dat deze versnippering niet ten goede komt aan de samenwerking. Er wordt alleen samengewerkt waar dat nodig is omdat de problemen in de samenleving vaak domeinoverstijgend zijn. Deze samenwerking vindt veelal op ad hoc basis plaats.

Verder werd er gewezen op het feit dat samenwerking de besluitvorming vertraagd hetgeen niet wenselijk is. Op stedelijk niveau is er geen structureel overleg binnen de verschillende domeinen. Op deelgemeentelijk niveau is er wel al sprake van periodiek overleg binnen de verschillende domeinen. Hierbij is het belangrijk dat de deelgemeenten hun beleid transparant maken zodat de deelgemeenten onderling van elkaar kunnen leren. Maar ook op stedelijk niveau kan er van de deelgemeenten geleerd worden, doordat het inzichtelijk is, is het duidelijk welke problematiek er speelt binnen de deelgemeenten. Als de problematiek op vrijwel alle deelgemeenten blijkt voor te komen kan de problematiek op stedelijk niveau worden opgepakt.

Conclusie

De visie wordt 4 keer gedeeld, 1 keer deels en 2 keer niet (omdat samenwerking de besluitvorming vertraagd). De handeling wordt 1 keer herkend, 2 keer deels/ nog te weinig en 4 keer niet (de respondenten geven hierbij aan dat er nog te weinig sprake is van herkenning, er wordt alleen samengewerkt waar dat moet) Er is sprake van minimale conceptuele doorwerking waarbij het beleid in ontwikkeling is.

4. Er is binnen de gemeente oog voor vereenzaming van mensen met een handicap, er worden binnen de gemeenten strategieën bedacht om mensen te laten “caren”.

Gegeven toelichting

In Rotterdam wordt dit sociaal isolement genoemd. De gemeente zelf doet dit niet uitsluitend voor gehandicapten, wel is er een heel traject voor sociaal isolement opgezet voor ouderen vanuit de gemeente. Vanuit dit oogpunt zou gesteld kunnen worden dat de gemeente Rotterdam de problematiek breder aanpakt. Het traject sociaal isolement is een onderzoek naar de mogelijke strategieën in het ouderen beleid, voor meer kans op een oplossing. Het betreft een zeer breed traject. Ook valt de term prijsvraag ouderenbeleid, dit is de wil van de raad, dus het wordt uitgevoerd. Voor gehandicapten wordt er vanuit de gemeente niets gedaan, er is geen gehandicapten beleid aanwezig. Maar het bedenken voor strategieën voor gehandicapten wordt gedaan door belangenorganisaties. Op dit moment is Pameijer (zorgverlener) actief voor de gehandicapten. Daarnaast is op een heel specifiek gedeelte van Rotterdam een project allochtonen handicap ingezet om allochtonen uit het isolement te halen.

Conclusie

6 respondenten hanteren dezelfde visie (1 respondent heeft geen idee)
4 respondenten herkennen het in de praktijk, 2 deels (hierbij wordt gewezen dat de aanpak van de gemeente breder is, en niet specifiek voor mensen met een handicap. De tweede respondent die deels antwoordde voegde de allochtonen toe) Hierdoor kan gesteld worden dat de handeling dus wel wordt herkend en de stelling aangepast dient te worden tot mensen met een beperking. Dit is niet nodig omdat dit geen verschil maakt bij een nominale meting.
Er is sprake van conceptuele doorwerking

5. De landelijke Stuurgroep Sociale participatie heeft een landelijk impuls gegeven aan de gemeenten om de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen te herverdelen.

Gegeven toelichting

De bovenstaande stuurgroep is onbekend, daarnaast geven respondenten aan dat dit niet gewenst is en gelukkig niet aanwezig is. Ook is er geen geloof in een landelijke stuurgroep, deze levert namelijk geen echte bijdrage, het advies van een landelijke stuurgroep raakt vanzelf ondergeschikt door veel factoren zoals de wethouder en daarbij geldt hoe groter de gemeente hoe moeilijker het voor de stuurgroep is, en hierdoor zijn ze niet bruikbaar voor grote gemeenten. En tot slot werd vermeld grote gemeenten het zelf beter weten doordat grote steden genoeg capaciteiten in huis om zelf te zoeken naar oplossingen en verantwoordelijkheden te herverdelen. Landelijk wordt er juist geleerd van de grote gemeente, dus het is net andersom. De steden zijn de trekkers van vernieuwing. Ook werd er aangegeven dat een stuurgroep niet wenselijk is omdat deze te geïnstitutionaliseerd is. en tot slot werd aangegeven dat er zoveel stuurgroepen actief zijn dat er vast ook wel een stuurgroep hiervoor bestond.

Conclusie

De visie strookt 6 keer niet omdat een stuurgroep voor grote gemeenten niet wenselijk is. (1 keer strookt deze wel omdat dit waarschijnlijk wel voor kleinere gemeenten handig is)

De handeling wordt 5 keer niet herkend (2 respondenten gaven het antwoord geen idee)
Er is geen sprake van conceptuele doorwerking.

6. Naar de samenleving wordt duidelijk gecommuniceerd dat de samenleving actief medeverantwoordelijk is voor de zorg voor mensen met een ernstige handicap.

Gegeven toelichting

Zowel op landelijk als gemeentelijk niveau wordt er naar de samenleving gecommuniceerd. Zo zijn er spotjes over de Wmo te zien op de landelijke en regionale televisie. Ook staat er wel eens iets in de krant geschreven. Verder wordt gesteld dat het politiek gezien een "hot item" is, Balkenende heeft het altijd over eigen verantwoordelijkheid. Ook werd gezegd dat de "civil society" een mode woord is geworden. Wel merkt een respondent op dat hier nog zeker 10 jaar voor nodig is.

Opmerkelijk is dat de zienswijze van de ambtenaren haaks staat op de zienswijze van de adviesraad. In de praktijk zou het niet zo moeten zijn, omdat mensen door de komst van de Wmo zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen. Ten tweede werd gesteld dat de gemeente is niet de aangewezen instantie om mensen te wijzen op eigen verantwoordelijkheid, omdat de burgers dit niet willen, als de gemeente dit doet communiceren wordt het veelal gezien als een oplegging. Het moet subtieler gebeuren. Misschien is het beter om in kleine projectgroepen aan de slag te gaan in wijken. Op dit moment experimenteert Pameijer daarmee.

Conclusie

De visie strookt 3 keer (4 keer niet omdat de overheid hiervoor niet de aangewezen actor is)

De handeling wordt 3 keer herkend (4 niet)

Er is geen sprake van conceptuele doorwerking.

7. VNG en een landelijke stuurgroep zijn het aanspreekpunt voor vragen over vormgeving van het beleid op lokaal niveau.

Gegeven toelichting

Gemeente heeft altijd en zal altijd haar eigen beleid vormgeven. VNG moet altijd schipperen, vanuit dit oogpunt is het niet wenselijk dat VNG zich met het beleid in Rotterdam bemoeit. VNG is ten aanzien van welzijn een overbodig instrument. VNG heeft slechts een kleine rol in de steden. Ook is de VNG altijd vrij laat met informatie, tegen die tijd dat VNG met een oplossing komt heeft Rotterdam zelf al een oplossing bedacht. Gemeente Rotterdam beschikt over voldoende capaciteiten om oplossingen te bedenken. De capaciteit van Rotterdam kon ongeveer gelijk gesteld worden aan VNG, waarbij Rotterdam het voordeel heeft van praktijk ervaring. Vaak wordt eerder door VNG hulp gevraagd aan de G4. VNG is wel belangenbehartiger van de G4 naar het rijk toe. VNG kan handig zijn in praktische zin zoals in onderhandelingen met het rijk, maar voor de vormgeving op lokaal niveau is VNG zeker niet nodig. VNG is voor kleine gemeenten, niet voor grote steden. Wel zei een respondent dat kennisdeling altijd goed is, maar dat hierbij niet uit ervaring kon worden gesproken.

De visie wordt slechts één keer gedeeld. Er is geen sprake van herkenning in de praktijk bij alle respondenten. Conclusie er is geen sprake van conceptuele doorwerking.

Conceptuele doorwerking advies "Samenleven in de samenleving"

Het advies bestaat uit een drietal concepten. Het eerste concept "Participatie in de samenleving" bestaat uit acht stellingen. Het tweede concept "Participatie, kennis en ondersteuning" bestaat uit negen stellingen.

Stellingen Participatie in de samenleving en differentiatie Samenleven in de samenleving

1. Als het openbaarvervoer niet algemeen toegankelijk is, is er een goed alternatief voorhanden

Gegeven toelichting

Er is vervoer op maat aanwezig (hiervoor is overigens wel een indicatie voor nodig). Daarnaast werd aangegeven dat er nog wijkbussen zijn. En tot slot werd aangegeven dat particulier initiatief gesubsidieerd wordt door de gemeente, ook kan er hierbij aan vrijwilligers worden gedacht.

Conclusie

De visie strookt bij alle respondenten, daarnaast herkennen ook alle respondenten deze stelling in de praktijk. Hierdoor is er sprake van conceptuele doorwerking.

2. Er is sprake van gedifferentieerde indicatiestelling (complexe en enkelvoudige indicatiestelling). Het verschil zit hierbij in de duur van de procedure bij het indicatiorgaan.

