

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

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 governancemodellen 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 governancemodel 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.

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

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 secr@verwey-jonker.nl website www.verwey-jonker.nl

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 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.