

# **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

*Over de invulling van de regierol in de Wmo  
door de gemeente Rotterdam*



# Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

*Over de invulling van de regierol in de Wmo  
door de gemeente Rotterdam*

---

Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuurskunde  
*Masterscriptie*



*Master:* Public Policy  
*Auteur:* J.M. Jans 281559  
*Begeleider 1:* dr. A.R. Edwards  
*Begeleider 2:* drs. E.P. Rutgers  
*Datum:* 6 augustus 2007

---

## Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING</b>	<b>1</b>
<b>VOORWOORD</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCTIE</b>	<b>4</b>
1.1 CONTEXT EN RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	4
1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK	7
1.3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	8
1.4 OPBOUW ONDERZOEK	10
<b>2. CASUSBESCHRIJVING</b>	<b>11</b>
2.1 WMO: KETENSAMENWERKING, REGIE EN PROCES VAN INVOERING	11
2.2 GEMEENTEN EN INVOERING WMO: DE PRAKTIJK	13
2.3 GEMEENTE ROTTERDAM EN DE WMO	15
2.3.1 Aanpak en proces van invoering Wmo	15
2.3.2 Rotterdamse visie op ketensamenwerking en regie	17
2.4 ONDERSTEUNING IN DE WMO	17
2.5 DEELCONCLUSIE CASUSBESCHRIJVING	19
<b>3. THEORETISCH KADER</b>	<b>20</b>
3.1 STURING IN HET ALGEMEEN	20
3.2 KLASSIEKE STURINGSCONCEPT	22
3.3 WAAROM OVERGANG?	23
3.4 RECENTE STURINGSCONCEPTEN	24
3.5 NETWERKBENADERING	25
3.5.1 Basiselementen van een netwerk	26
3.5.2 Coördinatie en sturing van een netwerk	28
3.5.3 Voorwaarden voor adequaat netwerkmanagement	30
3.5.4 Kennis als voorwaarde voor netwerksturing	33
3.6 DEELCONCLUSIE NETWERKBENADERING	34
3.7 VERSCHIL NETWERKEN EN KETENS	36
3.8 REGIE EN KETENSAMENWERKING	37
3.8.1 Ketensamenwerking	37
3.8.2 Ketenregie	38
3.8.3 Kennis als voorwaarde voor ketenregie	40
3.9 DEELCONCLUSIE KETENREGIE	42
<b>4. ANALYSEMODEL</b>	<b>44</b>
4.1 OPERATIONALISERING VOORWAARDEN KETENREGIE	45
4.2 OPERATIONALISERING KENNIS	47
<b>5. EMPIRIE EN ANALYSE</b>	<b>49</b>
5.1 STURINGSSTRUCTUUR WMO	49

5.2 KEN DE KLANTEN _____	53
5.2.1 Beschrijving 'ken de klanten' _____	53
5.2.2 Analyse 'ken de klanten' _____	58
5.3 KEN DE AANBIEDERS EN DE POTENTIËLE KETENPARTNERS _____	60
5.3.1 Beschrijving 'ken de aanbieders en de potentiële ketenpartners' _____	60
5.3.2 Analyse 'ken de aanbieders en de potentiële ketenpartners' _____	63
5.4 HET ACTIVEREN EN BIJEENBRENGEN VAN ACTOREN _____	64
5.4.1 Beschrijving 'het activeren en bijeenbrengen van actoren' _____	64
5.4.2 Analyse 'het activeren en bijeenbrengen van actoren' _____	72
5.5 KADERS IN WMO _____	74
5.5.1 Beschrijving 'kaders in Wmo' _____	74
5.5.2 Analyse 'kaders in Wmo' _____	80
5.6 PROCES UITVOERING WMO EN HET FUNCTIONEREN HIERVAN _____	81
5.6.1 Beschrijving 'proces uitvoering Wmo en functioneren hiervan' _____	81
5.6.2 Analyse 'proces uitvoering Wmo en functioneren hiervan' _____	87
5.7 RANDVOORWAARDEN REGIE EN KETENSAMENWERKING _____	89
5.7.1 Beschrijving 'randvoorwaarden regie en ketensamenwerking' _____	89
5.7.2 Analyse 'randvoorwaarden regie en ketensamenwerking' _____	91
5.8 KENNIS OP WMO-GEBIED EN ONDERSTEUNING _____	92
5.8.1 Beschrijving 'kennis op Wmo-gebied en ondersteuning' _____	92
5.8.2 Analyse 'kennis op Wmo-gebied en ondersteuning' _____	97
5.9 DEELCONCLUSIE EMPIRIE EN ANALYSE _____	101
<b>6. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN _____</b>	<b>103</b>
6.1 DE ACTIVITEITEN VAN DE GEMEENTE ROTTERDAM ALS REGISSEUR WMO _____	103
6.2 VOORWAARDEN VOOR KETENREGIE IN DE WMO _____	104
6.3 DE REGIEROL VAN DE GEMEENTE ROTTERDAM GEANALYSEERD _____	106
6.4 (KENNIS)ONDERSTEUNING TEN AANZIEN VAN DE REGIEROL IN ROTTERDAM _____	108
6.5 KENNISONDERSTEUNING DOOR ONDERSTEUNENDE, PUBLIEKE ACTOREN _____	109
6.6 EINDCONCLUSIE _____	109
<b>7. REFLECTIE _____</b>	<b>112</b>
<b>LITERATUUROPGAVE _____</b>	<b>113</b>
<b>BIJLAGEN _____</b>	<b>116</b>
▪ BIJLAGE 1 'BASISVRAGENLIJST' _____	116
▪ BIJLAGE 2 'LIJST RESPONDENTEN' _____	116
▪ BIJLAGE 3 'UITWERKING AANBEVELINGEN' _____	116

## **Samenvatting**

In dit onderzoek staat de wijze waarop de gemeente Rotterdam de regie in de Wmo (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) vervult centraal en wordt nagegaan of dit passend is bij de doelstelling van de Wmo. De Wmo heeft onder meer als doelstelling de dienstverlening integraal en zo dicht mogelijk bij de burger te regelen. Hiertoe is de gemeente in de Wmo de regisseur om diverse, relevante vormen van ketensamenwerking tot stand te brengen. Naast het bovenstaande gaat dit onderzoek ook na of de gemeente ondersteuning nodig heeft in de vorm van kennis bij het vervullen van haar regierol.

Het theoretische concept van ketenregie is in dit onderzoek met name gebruikt ter toetsing van de regierol van de gemeente. Netwerken fungeren als contexten van ketensamenwerkingsvormen. Een aantal elementen van de voorwaarden van netwerksturing blijken impliciet deel uit te maken van de voorwaarden die het concept ketenregie geeft voor een adequate regierol. De voorwaarden die de theorie van ketenregie geeft voor het vervullen van de regierol, zijn in de operationalisering op sommige punten geëxpliciteerd met behulp van de voorwaarden die voortkomen uit de netwerkbenadering.