Gegeven toelichting

De gemeente geeft zelf de indicatie af voor de huishoudelijke verzorging en voor de individuele voorzieningen. Voor de AWBZ doet het CiZ dat. Huishoudelijke verzorging kan binnen 24 uur geregeld worden, dit is dan voor maximaal 6 weken. Voor een langere periode duurt de indicatie 6 weken. De burger kan dus binnen stromen via de snelle indicatie en daarna overgaan tot de complexe indicatie.

Conclusie

De visie wordt 6 keer gedeeld (1 respondent heeft geen idee).

Het wordt door 5 respondenten herkend in de praktijk (1 respondent had geen idee, en de andere respondent herkende het gewoonweg niet)

Er is sprake van conceptuele doorwerking.

3. Informatie over alternatieven van institutionele zorg zijn bekend en toegankelijk binnen de gemeente. (empowerment)

Gegeven toelichting

Het interesseert mensen helemaal niet, mensen gaan pas zoeken als ze iets nodig hebben. De mensen kunnen op veel plaatsen terecht zoals de vraagwyzers en maatschappelijke organisaties. Een andere respondent gaf aan dat er bij de vraagwyzers nog geen informatie beschikbaar over was. Alternatieven voor institutionele zorg zijn slecht bekend binnen de gemeente. Een goed sociale kaart moet nog gemaakt worden, op dit moment is de GGD hiermee bezig. Deze informatie wordt langzaam opgebouwd, maar we zijn nog lang niet zo ver, er zijn nog veel klachten. Een overzicht zou goed zijn, maar het bijhouden van dit informatieoverzicht is geen gemeentelijke taak, dit komt doordat de gemeente te ver van de inhoud af zit. De gemeente kan wel een verwijfsfunctie vervullen.

Conclusie

De visie strookt 7 keer. Bij de herkenning geven 4 respondenten aan dat ze denken dat dit wel aanwezig is, 1 geeft nauwelijks aan en 2 respondenten geven aan dat hiervan geen sprake is. (vraagwijzer onbekend, GGD is nog bezig met de sociale kaart). Er is sprake van conceptuele doorwerking, hierbij is het beleid nog in ontwikkeling.

4. De gemeente stimuleert aanbodverbreding om zodoende beter aan te sluiten op de wensen van de potentiële cliënten, de aanwezigheid van meerdere opties.

Gegeven toelichting

De partijen in het veld doen zelf aan aanbodverbreding, dus de gemeente hoeft dit niet te doen. Binnen de gemeente kunnen de mensen ook uit een zeer breed aanbod kiezen. Het is al breed genoeg, het hoeft niet nog meer verbreed te worden. Er wordt aangegeven dat er nu wel mag stoppen met aanbodverbreding, er is sprake van een overkill. Echter werd er ook door een respondent aangegeven dat het aanbod nog steeds breder aan het worden is, en dat dit terug te zien is in de sportbranche. Verder werd vermeldt dat het aanbod van zorgverleners verkleind is door de aanbesteding. En tot slot werd er gewezen naar de deelgemeente, de deelgemeenten zouden dit inderdaad moeten stimuleren, hierbij blijft de gemeente de eindverantwoordelijke.

Conclusie

De visie wordt door 2 respondenten gedeeld (4 maal niet, 1 keer geen idee)

De stelling wordt door 3 respondenten herkend (3 keer niet herkend, 1 keer geen idee)

Er is geen sprake van doorwerking

5. De gemeente stimuleert elektronische hulpmiddelen en levensloopbestendige woningen.

Gegeven toelichting

Eind jaren 80 heeft de gemeente beide gestimuleerd. Voor levensloopbestendige woningen was zelf een speciale regeling. In de jaren 90 heeft de gemeente een convenant gesloten met volkshuisvesting. De overheid heeft nu geen dwingende instrumenten die werken. De taak ligt nu bij de corporaties zelf. Wel is er een project "Tante kwebbel" waarin elektronisch geregeld wordt dat een vrijwilliger langs komt. Wat betreft het vrijwilligers beleid zal domotica ook in de toekomst gebruikt worden. Nu is het nog toekomstverkenning. Domotica wordt op dit moment gezien als een middel om vrijwilligers te vervangen. De groep babyboomers is te groot, de zorg voor deze groep moet op een of andere manier opgevangen worden. Een andere respondent herkent domotica niet, maar levensloopbestendige woningen worden wel herkend uit het maatschappelijk middenveld. Corporaties zijn nu aan het experimenteren met domotica (vestia). Bij nieuwbouw moeten deze meestal levensloop bestendig gebouwd worden. Bij oud bouw kan de bewoner bijvoorbeeld bij individuele voorzieningen terecht voor bijvoorbeeld een rek bij de wc.

Conclusie

De visie wordt 5 keer gedeeld, 1 keer niet meer en 1 keer heeft de respondent geen visie.

De handeling wordt 3 keer gedeeld (twee maal deels, hierbij wordt gewezen naar de actor gemeente, 1 keer niet meer en 1 respondent heeft geen idee)

Er is sprake van minimale conceptuele doorwerking.

Stellingen Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente Samenleven in de samenleving

1. De gemeente stimuleert contact tussen mensen met en zonder beperkingen, voor een positieve beïnvloeding van de beeldvorming

Gegeven toelichtingen

De instellingen zullen dit waarschijnlijk zelf doen. De gemeente ziet de algemene voorzieningen als een voorziening voor iedereen, er zijn geen aparte clubs meer. Het initiatief ligt meer bij de gehandicapten zelf. Daarnaast zijn maatschappelijke organisaties actief, zo worden er bijvoorbeeld sportwedstrijden voor gehandicapten georganiseerd. Het stimuleren van de beeldvorming over gehandicapten is geen taak van de gemeente, de gemeenten moeten geen intermediair zijn omdat de overheid meerdere gezichten heeft. De taak van de gemeente is om wetten uit te voeren. Mensen in contact met elkaar brengen is eerder iets voor belangengroepen. Er begint wel langzaam ontwikkeling in te komen. Tijdens de conferentie van 28 maart is gebleken dat speeddating een goed instrument is om contact tussen mensen te stimuleren ten behoeve van de beeldvorming. Dit is nog niet op papier vastgelegd, het is nu nog een wolk waarover wordt nagedacht. Daarnaast zie je vaak dat politieke keuzen vaak niet op lokaal niveau mogelijk zijn, zo wil het rijk meer wegen maar tegelijkertijd meer groen, zo is er vaak sprake van spanningen tussen het rijk en het ambtelijke apparaat. Het komt erop neer dat de politieke wil vaak niet mogelijk is.

Conclusie

De visie wordt 4 keer herkend (2 keer niet, 1 keer geen idee).

De handeling wordt niet of nauwelijks herkend bij 5 respondenten, een respondent antwoordt deels omdat de gehandicapten zelf weinig initiatief tonen.

Er is sprake van minimale conceptuele doorwerking. Hierbij is waarschijnlijk sprake van een ontwikkeling. (waarschijnlijk buiten het veld)

2. De gemeente stimuleert de samenwerking tussen verschillende aanbieders.

Gegeven toelichting

De gemeente is een soort intermediair. De wethouders gaan praten met aanbieders. Wel is er nu weinig sprake van een integrale aanpak. Verder werd er geconstateerd dat subsidievoorwaarden een krachtig instrument zijn en dat er voor zorgverleners mogelijkheden zijn om samenwerken met welzijnstak. Verder werden er twee opmerkingen gemaakt namelijk (1) dat het lastig is om mensen uit

het zelfde domein te laten samenwerken omdat door de marktwerking hier concurrentiegevoelige informatie in omgaat. Samenwerking tussen aanbieders uit verschillende domeinen te bewerkstelligen is makkelijker te bewerkstelligen, dit wordt dan door de gemeente gedaan door bijvoorbeeld een conferentie. (2) Als er partijen uit het zelfde domein gaan samenwerken gaat dit ten koste van het aantal keuzemogelijkheden, kortom vervlakking. Maar samenwerking tussen aanbieders van verschillende domeinen zou wel een goed idee zijn. en tot slot stelde een ambtenaar dat de overheid stimuleert eerder concurrentie. Dat samenwerking bevordert dient te worden kan niet zo in zijn algemeenheid worden gesteld omdat dit per gebied en besluitvormingsprocedure anders is.

Conclusie

De visie strookt 5 keer, 2 keer niet. De handeling wordt door 4 respondenten herkend, 2 niet, en 1 heeft te weinig ervaring om een uitspraak te doen. Er is sprake van conceptuele doorwerking.

3. De gemeente stimuleert uitwisseling van ervaringen tussen aanbieders in de gezondheidszorg. Met als doel elkaar te inspireren door voorbeelden

Gegeven toelichting

De gezondheidszorg is een aspect dat zich niet op gemeentelijk niveau afspeelt, dit dient door bijvoorbeeld het rijk of een andere landelijke instelling gedaan te worden. De gemeente kijkt voornamelijk naar het eigenbelang. En gezondheidszorg is voor iedereen belangrijk en niet alleen voor de gemeente Rotterdam. Soms stimuleert de gemeente dit door middel van conferenties. Hierbij is dan het doel dat partijen elkaar daar leren kennen. Via de subsidiering van vrijwilligers in de zorg worden ervaringen uitgewisseld en gestimuleerd door de gemeente. De ervaringen kunnen digitaal uitgewisseld worden. Ook kan er deelgenomen worden aan cursussen of bijeenkomsten. Wat betreft mantelzorg leert men van elkaar, maar dit staat nog in de kinderschoenen.

