

# *Governance in de Wmo*

*Theorie en praktijk van vernieuwende  
governancemodellen*

Trudi Nederland  
Astrid Huygen  
Hans Boutellier

Augustus 2009



## *Inhoudsopgave*

1.	Vernieuwing in gemeentelijke sturing	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Vraagstelling	6
1.3	Leeswijzer	7
2.	Lokaal bestuur in de netwerksamenleving	9
2.1	Samenwerken in de Wmo	9
2.2	Netwerksamenleving	10
2.3	Rol van de overheid in de netwerksamenleving	11
2.4	Democratische waarde en legitimatie van beleid	13
2.5	Samenvatting	14
3.	Kenmerken van governance	17
3.1	Van government naar governance	17
3.2	Netwerken	18
3.3	Onderzoek naar netwerken	19
3.4	Management van netwerken	21
3.5	Samenvatting	22
4.	Governancemodellen	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Drie scenario's	23
4.3	Visie op samenwerking: sturing in drie netwerktypen	25
4.4	Mogelijke rollen van de lokale overheid	26
4.5	Vijf governancemodellen	27
5.	Voorbeelden van governance in de Wmo	31
5.1	De selectie van voorbeelden	31
5.2	Pleinaanpak Vredenoord in Kratingen te Rotterdam	32
5.3	Een Persoonsgebonden Budget voor Welzijn in Almelo	33
5.4	Samenhangend armoedebeleid in Roosendaal	36
5.5	Veilig opgroeien in Capelle aan den IJssel	38

5.6	Dagbesteding en activering van dak- en thuislozen in Rotterdam	40
5.7	Het belang van doelbepaling	43
6.	Concluderende samenvatting	45
6.1	Antwoorden op vragen over governance	45
6.2	Samenwerking in doelbepaling	47
6.3	Doelbepaling als kern van governance in de Wmo-praktijk	49
	Literatuur	53

## 1. *Vernieuwing in gemeentelijke sturing*

### 1.1 *Inleiding*

De Wmo biedt kansen om de lokale bestuurlijke verhoudingen te vernieuwen en te verbeteren door samenwerking in beleidsvorming én uitvoering. Gemeenten kunnen met andere samenwerkingsvormen richting geven aan de oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Daarom is de Wmo te beschouwen als een wettelijk kader voor nieuwe vormen van governance. De verschillende manieren waarop gemeenten dit nieuwe samenwerken kunnen organiseren, zetten we in deze studie uiteen. Onder governance verstaan we een op samenwerking gerichte stijl van besturen. Het omvat het geheel aan pogingen om de vernieuwing in besturing in de Wmo daadwerkelijk vorm te geven.

Vanuit een politiek-bestuurlijk perspectief kan de Wmo gezien worden als een grootschalig experiment in governance. Het gaat hier om de verhoudingen tussen landelijke ambities en lokale dynamiek en tussen lokale overheden en maatschappelijke organisaties - beide in relatie tot de problemen, behoeften en vragen van de burger.

In deze studie zien we dat de bestuurlijke vernieuwing anno 2009 de kenmerken heeft van een kameleon. Een kameleon is afhankelijk van warmte van buitenaf om zijn lichaamstemperatuur te regelen en heeft daarbij het vermogen van kleur te veranderen (bijvoorbeeld als uitdrukking van warmteregulatie en van gemoedstoestand). De metafoer kameleon staat voor het totale beeld van de vernieuwende praktijk van besturen. Uit onze studie blijkt dat gemeenten geen eenduidige sturingsmodellen hanteren. De gemeentelijke praktijk van sturing kent vandaag de dag een mengeling van oude, verkokerde vormen van sturen en vernieuwende, ontkokerde vormen van sturen. Een kameleon kiest afhankelijk van de uitwendige factoren - in dit geval

de maatschappelijke vraagstukken waar Wmo-beleid een antwoord op dient te geven - voor een samenspel van de meest effectieve sturingsvormen.

Deze studie is uitgevoerd binnen het programma *Beter in Meedoen* (VWS, 2008). Dit programma richt zich op het ondersteunen van gemeenten, uitvoerende instellingen, professionals en burgers bij de innovatie van het Wmo-beleid en bij de kwaliteitsverbetering van de uitvoering. Het Verwey-Jonker Instituut voert daarbij het onderdeel Innovatie (programmaliijn 2) uit. Dat onderzoekstraject, getiteld *Iedereen Telt Mee*, bestaat uit meerdere projecten. Ieder project ontwikkelt een vernieuwende bouwsteen voor het gemeentelijke Wmo-beleid. De rode lijn in het programma van het Verwey-Jonker Instituut is governance. Governance komt in alle projecten expliciet naar voren door het uitwerken van vraagstukken rond bestuurskracht, horizontalisering en nieuwe aanpakken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de samenwerking binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, de vaardigheden van bestuurders in relatie tot de regierol en het kwaliteitsbeleid, de vaardigheden van de ambtenaren in relatie tot de uitvoerende regierol, en de sturingsmodellen in de Wmo. Het laatste onderdeel staat in deze studie centraal.

## 1.2 *Vraagstelling*

De uitkomsten van deze studie bieden handvatten voor gemeenten waarmee zij vernieuwende sturingsmodellen kunnen uitzetten in de Wmo. De twee centrale vragen van deze studie zijn:

1. Welke governancemodellen zien we in de gemeentelijke praktijk bij het ontwikkelen en uitvoeren van Wmo-beleid?
2. Welke governancemodellen zijn effectief voor het ontwikkelen van samenhangend Wmo-beleid?

Alvorens deze vragen te beantwoorden, besteden we aandacht aan drie inleidende vragen:

1. Welke nieuwe bestuurlijke verhoudingen zijn recentelijk waar te nemen?

2. Wat zijn kenmerken van governance?
3. Welke positie en rollen zijn voor gemeenten mogelijk binnen sturingsmodellen?

We kijken als eerste naar de veranderende bestuurlijke verhoudingen op lokaal niveau. Vervolgens besteden we aandacht aan de verschillende kenmerken die de literatuur aan het begrip governance zoal toedicht. Want, zo zal blijken, er is geen sprake van een algemeen gedeelde benadering. Op diverse plaatsen in Nederland zijn al nieuwe vormen van governance ontstaan. Overheden, instellingen en particuliere initiatieven zoeken naar andere verhoudingen, nieuwe grenzen tussen beleidsterreinen en nieuwe vormen van samenwerking. We kennen het verschijnsel onder termen als ontkokering en integrale beleidsvoering (RMO, 2008). Gemeenten hebben verschillende sturingsmodellen ter beschikking om effectievere samenwerking in beleid en uitvoering van de Wmo te realiseren. In de context van het Wmo-beleid verstaan wij onder een governancemodel een samenhangend ontwikkelingsplan waarin vijf elementen samenkomen:

1. de doelstelling van (een deel van) het Wmo-beleid;
2. de visie op samenwerking;
3. de hoofdlijnen van een plan van aanpak;
4. de aansturing van de samenwerking tijdens de uitvoering;
5. de besluitvorming en verantwoording over het plan van aanpak.

### *1.3 Leeswijzer*

De opzet van deze rapportage volgt de in de inleiding gestelde centrale en inleidende vragen. Eerst schetsen we de achtergronden voor het vernieuwen van lokale bestuurlijke verhoudingen in de Wmo (H.2). Daarna volgt een conceptuele uiteenzetting over governance (H.3). Vervolgens illustreren we de mogelijke posities en rollen die gemeenten ter beschikking staan (H.4). Aan de hand van voorbeelden uit de praktijk laten we zien welke nieuwe samenwerkingsvormen gemeenten momenteel al binnen de Wmo opzetten (H.5). We putten hiervoor uit onderzoek dat plaatsvindt in het kader van *Iedereen Telt Mee* - en uit ander (lopend) onderzoek dat het Verwey-Jonker Insti-

tuut uitvoert in en voor gemeenten. We doen tot slot aanbevelingen over de vraag welke sturingsmodellen bruikbaar zijn voor het ontwikkelen van een samenhangend Wmo-beleid (H.6).



## 2. *Lokaal bestuur in de netwerksamenleving*

### 2.1 *Samenwerken in de Wmo*

Deze studie heeft als uitgangspunt dat de Wmo de behoefte aan handvatten voor innovatieve sturingsmodellen heeft doen toenemen. Modellen waarmee gemeenten recht kunnen doen aan de kernboodschap van de Wmo. In de wet komen vier maatschappelijke doelen samen: het bevorderen van zelfredzaamheid, het vergroten van participatie, het stimuleren van actief burgerschap en het verbeteren van sociale samenhang. De burger staat centraal. Burgers moeten zoveel mogelijk zelfredzaam zijn en participeren, al dan niet met hulp van anderen en met de inzet van voorzieningen. Meedoen is kortweg het hoofddoel van de Wmo. De belangrijke vraag voor de komende jaren is dan ook hoe gemeenten burgers kunnen ondersteunen en hun participatie aan de samenleving kunnen vergroten.

Bij het ‘meedoen’ waar de Wmo zich op richt, maken gemeenten doorgaans onderscheid tussen enerzijds Wmo-beleid voor mensen met een beperking, en anderzijds beleid dat is gericht op het versterken van sociale samenhang (Kuperus et al., 2006; Van Houten et al., 2008). Daarnaast komen bij de Wmo beleidsonderdelen samen rondom ondersteuning en participatie, zoals het aanbod van maatschappelijke organisaties en initiatieven van burgers. Maar ook thematisch raakt de Wmo, in meer of mindere mate, een breed scala aan onderwerpen. Het gaat om begeleiding en activering, gezondheidszorg, jeugdbeleid, huisvesting, preventiebeleid, welzijnsbeleid en werkgelegenheid. Om een samenhangend Wmo-beleid te ontwikkelen en uit te voeren, waarin de onderdelen op elkaar zijn afgestemd, zijn nieuwe vormen van lokale sturing nodig.

Om een dergelijk samenhangend beleid te vormen en uit te voeren doen zich de laatste jaren nieuwe vormen van samenwerken

voor. De organisatie daarvan noemen we governance. Het gaat in de lokale praktijk niet enkel meer om topdown sturen, dat wil zeggen: vormen van government waarbij de nadruk ligt op controle en sectoraal bestuur. In het perspectief van governance is de sturing gericht op het organiseren van samenwerking tussen alle betrokken organisaties en burgers rondom een bepaald onderwerp of beleidsterrein. De noodzaak voor die samenwerking is gelegen in ontwikkelingen rond de netwerksamenleving.

## 2.2 *Netwerksamenleving*

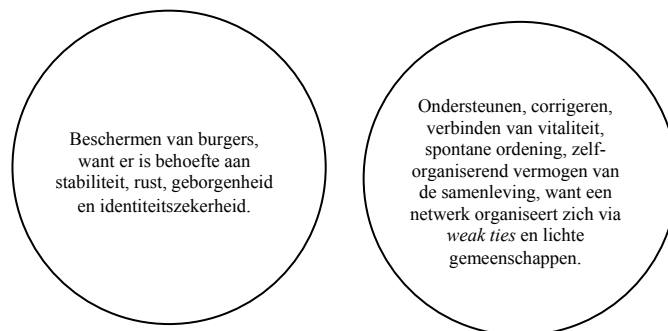
De context en tegelijkertijd de aanleiding voor het ontstaan van nieuwe bestuurlijke verhoudingen is de toegenomen complexiteit van de samenleving. Het begrip netwerksamenleving (Castells, 1996) karakteriseert onze complexe samenleving. Traditionele structuren om te participeren zijn er niet langer, en vanzelfsprekende patronen ontbreken. De samenleving is niet langer een verzameling van gemeenschappen, maar een netwerk van gemeenschappen (Fraaie 2006). Mensen maken deel uit van uiteenlopende netwerken die zich op verschillende schaalniveaus bevinden. De netwerken waar burgers deel van uitmaken organiseren zich via zwakke verbanden (*weak ties*, Granovetter, 1973) en lichte gemeenschappen (Duyvendak & Hurenkamp, 2004). Tegelijkertijd blijft de behoefte bestaan aan sterke verbanden die stabiliteit geven en rust, geborgenheid en identiteitszekerheid.