Door middel van elf semi-gestructureerde interviews met onderdelen van de gemeente (twee diensten, twee deelgemeenten, raadscommissie, bestuursdienst), meerdere adviesorganisaties, een opbouworganisatie en een cliëntenorganisatie, is vervolgens nagegaan hoe de gemeente haar regierol invult in de Wmo. Dit ondersteund door meta-analyse van relevante literatuur. Vervolgens is de empirie geanalyseerd aan de hand van de voorwaarden die voortkwamen uit het theoretisch kader ten aanzien van het adequaat vervullen van de regierol.

De bevindingen van het onderzoek zijn dat de gemeente Rotterdam ruim voldoet aan twee voorwaarden, namelijk 'ken de klanten' en 'ken de aanbieders'. De gemeente voldoet op deelterreinen aan de andere vier voorwaarden, namelijk 'het activeren en bijeenbrengen van actoren', 'het ontwikkelen van een visie op maatschappelijke ondersteuning', 'het maken van een uitvoeringsplan' en 'het scheppen van randvoorwaarden'. Dat de gemeente 'slechts' op deelterreinen voldoet aan de laatste vier voorwaarden voor ketenregie heeft een aantal oorzaken. Zo is de Wmo nog volop in ontwikkeling in de gemeente en dienen ketensamenwerkingsvormen op een aantal beleidsterreinen nog georganiseerd te worden. Verder vragen de reeds bestaande ketensamenwerkingsvormen én de nieuwe verhoudingen tussen stad en deelgemeenten veelal een nieuwe werkwijze bij de betrokken actoren en de gemeente. Zo zullen actoren zich verantwoordelijk moeten gaan voelen voor het gezamenlijke resultaat van ketensamenwerking en kan de gemeente meer creatief zijn in het vinden van manieren om actoren op het gezamenlijke resultaat af te rekenen. Gezien de positieve ontwikkeling die zich voordoet in Rotterdam ten aanzien van het voorgaande, is het waarschijnlijk dat aan de laatste vier voorwaarden in de loop der tijd steeds meer voldaan zal worden. De gemeente beschikt over voldoende kennis om adequaat haar regierol uit te kunnen voeren. De middelen ter

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

kennisverwerving die de gemeente gebruikt, voldoen eveneens. De kennisuitwisseling in de gemeente kan op punten meer effectief, gestructureerd en afgestemd worden. De verbeterpunten die naar voren kwamen bij de toetsing van de voorwaarden voor ketenregie aan de uitvoering van de regie door de gemeente, dienen als aanbevelingen in dit onderzoek. Evenals de wenselijkheid van nader onderzoek over enige tijd om na te gaan of de gemeente Rotterdam voldoet aan de vier voorwaarden waaraan de gemeente momenteel op deelterreinen voldoet én om na te gaan of de hierboven genoemde positieve ontwikkeling zich heeft doorgezet.

Geconcludeerd kan worden op grond van de bevindingen van het onderzoek dat de Wmo minimaal wordt ingevoerd in Rotterdam. Het collegeprogramma is leidend en de Wmo wordt gezien als middel om de doelstellingen van het collegeprogramma te realiseren. In de praktijk blijkt de gemeente ketensamenwerkingsvormen te stimuleren, te versterken en te organiseren. Op een aantal beleidsterreinen bestaan er in de gemeente goedlopende ketens en wordt grotendeels voldaan aan de voorwaarden voor ketenregie. Op die beleidsterreinen wordt de regie in de Wmo maximaal uitgevoerd. Op andere beleidsterreinen wordt ketensamenwerking opgezet of zijn er nog veel verbeterpunten om geheel te kunnen voldoen aan de voorwaarden voor ketenregie. Hier is er sprake van een medium uitvoering van de regie in de Wmo. Op andere beleidsterreinen zijn er nog geen ketens, hoewel deze er in de toekomst mogelijk wel zullen komen. Hier is tot nu toe sprake van een minimale uitvoering van de regie in de Wmo. Al met al mag er dan weinig gedaan worden in Rotterdam onder de noemer 'Wmo'. In de uitvoering wordt in toenemende mate voldaan aan de voorwaarden voor ketenregie in de Wmo en blijkt het Rotterdamse credo 'geen woorden, maar daden' van toepassing te zijn.

## Voorwoord

We voeren de Wmo klein in en groots uit.

*Jantine Kriens,*

*Wethouder Rotterdam*

Geen woorden, maar daden.

*Rotterdammer*

De regierol van de gemeente Rotterdam in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) is het object van onderzoek in deze masterscriptie. De Wmo mag dan in Rotterdam minimaal ingevoerd worden. In dit onderzoek zal duidelijk moeten worden of het Rotterdamse 'geen woorden, maar daden' zich ook op dit terrein laat gelden. Is de gemeente in staat om de actoren in het veld te bewegen om de basisgedachten van de Wmo gezamenlijk uit te voeren? Waar moet een regisseur aan voldoen volgens de voorwaarden uit het concept van ketenregie? In het vervolg van dit onderzoek zal ingegaan worden op deze en andere vragen.

Voor u ligt de scriptie die een afsluiting vormt van de master 'Public Policy' van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. De scriptie die het product is van ongeveer acht maanden nadenken over het onderwerp, lezen, gesprekken voeren, het schrijven én het bijstellen van conceptversies, momenten van inspiratie en perioden van geduld en ongeduld. Mijn stage in het afgelopen voorjaar bij de steunfunctieorganisatie PJ PARTNERS heeft zeker bijgedragen aan de verdieping van mijn kennis ten aanzien van de Wmo. Dit heeft het schrijven van de scriptie zodoende ondersteund en mij gemotiveerd om verder te gaan met het onderzoek.

Op deze plaats wil ik graag iedereen bedanken die bijgedragen heeft aan het resultaat van de scriptie: de begeleiders dr. A.R. Edwards en drs. E.P. Rutgers (de tijd die zij vrij maakten voor de begeleiding en het geven van aanwijzingen), de respondenten van het onderzoek, PJ PARTNERS, en natuurlijk niet in de laatste plaats mijn vriend, familie en vrienden (hun steun en de gesprekken over de scriptie hebben mij erg gemotiveerd in het schrijven ervan). Na acht maanden bevat de scriptie veel woorden over Rotterdamse daden. Rest mij aan te kondigen dat in het vervolg van dit onderzoek 'het echte werk' begint.

Annegreet Jans

Rotterdam

Augustus 2007

## 1. Introductie

Het stelsel van zorg en maatschappelijke ondersteuning, zoals dit er uitzag tot 1 januari 2007, kenmerkte zich door grote problemen. Niet alleen dreigde dit stelsel onbetaalbaar te worden als gevolg van onder meer de toenemende vergrijzing in Nederland, ook was er sprake van een toenemend oerwoud aan wetten en regelingen. Hiernaast was er een groei in de zorgvraag zichtbaar evenals een tendens naar vraaggestuurde zorg. Dit leidde ertoe dat het kabinet Balkenende II besloot tot de afslanking van de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) en de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) per 1 januari 2007.