Conclusie

De visie is bij 4 respondenten aanwezig, 3 keer niet. De handeling wordt door 2 respondenten herkend in de praktijk, 5 keer niet. Er is sprake van minimale conceptuele doorwerking.

4. De zorgverzekeraars zoeken meer aansluiting bij de gemeenten, om zodoende op alle terreinen activiteiten te ontplooiën.

Gegeven toelichting

Zorgverzekeraars zouden meer contact moeten zoeken om een groter klanten aanbod, maar er is weinig contact. Het zorgkantoor is wel belangrijk, dit is ook onderdeel van de publieke sector. Zorgverzekeraars vallen binnen de private sector. De grootste zorgverzekeraar krijgt de regierol. Voor Rotterdam is dit Achmea. Ondertussen is Achmea weer verhuisd naar het hoofdkantoor in Zwolle, dit is niet bevorderlijk voor de samenwerking en daarnaast hebben de mensen uit het zorgkantoor te weinig kennis wat er in Rotterdam af speelt. Er is sprake van een wisselwerking, de gemeente zoekt meer aansluiting bij zorgverzekeraars omdat de gemeente baat heeft dat haar uitkeringsgerechtigden uit de bijstand zo weinig mogelijk premie betalen. De zorgverzekeraars zoeken contact voor meer klanten werving.

Conclusie

De visie is bij 3 respondenten aanwezig, bij 4 niet. De handeling wordt 2 keer in de praktijk herkend (hierbij wordt aangegeven dat het begin is gemaakt en dat deze zich nog verder moest ontwikkelen), 5 herkennen het niet. Er is geen sprake van conceptuele doorwerking.

5. De overheid vormt de schakel in het sociale netwerk voor mensen met een beperking

Gegeven toelichting

De gemeente is voor ondersteuning en misschien ook wel bemiddeling, maar het is niet de bedoeling om als schakel te fungeren. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de overheid niet op privé terrein moet gaan zitten. Het is eerder een taak voor de instanties waaraan de burger premie betaald, de overheid is geen buddy. Wel werd er een link gelegd naar de inkomensondersteuning die de gemeente verleend.

Conclusie

De visie wordt 1 keer gedeeld (5 keer niet, 1 geen mening)

De handeling 1 keer in de praktijk herkend (5 keer niet, 1 geen mening)

Er is geen sprake van conceptuele doorwerking. Stelling is verkeerd geïnterpreteerd, stelling komt te vervallen.

6. De financieringsregelingen zijn bekend bij die mensen die daarvan gebruik kunnen maken.

Gegeven toelichting

Het budget is altijd onderbesteed dus niet volledig gebruikt. Dit wordt altijd heel erg overdreven, het is een soort voortdurende hype dat alles onbekend is al ongeveer 20 jaar. Tocht kan gesteld worden dat de belangrijkste dingen bekend zijn (door naslagwerk). Het is niet zo dat mensen zich schamen, ouderen zijn net zo goed calculerende burgers. Formulierenvrees is de hoofdoorzaak. Daarnaast werd er gewezen op dat er altijd sprake is van een groep die het niet snapt, of een groep die het wel snapt maar ervan af ziet omdat ze denken dat ze er niet voor in aanmerking komen, verder is er nog een groep die te lui is om zelf achter informatie aan te gaan of geen zin heeft om formulieren in te vullen. En tot slot werd gemeld dat het altijd beter kan, maar dat er ook heel veel wordt gedaan.

Conclusie

De visie wordt door 6 respondenten gedeeld (1 respondent heeft geen mening)

De handeling wordt 5 keer in de praktijk herkend (1 respondent geeft aan dat het budget altijd onderbesteed is, waardoor deze niet herkend wordt)

Er is sprake van conceptuele doorwerking

7. Aan de omgeving van de cliënt wordt ook steun geboden (mantelzorgers)

Gegeven toelichting

Nota mantelzorg en de steunpunten mantelzorg. Het is een Hot item, de verantwoordelijkheid ligt bij de GGD. Verder wordt er aangegeven dat er in het sociaal netwerk nog een hele slag gemaakt moet worden.

Conclusie

De visie is bij alle respondenten aanwezig. Ook herkennen alle respondenten het in de praktijk.

Er is sprake van conceptuele doorwerking.

8. Er wordt binnen de gemeente onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van participatie uitkering.

Gegeven toelichting

Er wordt wel over gepraat maar het is nog niet opgepakt. De problematiek is wel herkenbaar. Wel begint dit langzaam op rijksniveau op te spelen. Op dit moment wilt het rijk graag experimenteren met een participatiebudget in de vorm van een PGB, maar het is nu nog veel te pril met het oog op gebruik en misbruik. Het is de bedoeling dat deze regeling tegemoet komt in de eigen verantwoordelijkheid. Slechts 1 respondent kon de voor en tegens niet kan schatten en had hierdoor geen mening.

Conclusie

De visie strookt 2 keer (3 keer niet, 2 keer geen visie)

De handeling wordt door geen enkele respondent herkend.

Er is geen sprake van conceptuele doorwerking

9. Voor de gemeente bestaat de mogelijkheid om terug te vallen op een landelijk helpdesk

Gegeven toelichting

3 respondenten gaven aan dat deze niet bestond en ook niet wenselijk was. Een respondent wist niet wat een landelijk helpdesk was en had hierdoor geen mening. 3 respondenten gaven aan dat er een landelijke Wmo helpdesk was, en deze ook herkennen in de praktijk. Overigens waren de respondenten met een mening allemaal van mening dat Rotterdam geen helpdesk nodig heeft. Hierbij werd er ook gewezen op de Rotterdamse cultuur dat ze het zelf wel beter weten, ook leeft de gedachte dat je van iedere leer ervaring kunt leren.

Conclusie

De visie strookt bij 3 respondenten (een heeft geen mening), ook zijn de respondenten hiermee in de praktijk bekend, maar hierbij wordt meteen aangegeven dat dit niet nodig is in Rotterdam waardoor, de herkenning eigenlijk weg valt. Duidelijk is dat er geen gebruik van wordt gemaakt en dat het merendeel geen idee hebben of het bestaat en daardoor ook niet herkennen. Hierdoor is er geen sprake van conceptuele doorwerking.

Stellingen Participatie en communicatie Samenleven in de samenleving

1. De overheid (gemeente Rotterdam/het rijk) vervult een rolmodel door communicatie (via de media)

Gegeven toevoeging

De gemeente probeert het wel uit te dragen maar de overheid kan niet de positie hebben die de burger heeft, en kan daardoor deze rol niet vervullen. Instituten kunnen geen rolmodel zijn. Hier is sprake van onvergelykbare eenheden. Het uitdragen dat het belangrijk is kan bijvoorbeeld door subsidieverlening. Via de ondersteuning mantelzorg De overheid moet het begin maken, nu begint het langzaam. Zowel voor het rijk en de gemeente.

Conclusie

Er is sprake van een gedeelde visie. De visie is bij 3 respondenten aanwezig, bij 3 respondenten niet, 1 respondent had geen mening. 2 respondenten herkenden de handeling in de praktijk, 4 niet, 1 geen mening. Er is geen uitspraak mogelijk, door de grote verdeeldheid onder de respondenten.

2. De inspraak is een belangrijk middel om de kwaliteit van bestaan te vergroten. De inspraak van betrokkenen (gebruikers of ouders van gebruikers) moet op een goede manier vorm gegeven worden.

Gegeven toevoeging

Inspraak is belangrijk voor de gemeente. Maar na 3 keer gesproken te hebben moet gemeente knoop door hakken. Platform 22 heeft van het college de officiële status gekregen van een adviesorgaan, spreekbuis. Klachten worden gewaarborgd. De beleidsvoornemens zijn gericht op klantvriendelijkheid. Klantvriendelijkheid heeft echter ook een schaduwzijde, je mag namelijk niet te veel geven, omdat mensen dan uiteindelijk teleurgesteld worden. Verder moet geconstateerd worden dat aan inspraak moeilijk vorm is te geven, hiernaar moet nog onderzoek gedaan worden. Ook hier mag niet vergeten worden dat overheidsmiddelen goed verdeeld moeten worden, het is namelijk de belasting van de burger, bij inspraak mag het niet zo zijn dat de grootste schreeuwer het meeste baat heeft, het gaat om het principe van de verdelende rechtvaardigheid, billijkheid.

Conclusie

De visie wordt door 6 respondenten gedeeld (1 keer niet, referenda moe)
Alle respondenten herkennen dit in de praktijk.
Er is sprake van conceptuele doorwerking

3. De gemeente kan medewerking van verschillende partijen afdwingen

Gegeven toelichting

Bij een subsidierelatie is dit mogelijk, op een andere manier niet. Wel is het zo dat de gemeente bij VNG heeft aangegeven dat er met de komst van de Wmo behoefte is aan meer middelen voor het afdwingen van medewerking. Dit is terug te vinden in stukken van VNG over de regierol. Maar tot op dit moment is daarmee nog niets gedaan. Daarnaast zegt een respondent dat het wel mogelijk is in de praktijk maar niet wordt gedaan uit angst voor politiekgezeur op lokaal niveau.