Het ontbreken van vanzelfsprekende verbanden heeft een fragmenterende en ontwrichtende werking op de samenleving, maar creëert ook nieuwe condities voor sociale orde. Burgers voelen zich onzeker over de toekomst van de samenleving. Het sturen via lokaal beleid is ingewikkelder geworden. Burgers en bestuurders vrezen wanorde. Van de overheid wordt verwacht dat ze orde schept (zie ook Duyvendak, 2008). Alleen zijn macht en gezag niet langer de uitgangspunten voor sociale orde. De nieuwe morele parameters van een netwerksamenleving zijn controle en vertrouwen (Boutellier, 2007 p.22).

De toegenomen complexiteit van de samenleving heeft geleid tot een omslag in de verhouding tussen burgers en bestuur. Fraaije (2006) vat het als volgt samen: 'De overheid was ooit de verzamelnaam van gezag over en het beschermingschild voor mensen die in een gemeenschap samenleven. [...] Het openbaar bestuur moet [tegenwoordig] én efficiënt zijn georganiseerd voor goede dienstverlening en tegelijkertijd uitdrukking zijn van de gemeenschap waarbinnen diezelfde burger een betekenisvolle plek zoekt.'

### 2.3 *Rol van de overheid in de netwerksamenleving*

De overheid speelt een doorslaggevende rol in het realiseren van sterke verbanden (Boutellier, 2007). Het hoort bij de rol van het politiek bestuur om oog te hebben voor de ordenende processen die in een netwerksamenleving besloten liggen. Daartoe beweegt zij zich tussen enerzijds het beschermen van burgers, en anderzijds het ondersteunen van vitaliteit. Het is de taak van de overheid om de spontane ordening, het zelforganiserend vermogen van de samenleving, te ondersteunen, corrigeren en verbinden. De rol van de overheid beweegt zich, naargelang het onderwerp, tussen de twee onderstaande polen:



Deze visie op de rol van de overheid in de netwerksamenleving biedt aanknopingspunten voor het beleid en de uitvoering van de Wmo. De Wmo beweegt zich namelijk ook binnen het bovenstaande continuüm

van beschermen (bijvoorbeeld prestatieveld 7 Maatschappelijke opvang) en het ondersteunen van vitaliteit (bijvoorbeeld prestatieveld 1 Bevorderen sociale samenhang).

De kern van beleidsvorming bestaat van oudsher uit drie onderdelen: probleem, doelstelling en maatregelen. Ten eerste is er een probleem of ligt er een opgave die om een oplossing vraagt. Om die oplossing te benoemen is een doelstelling nodig. Ten derde worden de maatregelen gevonden om deze doelstelling te realiseren. De traditionele manier van beleid ontwikkelen waarbij de overheid het initiatief neemt, het probleem definieert, de doelstelling vaststelt en de maatregelen uitvoert, sluit niet meer aan bij de huidige maatschappelijke dynamiek van de netwerksamenleving. De onderdelen van beleidsvorming blijven hetzelfde, maar niet de manier waarop aan deze onderdelen invulling wordt gegeven. De kern van de verandering is dat beleidsvorming meer in gezamenlijkheid plaatsvindt. Een governancebenadering ontstijgt de monopoliepositie van traditioneel government. Governance veronderstelt een visie op samenwerking met maatschappelijke organisaties, en soms met private ondernemingen, en op de participatie van burgers bij beleidsvorming en -uitvoering. De overheid moet zich kunnen verhouden tot uiteenlopende actoren. Of, in termen van de bestuurskundige Hajer (2004), de opkomst van alternatieve politiek-bestuurlijke arrangementen betekent eerder een herdefiniëring van de rol van de overheid dan een totale 'rolling-back-of-state' (p.10). Het betekent niet dat de overheid irrelevant wordt, zoals Frissen (o.a. Frissen, 2007) beargumenteerd heeft. De overheid blijft de politieke sleutelfiguur in de samenleving (Pierre & Peters, 2000). De rol van de staat neemt niet af, maar verandert. De verschuiving van politieke macht neemt volgens Pierre en Peters (2000) drie gedaanten aan:

1. van centraal naar lokaal (decentralisatie);
2. richting transnationale organisaties (bijvoorbeeld Europese Unie en WTO);
3. richting ngo's en instituties die zich op enige afstand van gekozen functionarissen bevinden.

Voor de Wmo zijn vooral de eerste en derde verschuiving relevant. Het Rijk hevelt steeds meer taken van rijksniveau over naar gemeen-

telijk niveau en de maatschappelijke organisaties staan klaar om mee te denken in beleidsontwikkeling.

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor gemeentelijke taken en de rol van de lokale overheid op uiteenlopende terreinen (Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2008). Er is gepleit voor een opleving van gemeenten. Ze zouden meer verbindingen moeten aangaan met publieke en private partijen (Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2006). De gemeenten hebben hiervoor meer beleidsruimte, bevoegdheden en middelen nodig (Commissie Gemeentewet en Grondwet, 2007). Deze laatste commissie heeft een pleidooi gehouden voor het decentraliseren van meer taken naar gemeenten. Het algemene devies is: taken en verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij de burgers neerleggen, want de gemeente is de overheid die dicht bij de burgers staat.

#### *2.4 Democratische waarde en legitimatie van beleid*

De omslag in de verhouding tussen burgers en bestuur heeft gevolgen voor de democratische waarde en legitimatie van beleid. Het Rijk heeft de gemeenten ertoe verplicht de lokale ontwikkeling van het Wmo-beleid in samenspraak met (organisaties van) burgers en betrokken maatschappelijke organisaties ter hand te nemen. Ook bij de uitvoering en verantwoording van het beleid worden deze partijen betrokken. Een goede samenwerking bij de totstandkoming van beleid kan een basis leggen voor een effectieve samenwerking in de uitvoering van dat beleid (Van Houten et al., 2008, p.24). Zij concluderen dat in vrijwel alle gemeenten maatschappelijke organisaties en burgers op enigerlei wijze betrokken zijn bij de totstandkoming, uitvoering en verantwoording van het beleid (Van Houten et al., 2008, p.28). De manieren waarop dat gebeurt, variëren van informeren, raadplegen of soms om instemming vragen.

Hieruit kunnen we afleiden dat de traditionele vertegenwoordigende democratie niet langer in alle gevallen voldoet om beleid te ontwikkelen en te legitimeren. De Wmo biedt gemeenten bij uitstek de mogelijkheid om te zoeken naar alternatieve manieren van beleidsontwikkeling, uitvoering en verantwoording. Echter, Hajer et

al. (2004, p.34) wijzen in meer algemene termen op een dreigend legitimiteitsprobleem. Dat risico bestaat wanneer allerlei via alternatieve beleidsarrangementen tot stand gekomen uitgekristalliseerde oplossingen, niet politiek bekrachtigd kunnen worden. Klijn (2005) doet een vergelijkbare constatering. Hij stelt dat een van de centrale vragen die vanuit de netwerktheorie moet worden beantwoord, is: hoe kunnen burgers bij complexe besluitvormingsprocessen worden betrokken en hoe kunnen deze besluitvormingsprocessen worden verbonden met de 'traditionele' instellingen van parlementaire democratie? In het verlengde hiervan is er een meer algemene vraag (Klijn, 2005) naar de (her)invulling van (politieke) verantwoordelijkheden. Hoe kan dat zodanig plaatsvinden dat die verantwoordelijkheden passen bij de complexe wereld van netwerken, waar middelen verdeeld zijn, waar actoren de mogelijkheid hebben om besluiten te blokkeren, en waar maatschappelijke problemen alleen kunnen worden opgelost via de betrokkenheid van een grote groep actoren?

Wat betreft de verantwoording naar burgers ligt er in ieder geval ook de kwestie van het bepalen van de democratische waarde van nieuwe beleidsarrangementen. De traditionele vertegenwoordigende democratie voldoet niet langer in alle gevallen om beleid te legitimeren. Horizontale verantwoording is bijvoorbeeld een term die hier past. Maar ook het pleidooi voor probleemgerichte politiek (WRR, 2006) sluit hierbij aan. De voorbeelden die in de WRR-verkenning staan beschreven (Meurs et al., 2007) zijn hiervan een illustratie.

## 2.5 *Samenvatting*

Om de waarde van een governancebenadering bij het ontwikkelen, uitvoeren en legitimeren van Wmo-beleid te duiden, hebben we in dit hoofdstuk de maatschappelijke context uiteen gezet. De samenleving is veranderd van een op gestructureerde gemeenschappen gebaseerde orde naar een netwerksamenleving. In die netwerksamenleving maken mensen deel uit van meerdere netwerken op verschillende niveaus. De aanleiding voor vernieuwende sturingsmodel-

len is de hierdoor ontstane veranderde verhouding tussen burgers en bestuur. Ook hebben we de eerste aanzetten gemaakt voor de rol van de lokale overheid hierin en de mogelijkheden die een governancebenadering biedt. Dit werken we concreter uit in hoofdstuk 4. Nu staan we eerst stil bij het concept governance: enige begripsverheldering is op zijn plaats.





### 3. *Kenmerken van governance*

#### 3.1 *Van government naar governance*

De term governance heeft sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw een opmars doorgemaakt en functioneert tegenwoordig als een containerbegrip.<sup>1</sup> Er is sprake van theoretische en conceptuele onduidelijkheid over de term (Van Kersbergen & Van Waarden, 2000, p.15). De groeiende populariteit van het begrip governance gaat niet gepaard met meer duidelijkheid over wat eronder verstaan kan worden (Hajer et al., 2004). Om niet bij te dragen aan deze onbepaaldheid of erger nog, deel te worden van een Babylonische spraakverwarring, zetten we hieronder op een rij welke kenmerken auteurs toekennen aan het begrip governance.

Governance heeft betrekking op een groeiende verwevenheid van overheid en samenleving in een geheel van formele en informele beleidspraktijken (Hajer et al., 2004, p.33). We zien een nieuwe diversiteit aan patronen van interactie tussen overheid, markt en samenleving. Besluitvorming kenmerkt zich in toenemende mate door horizontaal overleg tussen een verscheidenheid aan publieke en private actoren. Dit in contrast met het begrip government, met als kenmerk meer hiërarchische besluitvormingsprocedures.

De WRR (2006) herkent, maar nuanceert ook de constatering van Hajer. De WRR stelt namelijk dat de visie die momenteel dominant is in het denken over politiek, de 'verticale traditie' is, met andere woorden: government. Hierin staat het nemen van legitieme beslissingen centraal en hakken politici de knopen door. Een tweede

---

<sup>1</sup> Het aantal treffers dat de zoekmachine Google geeft bij het zoeken op de term governance in pdf-files is 11,1 miljoen. Google Scholar geeft 1,7 miljoen treffers (dd. 29/08/08).

stijl van denken typeert de WRR als de ‘horizontale traditie’. Deze stijl heeft verwantschap met de kenmerken die aan governance toegedicht worden. Bij de ‘horizontale traditie’ staat het in redelijkheid besturen centraal. De politicus ontwikkelt nieuwe vormen van collectief handelen waarin uiteenlopende inzichten worden verzoend. De politiek in Nederland is een ‘gemengd bedrijf’, constateert de WRR (2006), want elementen uit beide tradities spelen een rol in het feitelijke politieke handelen.

Om het ongenoegen over de kwaliteit van het beleid en het bestuur weg te nemen, zoekt de overheid het vaak nog in het versterken van de ‘verticale traditie’: meer toezicht, nieuwe procedures, een zoveel mogelijk integrale aanpak. Deze zullen niet altijd soelaas bieden, aldus de WRR. ‘Normatieve vragen en inhoudelijke afwegingen verdwijnen naar de achtergrond ten gunste van een benadering die de transparantie van het proces, het correct volgen van de procedures en het meten en controleren van het resultaat centraal stellen’ (p.2). De WRR (2006) pleit voor het centraal stellen van de inhoudelijke en normatieve oriëntatie op problemen. Het is een pleidooi voor een probleemgerichte politiek. Daarvoor is een aanvullend repertoire op ‘traditionele’ politiek en beleidvorming gewenst. De WRR stelt dat voorbeelden van een meer inhoudelijke en probleemgerichte manier van politiek bedrijven al volop beschikbaar zijn, maar dat het anders inrichten van de besluitvorming vaak een moeizaam proces is (zie Meurs et al., 2007).