### 1.1 Context en relevantie van het onderzoek

Zoals hierboven beschreven, is met ingang van 1 januari 2007 de Wmo van kracht. Eén van de veranderingen die de Wmo met zich meebrengt, is een nieuwe rol voor de gemeenten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. In het volgende zullen allereerst de doelstellingen en de inhoud van de Wmo weergegeven worden. Vervolgens zal nagegaan worden op welke wijze de rol van de gemeenten verandert op grond van de Wmo. Hiernaast zal ingegaan worden op de vraag of gemeenten in staat zullen zijn tot een dergelijke nieuwe rol. Ten slotte zal aan de orde komen welke ondersteuning gemeenten mogelijk behoeven qua kennis bij de uitoefening van hun taak in het kader van de Wmo. Allereerst zal de relevantie van het onderzoek aangegeven worden.

#### *Relevantie onderzoek*

Het onderzoek gaat na of de voorwaarden van het concept van ketenregie in de praktijk worden behaald door de gemeente Rotterdam. Het concept van ketenregie wordt niet zelf onderzocht. Hiermee is het onderzoek in mindere mate wetenschappelijk relevant, maar heeft met name een maatschappelijke en bestuurskundige relevantie. De werking van een bestuurskundige theorie in de praktijk wordt immers nagegaan.

#### *Doelstellingen en inhoud Wmo*

Het hoofddoel van de Wmo is dat iedereen – ouderen en jongeren, gehandicapt of niet gehandicapt, mét of zonder problemen – mee kan doen in de samenleving. Veel burgers hebben hierbij geen ondersteuning nodig, andere echter wel. Zij kunnen hiervoor een beroep doen op hun sociale omgeving, maar ook de overheid heeft hierin een taak (Tweede Kamer, 2004:13). De verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning legt de Wmo bij de gemeenten. Hierover straks meer. De Wmo neemt de vraag van de burger naar maatschappelijke ondersteuning als uitgangspunt. De burger is als gevolg hiervan allereerst zelf verantwoordelijk voor zijn maatschappelijke ondersteuning. Wanneer de burger zelf hierin tekortschiet, kan een beroep gedaan worden op zijn sociale omgeving, zoals familie, vrienden of burens. Mocht de maatschappelijke ondersteuning door de omgeving ontoereikend zijn, dan is de overheid aan zet (VWS en VNG, 2007).

De Wmo bestaat uit negen prestatievelden die samen het kader van de wet aangeven. De gemeenten hebben de vrijheid om zelf beleid te ontwikkelen ter bereiking van de negen prestatievelden. Dit



## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

gemeentelijk beleid dient vastgelegd te worden in een beleidsplan. Gemeenten zullen prestatieafspraken met zorgaanbieders en welzijnsorganisaties moeten maken om de prestatievelden te realiseren. Het gaat om de volgende prestatievelden:

1. Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
2. Op preventie gerichte ondersteuning bieden aan jongeren met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
3. Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
4. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
5. Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
6. Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer;
7. Maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en huiselijk geweld;
8. Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
9. Het bevorderen van verslavingsbeleid (VWS en VNG, 2006).

De prestatievelden zullen moeten leiden tot het behoud en de bevordering van de solidariteit in een steeds meer individualistische samenleving. Hiernaast wil de overheid door de invoering van de Wmo de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning verhogen door burgers zo lang mogelijk zelfstandig, in hun eigen omgeving, te laten functioneren. Verder bundelt de Wmo oude wetten op het gebied van zorg en maatschappelijke ondersteuning en leidt de Wmo zodoende tot meer samenhang in de voorzieningen op zorg- en welzijnsgebied (VWS, 2004:1). Meer samenhang in het zorgaanbod zal de kwaliteit van de zorg verhogen en het zorgstelsel overzichtelijker en inzichtelijker maken voor de burger. Bovendien zorgt de samenvoeging van zorgwetten in de Wmo ervoor dat de gemeente meer ruimte en bevoegdheden heeft op zorggebied om de samenhang in de zorg te bevorderen (VWS, 2004: 4,5).

### *Veranderde rol en bijbehorende bekwaamheid van gemeenten*

De gemeenten worden in de Wmo financieel en beleidsmatig verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning in de eigen gemeente. Gemeenten zijn er op deze manier verantwoordelijk voor dat iedere burger volwaardig kan deelnemen aan de samenleving. Voor de komst van de Wmo lag deze verantwoordelijkheid bij het rijk en was dit vastgelegd in diverse zorgwetten zoals de AWBZ en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg). In de Wmo hebben gemeenten veel individuele beleidsvrijheid, zodat de maatschappelijke ondersteuning op maat kan worden gesneden al naar gelang de lokale situatie. De kaders van het gemeentelijk beleid worden gegeven door de Wmo en haar prestatievelden. Gemeenten zullen op elk prestatieveld beleid moeten

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

ontwikkelen en dit vastleggen in een beleidsplan. Gemeenten zullen hiernaast voor het bereiken van de prestatievelden prestatieafspraken met zorgaanbieders moeten maken en op deze manier de zorg aanbesteden. De gemeente vervult zodoende een regiefunctie ten opzichte van de (lokale) zorgaanbieders (VWS en VNG, 2006). De Wmo wil hierbij bovendien het werken in ketens stimuleren (Tweede Kamer, 2004:13). Naast maatschappelijke ondersteuning die aansluit bij de specifieke situatie en zorgvragen van burgers in een bepaalde gemeente, moet de nieuwe rol van gemeenten die gepaard gaat met veel beleidsvrijheid, ook zorgen voor een afname van de veelheid aan regelgeving op zorggebied. Daarnaast moet de positie van de gemeente in het kader van de Wmo leiden tot een toename van de samenhang op het gebied van maatschappelijke ondersteuning (VWS, 2004: 11, 15). De komst van één gemeentelijk loket op het gebied van zorg en welzijn voor burgers moet eveneens zorgen voor meer samenhang en een hogere kwaliteit van de zorg.