Afdwingen betekend ook controleren, dit is weer opbouw van de bureaucratie. Ook wordt dit niet gezien als een taak van de gemeente. De gemeente moet niet in de privé sfeer gaan staan, het is toch geen communistische staat. Er moet een basis sociaal zijn voor burgers, community care en community care kan niet worden afgedwongen, het moet vrijwillig ontstaan. gedwongen vrijwilligers?

Conclusie

De visie wordt 3 keer gedeeld, 1 keer deels en 3 keer niet. Het wordt slechts 2 keer herkend, 1 keer deels en 4 keer niet. Er is geen uitspraak mogelijk, door de verdeeldheid onder de respondenten.

4. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om voor alle betrokken actoren betrouwbare, relevante informatie beschikbaar en toegankelijk te (laten) maken.

Gegeven informatie

Door subsidies en overreding. De basisproducten moeten binnen de gemeent beschikbaar zijn. Veder moet de gemeente eerst haar eigen zaakje op orde hebben. De overheid moet wel een verbindende rol hebben. Zo kan de de gemeente bijvoorbeeld de weg naar de juiste plaats wijzen door bijvoorbeeld een link. Hier kunnen de organisaties dan de detail informatie geven. Het "updaten" van de site dient dan ook door deze organisaties te gebeuren. Daarnaast kan de gemeente kan veel afdwingen door middel van een subsidierelatie.

Dit is te liberaal, dat iedereen zijn eigen ding doen. De overheid wordt overal verantwoordelijk voor gemaakt, maar de organisaties moeten zorgen voor hun eigen bestaansrecht. Het is heel lastig om informatie beschikbaar te laten maken, de GGD is bezig een sociale kaart te maken. Maar uiteindelijk zijn de aanbieders zelf verantwoordelijk voor hun eigen informatie in hun eigen belang. Het doorgeven van nieuwe informatie is dus voor de organisaties zelf van belang. Afdwingen betekend ook controleren, opbouw van de bureaucratie

Conclusie

De visie strookt bij 3 respondenten bij 4 echter niet.

De handeling wordt door 5 respondenten herkend, door 2 respondenten niet.

Door de komst van de Wmo is de gemeente verantwoordelijk gemaakt voor de informatievoorziening, prestatieveld 3. Het is dus wel aanwezig maar de visie wordt niet echt gedragen. Deze informatie levert het beeld op dat er wel naar wordt gehandeld en het beleid nog in ontwikkeling is. De ontwikkeling zelf wordt herkend, maar het nut wordt nog niet ingezien, de visie wordt niet gedragen over het algemeen, dit wordt beargumenteerd gedaan. Er is sprake van minimale conceptuele doorwerking.

5. De gemeente is verantwoordelijk voor informatievoorziening, MEE vervult hier een belangrijke rol in.

Gegeven toelichting

De gemeente is verantwoordelijk voor informatie over de eigen producten. Nu met de komst van de Wmo is de gemeente d.m.v. prestatieveld 3 verantwoordelijk gemaakt, maar de gemeente kan het nooit alleen. Vraagwijzer is vanuit de gemeente opgeteld maar de corporaties moeten altijd zelf nieuwe informatie doorgeven. Dat de verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt is eigenlijk wel logisch omdat de gemeente een onafhankelijke en objectieve partij is. De overheid is slecht voor dat gedeelte verantwoordelijk wat er gebeurt, maar niet op de inhoud ervan, dit is ook onmogelijk omdat de overheid geen overzicht heeft op de inhoud. Wel ziet de overheid toe of het gebeurt en kan daarbij de burger naar de juist plaats wijzen. Maar de informatievoorziening dient bij een andere partij te liggen.

Wat de overheid zelf kan qua informatievoorziening moet gedaan worden, maar binnen de overheid is nog steeds erg sprake van verkokering. Op dit moment is het kanaal deels gesubsidieerd aan vraagwijzer. Globaal gezien wel, maar op detail niveau kan de gemeente geen informatie geven. Dit is een basistaak van de gemeente en MEE vervult hierbij een belangrijke rol. MEE is professioneel

Conclusie

De visie wordt met 4 respondenten gedeeld en met 3 deels.

3 respondenten herkennen het in de praktijk, 4 respondenten herkennen het deels.

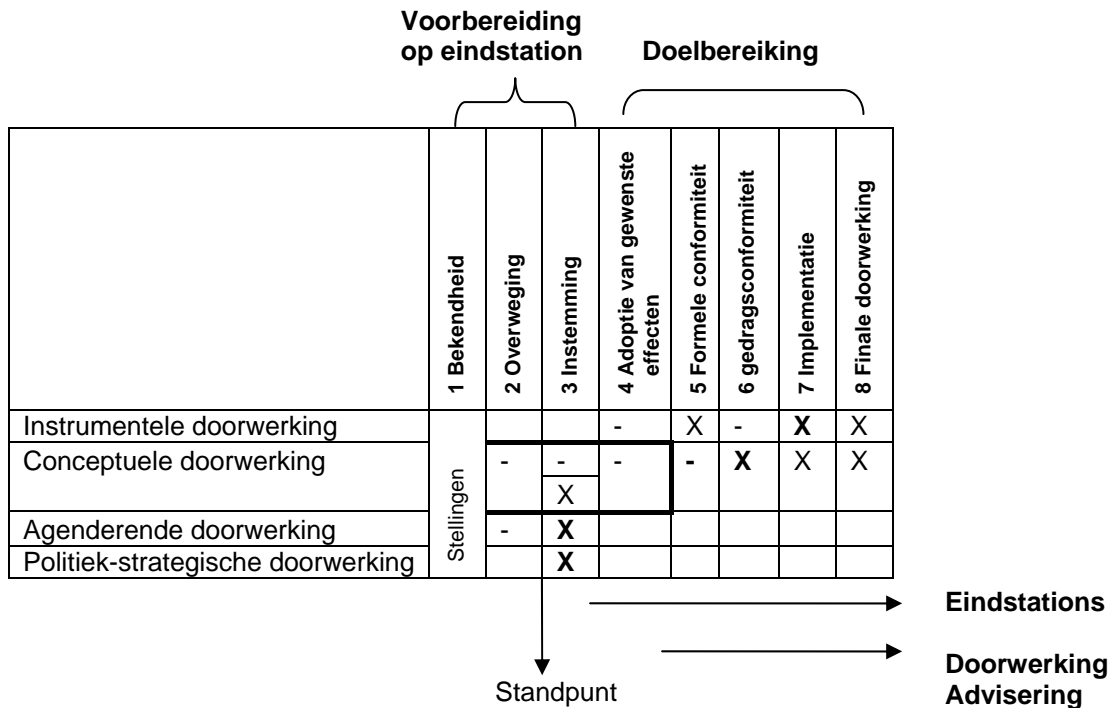
Er is sprake van conceptuele doorwerking

Deel 3 Analyse mate van doorwerking gedachtegoed adviezen

Het gedachtegoed wordt gemeten per advies, de concepten worden samengenomen tot één advies. Doordat het advies gemeten wordt aan de hand van stellingen is het goed mogelijk dat het advies niet in één trede is onder te brengen omdat de uitkomsten immers per stelling kunnen verschillen. Deze analyse verstrekt een beeld over in hoeverre het gedachtegoed binnen de gemeente "leeft". De adviezen worden als het ware op de ontwikkelde ladder gezet (zie hoofdstuk 3). De analyse zelf is in

deze bijlage ondergebracht gezien de omvang van de analyse zelf. De conclusies en overige bevindingen per advies worden weergegeven in het hoofdstuk zelf (hoofdstuk 4 paragraaf 5).

Voor de analyse zal de ontwikkelde ladder uit hoofdstuk 3 gebuikt worden. De ladder staat is hieronder weergegeven.



De mate van doorwerking zal per advies bepaald worden. In de eerste paragraaf zal de mate van doorwerking voor het advies bevrijdende kaders worden vastgesteld, in de tweede paragraaf het advies de handicap van de samenleving en in de derde paragraaf voor het advies samenleven in de samenleving. De mate van doorwerking zal per stelling bepaald worden. De analyse en conclusie zullen in een tabel worden weergegeven. Indien hierbij een opmerking geplaatst wordt zal deze in dezelfde tabel zijn verwerkt, zijn er geen opmerkingen dan is deze rij afwezig in de tabel. De tabel wordt als volgt gehanteerd:

(nummer stelling) stelling zelf	
Mate van instrumentele doorwerking	Mate van conceptuele doorwerking
Eventuele Opmerking	
Conclusie: hierbij moeten de aangetoonde mate van doorwerking op de ladder geplaatst worden, de uitkomst is een van de "eindstations", geen doorwerking, of stelling vervalt.	

Bepaling mate van doorwerking advies "Bevrijdende kaders"

Kaderstelling

(1) De rijksoverheid bemoeit zich alleen met beleid op hoofdlijnen	
Instrumentele doorwerking Er is sprake van genoeg handelingsruimte in het ouderenbeleid	Conceptuele doorwerking De visie strookt, er is sprake van herkenning
Opmerking: doel is bereikt, de gemeente heeft handelingsruimte om het beleid vorm te doelgericht vorm te geven.	
Conclusie: Doorwerkingtrede 8	

(2) Door kaderstelling krijgen burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals ruimte om eigen passende arrangementen te treffen, meer zeggingschap over eigenleven. (ruimte eigenheid en zeggingschap)

Instrumentele doorwerking

Minimale conceptuele doorwerking

Visie strookt, er is een ontwikkeling waarneembaar in de herkenning.