Dat in het feitelijk politieke handelen sprake is van een ‘gemengd bedrijf’ veronderstelt dat de (lokale) overheid zich in de dagelijkse praktijk zal bedienen van uiteenlopende sturingsvormen. Daarbij zal ze ook uiteenlopende rollen vervullen. In hoofdstuk 4 zetten we mogelijke ideaaltypische rollen uiteen.

### 3.2 *Netwerken*

In de literatuur over governance is er één type netwerk dat veelvuldig voorkomt. Veel mensen gebruiken het begrip governance in één adem met de term beleidsnetwerken. Deze term kent in feite hetzelfde lot

als governance, want de begripsvorming hierover is evenmin eenduidig. Binnen de Europese literatuur worden beleidsnetwerken gezien als dé hedendaagse vorm van governance (Hajer et al., 2004, p.12). Beleidsnetwerken benadrukken enerzijds de informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen, en anderzijds de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid, aldus Hajer et al. (2004, p.15). Ze bestaan uit een verscheidenheid van actoren in een bepaalde beleidsector. Pierre en Peters (2000) omschrijven de relatie tussen netwerken en de overheid als wederzijds afhankelijk.

In de uiteenlopende benaderingen van beleidsnetwerken kan volgens Hajer et al. (2004, p.16-17) een onderscheid gemaakt worden tussen een beleidsnetwerk als analytisch model en een beleidsnetwerk als sturingsmodel. Het *analytische model* richt zich op theoretisch en empirisch te onderscheiden kenmerken. Bijvoorbeeld de betrokken actoren, het type relaties tussen de actoren, en hoe actoren hulpbronnen en machtsfactoren aanwenden. Het *sturingsmodel* is meer normatief en voorschrijvend van aard. Deze benadering richt zich op de vraag hoe er sturing aan beleidsnetwerken kan worden gegeven, met als doel het oplossen van politieke en maatschappelijke problemen. Het beleidsnetwerk wordt in dat geval gezien als een sturingsmodel voor het oplossen van politieke en maatschappelijke problemen. De overheid dient daarbij coalities aan te gaan met verschillende publieke en private actoren. De doelmatigheid van deze netwerken is gebaat bij het streven naar consensus, het creëren van continuïteit en het managen van netwerken. Overheden zijn beperkt in staat om sturing te geven aan beleidsnetwerken, aldus Hajer (2004).

### 3.3 *Onderzoek naar netwerken*

In zowel het onderzoek als de theorievorming op het terrein van netwerken treffen we drie typen netwerken aan: beleidsnetwerken, netwerken voor dienstverlening en beleidsuitvoering, en governance-netwerken (Klijn, 2005). In onderstaande tabel geven we deze ordening enigszins bewerkt weer.

Tabel 1: Netwerktypen en hun kenmerken in empirisch onderzoek

	Netwerken voor beleidsontwikkeling	Netwerken voor dienstverlening en beleidsuitvoering	Governance-netwerken
<b>Gerichtheid</b>	Politieke vraag (macht)	Uitvoering (effectiviteit)	Proces (gemeenschapsvorming)
<b>Belangrijkste onderzoeksvelden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Besluitvorming en de effecten daarvan</li> <li>-Geslotenheid en machtsrelaties</li> <li>-Issue en agendavorming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Inter-organisatorische coördinatie</li> <li>-Effectieve beleidsuitvoering/dienstverlening</li> <li>-Integratie van beleid en diensten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Oplossen maatschappelijke problemen</li> <li>-Management van horizontale governance-relaties</li> <li>-Verbinden van bestuursnetwerken met traditionele instellingen</li> <li>-Proces van governance en waarde conflicten</li> </ul>
<b>Belangrijkste onderzoeksvragen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Welke actoren zijn bij de besluitvorming betrokken?</li> <li>-Wat zijn de machtsrelaties en welke effecten hebben ze op de besluitvorming?</li> <li>-Wat zijn dominante beleidsissues en hoe komen ze op de agenda?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Hoe kunnen complexe geïntegreerde diensten worden gecoördineerd?</li> <li>-Welke mechanismen zijn doelmatig en efficiënt (aanbestedingen, samenwerkingsverbanden etc.)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Hoe kunnen governance-netwerken worden gemanaged?</li> <li>-Hoe kunnen governance-netwerken worden opgezet en met traditionele instellingen worden verbonden?</li> <li>-Hoe kan inhoudelijke variëteit verbeteren en hoe kunnen verschillende waardeoordelen worden gecombineerd</li> </ul>

Bewerkt naar Klijn, 2005, p.35

Het onderzoek in de traditie van netwerken richt zich vooral op de complexiteit van besluitvorming en de mogelijkheden om aanvaardbare oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken te realiseren (Klijn, 2005 p.39-40). Klijn concludeert dat recente onderzoeken de nadruk leggen op het belang van governance-netwerken om complexe maatschappelijke problemen op te lossen. Maar dat kan volgens hem alleen met succes geschieden als er veel aandacht wordt besteed aan het management van deze netwerken. Samenwerking moet worden aangestuurd en begeleid. Netwerkmanagement onderscheidt zich van traditionele managementtaken.

### 3.4 *Management van netwerken*

Het kiezen van een vernieuwende governancebenadering van besturen heeft gevolgen voor het managen van nieuwe samenwerkingsvormen. In de meeste literatuur wordt aangenomen dat het zonder netwerkmanagement onmogelijk is om aansprekende resultaten te boeken. We werken het management van netwerken verder uit bij de praktijkvoorbeelden in hoofdstuk 5, maar hier volgt alvast kort een typering van een netwerkmanager.

Kenmerken van de rol van een netwerkmanager zijn (Klijn, 2005 p.43):

- Macht en gezag: zijn wereld kenmerkt zich door een verdeelde gezagstructuur, waarbinnen hij gecoördineerde activiteiten moet bewerkstelligen.
- Doelbepaling: omdat de betrokkenen in eerste instantie geen uniforme doelen nastreven, krijgen activiteiten in eerste instantie geen sturing vanuit gelijke, duidelijke doelen. Ze ontstaan vaak in de loop van het samenwerkingsproces. Besluitvormings- en samenwerkingsprocessen zijn veel meer doelzoekend dan doelstellend van aard. De doelstelling heeft uiteindelijk vaak het karakter van een *package deal* (voor iedereen zit er een interessant element in). Op basis van ervaringen met een sturingsprogramma als Communities that Care willen we *het belang van een gemeenschappelijke probleemdefinitie* toevoegen. Het is essentieel dat het netwerkmanagement ruim aandacht geeft aan consensusvorming over de analyse van het probleem en de daarmee samenhangende doelstelling van het netwerk.
- Rol van het management: de managementrol verschilt sterk van die van de traditionele manager als systeemcontroleur. De netwerkmanager vervult meer de rol van mediator, facilitator of procesmanager.
- Managementactiviteiten: traditionele managementtaken omvatten plannen, organiseren en leidinggeven. Deze vertonen weinig overeenkomsten met netwerkmanagement. De activiteiten zijn meer gericht op het samenbrengen van verschillende actoren, het aanpassen van en tegemoetkomen aan doelen en percepties en

het creëren van organisatorische arrangementen om interacties te bestendigen en te bevorderen.

- Aan deze vier kenmerken kunnen we een vijfde toevoegen, namelijk *inspirerend leiderschap*. De netwerkmanager moet anderen kunnen inspireren om gezamenlijke resultaten te boeken.

### 3.5 *Samenvatting*

De onderzoeken over governance hebben in de meeste gevallen betrekking op het ‘wat’ van governance. Er komen veelvuldig definitiekwesties aan de orde, de ontstaansgeschiedenis van de term, de verschillende typen governance en beschouwingen over hoe de term gebruikt wordt. We hebben ook gezien dat er vrij weinig bekend is over het ‘hoe’ van governance. Hooguit is duidelijk dat er nieuwe samenwerkingsarrangementen ontstaan en een andere rol is weggelegd voor de (lokale) overheid. Maar een systematische analyse van de handelingsmogelijkheden die lokale overheden nu ter beschikking staan om aan een governancebenadering inhoud te geven, ontbreekt. Wij omschrijven governance als een op samenwerking gerichte stijl van besturen. In het volgende hoofdstuk doen we een aanzet tot vernieuwende governancemodellen voor het Wmo-beleid.

## 4. *Governancemodellen*

### 4.1 *Inleiding*

We zijn op zoek naar voor gemeenten bruikbare governancemodellen voor het ontwikkelen van samenhangend Wmo-beleid. Binnen de governancebenadering zijn verschillende rollen voor gemeentelijke sturing mogelijk. Om een aantal ideaaltypische rollen te beschrijven, grijpen we in eerste instantie terug op twee elementen die onderdeel zijn van een sturingsmodel,<sup>2</sup> namelijk de doelstelling van (een deel van) het Wmo-beleid en de visie op samenwerking tussen gemeenten, publieke en private partijen en (organisaties van) burgers. We werken deze punten eerst uit aan de hand van drie scenario's die de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2006) schetst.

### 4.2 *Drie scenario's*

De doelstelling van (een deel van) het Wmo-beleid heeft invloed op de sturingsmodellen die gemeenten hanteren. De RMO constateert dat gemeenten bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid beperkt aandacht hebben voor het formuleren van heldere doelstellingen. De nadruk ligt sterk op operationele kwesties die het gevolg zijn van door het Rijk opgelegde eisen en daaraan verbonden termijnen (Mootz & Verhagen, 2006). Om de discussie over de inhoud van de Wmo te stimuleren, heeft de RMO drie scenario's ontwikkeld. Deze scenario's zijn een hulpmiddel voor gemeenten en aanbieders van wonen, zorg

---

<sup>2</sup> In hoofdstuk 1 hebben we vijf elementen van een sturingsmodel onderscheiden: (1) de doelstelling van (een deel van) het Wmo-beleid, (2) de visie op samenwerking, (3) de hoofdlijnen van een plan van aanpak, (4) de aansturing van de samenwerking, (5) besluitvorming en verantwoording over het plan van aanpak.

en welzijn om een eigen visie te vormen op de mogelijkheden van de Wmo om de participatie van alle burgers mogelijk te maken (RMO, 2006, p.105). In elk van de scenario's ligt het zwaartepunt bij één van drie instituties die bij de vormgeving van de Wmo centraal staan: de gemeente, het individu en de lokale organisaties (van burgers) en hun verbanden (RMO, 2006, p.9). De scenario's zijn ideaaltypische toekomstbeelden van gemeentelijk Wmo-beleid. We karakteriseren de drie scenario's beknopt. Daarbij herkennen we het in hoofdstuk 2 gekenschetste continuüm van aan de ene kant het beschermen van burgers, en aan de andere kant het ondersteunen van vitaliteit.

**Scenario A**                      ***De gemeente aan het roer***

De samenleving gedijt het beste bij een krachtige gemeente. De nadruk ligt op de ondersteuning van (zeer) kwetsbare burgers. Dit scenario bevindt zich op het continuüm aan de kant van beschermen. De gemeente ontwikkelt beleid op voorheen gescheiden domeinen. Door deze met elkaar te verbinden, verlaagt zij voor burgers de drempels die hen belemmeren volwaardig aan de maatschappij deel te nemen.

**Scenario B**                      ***Stuurman van je eigen leven***

Het individu is het uitgangspunt. De gemeente tracht de nodige voorwaarden te scheppen om dit te realiseren. Het ondersteunen van initiatieven van burgers, en dus het bevorderen van vitaliteit, is in dit scenario de invalshoek. Individuen zijn zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wmo. De nadruk ligt op de toegang tot zelfgekozen arrangementen. Een centraal thema hierbij is de het vergroten van competenties voor zelfregie. De gemeente investeert daartoe in een participatiebudget. De Wmo-loketten zijn tegelijkertijd zelfregiecentra. Ervaringsdeskundigen spelen een centrale rol in deze centra.

**Scenario C**                      ***De burger en zijn verbanden***

De burger en het particulier initiatief staan centraal. Wel stelt de gemeente een ondergrens van collectieve voorzieningen vast. Boven deze ondergrens drijft dit scenario op onderlinge steun van burgers aan elkaar. Een gemeente beweegt zich in dit scenario tussen beschermen en het bevorderen van vitaliteit in, maar legt wel de nadruk bij de eigen verantwoordelijkheid. Het initiatief ligt bij



(groepen) burgers. De gemeente kan randvoorwaarden treffen die burgers daartoe kunnen verleiden. Bijvoorbeeld door het creëren van ontmoetingsruimtes. De gemeente zet zich in om overlast en verloedering te bestrijden en stelt wijkbudgetten ter beschikking aan burgers. Onderling vertrouwen van burgers wordt gestimuleerd. De gemeente redeneert niet in eerste instantie vanuit de beperkingen en problemen, maar vanuit de kracht en mogelijkheden van burgers. Het succes van dit scenario is afhankelijk van de aanwezigheid van nieuwe professionals. De burger is niet langer object, maar is coproducent van maatschappelijke ondersteuning.