Voor het slagen van de Wmo en de bijbehorende prestatievelden is het van essentieel belang dat gemeenten voldoende bekwaam zijn om hun nieuwe rol in de Wmo uit te kunnen oefenen. Zonder sturing door de gemeenten ten aanzien van zorg- en welzijnsactoren zullen de doelen van de Wmo als meer samenhang en hogere kwaliteit van de zorg, vraaggerichtheid van de zorg, inzicht en overzicht voor burgers op zorggebied et cetera, loze woorden blijken. Er is een sterke, sturende actor nodig om te zorgen dat abstracte prestatievelden van de Wmo concreet worden door middel van prestatieafspraken met zorgaanbieders. Op die manier kan het gedrag van deze zorgaanbieders daadwerkelijk beïnvloed worden in het voordeel van burgers. De Wmo bedeeft deze rol toe aan de gemeenten en het is dan ook een belangrijke en cruciale vraag of gemeenten in staat zijn om deze rol conform de doelstellingen van de Wmo op te pakken. Vragen die hierbij spelen zijn onder meer of gemeenten in staat zijn om burgers effectief en efficiënt te helpen? Zal de gemeente er hiernaast in slagen om de vele zorg- en welzijnsorganisaties te groeperen achter één loket, zodat er samenhang optreedt en de zorg aansluit bij de vraag van de burger? Zal de gemeente in staat zijn om zodanige prestatieafspraken te maken met zorgaanbieders dat de zorg aansluit bij de vraag van de burger? Wanneer gemeenten hierin slagen en op bekwame wijze hun rol in de Wmo vervullen, dan is de burger werkelijk gediend met de invoering van de Wmo. Op die wijze kan de Wmo inderdaad het antwoord zijn dat zij wil zijn op de nadelen van het vorige zorgstelsel, zoals hoge kosten, versnippering, onoverzichtelijkheid voor burgers en de aanbodgerichtheid van de zorg. Gezien het belang van een bekwame uitvoering van de rol die de gemeente heeft in de Wmo, zal in dit onderzoek nagegaan worden op welke wijze de gemeente Rotterdam de sturende rol die zij heeft in het kader van de Wmo, vervult. De vraag is of de uitoefening van deze rol door de gemeente Rotterdam bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van de Wmo.

### *Mogelijkheden tot ondersteuning*

De Wmo heeft een geheel nieuwe rol voor de gemeente tot gevolg met daarbij een relatief grote beleidsvrijheid ten aanzien van de invulling en uitoefening van de wet. In het bovenstaande werd de vraag aan de orde gesteld of gemeenten in staat zouden zijn hun rol conform de Wmo op te pakken. Het zou kunnen dat gemeenten ondersteuning behoeven teneinde hun nieuwe rol conform de

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

doelstellingen van de Wmo adequaat uit te kunnen voeren. Zo willen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gemeenten ondersteunen door het geven van verschillende handreikingen aan gemeenten om de Wmo succesvol in te kunnen voeren. Deze handreikingen zijn onder meer te vinden op de gezamenlijke website van VWS en VNG over de Wmo. Op deze website is ook te lezen hoe kenniscentra een rol kunnen spelen in de ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering van de Wmo. Een voorbeeld hiervan is de Wmo-wijzer die verschillende kenniscentra gezamenlijk hebben uitgegeven met daarin weergegeven een selectie van de bestaande producten en publicaties per prestatieveld. Gemeenten kunnen deze wijzer gebruiken ter ondersteuning van hun regiefunctie bij het concretiseren van de prestatievelden van de Wmo (VWS en VNG, 2006). Ondersteuning van gemeenten bij hun regierol door bijvoorbeeld VWS, VNG en kenniscentra is een mogelijkheid, zo blijkt uit het bovenstaande. De vraag is op welke punten gemeenten deze ondersteuning behoeven. In een rapport van het Platform ontwikkeling welzijn Rotterdam (PowR, 2005) wordt aangegeven dat het ketenconcept van de Wmo nog relatief nieuw is en dat de noodzakelijke expertise bij de gemeente Rotterdam om de ketens succesvol in te richten of aan het werk te krijgen vaak nog ontbreekt. Hierbij wordt aangegeven dat veel actoren op zorg- en welzijnsgebied nog te weinig ervaring hebben om binnen de complexe omgeving van ketens te functioneren (PowR, 2005:54). Het belang van effectieve uitvoering van de Wmo door gemeenten is in het bovenstaande reeds aan de orde gekomen. De ondersteuning die gemeenten hierbij mogelijk nodig hebben wat betreft kennis met betrekking tot hun regie ten aanzien van ketens, het veld van zorg en welzijn, de zorgvraag van burgers et cetera, zal eveneens in dit onderzoek nagegaan worden.

### **1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek**

In het bovenstaande is het onderwerp van dit onderzoek reeds aan de orde gekomen. Het onderzoek heeft als doel om inzicht te geven in de wijze waarop de gemeente Rotterdam haar rol als sturende actor bij de uitvoering van de Wmo vervult en hierbij na te gaan of de gemeente Rotterdam er in slaagt om deze rol conform de positie die de Wmo haar toekent, te vervullen. Naar aanleiding van de uitkomsten van het voorgaande zal, indien dit nodig is, onderzocht worden welke ondersteuning de gemeente nodig heeft. Ook zullen er aanbevelingen gedaan worden naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek. Het onderzoek richt zich enerzijds om pragmatische redenen op de gemeente Rotterdam, het onderwerp van dit onderzoek zou anders immers erg breed worden. Anderzijds heeft Rotterdam, als een van de vier grote steden, te maken met een grotere mate van complexiteit wat betreft het aantal zorg- en welzijnsactoren, de hulpvraag, grote-stedenproblematiek als zwervers, hangjongeren et cetera, een grotere, en hierdoor een relatief complexe, interne, gemeentelijke organisatie. Dit maakt de vraag naar de vervulling van de regierol door de gemeente Rotterdam interessant en doet de vraag rijzen of de gemeente Rotterdam, als gevolg van de grote complexiteit, mogelijk ondersteuning nodig heeft bij haar regierol. De doelstelling van dit onderzoek leidt tot de volgende centrale vraag:

*Op welke wijze vervult de gemeente Rotterdam de sturende rol die zij heeft in het kader van de Wmo en past dit bij de doelstelling van de Wmo?*

De centrale vraag van het onderzoek is op te splitsen in de volgende deelvragen:

1. Welke activiteiten onderneemt de gemeente Rotterdam in het kader van haar sturende rol in de Wmo?
2. Welke voorwaarden geeft het concept van ketenregie ten aanzien van een sturende rol door de gemeente Rotterdam die past bij de doelstelling van de Wmo?
3. In hoeverre voldoet de sturende rol van de gemeente Rotterdam aan de voorwaarden van ketenregie en past haar rol bij de doelstelling van de Wmo?
4. Op welke punten is (kennis)ondersteuning gewenst ten aanzien van de sturende rol van de gemeente Rotterdam in het kader van de Wmo?
5. Hoe kunnen ondersteunende, publieke actoren de gemeente Rotterdam ondersteunen in haar rol als sturende actor op het gebied van kennis?

### **1.3 Methodologische verantwoording**

Het onderzoek is kwalitatief en heeft een flexibel design. De probleemstelling van dit onderzoek is diagnostisch van aard en wil de stand van zaken wat betreft de rol van de gemeente Rotterdam in de Wmo in kaart brengen en naast de doelstellingen van de Wmo leggen. Het gaat daarbij om de inventarisatie en de analyse van de actuele situatie van de wijze waarop de gemeente Rotterdam haar rol in het kader van de Wmo vervult. Dit geeft het onderzoek het karakter van een ex durante evaluatie. Hiernaast zal in het onderzoek gekeken worden naar de ondersteuning die de gemeente Rotterdam nodig heeft in de vorm van kennis, om haar regierol adequaat te kunnen vervullen voor zover die kennis momenteel nog ontbreekt bij de gemeente Rotterdam. Hierbij zullen, indien nodig, aanbevelingen gedaan worden ten aanzien van de mogelijkheden van deze vorm van ondersteuning, hetgeen het onderzoek een verkennend aspect geeft.