Opmerking: De respondenten waren het niet eens met de opdeling van actoren in de stelling, zo zijn de publieke instellingen de professionals en is de burger vertegenwoordigd in de maatschappelijke organisaties. Ook werd ruimte voor eigenheid niet echt ingezien. Verder werd aangegeven dat deze visie ongeveer 3 a 4 jaar geleden is ontstaan.

Conclusie: Doorwerkingtrede 5

(3) Door de burger meer keuzemogelijkheden te geven geeft je deze de eigen verantwoordelijkheid zo veel mogelijk terug. (empowerment)

Minimale instrumentele doorwerking

Geén conceptuele doorwerking

Doel wordt op een andere manier omarmd. (Empowerment was de aanbeveling)

Opmerking: De ontwikkeling naar meer keuzemogelijkheden is al meer dan 10 jaar op gang.

Conclusie: Doorwerkingtrede 4, het doel wordt op een andere manier omarmd, er wordt beargumenteerd af gezien van het advies.

(4) De-organisatie houdt in dat taken die nauw verband met elkaar hebben samengevoegd worden in één organisatie, dit vindt in de praktijk plaats. (De-organisatie met het oog op klantvriendelijkheid naar burger toe)

Niet vast te stellen

Niet vast te stellen

De stelling was dubbelzinnig

De stelling was te vaag, het kon op meerdere wijzen geïnterpreteerd worden.

Opmerking: het zelfde probleem deed zich min of meer voor bij het vaststellen van de instrumentele doorwerking.

Conclusie: De stelling vervalt, op meerdere wijzen te interpreteren.

Horizontalisering

(1) De overheid maakt samen met burgers en maatschappelijke organisaties duidelijke beleidsprioriteiten (prioriteren)

Geen doorwerking in ouderenbeleid

Minimale conceptuele doorwerking

Geen uitspraak mogelijk.

Visie strookt, er is een ontwikkeling waarneembaar in de herkenning.

Opmerking: nvt

Conclusie: Doorwerkingtrede 3, maar is geen eindstation, daarom geen doorwerking.

(2) De overheid bewerkstelligt transparant beleid door middel van feedback en kwaliteitshandvesten. Feedback is gericht op leren en niet op beheersen en afrekenen

Niet vast te stellen

Stelling vervalt

De stelling is te beladen

De focus van de respondenten was voornamelijk gericht op transparantbeleid, hierdoor zijn de antwoorden niet dekkend betreffende de stelling.

Opmerking: Doordat de stelling te beladen was, zijn ook de antwoorden van de respondenten niet "zuiver", hierdoor is het verstandiger de stelling te laten vervallen.

Conclusie: De stelling vervalt, deze was te beladen

(3) Door transparant beleid wordt rivaliteit aangewakkerd en is er meer oog voor eigenheid

Instrumentele doorwerking

Minimale conceptuele doorwerking

Deze is tevens in ontwikkeling

Visie strookt, er is een ontwikkeling waarneembaar in de herkenning.

Opmerking: n.v.t.

Conclusie: Doorwerkingtrede 5

(4) Door middel van gedifferentieerde verantwoording krijgen de burgers en maatschappelijke organisaties meer inzicht in beleid en hierdoor ook meer zeggenschap over hun eigen leven (handelingsruimte / infoverstrekking voor empowerment)

Instrumentele doorwerking

Deze is tevens nog in ontwikkeling

Minimale conceptuele doorwerking

Visie strookt, er is een ontwikkeling waarneembaar in de herkenning.

Opmerking: nvt**Conclusie: Doorwerkingtrede 5****Bepaling mate van doorwerking advies “De handicap van de samenleving”****Participatie en differentiatie: het concept bestaat uit 8 stellingen**

(1) De toegang tot het arbeidsproces is voor de werkgever versoepeld binnen de gemeente met het oog op het aannemen van mensen met een handicap binnen de gemeente. (bijvoorbeeld door geen afrekening op output bij mensen met een handicap)

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Minimale conceptuele doorwerking

Visie strookt, gedeelde herkenning

Opmerking: Er is wel sprake van conceptuele doorwerking bij de ambtenaar “Burgerparticipatie”, deze is beleid aan het ontwikkelen waarbij de burger met een beperking leert om te gaan met zijn beperking. Hierbij wordt het doel op een wel op een andere manier omarmd, namelijk bij het individu zelf. Ook valt dit buiten het ouderenbeleid. Hierdoor geen doorwerking

Conclusie: Doorwerkingtrede 3, maar is geen eindstation, daarom geen doorwerking (doordat kern wordt omarmd in ander beleidsveld, het ouderenbeleid is maar een onderdeel van het gehele gemeentelijke beleid)

(2) Er wordt “zorg op maat” geboden wat betreft de continue ondersteuning en verzorging bij alle dagelijkse levensverrichtingen.

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Geén conceptuele doorwerking**Opmerking: nvt****Conclusie: Geen doorwerking**

(3) Er wordt flexibele ondersteuning geboden (ondersteuning op afroep)

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Conceptuele doorwerking

Visie strookt, er is sprake van herkenning

Opmerking: Hierbij is het onduidelijk of het beleid nog in ontwikkeling is. Wel is echter duidelijk dat dit beleid voor een groot gedeelte buiten het gemeentelijk beleid valt. Maar doordat de vraag goed is geïnterpreteerd, en de gemeente haar gedeelte goed heeft geregeld kan gesteld worden dat er sprake is van doorwerkingtrede 6.

Conclusie: Doorwerkingtrede 6

(4) Aan mensen met een handicap worden voldoende instrumenten in handen gegeven voor zelfbeschikking en keuzevrijheid

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Minimale conceptuele doorwerking

Visie strookt, er is deels sprake van herkenning

Opmerking: De mens met een beperking is zelf het instrument, de herkenning van de respondenten is op de eigen aanpak gebaseerd. Het woord voldoende leverde ergernis op.

Conclusie: Doorwerkingtrede 4

(5) De gemeente is verantwoordelijk voor de ondersteuningstructuur van de betrokkenen	
Instrumentele doorwerking	Conceptuele doorwerking
Opmerking: Dit is altijd al zo geweest, er is geen sprake van een nieuwe ontwikkeling	
Conclusie: Doorwerkingtrede 7 (onduidelijk of doel behaald is)	

(6) De gemeente prioriteert het toegankelijk en bruikbaar maken van de fysieke infrastructuur. Het gaat daarbij om de toegang tot het openbaar vervoer, maar ook tot openbare gebouwen en gebouwen met een publieke functie én om woningen die bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moeten zijn.	
Minimale instrumentele doorwerking De aanpak is nog in ontwikkeling (nog geen uitvoer)	Conceptuele doorwerking Visie strookt, en herkenning
Opmerking: een soort gelijke ontwikkeling is al meer dan 10 jaar aan de gang, hierdoor wordt het niet geprioriteerd	
Conclusie: Doorwerkingtrede 6	

(7) De gemeente maakt de sociale infrastructuur toegankelijk door psychische en financiële drempels zo veel mogelijk weg te halen	
Instrumentele doorwerking Deze is zich nu stadsbreed aan het ontwikkelen	Conceptuele doorwerking Visie strookt, herkenning
Opmerking: nvt	
Conclusie: Doorwerkingtrede 7	

(8) De zorg binnen de gemeente is gedeïstitutionaliseerd, dit houdt in dat de zorg zoveel mogelijk binnen de samenleving zelf plaatsvindt en niet zo zeer binnen de instituten.	
Minimale instrumentele doorwerking Deze is nu in ontwikkeling (geen uitvoer)	Minimale Conceptuele doorwerking Visie strookt, sprake van herkenning
Opmerking: door een respondent werd aangegeven dat de samenleving daar nog niet klaar voor was en dat dit nog in ontwikkeling is.	
Conclusie: geen trede aanwezig	

Concept: Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente

(1) De landelijke Stuurgroep Sociale participatie levert kennis aan de gemeente rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers	
Niet te herkennen in ouderenbeleid (geen doorwerking in ouderenbeleid)	Geen conceptuele doorwerking Geen visie en geen herkenning
Opmerking: deze uitkomst was voorspelbaar en daarom is de volgende stelling geformuleerd. Hierdoor komt deze stelling te vervallen	
Conclusie: Stelling vervalt.	

(2) De gemeente investeert zelf in kennis rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers.	
Minimale instrumentele doorwerking Het doel wordt op een andere manier omarmd.	Conceptuele doorwerking Visie strookt, sprake van herkenning
Opmerking: Door een van de respondenten werd aangegeven dat deze kennis uitwisseling zich steeds meer aan het ontwikkelen is. de herkenning van de respondenten is op de eigen handeling gebaseerd.	
Conclusie: Doorwerkingtrede 4 (deze stelling is voortgekomen uit de vorige vervallen stelling)	

(3) De gemeente werkt samen binnen de domeinen wonen, onderwijs, werk, welzijn en vrijetijdsbesteding, met hierbij inkomen, mobiliteit, zorg- en dienstverlening als randvoorwaarden	
Minimale instrumentele doorwerking Dit is op moment nog in ontwikkeling en nog niet tot uitvoer gekomen.	Minimale conceptuele doorwerking De visie strookt, (nog) geen herkenning

Opmerking: Binnen de gemeente is wel een streven waarneembaar

Conclusie: geen trede aanwezig

(4) Er is binnen de gemeente oog voor vereenzaming van mensen met een handicap, er worden binnen de gemeenten strategieën bedacht om mensen te laten "caren".