### 4.3 *Visie op samenwerking: sturing in drie netwerktypen*

De drie scenario's bieden een goede invalshoek voor het nadenken over de doelstelling van (een deel van) het Wmo-beleid. Maar het is vaak zo met scenario's dat door de gerichtheid op het einddoel de stappen die daartoe gezet moeten worden, ontbreken. Voor de visie op samenwerking en de sturingsrol van de lokale overheid bieden de scenario's minder aanknopingspunten. Dit vinden we wel bij de netwerktypen die we in hoofdstuk drie hebben onderscheiden: de netwerken voor beleidsontwikkeling, de netwerken voor dienstverlening en beleidsuitvoering, en de governancenetwerken. Aan de hand hiervan kunnen we verkennen welke handelingsmogelijkheden voor de overheid (in theorie) mogelijk zijn.

Bij de eerste benadering, de netwerken voor beleidvorming, speelt de sturing zich af binnen de gemeentelijke structuur. We herkennen hierin het eerste scenario van de RMO. Het sturen van de gemeente is gericht op het ontwikkelen van integraal beleid. De sturing in de tweede benadering, netwerken voor dienstverlening en beleidsuitvoering, is te vergelijken met de ketenbenadering die recentelijk aan populariteit heeft gewonnen. Veel beleidsmakers denken in deze termen over netwerken en geven er op deze manier vorm aan. De derde benadering, governancenetwerken, is niet nieuw, maar wel het meest complex en ongrijpbaar. Governancenetwerken streven ernaar om 'waarden te verbinden' vanuit een gemeenschap-

pelijke probleemvinding, en om gezamenlijk maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Het gaat om het realiseren van een gedeelde visie. De deelbelangen van de diverse partijen hoeven niet altijd overeen te komen (Klijn, 2005).

#### 4.4 *Mogelijke rollen van de lokale overheid*

De rol van de lokale overheid vormt een belangrijk element in een sturingsmodel. Zoals we al zagen, vloeit die rol niet automatisch voort uit de doelstelling van (een deel van) het Wmo-beleid en uit de visie op samenwerking. We verkennen hieronder een handzaam onderscheid tussen vier rolopvattingen van de overheid van H.E. Wielinga (1994): de overheid als regelaar, als regisseur, als onderhandelaar en als bemiddelaar. Een korte omschrijving van die rollen luidt:

*Regelaar*: een sterk sturende overheid met een ambtenarenapparaat dat vertrouwt op de eigen deskundigheid bij het uitwerken van oplossingen. Legitimatie is de verantwoordelijkheid voor de samenleving als geheel, haar in handen gegeven door de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging.

*Regisseur*: een overheid die haar eigen doelen en oplossingsrichtingen vastlegt en vervolgens het particulier initiatief aanstuurt op het leveren van diensten en het aandragen van oplossingen. De overheid kent de maatschappelijke behoeften en rekent het particulier initiatief af op zijn bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen.

*Onderhandelaar*: een overheid die streeft naar een win-winsituatie. Zowel de overheid als maatschappelijke groeperingen (particulier initiatief: profit en non-profit) signaleren problemen en kansen. De overheid stelt prioriteiten vast als bewaker van het algemeen belang en daagt andere partijen uit om hetzelfde te doen voor hun deelbelangen. Het beleid komt nu tot stand in interactie tussen actoren. De uitkomsten van het beleid zijn niet van tevoren vast te stellen. Men stelt wel doelen, maar die zullen tijdens het proces verschuiven.

*Bemiddelaar*: het gaat er de overheid in deze rolopvatting slechts om dat er een oplossing komt, en niet wat die oplossing precies inhoudt. De nadruk ligt in deze rolopvatting op de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties bij het oplossen van problemen en het bewerken van synergie. De overheid moet vooral verbindingen leggen tussen partijen die daartoe vanwege beperkingen zelf niet in staat zijn. Zij moet eveneens blokkades (bijvoorbeeld machtsverschillen) opsporen die actoren belemmeren om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

#### 4.5 *Vijf governancemodellen*

Onze omschrijving van een governancemodel is eenvoudig: een op samenwerking gerichte stijl van besturen. Bij de ingrediënten voor het organiseren van de onderstaande governancemodellen maken we voor de doelstelling van (delen van) het Wmo-beleid als eerste gebruik van de drie scenario's van de RMO. Maar voor de visie op samenwerking en wie de kennisbron vormt van het Wmo-beleid, geven de scenario's te weinig houvast. Met kennisbron bedoelen we de herkomst van de kennis waar het beleid op voortbouwt. Voor die punten gebruiken we de netwerktypen die we in hoofdstuk drie hebben onderscheiden: de netwerken voor beleidsontwikkeling, de netwerken voor dienstverlening en beleidsuitvoering, en de governancenetwerken. Verder gebruiken we de verkenning van mogelijke sturingsrollen van de lokale overheid, en de mate waarin burgers betrokken zijn bij beleidsontwikkeling en uitvoering. Om de verschillen in de mate van burgerparticipatie te duiden, maken we gebruik van de participatieladder van beleidsbeïnvloeding (Arnstein, 1969). Die ladder bestaat uit treden waarbij de beïnvloeding steeds substantiëler wordt. De treden zijn: informeren, raadplegen, adviseren, coproductie (van plannen), meebeslissen, en zelfbestuur.

Uit de bovenstaande combinatie van ingrediënten hebben we vijf governancemodellen samengesteld. Die samenstelling is gebeurd op basis van de kern van een governancemodel, te weten de manier van samenwerken met verschillende actoren. Het zijn de volgende vijf

modellen: integrale beleidssturing, ketensturing, vraagsturing, frontlijnsturing en expertsturing. Hier volgt een korte omschrijving.

### **1. *Integrale beleidsturing***

Dit sturingsmodel betreft vooral de samenwerking tussen ambtenaren van verschillende afdelingen binnen een gemeente. Het model is verbonden met het RMO-scenario 'De gemeente is verantwoordelijk', want de gemeente draagt alleen de verantwoordelijkheid voor het Wmo-beleid. De rol van de overheid is die van regelaar, gericht op het bewerkstellingen van ontkokering binnen de gemeentelijke afdelingen en op het vormen van beleidsnetwerken tussen gemeentelijke diensten. De kennis die gebruikt wordt ligt bij ambtenaren en vooral bij het samenbrengen van de (verkokerde) kennis van ambtenaren. De meerwaarde van dit sturingsmodel zit in de toegenomen samenhang in de beleidsontwikkeling en in transparantie voor de burgers. De betrokkenheid van burgers verloopt via geïnstitutionaliseerde adviesorganen als de Wmo-raad en heeft vooral het karakter van adviseren.

### **2. *Ketensturing***

Bij ketensturing gaat het om netwerken voor dienstverlening en beleidsuitvoering. Hierin werken vooral professionals van verschillende maatschappelijke organisaties samen. Hun doel: het realiseren van een keten aan voorzieningen op een bepaald zorg- of ondersteuningsgebied. In dit model is (deels) ook het scenario 'De gemeente is verantwoordelijk' van toepassing. De gemeente stuurt immers de keten van dienstverlenende organisaties aan. De rol van regisseur van de lokale overheid is gericht op het onderling verbinden van de partners in de uitvoering. De kennis van de professionals van de uitvoerende instellingen is de basis van het beleid. De meerwaarde van dit model is dat er stroomlijning op een bepaald (deel)terrein ontstaat. Dit komt de effectiviteit van het beleid ten goede. De burgers zijn via de inspraakorganen van de verschillende organisaties bij de ketensturing betrokken. De inhoud van de betrokkenheid van burgers bestaat meestal uit raadplegen.

### **3. *Vraagsturing***

De behoeften en vragen van burgers zijn de middelpuntvliedende

kracht bij vraagsturing. Door en met burgers, bijvoorbeeld met een afdeling van een gemeente of met een of meerdere maatschappelijke organisaties, zijn er samenwerkingsverbanden rond bepaalde onderwerpen. Dit sturingsmodel is een duidelijk voorbeeld van het scenario 'Stuurman van je eigen leven'. De lokale overheid heeft hierbij de rol van bemiddelaar, want het gaat om het uitwisselen van kennis en informatie tussen partijen die zelf niet in staat zijn deze informatie uitwisselen. De overheid moet ook de blokkades opsporen die burgers hebben om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. De opbouw van het beleid begint bij de ervaringskennis van burgers in het dagelijks leven. De meerwaarde van dit sturingsmodel is dat het leven van burgers centraal staat en dat zij zelf voorzieningen naar hun eigen maat kunnen aansturen. Bij pure vraagsturing is er wat betreft de betrokkenheid van burgers sprake van zelfbestuur.

#### **4. Frontlijnsturing**

Frontlijnsturing is een sturingsmodel waar professionals en burgers in een netwerk samenwerken op het gebied van beleid ontwikkelen en beleid uitvoeren. We hebben hier te maken met het scenario 'De burger en zijn netwerk'. De rol van de lokale overheid is onderhandelaar, want zowel burgers als professionals signaleren problemen en kansen. Als bewaker van het algemeen belang stelt de overheid wel prioriteiten en daagt andere partijen uit om hetzelfde te doen voor hun deelbelangen. Het beleid komt in interactie tussen de verschillende actoren tot stand. Het beleid bouwt op meerder kennisbronnen, want de professionals en de burgers brengen hun kennis binnen het proces van beleidsvoering in. De meerwaarde van dit sturingsmodel is het benutten van de kracht van betrokken partijen, en de mobilisatie van hulpbronnen. Burgers hebben hier de inbreng van meebeslissen.

#### **5. Expertsturing**

In expertsturing is er sprake van publiek-private verhoudingen vanuit het scenario 'De gemeente is verantwoordelijk', maar de lokale overheid delegeert de verantwoordelijkheid van het beleid naar de experts van 'grote' marktpartijen, zoals woningbouwcorporaties en zorgaanbieders. Het gaat om samenwerken tussen de gemeente en maatschappelijke of private partijen rond een specifiek vraagstuk. Dit

governancemodel drijft op ‘wie betaalt, bepaalt’. De lokale overheid heeft de rol van regelaar. De kennis van de experts van marktpartijen en soms ook bij de experts van maatschappelijke organisaties is de centrale factor bij beleidsontwikkeling. Deze specialistische kennis is ook de meerwaarde van deze sturingsvorm. Een groot nadeel is dat burgers opnieuw als object van beleidsontwikkeling fungeren, en hooguit geïnformeerd worden over de voorgenomen beleidsplannen.

Overzicht van de vijf governance modellen:

Sturingsmodellen	Scenario	Rol van de overheid	Kennisbron	Mate van burgerparticipatie
Integrale beleidssturing	A. De gemeente is verantwoordelijk	Regelaar	Ambtenaren	Adviseren
Ketensturing	A. De gemeente is verantwoordelijkheid	Regisseur	Professionals	Raadplegen
Vraagsturing	B. Stuurman van je eigen leven	Bemiddelaar	Burgers	Zelfbestuur
Frontlijnsturing	C. De burger en zijn verbanden	Onderhandelaar	Burgers en professionals	Coproductie/ Meebeslissen
Expertsturing	A. De gemeente legt verantwoordelijkheid bij experts	Regelaar	Experts van ‘marktpartijen’	Informereren

De bovenstaande governance modellen zijn ideaaltypisch. Om een samenhangend Wmo-beleid op de negen prestatievelden te ontwikkelen en uit te voeren zal een combinatie van de genoemde modellen nodig zijn. Elke gemeente zal de keuzes voor sturingsmodellen relateren aan de gemeentelijke context (bestuurlijk, grootte, mate van stedelijkheid) en de specifieke opgaven waar de betreffende gemeente voor staat. Maar een afwegingskader op basis waarvan een gemeente op onderdelen van de Wmo kan bepalen welk sturingsmodel, type netwerk en rolopvatting het meest geschikt is, zou daarbij verhelderend kunnen zijn. Voordat we daarmee verder gaan, kijken we eerst of we deze ideaaltypische sturingsmodellen terugzien in de praktijk van het lokale bestuur.