Het onderzoek richt zich specifiek op de gemeente Rotterdam en kan getypeerd worden als een casusonderzoek. In het bovenstaande is bij paragraaf 1.2 reeds aangegeven waarom er gekozen is voor de gemeente Rotterdam als casus van dit onderzoek.

#### *Gebruik van theorieën*

Deze casus zal onderzocht worden aan de hand van het concept van ketenregie. Allereerst zal in het theoretisch kader het klassieke sturingsconcept beschreven worden. Hierna zal aangegeven worden waarom er in de loop van de tijd nieuwe sturingsconcepten ontstaan zijn. Vervolgens wordt er twee hedendaagse sturingsconcepten behandeld; de netwerkbenadering en het concept van ketenregie. De rol van kennis bij sturing komt hier eveneens aan bod. Aan de hand van de voorwaarden die met name het concept van ketenregie, stelt aan de regie van een gemeente, zal gekomen worden tot een analysemodel waarmee de regiefunctie van de gemeente Rotterdam onderzocht kan worden. De voorwaarden van de netwerkbenadering zullen af en toe gebruikt worden ter versterking van de operationalisering van de voorwaarden van ketenregie. Dit wordt in hoofdstuk vier verder toegelicht. Hiernaast zal gekeken worden of de gemeente beschikt over voldoende kennis om haar rol als

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

regisseur zodanig uit te voeren dat dit past bij de doelstelling van de Wmo. Deze doelstelling is dat de regisseur ketensamenwerking tot stand brengt om zodoende de dienstverlening vraaggestuurd en dichtbij de burger te kunnen regelen.

### *Methoden en technieken*

Door de stage die de uitvoerende van dit onderzoek heeft gedaan bij de steunfunctieorganisatie PJ PARTNERS, is er reeds kennis opgedaan van de Wmo en de stand van zaken op het gebied van de Wmo in met name de kleinere gemeenten van Zuid-Holland. Dit zorgt voor een basis van algemene kennis op het gebied van de Wmo waarop voortgebouwd kan worden.

De methoden die gebruikt zullen worden in dit onderzoek, zijn literatuuronderzoek en interviews. Het literatuuronderzoek zal betrekking hebben op bestaande documenten zoals beleidsstukken van de gemeente Rotterdam en andere relevante actoren, zoals zorg- en welzijnsinstellingen, VWS, ondersteunende diensten met betrekking op gemeenten, adviesstukken, Tweede Kamerstukken, evaluaties en materiaal dat verkregen wordt via de respondenten van het onderzoek. De techniek die hierbij gebruikt zal worden, is meta-analyse van de verkregen documenten. Hiermee zal informatie verzameld worden over de wijze waarop de gemeente Rotterdam de regierol vervult. Wanneer in documenten de mate van kennis van de regisseur Rotterdam naar voren komt, zal dit eveneens gebruikt worden voor de analyse van dit onderzoek.

De interviews zullen gehouden worden met de belangrijkste actoren met betrekking tot het onderzoeksonderwerp. Gedacht kan worden aan interviews met de verschillende onderdelen van de gemeente Rotterdam, ondersteunende actoren, een cliëntenorganisatie, één of meerdere welzijnsorganisaties en een aantal ondersteunende actoren zoals een landelijk, provinciaal of gemeentelijke adviesbureau. In bijlage 2 is een lijst met de respondenten van de interviews te vinden. Met behulp van de gegevens uit de interviews wordt geprobeerd een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de stand van zaken in Rotterdam op het gebied van de Wmo en regie. Gezien de grote hoeveelheid actoren en het bestaan van dertien deelgemeenten in Rotterdam zal er hier een selectie moeten plaatsvinden. Dit heeft tot gevolg dat de generaliseerbaarheid van het onderzoek beperkt wordt tot de onderzochte actoren en deelgemeenten, aangevuld met de gegevens die de respondenten noemen over niet-geïnterviewde actoren of deelgemeenten.

De techniek van een semi-gestructureerd interview zal gebruikt worden bij de interviews. In de interviews zal nagegaan worden of de respondenten van mening zijn dat aan de voorwaarden voor ketenregie door de gemeente voldaan wordt. Ook zal gericht gevraagd worden naar de kennis van de gemeente Rotterdam als regisseur, op grond van de eisen aan kennis die gesteld worden in het theoretisch kader (met name bij ketenregie). Tot slot zal in de interviews met diverse personen van de gemeente aan de orde komen of de gemeente ondersteuning wenst op het gebied van kennis bij de vervulling van haar regierol. Hiernaast zal, indien relevant, gekeken worden in de interviews met een paar ondersteuningsorganisaties op welke wijze zij hierin kunnen voorzien. De interviews duren

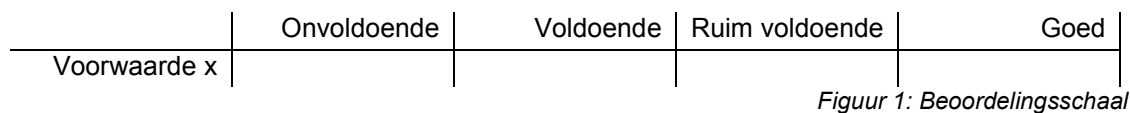
gemiddeld één uur en worden opgenomen met opnameapparatuur. De interviews worden vervolgens uitgetypt, zodat de gegevens gebruikt kunnen worden voor de beschrijving van de empirie.

#### *Betrouwbaarheid en validiteit*

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt zoveel mogelijk gewaarborgd doordat aan respondenten van verschillende onderdelen van de gemeente en andere actoren dezelfde basisvragen worden voorgelegd. Daarnaast zal de validiteit van het onderzoek zoveel mogelijk worden nagestreefd door dieper in te gaan op de antwoorden van respondenten en om zodoende meer inzicht te verkrijgen in de empirie. Ook zullen er voortdurend controlerende vragen gesteld worden in de interviews om na te gaan of de gestelde vragen begrepen worden door de respondent en de gegeven antwoorden geheel duidelijk zijn voor de onderzoeker. De vragen van de interviews worden opgesteld aan de hand van de verschillende elementen van de voorwaarden voor ketenregie, zoals deze te vinden zijn in het analysemodel (hoofdstuk 4). Op deze wijze wordt er zoveel mogelijk naar gestreefd adequaat te 'meten' wat de werkelijke stand van zaken is in Rotterdam ten aanzien van de Wmo.

#### *Beoordelingsschaal*

De empirie zal per voorwaarde van ketenregie geanalyseerd worden en vervolgens zal worden beoordeeld of er onvoldoende, voldoende, ruim voldoende of goed aan de voorwaarde wordt voldaan door de gemeente Rotterdam. De beoordelingsschaal is weergegeven in figuur 1.