Instrumentele doorwerking

Deze is zich nu stadsbreed aan het ontwikkelen

Conceptuele doorwerking

Visie strookt, er is sprake van herkenning

Opmerking: doel is nog niet bereikt

Conclusie: Doorwerkingtrede 7

(5) De landelijke Stuurgroep Sociale participatie heeft een landelijk impuls gegeven aan de gemeenten om de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen te herverdelen.

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Géén Conceptuele doorwerking

Opmerking: nvt

Conclusie: Geen doorwerking

(6) Naar de samenleving wordt duidelijk gecommuniceerd dat de samenleving actief medeverantwoordelijk is voor de zorg voor mensen met een ernstige handicap

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Géén conceptuele doorwerking

Opmerking: één respondent had maar een ander antwoord dienen te geven en dan was er misschien wel minimale conceptuele doorwerking aangetoond.

Conclusie: Geen doorwerking

(7) VNG en een landelijke stuurgroep zijn het aanspreekpunt voor vragen over vormgeving van het beleid op lokaal niveau.

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Géén conceptuele doorwerking

Opmerking: VNG is iets voor kleine gemeenten niet voor grote gemeenten.

Conclusie: Geen doorwerking

Bepaling mate van doorwerking advies "Samenleven in de samenleving"

Concept: Participatie in de samenleving en differentiatie

(1) Als het openbaarvervoer niet algemeen toegankelijk is, is er een goed alternatief voorhanden

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Conceptuele doorwerking

Opmerking: De stelling werkt door op een ander beleidsdomein, namelijk individuele voorzieningen.

Conclusie: Doorwerkingtrede 6 (bij de vaststelling van de ladder, is er de assumptie gedaan dat het beleid eventueel in ontwikkeling is, deze moet worden uitgebreid, het is namelijk ook mogelijk dat het wel doorwerking vind in een ander beleidsdomein, hierbij dient er wel sprake te zijn van conceptuele doorwerking)

(2) Er is sprake van gedifferentieerde indicatiestelling (complexe en enkelvoudige indicatiestelling). Het verschil zit hierbij in de duur van de procedure bij het indicatieorgaan

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Conceptuele doorwerking

Visie strookt, er is sprake van herkenning

Opmerking: De stelling werkt door op een ander beleidsdomein, namelijk individuele voorzieningen. Maar ook bij het CIZ is dit te zien.

Conclusie: Doorwerkingtrede 6 (bij de vaststelling van de ladder, is er de assumptie gedaan dat het beleid eventueel in ontwikkeling is, deze moet worden uitgebreid, het is namelijk ook mogelijk dat het wel doorwerking vind in een ander beleidsdomein)

(3) Informatie over alternatieven van institutionele zorg zijn bekend en toegankelijk binnen de gemeente. (empowerment)	
Instrumentele doorwerking Mogelijk is dat het op dit moment nog in ontwikkeling is	Conceptuele doorwerking Visie strookt, er is sprake van herkenning, deze is nog in ontwikkeling
Opmerking: Doorwerking vindt plaats in een ander beleidsdomein, namelijk bij vraagwijzer en de GGD, doel is nog niet bereikt.	
Conclusie: Doorwerkingtrede 7	

(4) De gemeente stimuleert aanbodverbreding om zodoende beter aan te sluiten op de wensen van de potentiële cliënten, de aanwezigheid van meerdere opties.	
Minimale instrumentele doorwerking Het doel wordt op een andere manier omarmd	Geen conceptuele doorwerking Visie strookt niet, beargumenteerd van afgezien.
Opmerking: de respondenten waren van mening dat er genoeg keuzemogelijkheden bestonden, maar een betere aansluiting op de wensen is uiteraard altijd goed.	
Conclusie: Doorwerkingtrede 4	

(5) De gemeente stimuleert elektronische hulpmiddelen en levensloopbestendige woningen	
Niet te herkennen in ouderenbeleid (geen doorwerking in ouderenbeleid)	Minimale conceptuele doorwerking Visie strookt, geen herkenning
Opmerking: In het vrijwilligersbeleid is er wel sprake van instrumentele doorwerking.	
Conclusie: Doorwerkingtrede 3, maar is geen eindstation, daarom geen doorwerking	

Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente

(1) De gemeente stimuleert contact tussen mensen met en zonder beperkingen, voor een positieve beïnvloeding van de beeldvorming	
Niet te herkennen in ouderenbeleid (geen doorwerking in ouderenbeleid)	Minimale conceptuele doorwerking Visie strookt, geen sprake van herkenning
Opmerking: het is meer de taak van belangen organisaties om dit te doen, wel geeft de gemeente een goed voorbeeld aan de hand van de georganiseerde conferentie (speed-dating)	
Conclusie: Doorwerkingtrede 3, maar is geen eindstation, daarom geen doorwerking	

(2) De gemeente stimuleert de samenwerking tussen verschillende aanbieders	
Instrumentele doorwerking Het begin is gemaakt, maar moet zich nog verder ontwikkelen	Conceptuele doorwerking Visie strookt, herkenning in de praktijk
Opmerking: De gemeente gaat in het ouderenbeleid de samenwerking zelf aan, waardoor deze automatisch met elkaar moeten samenwerken, samen met de gemeente.	
Conclusie: Doorwerkingtrede 7 (doel is nog niet bereikt, samenwerking moet nog goed van de vloer komen)	

(3) De gemeente stimuleert uitwisseling van ervaringen tussen aanbieders in de gezondheidszorg. Met als doel elkaar te inspireren door voorbeelden	
Niet te herkennen in ouderenbeleid (geen doorwerking in ouderenbeleid)	Minimale conceptuele doorwerking Visie strookt, maar geen herkenning
Opmerking: Wel herkenning in het vrijwilligersbeleid	
Conclusie: Doorwerkingtrede 3, maar is geen eindstation, daarom geen doorwerking	

(4) De zorgverzekeraars zoeken meer aansluiting bij de gemeenten, om zodoende op alle terreinen activiteiten te ontplooiën.	
Niet te herkennen in ouderenbeleid (geen doorwerking in ouderenbeleid)	Geen conceptuele doorwerking Visie strookt, maar geen herkenning
Opmerking: Er is wel aangegeven dat er een begin is gemaakt, maar of dit duid op een ontwikkeling	

is niet duidelijk.

Conclusie: Geen doorwerking

(5) De overheid vormt de schakel in het sociale netwerk voor mensen met een beperking

Instrumentele doorwerking

d.m.v. de steunpunten mantelzorg

Geén conceptuele doorwerking

Opmerking: De stelling is op meerdere wijzen te interpreteren, zo is deze bij de instrumentele doorwerking anders opgevat dan in de conceptuele doorwerking, stelling vervalt.

Conclusie: stelling vervalt

(6) De financieringsregelingen zijn bekend bij die mensen die daarvan gebruik kunnen maken

Instrumentele doorwerking

Conceptuele doorwerking

Opmerking: deze ontwikkeling is al meer dan 20 jaar aan de gang.

Conclusie: Doorwerkingtrede 7 hierbij dient wel opgemerkt te worden dat doel nooit haalbaar is.

(7) Aan de omgeving van de cliënt wordt ook steun geboden (mantelzorgers)

Instrumentele doorwerking

Conceptuele doorwerking

Opmerking: doel is nog niet behaald, deze is nog in ontwikkeling

Conclusie: Doorwerkingtrede 7

(8) Er wordt binnen de gemeente onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van participatie uitkering

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Geén conceptuele doorwerking

Opmerking: nvt

Conclusie: Geen doorwerking

(9) Voor de gemeente bestaat de mogelijkheid om terug te vallen op een landelijk helpdesk

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Geén conceptuele doorwerking

Opmerking: nvt

Conclusie: Geen doorwerking

Participatie en communicatie

(1) De overheid (gemeente Rotterdam/het rijk) vervult een rolmodel door communicatie via de media

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Geen uitspraak mogelijk

(grote verdeeldheid onder de respondenten)

Opmerking: nvt

Conclusie: Stelling vervalt

(2) De inspraak is een belangrijk middel om de kwaliteit van bestaan te vergroten. De inspraak van betrokkenen (gebruikers of ouders van gebruikers) moet op een goede manier vorm gegeven worden.

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Conceptuele doorwerking

Opmerking: De inspraak geldt voor alle mensen en is daarom ook niet opgenomen in een beleidsveld dat specifiek voor één doelgroep is.