## 5. *Voorbeelden van governance in de Wmo*

### 5.1 *De selectie van voorbeelden*

In dit hoofdstuk laten we vijf voorbeelden zien van governance in Wmo-beleid. Het zijn voorbeelden van sturingsmodellen die gemeenten in de praktijk hanteren. Deze voorbeelden zijn niet uitputtend, want ze zijn geselecteerd uit onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut momenteel uitvoert. Het zijn echter wel voorbeelden uit de actuele vernieuwende praktijk van het Wmo-beleid. Bij de selectie van deze voorbeelden hebben we de volgende criteria gebruikt:

1. Het voorbeeld moet inzicht geven in samenwerkingsvormen binnen de Wmo en in de rol van een gemeente.
2. De redenen voor en de visie op samenwerking dienen traceerbaar te zijn.
3. De sturingsvorm moet zijn uitgewerkt in een plan van aanpak.
4. Aanwijsbaar moet zijn hoe de aansturing van de samenwerking tijdens de uitvoering van het plan van aanpak plaatsvindt.

Het gaat bij de vijf voorbeelden achtereenvolgens om een buurtproject op een plein in Kralingen, een instrument voor participatiebevordering, een samenwerkingsproject rond armoedebestrijding, een aanpak voor preventief jeugdbeleid, en een voorbeeld van dagbesteding en activering van dak- en thuislozen. Bij de voorbeelden besteden we aandacht aan het doel van het beleid, aan de aanpak van de samenwerking en aan de uitvoering. Iedere beschrijving sluiten we af met tussentijdse conclusies over het gehanteerde governance-model.

## 5.2 *Pleinaanpak Vredenoord in Kralingen te Rotterdam*

### **Doel**

Volgens de wijkvisie van de deelgemeente kan het veiligheidsklimaat op en rondom het Vredenoordplein een positieve impuls gebruiken - net als de perspectieven voor de opgroeiende jeugd. Er moet wat gebeuren op het plein. Mensen laten merken dat ze zich er niet veilig voelen. Niemand organiseert er activiteiten. En meisjes uit de buurt zijn nooit alleen op het plein. De omgeving voelt niet prettig aan. Op initiatief van welzijnsorganisatie Thuis op Straat is het plan ontstaan om verbeteringen op het plein te realiseren door de inzet van een multidisciplinair team. De deelgemeente was te spreken over dit idee en heeft geld ter beschikking gesteld. De initiatiefneemster spreekt van een vorm van resultaatsturing: 'Je krijgt geld, maakt afspraken over de manier waarop je dat geld gaat uitgeven en je wordt afgerekend op resultaten.'

Het resultaat dat het team wil bereiken, is dat er straks kinderen spelen, moeders op bankjes zitten toe te kijken en met elkaar praten. Als buurtbewoner kun je gezellig over het plein wandelen, zonder over je schouder te hoeven kijken. Je hebt er een veilig gevoel. Er zijn aansprekende activiteiten. Iedereen op en rond het plein kent elkaar beter. Men respecteert elkaar. Er gelden waarden en normen en er zijn pleinregels opgesteld.

### **Aanpak samenwerking**

In dit voorbeeld nemen uitvoerende professionals het initiatief tot samenwerking en zij sturen de deelgemeente aan. Het samenspel tussen professionals en bewoners is leidend. Vanuit deze contacten ontstaat de kennis die nodig is om een succesvolle aanpak te bedenken. In de uitvoering van het beleid zijn alle partijen met elkaar verbonden. Elke partner neemt op zijn specifieke terrein de verantwoordelijkheid en een ieder stemt de activiteiten op elkaar af. In het plan 'Werken aan resultaat in Vredenoord' is alles uitgewerkt in concrete targets. Er staat onder andere in: 'Sport en Recreatie en Thuis op Straat organiseren zes keer per week activiteiten op het Vredenoordplein; per maand nemen 800 kinderen en tieners deel aan deze activiteiten, waarvan 350 meisjes; met ingang van januari is er een representatief buurtverbeterteam met minimaal 15 deelnemers,



dit team komt uiterlijk september 2009 met een plan om het plein opnieuw in te richten; de uitvoering van dat plan start in de eerste helft van 2010'. In het plan zijn ook meetbare resultaten opgenomen over bijvoorbeeld schoolverzuim, de veiligheidsindex, het aantal bewoners dat wil verhuizen en het aantal bewoners dat tevreden is met de buurt. Verantwoording wordt tweejaarlijks afgelegd aan de deelgemeente, tussentijds en via een jaarlijkse eindrapportage.

De deelgemeente geeft sturing op hoofdlijnen en de instellingen voeren de activiteiten uit die leiden tot de gezamenlijk gestelde resultaten. Wel is er ruimte om in te spelen op actuele ontwikkelingen.

#### **De uitvoering**

De aanpak voor het plein is in 2007 voorbereid en in de zomer van 2008 is het uitvoeringsteam Vredenoord begonnen. Het team bestaat uit vertegenwoordigers van het opbouwwerk, het jongerenwerk, Sport en Recreatie en Thuis op Straat. Iedereen brengt zijn kennis in om te benutten bij de aanpak van de problematiek op het plein. De wijkregisseur van de deelgemeente stuurt het team aan. De betrokken organisaties hebben afgesproken intensief samen te werken. Ze zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van resultaten op en rondom het plein. Hierdoor worden burgers - jong en oud - beter bereikt.

#### **Een voorbeeld van frontlijnsturing**

In dit voorbeeld is er vooral sprake van frontlijnsturing. De uitvoerende professionals nemen het initiatief tot samenwerking en sturen in eerste instantie de deelgemeente aan. Het samenspel tussen professionals en bewoners is leidend voor de uitvoering. Vanuit deze contacten ontstaat de kennis die nodig is om een succesvolle aanpak te ontwikkelen en uit te voeren.

### **5.3 *Een Persoonsgebonden Budget voor Welzijn in Almelo***

#### **Doel**

De gemeente Almelo is de initiatiefnemer van het Persoonsgebonden budget (verder: PGB) Welzijn en regelt voor het project de facili-

tering en de organisatie. In het jaar 2004 begon de gemeente met een pilot PGB Welzijn. De pilot is inmiddels omgezet in een reguliere voorziening. Het doel is het bevorderen van de participatie van chronisch zieken. Het instrument is ingezet om stressfactoren van chronisch zieke burgers te verminderen door zinvolle en afwisselende vrijetijdsbesteding. Uitgangspunt van het beleid is dat het ontbreken hiervan mensen letterlijk nog zieker maakt dan ze al zijn. Hierdoor doen ze steeds vaker een beroep op de gezondheidszorg, terwijl de inzet van welzijnszorg effectiever zou zijn. Chronisch zieken krijgen via het PGB Welzijn een persoonlijke subsidie van maximaal 450 euro voor vrijetijdsbesteding en voor sociaal contact. De uitkering is in principe eenmalig en aanvullend op bestaande regelingen. Samengevat is het doel om non-participatie en eenzaamheid te compenseren door het mogelijk maken van een zinvolle vrijetijdsbesteding op maat en naar eigen keuze.

#### **Aanpak samenwerking**

De gemeente heeft een projectleider (twee dagen per week) en een projectmedewerker aangesteld voor de uitvoering van het project. De aanvragen voor een PGB Welzijn komen via intermediairen rechtstreeks bij deze personen terecht. De ambtenaren regelen vervolgens de aanvraag, bijvoorbeeld dat er een consulent op gesprek gaat, er een subsidiebeschikking komt et cetera. De gemeente regelt en organiseert de uitvoering door personen en instellingen aan elkaar te verbinden. De gemeente is ook de bewaker en de controleur van het beleid, en checkt de bestedingen steekproefsgewijs. De meewerkenden van organisaties zoals ouderenadviseurs en verzorgenden werken aan de uitvoering, bijvoorbeeld het begeleiden van de doelgroep, of het informeren en adviseren van mensen over de mogelijkheden van het PGB Welzijn.

De opzet van het PGB Welzijn lijkt eenvoudig, maar de toepassing van het instrument is de sleutel van het beleid, vooral het selecteren van chronisch zieken die hiervoor in aanmerking komen. Het in contact komen met eenzame mensen is geen eenvoudige opgave. Hiervoor werkt de gemeente Almelo samen met diverse partners in het veld zoals MEE Twente en welzijnsorganisaties. De samenwerking in de uitvoering is organisatorisch geregeld door het instellen van een

stuurgroep. Hieraan nemen deel: MEE Twente, Scoop Welzijn, InteraktContour (intramuraal welzijnsvoorziening, dagbesteding), Steunpunt Informele Zorg Almelo, Menzis Zorgkantoor Twente, Klankbordgroep Gehandicapten Almelo, Cosbo Almelo, Zorgbelang Overijssel, VDO Hogeschool Arnhem-Nijmegen, Gemeente (afdelingen Samenleving en Publiekszaken/Zorgloket). De taken van de stuurgroep zijn de aansturing van het PGB Welzijn op hoofdlijnen: procesgang, tijdspad, kwaliteitsbewaking van het project, het geven van adviezen over mogelijke uitbreiding van de doelgroep, aanpassing criteria voor PGB welzijn, bewaking financiën, advisering over de pr. De stuurgroep geeft niet alleen sturing, maar zorgt er ook voor dat er draagvlak voor het project ontstaat.

#### **De uitvoering**

Intermediairs (als nazorgverpleegkundigen van het ziekenhuis en thuiszorg) melden mensen aan bij de gemeente. Consulents van MEE Twente en de ouderenadviseurs gaan vervolgens bij deze personen op huisbezoek. Zij nemen aan de hand van een vragenlijst (te vinden op [www.geluksbudget.nl](http://www.geluksbudget.nl)) diverse leefgebieden door zoals financiën, zorg, mobiliteit en huisvesting. Zo nodig helpen de consulents met regelingen en het aanvragen van voorzieningen. Zo ontstaat een totaalplan, waarin ook welzijn expliciet is opgenomen. Als basale zaken (meer) op orde zijn gebracht, komt er ruimte voor leukere zaken. De consulents stimuleren de mensen dan om te 'dromen' over wat ze nu écht willen. Het vergt soms veel doorzettingsvermogen en vindingsrijkheid om door de apathie van mensen heen te breken. Het budget helpt als een soort breekijzer. In het jaar 2008 leidde de gemeente ook Wmo-consulents op om het PGB Welzijn te kunnen aanbieden aan reguliere Wmo-cliënten, die onder de beoogde doelgroep blijken te vallen. Op termijn wil de gemeente dit budget een integraal onderdeel van het reguliere Wmo-aanbod laten zijn.

#### **Een voorbeeld van integrale beleidssturing**

In het voorbeeld van het beleidstraject PGB Welzijn in Almelo zien we dat er vooral sprake is van integrale beleidssturing. De kennisbron van het PGB Welzijn ligt in eerste instantie bij verschillende ambtenaren van de gemeente Almelo. De gemeente is de regelaar, en

organiseert de uitvoering door personen en instellingen aan elkaar te verbinden. De gemeente is ook de bewaker en de controleur van het beleid, en checkt de bestedingen steekproefsgewijs.

#### *5.4 Samenhangend armoedebeleid in Roosendaal*

##### **Doel**

De gemeente Roosendaal wil de samenhang in het armoedebeleid verbeteren, en heeft het project Inclusief Armoedebeleid geïnitieerd. Het project nam halverwege het jaar 2007 een aanvang. Uitgangspunt van het project is het versterken van de zelfredzaamheid van de minima door een betere ondersteuning. Voor een ondersteuningsbeleid van de participatiebevordering en armoedepreventie is er meer samenhang nodig tussen de beleidsinitiatieven van overheden en maatschappelijke organisaties. Het bestrijden van armoede is immers complex; het omspant veel verschillende terreinen en activiteiten, zoals inkomensondersteuning, begeleiding en activering, gezondheidszorg, huisvesting, jeugdbeleid, sport- en cultuurbeleid, preventiebeleid, welzijnsbeleid en werkgelegenheid. Om een goed armoedebeleid te kunnen voeren had de gemeente eerst meer kennis nodig over de leefsituatie van de minima, vooral over hun behoeften aan ondersteuning bij zelfredzaamheid en participatie. Het doel van het project is een effectiever armoedebeleid, dat wil zeggen een goede afstemming van het aanbod aan en de vraag van de minima om ondersteuning en activering.