Deze beoordeling vindt plaats op grond van de mate waarin de gemeente Rotterdam aan de betreffende voorwaarde voldoet. De mate waarin de gemeente aan een voorwaarde voldoet is afhankelijk van de hoeveelheid elementen per voorwaarde waaraan de gemeente voldoet en of de gemeente activiteiten onderneemt die er toe leiden dat aan een bepaald element voldaan gaat worden wanneer dit momenteel nog niet (geheel) het geval is.

### **1.4 Opbouw onderzoek**

In dit hoofdstuk is een inleiding gegeven ten aanzien het onderwerp van dit onderzoek. In het volgende tweede hoofdstuk is een casusbeschrijving te vinden. Hiermee wordt nog wat dieper ingegaan op de inleiding. In hoofdstuk drie wordt het theoretisch kader behandeld aan de hand waarvan de casus van dit onderzoek onderzocht zal worden. In hoofdstuk vier worden de bevindingen van het theoretisch kader gebruikt voor het opstellen van een analysemodel. Vervolgens komt in hoofdstuk vijf de empirie aan de orde en wordt dit geanalyseerd met behulp van het analysemodel. In het laatste hoofdstuk zijn tot slot de conclusie van dit onderzoek en naar aanleiding hiervan aanbevelingen te vinden.

## 2. Casusbeschrijving

In de inleiding zijn reeds het hoofddoel en de prestatievelden van de Wmo weergegeven. Ook is kort weergegeven welke voorgeschiedenis de invoering van de Wmo kent. In het onderstaande zal dieper ingegaan worden op de casus van dit onderzoek. Zo zal het belang, het doel en de invulling van ketensamenwerking en ketenregie in de Wmo aan de orde komen. Naast een weergave van ketensamenwerking, ketenregie en de invoering van de Wmo zoals 'op papier' bedoeld in de Wmo, zal ook aan de orde komen hoe dit alles momenteel in de praktijk functioneert bij gemeenten en specifiek bij de gemeente Rotterdam. Tot slot zal worden ingegaan op de behoefte van gemeenten aan ondersteuning op het gebied van kennis in de Wmo. De mogelijkheden tot ondersteuning die er zijn voor gemeenten op dit gebied, zullen hierbij eveneens aan de orde komen.

### 2.1 Wmo: ketensamenwerking, regie en proces van invoering

De Wmo beoogt dat verschillende partijen in een keten samenwerken aan hetzelfde doel, namelijk het bieden van zodanige ondersteunende dienstverlening aan de burger dat hij zolang mogelijk op zelfstandige wijze kan functioneren. Het eigen aanbod of de rationaliteit van de eigen organisatie dient hierbij niet het uitgangspunt te zijn, maar de ondersteuningsbehoeften van de burger (Tweede Kamer, 2004:13). Om hieraan te kunnen voldoen wil de Wmo een nieuwe, integrale manier van maatschappelijke ondersteuning tot stand brengen (SGBO, 2005:1). Ketensamenwerking op zorg- en welzijnsgebied maakt deze integrale ondersteuning aan de burger mogelijk en bevordert dit. In de Wmo staan begrippen als 1-loketfunctie, horizontalisering en klantgerichtheid centraal. Het werken in ketens is hierbij een randvoorwaarde en wordt dan ook door de Wmo gestimuleerd (Tweede Kamer, 2004:13).

#### *De regisseur van de keten*

De wetgever ziet het werken vanuit ketens als een goede manier om (de implementatie van) de Wmo te laten slagen. Zoals een orkest een dirigent behoeft, kan een keten niet zonder een regisseur. De gemeenten hebben ten aanzien van de zorg- en welzijnsketen, zoals reeds aangegeven, een regiefunctie in de Wmo.

De regierol van gemeenten heeft betrekking op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning. Het kabinet ziet regie als initiatief nemen en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Het gaat hierbij vooral om samenwerking. Samen met zorgaanbieders, welzijnsstichtingen, woningcorporaties, zorgverzekeraars, leveranciers en burgers dienen de doelstellingen van de Wmo tot stand te komen. De gemeenten sturen hierbij het proces aan in de eigen gemeente, kanaliseren ontwikkelingen en het voeren van integraal beleid. De burger zal in dit alles centraal moeten staan. Regie door gemeenten wordt pas echt goed zichtbaar wanneer er belemmeringen zijn in het proces van het regelen van optimale maatschappelijke ondersteuning en de uitvoering daarvan. Gemeenten zullen er als regisseur voor dienen te zorgen dat afspraken door actoren worden nagekomen en de

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

uitvoering van het beleid goed verloopt. De gemeenten zullen als de regisseur in de Wmo de activiteiten van actoren op elkaar af dienen te stemmen, zorgen voor integraal beleid, ontwikkelingen signaleren en samenbrengen, gemeentelijke doelen in het kader van de Wmo nastreven en actoren aanspreken over gemaakte afspraken (SGBO, 2005:43).

Behalve het voeren van de externe regie zijn gemeenten ook intern regisseur. Zo zullen de interne organisatie, de kwaliteiten en capaciteiten, de procedures en besluiten op het gebied van de Wmo van een gemeente op elkaar aan moeten sluiten. Hier ligt een taak voor gemeenten wat betreft de interne regie. Deze interne regie is ondersteunend aan de mogelijkheden en de kwaliteiten van de externe regierol (RIGO, 2005:3).

### *De regisseur en verschillende vormen van sturing*

In de Wmo geldt de bepaling het 'primaat van privaat'. Dit wil zeggen dat gemeenten de uitvoering van diensten en het leveren van zaken op het gebied van zorg en welzijn zoveel mogelijk aan derden moeten over laten. Zo is het niet de bedoeling dat gemeenten zelf rolstoelen gaan fabriceren. Hiernaast zijn er elementen in de voorbereiding van het Wmo-beleid en het proces van de uitvoering waarbij gemeenten een afweging zullen moeten maken tussen zelf doen, samenwerken met andere actoren of uitbesteden. Hierbij kan gedacht worden aan zaken zoals de inkoop van de huishoudelijke zorg (SGBO, 2005:2). De gemeente als regisseur vraagt om een (gemeentelijke) organisatie met een netwerkkarakter, waarin zelfstandige professionals werkzaam zijn. De gemeente dient de actoren in het veld te bewegen in de vastgestelde richting en de actoren in samenwerking met elkaar tot een effectieve, sociale infrastructuur te laten komen (SGBO, 2005:9).

Naast dat de keten een regisseur nodig heeft, heeft de regisseur ook de keten nodig. Zo heeft de gemeente andere actoren nodig om maatschappelijke vraagstukken te kunnen oplossen; de gemeente is hierin afhankelijk van de samenwerking met andere actoren. De gemeente is bovendien steeds vaker nevenschikt aan andere actoren en niet altijd hiërarchisch bovengeschild (Commissie Vrijwilligersbeleid, 2003:5). De gemeente heeft de samenwerking met andere actoren nodig om de maatschappelijke ondersteuning aan de burger optimaal te kunnen regelen.