Conclusie: Doorwerkingtrede 6

(3) De gemeente kan medewerking van verschillende partijen afdwingen

Niet te herkennen in ouderenbeleid

(geen doorwerking in ouderenbeleid)

Geen uitspraak mogelijk

(grote verdeeldheid onder de respondenten)

Opmerking:
Conclusie: stelling vervalt

(4) De overheid heeft de verantwoordelijkheid om voor alle betrokken actoren betrouwbare, relevante informatie beschikbaar en toegankelijk te (laten) maken.	
Niet te herkennen in ouderenbeleid (geen doorwerking in ouderenbeleid)	Minimale conceptuele doorwerking
Opmerking: nvt	
Conclusie: Doorwerkingtrede 3, maar is geen eindstation, daarom geen doorwerking	

(5) De gemeente is verantwoordelijk voor informatievoorziening, MEE vervult hier een belangrijke rol in.	
Niet te herkennen in ouderenbeleid (geen doorwerking in ouderenbeleid)	Conceptuele doorwerking
Opmerking: nvt	
Conclusie: doorwerkingtrede 6	

Samenvattend Advies bevrijdende kaders

(1)	Kaderstelling	Doorwerkingtrede
1	De Rijks overheid bemoeit zich alleen met het beleid op hoofdlijnen.	Trede 8
2	Door kaderstelling krijgen burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals ruimte om eigen passende arrangementen te treffen, meer zeggingschap over eigen leven. (ruimte eigenheid en zeggingschap)	Trede 5
3	Door de burger meer keuzemogelijkheden te geven geeft je deze de eigen verantwoordelijkheid zo veel mogelijk terug. (empowerment)	Trede 4
4	De-organisatie houdt in dat taken die nauw verband met elkaar hebben samengevoegd worden in één organisatie, dit vindt in de praktijk plaats. (De-organisatie met het oog op klantvriendelijkheid naar burger toe)	Stelling vervalt Begrip de-organisatie vaag.

(2)	Horizontalisering	Doorwerkingtrede
1	De overheid maakt samen met burgers en maatschappelijke organisaties duidelijke beleidsprioriteiten (prioriteren)	Trede 6
2	De overheid bewerkstelligt transparant beleid door middel van feedback en kwaliteitshandvesten. Feedback is gericht op leren en niet op beheersen en afrekenen	Stelling vervalt "te beladen"
3	Door transparant beleid wordt rivaliteit aangewakkerd en is er meer oog voor eigenheid	Trede 5
4	Door middel van gedifferentieerde verantwoording krijgen de burgers en maatschappelijke organisaties meer inzicht in beleid en hierdoor ook meer zeggingschap over hun eigen leven (handelingsruimte / infoverstrekking voor empowerment)	Trede 5

In het advies bevrijdende kaders zijn twee stellingen komen te vervallen. Bij de vervallen stellingen wordt er onderscheidt gemaakt naar oorzaak. Mocht de stelling komen te vervallen door het taalgebruik in het advies zelf, dan wordt deze meegerekend bij de percentages omdat deze van invloed is op de doorwerking. Is er onduidelijkheid betreffende de stelling door de onderzoeker dan wordt deze niet meegerekend in het doorwerkingpercentage van het gedachtegoed.

Schematische weergave conclusies en bevindingen advies “Bevrijdende kaders”

Bevrijdende kaders	1 Bekendheid	2 Overweging	3 Instemming	4 Adoptie van gewenste effecten	5 Formele conformiteit	6 gedragsconformiteit	7 Implementatie	8 Finale doorwerking	Geen doorwerking	Vervallen stellingen door advies	Vervallen stellingen door onderzoeker
Mate van doorwerking		X	X	1	3	1		1		1	1
Percentage				14,29	42,86	14,29		14,29		14,29	

Er zijn in totaal zeven geldige stellingen. Aan de hand van de stellingen is in de tabel af te lezen in welke mate het gedachtegoed uit het advies doorgang heeft gevonden in de lokale praktijk van de gemeente Rotterdam. De stelling die door het advies zelf is weggefallen wordt bij de percentages meegerekend omdat hier het taalgebruik niet duidelijk was. Er kan gesproken worden van een te abstract karakter, het gaat hier om het begrip de-organisatie.

Samenvattend advies de handicap van de samenleving

(1)	Participatie in de samenleving en differentiatie (RMO)	Doorwerkingtrede
1	De toegang tot het arbeidsproces is voor de werkgever versoepeld binnen de gemeente met het oog op het aannemen van mensen met een handicap binnen de gemeente. (bijvoorbeeld door geen afrekening op output bij mensen met een handicap)	Geen doorwerking
2	Er wordt “zorg op maat” geboden wat betreft de continue ondersteuning en verzorging bij alle dagelijkse levensverrichtingen.	Geen doorwerking
3	Er wordt flexibele ondersteuning geboden (ondersteuning op afroep).	Trede 6
4	Aan mensen met een handicap worden voldoende instrumenten in handen gegeven voor zelfbeschikking en keuzevrijheid.	Trede 4
5	De gemeente is verantwoordelijk voor de ondersteuningstructuur van de betrokkenen.	Trede 7
6	De gemeente prioriteert het toegankelijk en bruikbaar maken van de fysieke infrastructuur. Het gaat daarbij om de toegang tot het openbaar vervoer, maar ook tot openbare gebouwen en gebouwen met een publieke functie én om woningen die bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar moeten zijn.	Trede 6
7	De gemeente maakt de sociale infrastructuur toegankelijk door psychische en financiële drempels zo veel mogelijk weg te halen	Trede 7
8	De zorg binnen de gemeente is gedeïnstitutionaliseerd, dit houdt in dat de zorg zoveel mogelijk binnen de samenleving zelf plaatsvindt en niet zo zeer binnen de instituten.	Geen trede aanwezig op de trap. (Beide minimaal)

(2)	Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente	Doorwerkingtrede
1	De landelijke Stuurgroep Sociale participatie levert kennis aan de gemeente rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers.	Stelling vervalt (door constructie onderzoeker)
2	De gemeente investeert zelf in kennis rondom de eigen ervaringen en praktijk kennis van mensen met beperkingen en of hun vertegenwoordigers.	Trede 4
3	De gemeente werkt samen binnen de domeinen wonen, onderwijs, werk, welzijn en vrijetijdsbesteding, met hierbij inkomen, mobiliteit, zorg- en dienstverlening als randvoorwaarden.	Geen trede aanwezig (beide minimaal)
4	Er is binnen de gemeente oog voor vereenzaming van mensen met een	Trede 7

	handicap, er worden binnen de gemeenten strategieën bedacht om mensen te laten "caren".	
5	De landelijke Stuurgroep Sociale participatie heeft een landelijk impuls gegeven aan de gemeenten om de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen te herverdelen.	Geen doorwerking
6	Naar de samenleving wordt duidelijk gecommuniceerd dat de samenleving actief medeverantwoordelijk is voor de zorg voor mensen met een ernstige handicap.	Geen doorwerking
7	VNG en een landelijke stuurgroep zijn het aanspreekpunt voor vragen over vormgeving van het beleid op lokaal niveau.	Geen doorwerking

Handicap van de samenleving	4 Adoptie van gewenste effecten	Missende trede	5 Formele conformiteit	6 gedragsconformiteit	7 Implementatie	8 Finale doorwerking	Geen doorwerking	Vervallen stellingen door advies	Vervallen stellingen door onderzoeker
Mate van doorwerking	2	2		2	3		5		1
Percentage	14,29	14,29		14,29	21,43		35,71		

Bij een tweetal stellingen zijn de uitkomsten niet op de ladder te plaatsen. Hierbij is er sprake van minimale instrumentele doorwerking doordat het nog niet tot uitvoer is gekomen, maar wel in grote lijnen al op papier staat. Ook is de conceptuele doorwerking minimaal doordat er nog geen sprake is van herkenning in de praktijk omdat deze zich nog aan het ontwikkelen is. Wel is duidelijk dat het gedachtegoed "leeft" bij een dergelijke "minimale" constatering. Hierdoor kan gesteld worden dat er een trede mist op de ladder. Dit betekent dat de ontwikkeling van beleid parallel kan lopen aan de ontwikkeling wat betreft de visie over het gedachtegoed. Hierdoor is er sprake van een beginnend eindstation. Deze trede is tussen de vierde en vijfde trede geplaatst omdat bij het vierde eindstation sprake is van beargumenteerde verwerping. Bij de vijfde trede is er al sprake van instrumentele doorwerking. Aan de hand van de analyse kan gesteld worden dat, dat beleid echter ook in ontwikkeling kan zijn en daardoor nog niet kan worden uitgevoerd onder de "officiële" status. Dit betekent dat er zowel sprake is van minimale instrumentele en minimale conceptuele doorwerking. Duidelijk is dat er veel sprake van beweging waarneembaar is in deze trede. Deze trede zal worden toegevoegd in de uiteindelijke doorwerkingsladder en zal in de verdere rapportage de naam "missende trede" krijgen.

Bij het advies De handicap van de samenleving is sprake van veertien geldige stellingen.

Als er sprake is van een ontwikkeling dan betreft dit een ontwikkeling van abstract niveau naar detail niveau.