##### **Aanpak samenwerking**

De gemeente financiert de aansturing van het project in de vorm van een projectmanager en een coördinator. Er is een gemeentelijke stuurgroep bestaande uit de wethouders van de Wmo en de Wwb, en de hoofden van vier afdelingen (Beleid, Sociale Zaken, Beleidsrealisatie en Beleidsprogrammering). Het project heeft twee pijlers: de STA-teams en de netwerkaanpak. STA staat voor Samen Tegen Armoede. De leden van de STA-teams hebben recente ervaring met het leven van een minimuminkomen. Door huisbezoeken informeren de STA-teams de minima over de bestaande voorzieningen. Ze gaan

een gesprek aan over leven met een minimuminkomen, en levensperspectieven. Het gesprek levert zo kennis over de redenen van het (niet-)gebruik van voorzieningen, de leefsituatie en de behoeften van de minima. Deze kennis vormt de input voor de tweede pijler, de netwerkaanpak. Deze aanpak omvat een lichte en flexibele netwerkstructuur van zeven netwerken. De netwerkstructuur staat borg voor een goede samenwerking: tussen gemeenteafdelingen onderling, tussen gemeenteafdelingen en maatschappelijke organisaties, en tussen maatschappelijke organisaties onderling.

### **De uitvoering**

De leden van de STA-teams (tien werknemers en een vrijwilliger) hebben een arbeidscontract bij de welzijnsinstelling in Roosendaal. De STA-teamleden krijgen ook een opleiding voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Het werk van de STA-teams is begonnen in twee pilotwijken, maar ondertussen voeren de STA-teams ook in andere wijken huisgesprekken. Begin 2009 zijn er voldoende successen om te spreken van een veelbelovende aanpak. Zo is het niet-gebruik van de voorzieningen sterk afgenomen, en heeft het werk van de STA-teams in diverse wijken een erkende plaats gekregen. Voor de komende twee jaar is het werk gericht op het stimuleren van de participatie van de minima in een samenhangend activeringstraject vanuit verschillende netwerken. De STA-teams worden ook uitgebreid met meer menskracht.

Een belangrijke stap in de netwerkaanpak was het inventariseren van het aanbod van de belangrijkste spelers op het terrein van armoedebestrijding. Er zijn gesprekken gevoerd met 16 ambtenaren van diverse beleidssectoren binnen de gemeente en met 21 sleutelfiguren van maatschappelijke organisaties. Op basis van deze gesprekken en beleidsdocumenten is een overzicht gemaakt in het rapport 'Wie doet wat aan armoedebestrijding in Roosendaal?' Vervolgens zijn er tijdens een werkconferentie in 2008 zeven verschillende netwerken opgezet: activering en coaching, laagdrempelige financiële hulpverlening in de wijk, loketbegeleiding, kinderen en armoede, Wmo/Wwb, privacy en preventie, en effectiviteit. De eerste vier netwerken zijn direct gericht op de minima en hierin krijgen diverse concrete activerings- en ondersteuningsprojecten vorm. In

alle netwerken is er winst geboekt: samenhang, effectiviteit, en het stroomlijnen van werkzaamheden van maatschappelijke organisaties en gemeentelijke afdelingen.

#### **Een voorbeeld van vraagsturing en ketensturing**

Het werk van de STA-teams vormt vanaf het begin het hart van het integraal armoedebeleid in Roosendaal. Het doel van het project is gericht op het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van de minima door hen beter te ondersteunen. De gesprekken van de STA-teams met mensen met een laag inkomen leveren kennis op over de redenen van het (niet-) gebruik van voorzieningen, over de leefsituatie en de behoeften van de minima in bepaalde wijken. Deze kennis is input voor de tweede pijler, de netwerkaanpak. Door deze opzet is er sprake van vergaande vraagsturing. Tegelijkertijd is er een actieve ketensturing, door de lichte en flexibele netwerkstructuur van de zeven netwerken. Die werken vanuit gezamenlijk vastgestelde subdoelen aan de samenwerking tussen en binnen gemeenteafdelingen, maatschappelijke organisaties.

### **5.5 *Veilig opgroeien in Capelle aan den IJssel***

#### **Doel**

De gemeente Capelle aan den IJssel ontvangt regelmatig signalen over toenemend probleemgedrag onder jongeren. Tegelijkertijd signaleren meerdere organisaties en instellingen dat het lokale jeugdbeleid versnipperd is. En niemand weet of al ingezette activiteiten effectief zijn. De gemeente wil gericht actie kunnen ondernemen om - samen met de jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg - de gezondheid en sociale ontwikkeling van de volgende generatie te versterken. De gemeente heeft besloten om te gaan werken met de aanpak Communities that Care (CtC). CtC is een lokaal sturingsmodel dat steden en wijken ten dienste wil staan bij het ontwikkelen van preventief jeugdbeleid, de opbouw van veilige leefomgevingen en, uiteindelijk, het tegengaan van probleemgedragingen bij jongeren.

Een belangrijk kenmerk in de visie achter deze aanpak is het

streven naar actief burgerschap, deelname aan de samenleving en onderlinge zorg - zowel voor jongeren als voor hun ouders. De gemeente vat het op als haar verantwoordelijkheid om daaraan een bijdrage te leveren via een gedeelde probleemanalyse en het stimuleren en initiëren van samenwerking tussen verschillende instellingen.

#### **Aanpak samenwerking**

De kern van deze aanpak is dat verschillende partijen gericht samenwerken rondom een gedeelde probleemanalyse. De samenwerking is bestuurlijk, professioneel en praktisch van aard en er zijn mensen vanuit onderscheiden verantwoordelijkheden betrokken. De gemeente heeft ervoor gekozen in twee wijken met CtC te gaan werken. Om te beginnen heeft de gemeente opdracht gegeven tot nader specifiek onderzoek. Daarmee kon de omvang van de problemen worden vastgesteld en de onderliggende oorzaken daarvan. Het onderzoek wees uit dat geweld en andere vormen van jeugddelinquentie, alcohol- en drugsgebruik en depressie onder de jongeren in deze wijken hoog zijn. Daarnaast bleek dat in deze wijken vooral vier onderliggende factoren de oorzaak zijn van de hoge probleemscores: 1) problemen met gezinsmanagement, 2) vroeg en aanhoudend antisociaal gedrag beginnend op de basisschool, 3) vroeg begin van probleemgedrag, en 4) zwakke binding met de wijk.

De volgende stap in het tot stand brengen van samenwerking was het instellen van een preventieteam. Het team bestond uit vertegenwoordigers van de in de wijk werkzame instellingen, met een gemeentelijke projectleider als voorzitter. Dit preventieteam maakte een inventarisatie van wat er allemaal al gedaan werd in de wijken. Vervolgens besloten zij gezamenlijk over het behouden of inventariseren van de bestaande inzet en over de noodzaak van nieuwe, beproefde programma's (effectieve en veelbelovende programma's). Maar ook bedachten ze hoe ze ervoor kunnen zorgen dat meer jongeren en opvoeders van dat aanbod gebruik maken. Per risicofactor is aangegeven met welke programma's de risicofactoren de komende jaren worden teruggedrongen, wat de gewenste resultaten zijn en hoe die resultaten behaald gaan worden. Het preventieteam heeft

dit alles opgenomen in een preventieplan, inclusief afspraken over de taakverdeling (welke instelling doet wat) en de financiering. Dit preventieplan is goedgekeurd door de stuurgroep. Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van dezelfde instellingen als in het preventieteam (inclusief de gemeente), maar dan op directieniveau (bestuurlijk verantwoordelijken). Het preventieteam legt aan deze stuurgroep ook verantwoording af over de uitvoering van het preventieplan.

#### **De uitvoering**

De betrokken organisaties voeren momenteel de activiteiten uit die zijn vermeld in het preventieplan. CtC heeft een cyclisch karakter. Na drie jaar vindt opnieuw een onderzoek plaats onder jongeren op basis waarvan het preventieplan zo nodig wordt bijgesteld.

#### **Een voorbeeld van integrale beleidssturing en ketensturing**

In dit voorbeeld is de gemeente Capelle aan den IJssel zowel initiatiefnemer als regelaar. Zij heeft vanuit de urgentie die door verschillende partijen gevoeld werd, het initiatief genomen om preventief integraal jeugdbeleid in te zetten op basis van de beproefde strategie Communities that Care (CtC). Tegelijkertijd is zij ook regisseur, een schakelaar die partners in de uitvoering met elkaar verbindt. De gemeente vat het op als haar verantwoordelijkheid om daar een belangrijke bijdrage te leveren. Kern van de aanpak is dat er gerichte samenwerking is tussen verschillende partijen rondom een gedeelde probleemanalyse. Er is sprake van bestuurlijke, professionele en praktische samenwerking waar mensen vanuit onderscheiden verantwoordelijkheden bij zijn betrokken.

### **5.6 *Dagbesteding en activering van dak- en thuislozen in Rotterdam***

#### **Doel**

De gemeente Rotterdam heeft zich ten doel gesteld om met ingang van 1 januari 2010 voor 2900 dak- en thuislozen een trajectplan te hebben. Hierin krijgt iemand passende huisvesting, effectieve



ondersteuning en zorg, en een zinvolle dagbesteding of werk. Deze doelstelling is onderdeel van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang (2006), opgezet door de vier grote steden en de landelijke overheid. Vanaf het jaar 2008 wordt dit plan van aanpak ook uitgevoerd in de overige 39 centrumgemeenten voor MO/OGGz/Verslavingszorg. In het jaar 2007 heeft Rotterdam een reeks acties in gang gezet om zinvolle dagbesteding onderdeel te maken van de 'stabiele mix van wonen en zorg'.

#### **Aanpak samenwerking**

Vanuit de gemeente Rotterdam zijn diverse afdelingen en onderdelen betrokken bij het activeringsbeleid. Zo is de GGD Rotterdam-Rijnmond penvoerder van het gehele Plan van Aanpak. De afdeling SoZaWe heeft de centrale regie. SoZaWe is verantwoordelijk voor:

- a). inkomensverstrekking en -beheer bijzondere doelgroepen (afd. Stedelijke Zorg);
- b). re- integratie en activering (afd. Regie werk en inkomen);
- c). subsidierelaties voor voorzieningen en activiteiten rond bijzondere doelgroepen en vrijwillige inzet (afd. Beleid en strategie).

Daarnaast zijn er in het plan relaties gelegd met Bureau Veilig, deelgemeenten en zelfstandige diensten als Roteb (gem. reiniging). Naast de interne samenwerking binnen de gemeente is er een uitgebreide keten aan betrokken vertegenwoordigers van maatschappelijke en publiek/private organisaties. Het gaat bijvoorbeeld om de uitvoerders van activering in brede (zorg)instellingen en gespecialiseerde bedrijven, cliëntmanagers van opvang- en zorginstellingen, klantmanagers van de SoZaWe, en trajectregisseurs van de GGD. Met de ketenpartners is er regulier overleg over de uitvoeringstrajecten. In de jaren 2007 en 2008 is in dit overleg regelmatig aandacht besteed aan activering en dagbesteding.

Aan de samenwerking met alle betrokkenen gingen enkele jaren van voorbereiding vooraf. Overeenstemming is er op de volgende punten voor samenwerking rond activering:

- Meer uniformiteit in de afspraken en voorwaarden tussen financiers en uitvoerders van dagbesteding.
- Meer op elkaar aansluiten van financieringsbronnen en meer zicht op kostprijzen.

- Verankering van dagbesteding en werktoeleiding in de werkwijze van het centrale loket voor de doelgroep (Centraal Onthaal en de Traject Toewijzings-commissie (TTC)).
- Regie op nieuw aanbod, op bezettingsgraad, e.d.
- Uitwisseling van de visies op activering, en op de relatie tussen hulpverlening en activering.