### *Regisseur van de verschillende fasen van de invoering van de Wmo*

De invoering van de Wmo kan worden opgedeeld in vijf fasen. In deze fasen dient de gemeente Rotterdam het proces van de invoering en de uitvoering van de Wmo én de betrokken actoren aan te sturen. De eerste fase is die van de *beleidsvoorbereiding*. In deze fase wordt er een projectgroep opgezet die de Wmo vanaf het invoeringsproces tot de invoering gaat aansturen. In de eerste fase zal er bovendien een tijdspad moeten worden opgesteld, waarin de verschillende onderdelen van de invoering van de Wmo vermeld zijn. In de tweede fase wordt gestart met de *beleidsvorming*. Hierbij zal een heel aantal actoren betrokken moeten worden. De beleidsvorming begint met een lokale startnotitie. In deze visie staat de algemene visie van de gemeente op de Wmo en wordt het voorbereidingstraject door de raad verankerd. De startnotitie vormt de basis voor de verdere



invoering van de Wmo. In januari 2008 dient dit bij alle gemeenten geleid te hebben tot een beleidsplan. De beslissingen die de gemeenteraad in de tussentijd moet nemen, worden vastgelegd in een beleidsnotitie. De volgende fase heeft betrekking op de *organisatie en de uitvoering*. Het gaat hierbij om het opstellen van een verordening, het regelen van de huishoudelijke zorg in de Wmo, ICT-voorzieningen en communicatie met en inspraak van andere actoren in het veld. Samenvattend houdt dit de fase van het treffen van de voorbereidende activiteiten in om de Wmo daadwerkelijk te kunnen invoeren in een gemeente. Hierna is er de vierde fase van *beleidsuitvoering*. In deze fase treedt de Wmo daadwerkelijk in werking. Hierbij wordt het opgestelde beleidsplan uitgevoerd. Tot slot is er de fase van de *evaluatie van het beleid, bijstelling en ontwikkeling*. Het beleid wordt gemonitord, geëvalueerd, aangepast en nieuw beleid wordt ontwikkeld (SGBO, 2005:12).

In de vijf fases die de Wmo kent, heeft de gemeente de rol van regisseur en dient de gemeente extern en intern zodanig te sturen dat de Wmo daadwerkelijk vorm krijgt in de gemeente en de uitvoering van het beleidsplan effectief functioneert binnen de kaders van de wet.

## **2.2 Gemeenten en invoering Wmo: de praktijk**

### *Tijdspad*

Hoewel officieel per 1 januari 2007 de Wmo van kracht is voor gemeenten, krijgen gemeenten die niet op 1 oktober 2006 de Wmo-verordening konden vaststellen, de gelegenheid tot 1 januari 2008 om de Wmo in te voeren. Reden van het niet kunnen vaststellen van de Wmo-verordening per 1 oktober 2006 kan zijn dat de betrokkenheid van burgers en cliëntenorganisaties meer tijd in beslag nam. Wanneer een gemeente echter de Wmo-verordening vaststelt, dient de Wmo binnen drie maanden te zijn ingevoerd. Uiterste datum voor het vaststellen van de verordening is 1 oktober 2007, zodat de Wmo per 1 januari 2008 in alle gemeenten van kracht is. Het bovenstaande leidt ertoe dat veel gemeenten 2007 als een overgangsjaar zien. Gemeenten die de Wmo na 1 januari 2007 invoeren, dienen de Hulp in de Huishouding conform de AWBZ-regels aan te bieden per 1 januari 2007 (Divosa, 2007).

### *Huishoudelijke verzorging en startnotitie*

Deze verplichting heeft ertoe geleid dat een heel aantal gemeenten de Wmo-verordening per 1 oktober 2006 hebben geregeld en eind 2006 de huishoudelijke verzorging overgeheveld hebben uit de AWBZ naar de gemeenten zelf. Gemeenten hebben de vrijheid om de hulp bij het huishouden opnieuw in te richten (VWS en VNG, 2007). Veel gemeenten hebben de huishoudelijke verzorging aanbesteed conform de Europese wetgeving die hier van kracht is. Verder heeft de meerderheid van de gemeenten een startnotitie Maatschappelijke Ondersteuning vastgesteld. In deze notitie staan de beleidskeuzes van een gemeente die aan de Wmo-verordening ten grondslag liggen. Bij de meeste gemeenten is deze startnotitie gelijk met de Wmo-verordening door de raad goedgekeurd. Op dit moment zijn veel gemeenten (op interactieve wijze) bezig met het ontwikkelen van een beleidsplan Wmo om zodoende in januari 2008 te kunnen voldoen aan de Wmo-verplichting die dan van kracht wordt, namelijk een vierjarig Wmo-beleidsplan (VWS en VNG, 2006:2). In veel gemeenten is

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

inmiddels sprake van een Wmo-raad. Dit jaar zal duidelijk moeten worden of deze Wmo-raden in staat zijn om samen met de gemeenten tot evenwichtige beleidsplannen te komen (VWS, 2007:3).

### *Resultaten uit de praktijk*

In januari 2007 zijn alle gemeenten door VWS geënquêteerd met de vraag hoe de eerste weken 'Wmo' zijn verlopen. De respons van deze enquête was 78%. Bijna alle gemeenten gaven in deze enquête aan dat de meeste invoeringsaspecten naar wens verliepen (VWS, 2007:5). De overgang van de huishoudelijke verzorging is goed verlopen in veel gemeenten. Eind 2006 kwam naar voren dat de bestanden met overdrachtgegevens van de cliënten vervuild waren. Gemeenten hebben hier vervolgens veel tijd en energie ingestoken om dit weer op orde te krijgen, zodat de correcte gegevens van alle cliënten overgeheveld konden worden in de gemeenten. De Wmo-taskforce van VWS en VNG heeft gemeenten hierbij ondersteund. Uit de genoemde enquête bleek dat gemeenten momenteel vrijwel alle cliënten 'huishoudelijke verzorging' in beeld hebben. Momenteel heeft 90% van de gemeenten de aanbestedingsprocedure en gunning ten aanzien van zorgorganisaties afgerond. Gemeenten hebben hierbij gemiddeld de kwaliteit zwaarder laten wegen dan de prijs. Doorgaans is er sprake van een combinatie van oude en nieuwe aanbieders in de uiteindelijke aanbesteding op het gebied van de huishoudelijke verzorging (bij 89% van de gemeenten). Er zijn bij de diverse meldpunten weinig klachten bekend van de 40.000 cliënten die in totaal overgeheveld zijn. Cliëntenorganisaties zijn bovendien over het algemeen tevreden over de wijze waarop zij bij de Wmo betrokken worden door gemeenten en de mogelijkheden tot participatie in het beleidsproces. Een negatief punt is dat bij veel gemeenten nog niet alle klantgroepen van de Wmo vertegenwoordigd zijn in de cliëntenparticipatie, zoals cliënten van de geestelijke gezondheidszorg, jongeren, vrijwilligers en mantelzorgers (VWS, 2007: 3, 5, 9-12).