Samenvattend de analyse van advies samenleven in de samenleving

(1)	Participatie in de samenleving en differentiatie	Doorwerkingtrede
1	Als het openbaarvervoer niet algemeen toegankelijk is, is er een goed alternatief voorhanden.	Trede 6
2	Er is sprake van gedifferentieerde indicatiestelling (complexe en enkelvoudige indicatiestelling). Het verschil zit hierbij in de duur van de procedure bij het indicatieorgaan.	Trede 6
3	Informatie over alternatieven van institutionele zorg zijn bekend en toegankelijk binnen de gemeente. (empowerment)	Trede 7
4	De gemeente stimuleert aanbodverbreding om zodoende beter aan te sluiten op de wensen van de potentiële cliënten, de aanwezigheid van meerdere opties.	Trede 4
5	De gemeente stimuleert elektronische hulpmiddelen en levensloopbestendige woningen.	Geen doorwerking

(2)	Participatie, kennis en ondersteuning aan gemeente	Doorwerkingtrede
1	De gemeente stimuleert contact tussen mensen met en zonder beperkingen, voor een positieve beïnvloeding van de beeldvorming.	Geen doorwerking
2	De gemeente stimuleert de samenwerking tussen verschillende aanbieders.	Trede 7
3	De gemeente stimuleert uitwisseling van ervaringen tussen aanbieders in de gezondheidszorg. Met als doel elkaar te inspireren door voorbeelden.	Geen doorwerking
4	De zorgverzekeraars zoeken meer aansluiting bij de gemeenten, om zodoende op alle terreinen activiteiten te ontplooiën.	Geen doorwerking
5	De overheid vormt de schakel in het sociale netwerk voor mensen met een beperking	Stelling vervalt (door abstractie van het advies, was voor meerdere interpretaties vatbaar)
6	De financieringsregelingen zijn bekend bij die mensen die daarvan gebruik kunnen maken.	Trede 7
7	Aan de omgeving van de cliënt wordt ook steun geboden (mantelzorgers)	Trede 7
8	Er wordt binnen de gemeente onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van participatie uitkering.	Geen doorwerking
9	Voor de gemeente bestaat de mogelijkheid om terug te vallen op een landelijk helpdesk	Geen doorwerking

(3)	Participatie en communicatie	Doorwerkintrede
1	De overheid (gemeente Rotterdam/het rijk) vervult een rolmodel door communicatie via de media.	Stelling vervalt (er was geen uitspraak mogelijk, grote verdeeldheid onder respondenten)
2	De inspraak is een belangrijk middel om de kwaliteit van bestaan te vergroten. De inspraak van betrokkenen (gebruikers of ouders van gebruikers) moet op een goede manier vorm gegeven worden.	Trede 6
3	De gemeente kan medewerking van verschillende partijen afdwingen	Stelling vervalt (geen uitspraak mogelijk)
4	De overheid heeft de verantwoordelijkheid om voor alle betrokken actoren betrouwbare, relevante informatie beschikbaar en toegankelijk te (laten) maken.	Geen doorwerking
5	De gemeente is verantwoordelijk voor informatievoorziening, MEE vervult hier een belangrijke rol in.	Trede 6

Samenleven in de samenleving	1 Bekendheid	2 Overweging	3 Instemming	4 Adoptie van gewenste effecten	5 Formele conformiteit	6 gedragsconformiteit	7 Implementatie	8 Finale doorwerking	Geen doorwerking	Vervallen door advies	Vervallen stellingen door respondenten
Mate van doorwerking				1		4	4		7	1	2
Percentage				5,88		23,53	23,53		41,18	5,88	

Het advies Samenleven in de samenleving kent zeventien geldige stellingen.

Deel 4 Plaatsing in tijd bevrijdende kaders

Doordat er agenderende doorwerking is geconstateerd, heeft het advies toegang gekregen tot de doorwerkingladder. De plaatsing in tijd zal hieronder plaatsvinden. Hierbij worden de gegevens gebruikt uit de interviews, daarnaast zal er gekeken worden naar de evaluatie die in het ouderenbeleid beschreven is. Hierbij is het mogelijk dat de stelling niet in tijd geplaatst kan worden. Indien hiervan sprake is kan hierover geen uitspraak gedaan worden. Dit is dan als het ware de grijze vlek binnen de mate van doorwerking van het advies Bevrijdende kaders.

Kaderstelling

(1) De rijksoverheid bemoeit zich alleen met beleid op hoofdlijnen	
Instrumentele doorwerking Er is sprake van genoeg handelingsruimte in het ouderenbeleid	Conceptuele doorwerking De visie strookt, er is sprake van herkenning
Opmerking: doel is bereikt, de gemeente heeft handelingsruimte om het beleid vorm te doelgericht vorm te geven.	
Conclusie: Doorwerkingtrede 8	
Plaatsing in tijd: uit de interviews is naar voren gekomen dat de Wmo een zeer soepele kaderwet is, maar of deze ook tot versoepeling in het ouderenbeleid heeft geleid is niet uit de toelichtingen op te maken. Tijdens het interview van de agenderende doorwerking is echter gebleken dat het ruimte kader denken niet nieuw is in het ouderenbeleid. Hier wordt namelijk gesteld dat dit in de eerste helft van de jaren 90 is ontstaan en dat het globaal met de Wmo is te vergelijken. Hierdoor kan gesteld worden dat er geen sprake van doorwerking van het advies zelf.	

(2) Door kaderstelling krijgen burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals ruimte om eigen passende arrangementen te treffen, meer zeggingschap over eigenleven. (ruimte eigenheid en zeggingschap)	
Instrumentele doorwerking	Minimale conceptuele doorwerking Visie strookt, er is een ontwikkeling waarneembaar in de herkenning.
Opmerking: De respondenten waren het niet eens met de opdeling van actoren in de stelling, zo zijn de publieke instellingen de professionals en is de burger vertegenwoordigd in de maatschappelijke organisaties. Ook werd ruimte voor eigenheid niet echt ingezien. Verder werd aangegeven dat deze visie ongeveer 3 a 4 jaar geleden is ontstaan.	
Conclusie: Doorwerkingtrede 5 Hier is sprake van doorwerking een respondent geeft aan dat dit thema 3 a 4 jaar geleden werd aangesneden. Het rapport is in 2004 genoteerd in het BDS systeem, hierbij is het goed mogelijk dat er sprake is van doorwerking van het advies. Hierdoor valt deze binnen het officiële gedeelte van doorwerking.	

(3) Door de burger meer keuzemogelijkheden te geven geeft je deze de eigen verantwoordelijkheid zo veel mogelijk terug. (empowerment)	
Minimale instrumentele doorwerking Doel wordt op een andere manier omarmd. (Empowerment was de aanbeveling)	Geén conceptuele doorwerking
Opmerking: De ontwikkeling naar meer keuzemogelijkheden is al meer dan 10 jaar op gang.	
Conclusie: Doorwerkingtrede 4 , het doel wordt op een andere manier omarmd, er wordt beargumenteerd af gezien van het advies. Hierbij wordt aangegeven dat de ontwikkeling van meer keuze mogelijkheden al meer dan 10 jaar bestaat. Daarnaast kan uit het ouderenbeleid worden opgemaakt dat het traject Communicatie/Zelfsturing is opgezet vanuit de nota Rotterdams ouderen beleid 2001-2004 bestaat. Dit betekent geen doorwerking van het advies.	

(1) De overheid maakt samen met burgers en maatschappelijke organisaties duidelijke beleidsprioriteiten (prioriteren)	
Geen doorwerking in ouderenbeleid Geen uitspraak mogelijk.	Minimale conceptuele doorwerking Visie strookt, er is een ontwikkeling waarneembaar in de herkenning.

Opmerking: nvt
Conclusie: Doorwerkingtrede 6
Plaatsing in tijd: er is altijd al sprake geweest van wisselwerking met het maatschappelijke middenveld, het is niet meer of minder geworden, hierbij werd verder aangegeven dat de burger vertegenwoordigd is in de maatschappelijke organisaties. doordat hiervan altijd al sprake van is geweest, is er geen sprake van doorwerking van het advies.

(3) Door transparant beleid wordt rivaliteit aangewakkerd en is er meer oog voor eigenheid	
Instrumentele doorwerking Deze is tevens in ontwikkeling	Minimale conceptuele doorwerking Visie strookt, er is een ontwikkeling waarneembaar in de herkenning.
Opmerking: n.v.t.	
Conclusie: Doorwerkingtrede 5	
Plaatsing in tijd: Het belonen van de deelgemeenten voor het schrijven van een aanpak is een nieuwe ontwikkeling. hierbij is het goed mogelijk dat er sprake is van doorwerking. Daarnaast geven respondenten aan dat dit gedachtegoed wel in ontwikkeling is binnen de gemeente. Hierdoor valt dit binnen het officiële gedeelte van doorwerking.	

(4) Door middel van gedifferentieerde verantwoording krijgen de burgers en maatschappelijke organisaties meer inzicht in beleid en hierdoor ook meer zeggenschap over hun eigen leven (handelingsruimte / infoverstrekking voor empowerment)	
Instrumentele doorwerking Deze is tevens nog in ontwikkeling	Minimale conceptuele doorwerking Visie strookt, er is een ontwikkeling waarneembaar in de herkenning.
Opmerking: nvt	
Conclusie: Doorwerkingtrede 5	
Plaatsing in tijd: hierbij is sprake van een nieuwe ontwikkeling, dit gedachtegoed dient met de Wmo meer inhoud te verkrijgen. Hierdoor valt dit binnen het officiële gedeelte van doorwerking.	

Conclusie

Bevrijdende kaders	1 Bekendheid	2 Overweging	3 Instemming	4 Adoptie van gewenste effecten	5 Formele conformiteit	6 gedragsconformiteit	7 Implementatie	8 Finale doorwerking	Geen doorwerking	Vervallen stellingen door advies	Vervallen stellingen door onderzoeker
Mate van doorwerking		X	X	1	3	1		1		1	1
Percentage				14,29	42,86	14,29		14,29		14,29	
Doorwerking?				Geen dw	Doorwerking	Geen dw		Geen dw		Geen dw	