Naast het overleg met de ketenpartners is er ook plaats voor de betrokkenheid van de doelgroep. Zo zitten vertegenwoordigers van de doelgroep een aantal keren per jaar met de wethouder, de ambtelijke staf en met de 'ketenpartners' om tafel. Ook ondersteunt de gemeente projecten waarin de eigen regie versterkt wordt. Zo is er momenteel het project doelgroepambassadeurs. Dit zijn betaalde krachten, allemaal ervaringsdeskundigen die in dienst zijn van het Basisberaad GGZ.

#### **De uitvoering**

In de uitvoering van het beleid is te zien dat de maatregelen aangepast worden aan de 'eigenaardigheden' van de doelgroep. Voorbeelden hiervan zijn langere trajecten en grotere vrijlatingen van bijverdiensten. Relevant voor het Wmo-beleid is sinds het jaar 2008 de koppeling van dagbesteding en activering met sociale netwerken, vrije tijdsbesteding en zingeving. Concreet blijkt dit uit activiteiten als een expertmeeting Zingeving, in een Eigen kracht conferentie voor ex-dak en thuislozen, en in de uitbouw van participatief toneel en sportfaciliteiten.

Het aanbod dat de instellingen bieden is zeer divers, zowel naar aard als naar niveau. Bovendien is de diversiteit in de loop der jaren toegenomen, omdat activering steeds vaker en beter afgestemd wordt op de individuele wensen en interesses van cliënten. Om een beeld te geven van het aanbod volgen hier een paar voorbeelden: computercursussen, sport- en spelactiviteiten, straatvegen, schoonhouden openbare ruimte bij opvangvoorzieningen, koken en catering voor instellingen en particulieren, kledingreparatie, opknappen oude meubelen, productie nieuwe meubelen, werken op de boerderij of natuurcamping, creatieve houtbewerking, schoonmaken trams en metro's, schilderwerk in metrostations, fietsen opknappen, verhuizen en het leegruimen van panden.

### **Een voorbeeld van integrale beleidssturing en ketensturing**

Net als bij CTC toont dit voorbeeld een mix van beleidssturing en ketenbenadering. Er is zelfs sprake van beleidssturing van verschillende overheden, van multilevel governance, gezien de betrokkenheid van meerdere bestuurslagen: de centrale overheid, de centrale stad en de deelgemeenten in Rotterdam. Tegelijkertijd zijn maatschappelijke en publiek/private organisaties actief betrokken bij de uitvoering van de beleidsaanpak. Dat duidt aan dat we hier ook te maken hebben met een ketensturing. Naast de interne samenwerking binnen de gemeente en tussen verschillende overheden, is er een uitgebreide keten actief van vertegenwoordigers van maatschappelijke en publiek/private organisaties. Het gaat bijvoorbeeld om de uitvoerders van activering in brede (zorg)instellingen en gespecialiseerde bedrijven, cliëntmanagers van opvang- en zorginstellingen, klantmanagers van de SoZaWe, en trajectregisseurs van de GGD. Met de ketenpartners is er regulier overleg over de uitvoeringstrajecten. In de jaren 2007 en 2008 is in dit overleg regelmatig aandacht besteed aan activering en dagbesteding.

### **5.7 *Het belang van doelbepaling***

In de vijf omschreven voorbeelden zien we het belang van de doelbepaling in het proces. Voor een belangrijk deel zijn de governance-modellen te onderscheiden als we kijken naar de wijze waarop de probleemdefinitie en doelstellingen worden vastgesteld. In het juiste management van het proces van doelbepaling ligt de nieuwe rol van de overheid besloten. Dit is te zien als de kernopgave van de lokale overheid in de nieuwe constellatie van de Wmo. De taakstelling van de manager(s) betreft in eerste instantie het realiseren van een gemeenschappelijke probleemdefinitie en op basis daarvan een gemeenschappelijke doelbepaling tussen de samenwerkende actoren.

In de pleinaanpak (5.2) is een gezamenlijke urgentie gevoeld in het gebrek aan veiligheid op het Vredenoordplein, waardoor de opgroeiende jeugd weinig uitings- en ontplooiingsmogelijkheden had. De professionals namen het initiatief om partijen te verenigen op deze doelstelling.

Bij het Persoonsgebonden welzijnsbudget in Almelo (5.3) ligt de gemeenschappelijke doelstelling in het bevorderen van het welzijn, ter vermindering van stress en afname van een beroep op medische voorzieningen. Het initiatief lag bij de gemeente en in de sturing is ruimschoots aandacht voor het creëren van draagvlak voor het project.

De netwerkaanpak in het armoedebeleid in Roosendaal (5.4) kon van de grond komen op basis van een uitgebreide inventarisatie en consultatie van relevante partijen. De gemeentelijke behoefte aan een geïntegreerd armoedebeleid werd vervolgens besproken op werkconferenties. Daardoor kon een gemeenschappelijk kader ontstaan voor een ketenbenadering van activering en ondersteuning van minima.

Veilig opgroeien in Capelle (5.5) is gebaseerd op Communities that Care en vertrekt vanuit het belang van een gemeenschappelijke probleemanalyse. Daarachter lag een gemeenschappelijke behoefte aan meer effectiviteit in het jeugdbeleid en het bestrijden van de versnippering.

Het programma voor dak- en thuislozen in Rotterdam (5.6) ten slotte kreeg een sterke impuls vanuit de gemeente, die zich weer gesteund wist door het landelijke *Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang*. De samenwerking tussen de betrokkenen is jarenlang voorbereid. Analyse, doelen en tussendoel zijn uitgebreid doorgesproken en gedeeld.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat er een overkoepelende opgave voor governance in de Wmo besloten ligt, en wel de gemeenschappelijke probleemanalyse en een daaruit voortvloeiende vaststelling van hoofddoelen en afgeleide doelen. Deze overstijgende opgave krijgt vorm binnen de lokale dynamiek wat betreft het nemen en uitwerken van initiatievenvorm. Hóe overeenstemming over probleem en doel wordt bereikt, is in dit opzicht ondergeschikt aan het feit dát deze wordt bereikt.

## 6. *Concluderende samenvatting*

### 6.1 *Antwoorden op vragen over governance*

De Wmo is te beschouwen als een innovatie in het besturen van maatschappelijke opgaven. De cruciale verschuiving is die van *government* naar *governance*, dat wil zeggen: het bevorderen van samenwerkingsrelaties tussen publieke, private en hybride organisaties, en burgers. Een algemeen gedeelde *governancesturing* bij het realiseren van de Wmo als samenhangend beleid, ontbreekt nog. In de lokale praktijk van het Wmo-beleid uiten overheden behoefte aan ondersteuning bij nieuwe vormen van sturing.

In deze studie naar governance in de Wmo hebben we ons in hoofdstuk 2 als eerste afgevraagd welke nieuwe bestuurlijke verhoudingen recentelijk zijn waar te nemen. Dat antwoord ligt in de veranderende maatschappelijke context. De samenleving is veranderd in een netwerksamenleving. Mensen maken nu deel uit van verschillende netwerken op diverse niveaus. De aanleiding voor het vernieuwen van lokale sturing is de hierdoor ontstane veranderde verhouding tussen burgers en bestuur.

Bij de tweede vraag naar de kenmerken van governance is de grote valkuil de definiëring van governance. Hoofdstuk 3 laat zien dat er de afgelopen jaren veel literatuur is verschenen over deze definitievraag. Toch heeft dat niet voor de gewenste helderheid gezorgd. Opvallend is dat bestuurskundigen zich vooral richten op het uiteenzetten van definitiekwesties aan de hand van de ontstaansgeschiedenis van de term, en de te onderscheiden typen governance. Ons antwoord naar de kenmerken van governance hebben we gevonden in de verscheidenheid aan samenwerkingsconstructies tussen overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers. Deze partijen nemen het ontwikkelen en uitvoeren van

beleid gezamenlijk ter hand. De situatie waarin de (lokale) overheid beleid ontwikkelt, dat maatschappelijke organisaties vervolgens uitvoeren en waarin burgers object zijn van beleid, is verleden tijd. Organisaties en burgers doen in de Wmo mee aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Om ons toch aan een definitie te wagen kiezen we voor een eenvoudige: *governance is de organisatie van een op samenwerking gericht model van sturing*. Het gaat om de organisatie van een continu proces waarin partijen op uiteenlopende manieren bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen zoals de Wmo nastreeft: het toenemen van maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid en het versterken van actief burgerschap en sociale samenhang.

Een governancemodel is herkenbaar als een samenhangend ontwikkelingsplan waarin vijf elementen samenkomen. Het gaat om:

- de doelstelling van (deel van) het Wmo-beleid;
- de visie op samenwerking;
- de hoofdlijnen van een plan van aanpak;
- de aansturing van de samenwerking tijdens de uitvoering;
- de besluitvorming en verantwoording over het plan van aanpak.

In hoofdstuk 4 hebben we ons gebogen over de vraag welke positie en rollen er mogelijk zijn voor gemeenten binnen governancemodellen. We zagen dat daarvoor een aanvullend repertoire op ‘traditionele’ politiek en beleidvorming gewenst is. De WRR (2006) stelt dat voorbeelden van een meer inhoudelijke en probleemgerichte manier van politiek bedrijven al beschikbaar zijn, maar dat het anders inrichten van de besluitvorming vaak een moeizaam proces is (zie Meurs et al., 2007). Uit de literatuur hebben we vijf governancemodellen onderscheiden, namelijk:

1. integrale beleidsturing;
2. ketensturing;
3. vraagsturing;
4. frontlijnsturing;
5. expertsturing.

Elk sturingsmodel is min of meer verbonden met een type netwerk, een van de Wmo-scenario's van de RMO, een duidelijke rolomschrijving voor de lokale overheid, een aanwijsbare kennisbron en een vorm van burgerparticipatie.

## 6.2 *Samenwerking in doelbepaling*

In deze studie is een verbinding gemaakt tussen de theoretische noties over governance en governance modellen in de praktijk. Een van de conclusies uit de beschreven voorbeelden van governance sturing is, dat er in de praktijk bijna geen ideaaltypen voorkomen zoals we aan de hand van de literatuur hebben onderscheiden. Er is veeleer sprake van een mix van modellen. We kijken nog een keer naar deze praktijkvoorbeelden vanuit het perspectief van het belang van doelbepaling.

### **Frontlijnsturing in Kralingen**

In het voorbeeld van de pleinaanpak in Kralingen is er vooral sprake van frontlijnsturing. De in de wijk werkzame professionals nemen het initiatief voor de pleinaanpak en werken hierbij samen met bewoners. Het is tegelijkertijd deels een voorbeeld van ketensturing, want in de uitvoering van het beleid zijn alle partijen met elkaar verbonden. Het uitvoeringsteam bestaat uit vertegenwoordigers van het opbouwwerk, het jongerenwerk, Sport en Recreatie en Thuis op Straat. Iedereen brengt zijn kennis in om bij te dragen aan de aanpak van de problematiek op het plein. De wijkregisseur van de deelgemeente stuurt het team aan. De betrokken organisaties hebben afgesproken intensief samen te werken. Ze zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van resultaten op en rondom het plein. De doelbepaling is helder en met alle partijen vastgesteld.

### **Integrale beleidssturing in Almelo**

Vanuit de opzet van het PGB (Persoonsgebonden budget) Welzijn in Almelo is er vooral sprake van integrale beleidssturing: de gemeente is de regelaar. Ze organiseert de uitvoering door personen en instellingen aan elkaar te verbinden. De gemeente is ook de bewaker en

de controleur van het beleid, en checkt de bestedingen steekproefsgewijs. Tegelijkertijd is er samenwerking met maatschappelijke organisaties: intermediairs als ouderenadviseurs/verzorgenden en overigen begeleiden de doelgroep, brengen mensen op de hoogte van het PGB, en adviseren mensen over de mogelijkheden. Er bestaat een duidelijk gedeelde doelstelling in aansturing en uitvoering. Het doel is om voor kwetsbare burgers hun non-participatie en eenzaamheid te compenseren door het mogelijk maken van een zinvolle vrijetijdsbesteding op maat en naar eigen keuze.

#### **Vraagssturing en ketensturing in Roosendaal**

In het ontwikkelen van integraal armoedebeleid in Roosendaal is er vanaf het begin gewerkt vanuit een duidelijk doelstellend kader. Het project is gericht op het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van de minima door een betere ondersteuning. Alle partijen hebben deze doelstelling onderschreven op een werkconferentie. De gemeente is in eerste instantie de initiator, maar de inhoud van de doelstelling wordt door alle betrokken actoren gedeeld. Dat geldt ook voor de gemeentelijke stuurgroep, bestaande uit de wethouders van de Wmo en de Wwb en de hoofden van vier afdelingen (Beleid, Sociale Zaken, Beleidsrealisatie en Beleidsprogrammering). Door de opzet van het project wordt de ervaringskennis van de minima verzameld door de STA-teams. De leden van de STA-teams voeren gesprekken met leden van de minima over de redenen van het (niet-) gebruik van voorzieningen, over de leefsituatie en de behoeften van de minima. Deze kennis dient als input voor de tweede pijler, de netwerkaanpak. Deze aanpak omvat een lichte en flexibele netwerkstructuur van zeven netwerken. De netwerken bevorderen de samenwerking en organisatie tussen actoren die een aanbod aan voorzieningen organiseren voor de minima. Deze aanpak levert winst op voor de samenhang en effectiviteit van de ondersteuning aan minima.

#### **Integrale beleidssturing en ketensturing in Capelle en Rotterdam**

Twee praktijkvoorbeelden vertonen een mix van integrale beleidssturing en ketensturing. In het eerste praktijkvoorbeeld is de gemeente Capelle aan den IJssel zowel initiatiefnemer als regelaar. Zij is de gene die vanuit de urgentie die de verschillende partijen voelden het



initiatief nam tot het ontwikkelen van preventief integraal jeugdbeleid volgens de CtC-strategie (Communities that Care). Maar tegelijkertijd is de gemeente ook regisseur, een schakelaar die partners in de uitvoering met elkaar verbindt. Dat beschouwt de gemeente ook als haar verantwoordelijkheid; ze wil via een gedeelde probleemanalyse de samenwerking tussen instellingen gericht stimuleren en initiëren. Dat is de kern van dit sturingsmodel. Deze gedeelde analyse vormt de basis voor de doelbepaling. Er is sprake van bestuurlijke, professionele en praktische samenwerking waar mensen vanuit verschillende verantwoordelijkheden bij zijn betrokken.

Het tweede praktijkvoorbeeld, het programma voor dak- en thuislozen in Rotterdam, kreeg een sterke impuls vanuit de gemeente. Die wist zich weer gesteund door het landelijke *Plan van aanpak maatschappelijke Opvang*. Naast de interne samenwerking binnen de gemeente is er een uitgebreide keten aan betrokken vertegenwoordigers van maatschappelijke en publiek/private organisaties. Deze samenwerking tussen de betrokkenen is goed voorbereid. Tijdens deze voorbereiding is voldoende aandacht geweest voor de gemeenschappelijke doelbepaling. Met de ketenpartners is er bovendien regulier overleg over de uitvoeringstrajecten.

### 6.3 *Doelbepaling als kern van governance in de Wmo-praktijk*

Uit de praktijkvoorbeelden kunnen we concluderen dat er in het feitelijke politieke handelen sprake is van een ‘gemengd bedrijf’: de lokale overheid zal zich in de dagelijkse praktijk van het Wmo-beleid bedienen van uiteenlopende sturingsvormen. Daarbij zal de overheid ook meerdere rollen vervullen. Die mengeling van rollen is overigens mede ingegeven door de Wmo zelf. Daarin beweegt de lokale overheid zich op het continuüm tussen burgers beschermen en ondersteunen, en burgers activeren en werken aan een vitale lokale samenleving.

Hierbij komen we op de vraag naar de effectiviteit van de verschillende modellen. De tweede centrale vraag van deze studie was welke governance modellen effectief zijn voor het ontwikkelen van samenhangend Wmo-beleid. Tot nu toe kunnen we daar geen

eenduidig antwoord op geven. Wel is duidelijk dat de effectiviteit van een sturingsmodel samenhangt met het doel van het (onderdeel van) het Wmo-beleid. Ook is het mogelijk om vast te stellen welk sturingsmodel aansluit bij de drie belangrijkste doelen van de Wmo. We vatten de inhoudelijke ambities van de Wmo binnen het huidige regeringsbeleid als volgt samen:

- *Verbinding*: verbinding van verschillende bevolkingsgroepen, prestatievelden en beleidsvelden. Afhankelijk van het specifieke doel passen hier vraagsturing, frontlijnsturing, eventueel in combinatie met integrale beleidssturing.
- *Bescherming*: speciale aandacht voor kwetsbare groepen in de samenleving: ouderen, gehandicapten, zorgmijders. Ook hier kunnen verschillende modellen gebruikt worden, maar liggen integrale beleidssturing, ketensturing en expertsturing voor de hand.
- *Participatie*: bijdragen aan de sociale samenhang: ‘de Wmo is er voor zestien miljoen mensen’. De betrokkenheid van burgers is bij dit onderdeel van de Wmo noodzakelijk, daarom zijn vraagsturing of frontlijnsturing de voor de hand liggende keuzen van sturen.

*Een paar mogelijkheden om een governancemodel te verbinden aan doelen van de Wmo:*

- Bij doelstellingen waarin het gaat om het verbeteren van het contact tussen verschillende bevolkingsgroepen, is het noodzakelijk te kiezen voor frontlijnsturing. Professionals en burgers moeten dan immers expliciet een rol hebben.
- Bij doelstellingen waarin het gaat om het beschermen van groepen burgers is het vaak niet mogelijk om hen direct te betrekken bij het opzetten van voorzieningen. De keuze ligt dan bij integrale beleidssturing of expertsturing.
- Bij vraagstukken en doelstellingen rond het bevorderen van participatie, is het onmogelijk om geen burgers te betrekken bij de voorbereiding, de uitwerking en de uitvoering van beleidsplannen. In dat geval ligt de keuze voor vraagsturing of frontlijnsturing voor de hand.

De opgave voor bestuurders van gemeenten en hoofden van beleidsafdelingen is om zich af te vragen welk sturingsmodel bruikbaar is voor de doelstelling van het (onderdeel van het) Wmo-beleid.

## Vervolg

In het vorige hoofdstuk bleek dat de theoretische modellen in de praktijk vaak niet als een coherent sturingsmodel voorkomen - het gaat in feite om geamendeerde modellen. Maar als de doelbepaling gezamenlijk gebeurt, komt de concrete uitwerking van een sturingsmodel op de tweede plaats. Ook dan is er nog steeds een effectiviteitslag te maken door systematischer de modellen af te wegen voor de verschillende onderdelen van Wmo-beleid. Dit afwegingskader is het onderwerp van het vervolg op deze studie, evenals de vraag hoe de sturingsmodellen concreet in de praktijk kunnen worden geïmplementeerd.

De overweging bij effectiviteit is, dat zich in verschillende praktijken uiteenlopende vormen van samenwerking en regie zullen voordoen - gekoppeld aan de doelen van de Wmo. Onze vraag naar de effectiviteit van governance modellen is hieraan gerelateerd. Op welke wijze kan, vanuit gemeenschappelijke probleembenaderingen en doelstellingen, de doelbereiking optimaal zijn? In deze vraag naar de effectiviteit vormen twee benaderingen het vertrekpunt: vasthouden aan een bepaald governance model of de lokale dynamiek bepalend laten zijn. Bij een *modelaanpak* is voor partijen duidelijker wat er van hen verwacht wordt. Er kan aan 'hetzelfde' gewerkt worden - in Communities that Care werkt men bijvoorbeeld gezamenlijk aan het terugdringen van een bepaalde risicofactor. In een *dynamische aanpak* is er meer ruimte voor persoonlijke sturing en gevoel van eigenaarschap. Dit sluit aan bij de horizontale verhoudingen in veel netwerken, maar kan ten koste gaan de gemeenschappelijke richting. Het is echter niet verstandig de tegenstelling tussen beide op de spits te drijven. Als er in een gemeente wordt gewerkt met min of meer formele arrangementen, zoals een preventiecommissie onder voorzitterschap van de wethouder, dan is de modelaanpak waarschijnlijk het meest accuraat. In informele verbanden ligt de dynamische aanpak meer voor de hand. Van belang is dat er reflectie plaatsvindt over de aard van de samenwerking. Een samenwerkingsverband behoudt zijn daadkracht door bij tijd en wijle de (vaak terloops) gekozen werkwijze vast te stellen en te bevestigen. En dat vraagt weer een permanent onderhoud van de gemeenschappelijke probleemdefinitie, probleemanalyse en doelstellingen.



## *Literatuur*

Arnstein, Sherry R. 'A Ladder of Citizen Participation,' *JAIP*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

Boutellier, J.C.J. (2007). *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving. Oratie*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Castells, Manuel (1996). *The rise of the network society*. Cambridge (MA): Blackwell.

Davelaar, M. et al. (2001). *Good governance en de sociale pijler in het grotestedenbeleid. Kenmerken en kwaliteiten van een succesvolle lokale overheidsstrategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Duyvendak, J.W., & Hurenkamp, M. (red.) (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Genneep.

Duyvendak, J. W. (2008). Engineering trust. In *Volume 16*, p.26.

Edelenbos, J., & Monnickhof, R. (ed.) (2000). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: LEMMA.

Fraaje, R. (2006). *Sterke gemeenten binden. Een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van lokaal bestuur*. Den Haag: Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde.

Frissen, P. (2007). *De staat van verschil; een kritiek van gelijkheid*. Amsterdam: Van Genneep.

Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology* 78 (6): 1360-1380, May 1973.

Hajer, M.A., Tatenhove, J.P.M., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Amsterdam: UVA lov RIVM (rapport 500013004).

Houten, G. van, Tuynman, M., & Gilsing, R. (2008). *De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007*. Eerste tussenrapportage Wmo evaluatie. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008). *Vertrouwen en verantwoordeten. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*. Den Haag. 4 juni 2008.

Kersbergen, K. van, & Waarden, F. van (2001). *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*. Den Haag: NWO.

Klijn, Erik-Hans (2005). Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid. In: *Beleidswetenschap 2005*, 4, 32-54.

Kuperus, K., Hendriks, W., Oei, E., & Kats, S. (2006). *Voortgangsrapportage pilots Wmo*. Amstelveen: Deloitte.

Meurs, P.L., Schrijvers, E.K., & Vries, G.H. de (2007). *Leren van de praktijk: gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. In: *WRR-verkenningen nr.12 2006*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ministerie van VWS (2008). *Beter in Meedoen*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Molenaar, E. (2007). *Dynamiek in de wijk. De kracht frontlijnsturing in het wijkgericht werken*. Purmerend: PRIMO nh.

Mootz, M., & Verhagen, S. (2006). De Wmo over vijf jaar: drie constructieve scenario's. *Sociaal Bestek*, nr.1, gevonden via [www.rmo.nl](http://www.rmo.nl).

Nagel, B. *10 domme vragen over strategie*. Artikel gevonden op [www.briskmagazine.nl](http://www.briskmagazine.nl) geraadpleegd op 29 juli 2008.

Pierre, J., & Peters, B.G. (2000). *Governance, politics and state*. New York: St. Martin's Press.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006). *Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO (advies 40)*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Swinnen, H. (2002). *Citizens and local democracy. Representative, participatory and direct democracy*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (paper workshop DEMOS-meeting).

Wielinga, H.E. (1994). De rol van de overheid. *Werkdocument nr.50, IK-NBLF*, Wageningen. Naar verwezen in Davelaar e.a. (2001).

WRR (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek. Rapport nr. 75*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

## Colofon

Dit betreft een publicatie die uitkomt binnen het VWS-programma “*Beter in Meedoen*”. Dit meerjarige programma is gericht op de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer informatie over dit programma kunt u vinden op de website: [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl)

opdrachtgever/financier	Ministerie van VWS, Programma “ <i>Beter in Meedoen</i> ”
auteurs	Drs. T. Nederland, drs. A. Huygen, prof. dr. J.C.J. Boutellier
met medewerking van	Dr. M. Stavenuiter, drs. N. Boonstra, drs. M. Davelaar, drs. H. Jonkman, dr. F. de Meere
omslag	Grafitall, Valkenswaard
foto omslag	
uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 telefax 030-2300683 e-mail <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> website <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

### *De publicatie*

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:  
<http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar [verwey-jonker@denhaagmediagroep.nl](mailto:verwey-jonker@denhaagmediagroep.nl) of faxen naar (070) 33 66 995 onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 978-90-5830-331-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2009, eerste druk

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.