Hoewel de Wmo een nieuwe wet is, betekent dit niet dat gemeenten op alle prestatievelden nieuw beleid zullen moeten ontwikkelen. Vooral in grote gemeenten bestaat er al veel beleid op de diverse terreinen van de Wmo. Daarnaast blijkt tweederde van de gemeenten in 2006 al beleid te hebben op het gebied van het geven van informatie, advies en cliëntenondersteuning (prestatieveld 3). De Wmo houdt voor veel gemeenten een verschuiving of uitbreiding van bestaand beleid op de diverse Wmo-terreinen in (Tympaan Instituut, 2006:15). Van belang is dat gemeenten op de verschillende beleidsterreinen van de Wmo de regie op zich nemen en het beleid op de verschillende terreinen integraal op elkaar af weten te stemmen (VWS en VNG, 2007:1).

### *Vervolgtraject*

Nu de huishoudelijke verzorging in veel gemeenten succesvol overgeheveld is (hoewel de eigen bijdragen van cliënten en de afspraken met het Centrum Indicatie Zorg (CIZ) en het Centraal Administratie Kantoor (CAK) nog wel aandacht behoeven van gemeenten), is het vervolgens de uitdaging van gemeenten om aan de slag moeten met beleidsterreinen die tot nu toe nog weinig aandacht kregen bij de invoering van de Wmo, zoals openbare geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijke opvang, verslavingszorg en jeugdbeleid (VWS en VNG, 2007:4).

## 2.3 Gemeente Rotterdam en de Wmo

### 2.3.1 Aanpak en proces van invoering Wmo

#### *Unieke aanpak door complexiteit structuur*

De gemeente Rotterdam kent een bijzondere aanpak in de Wmo vanwege de twee bestuurslagen, namelijk stad en deelgemeenten, die de gemeente kent. Van belang is dat er sprake is van samenhang in beleid én in uitvoering. Bij de Welzijnswet waren reeds taken gedecentraliseerd naar de deelgemeenten, zoals het sociaal-cultureel werk, opbouwwerk, maatschappelijke dienstverlening, en werden andere taken gemeentebreed uitgevoerd, zoals de maatschappelijke opvang en de verslavingszorg. Besloten bij de invulling van de Wmo is dat de basiskwaliteit en de individuele Wmo-voorzieningen tot het takenpakket van de gemeente behoort en andere taken die aansluiten bij de mogelijkheden en behoeften van burgers, door de deelgemeenten opgepakt worden. Een heel aantal actoren zijn betrokken bij de uitvoering, zoals actoren met activiteiten op sociaal en fysiek gebied, professionele en vrijwilligerswerkorganisaties, publieke en private actoren. Het aanbod van stad en deelgemeenten dient aan te sluiten bij de activiteiten die burgers zelf al ondernemen oftewel de civil society (Gemeente Rotterdam, 2006:4).

#### *Welzijn en Wmo gekoppeld*

In 2005 is er een onderzoek uitgevoerd door het Platform ontwikkeling welzijn Rotterdam (PowR) naar het Rotterdamse welzijnsbeleid en welzijnswerk. De aanbevelingen van dit rapport zijn bedoeld om de sociale infrastructuur van Rotterdam te versterken en de dienstverlening op sociaal gebied beter op elkaar af te stemmen. Zodoende kan er meer gebruikgemaakt worden van het sociaal kapitaal, burgers zullen immers beter kunnen participeren wanneer er sprake is van efficiënte en effectieve sociale dienstverlening. Bij dit alles staat een gebiedsgerichte aanpak centraal. De aanbevelingen van het rapport zijn overgenomen door het college van B&W. Ook is door het college het Sociaal Platform Rotterdam (SPR) ingesteld om het college te adviseren over de sociale kwaliteit en een bijdrage te leveren aan de versterking van de sociale kwaliteit van het welzijnswerk. Bij de invoering van de Wmo wordt door de gemeente Rotterdam voortgebouwd op het bovenstaande en worden deze beide processen, versterking van de sociale infrastructuur en de Wmo, aan elkaar gekoppeld (Gemeente Rotterdam, 2006:5-6).

#### *Doelstellingen Wmo van de gemeente Rotterdam*

De gemeente Rotterdam wil de Wmo gebruiken om inclusief beleid te bevorderen en drempels en schotten in dit verband weg te nemen. De volgende doelstellingen heeft de gemeente in het kader van de Wmo onder meer verwoordt in de Wmo-beleidsnotitie:

- Het vanuit één breed gedragen visie regisseren van lokale ontwikkelingen met een set adequate sturingsinstrumenten;
- Het beter aansluiten op de mogelijkheden en behoeften van burgers;
- Het vanuit één kader sturen op resultaten;

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

- Het inzetten van collectieve en inclusieve ondersteuningsvoorzieningen en het ontwikkelen van nieuwe arrangementen en het vinden van nieuwe partners;
- Het efficiënter en effectiever inzetten van middelen, mensen en gebouwen;
- Het breder kijken naar burgers dan enkel naar hun beperking, verslaving of probleem (integraal en ontschot);
- Rotterdamse burgers die gebruik kunnen maken van een bepaalde basiskwaliteit aan voorzieningen en weten waar zij aanspraak op kunnen maken (Gemeente Rotterdam, 2006:7).

### *Gang van zaken: 2004 tot heden*

Bestuurlijk zijn bij de Wmo met name de volgende portefeuilles betrokken: onderwijs en integratie (welzijn, jeugd en ouderen), veiligheid en volksgezondheid (maatschappelijke opvang, verslavingszorg en volksgezondheid), sociale zaken, wijken en buitenruimte (Wvg, gehandicapten, schuldhulpverlening). In 2004 is er een projectleider Wmo aangesteld op ambtelijk niveau, die in dienst is van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe). Er zal sprake moeten zijn van gezamenlijke verantwoordelijkheid en opdrachtgeverschap van de relevante diensten, SoZaWe, GGD, Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) en Sport & Recreatie (S&R).

In 2005 zijn er reeds gesprekken met het veld van actoren geweest over de mogelijkheden van de Wmo en de rol van de gemeente en de betrokken actoren hierbij. Zo zijn er bijeenkomsten geweest met zorgaanbieders op het gebied van de maatschappelijke opvang en OGGZ, de sector verzorging & verpleging, actoren op het gebied van welzijn en jeugd ter bespreking van het rapport van het PowR. Deze gesprekken worden gebruikt als input voor de Wmo-visie en het vierjarenplan met betrekking tot de Wmo. Dit om een breed gedragen visie en beleidsplan op te stellen. In 2005 is opdracht gegeven aan de projectleider Wmo om onder andere de voorbereidingen voor de overheveling van de taken uit de AWBZ te treffen evenals een plan te maken voor de ontwikkeling van de Wmo-visie en het opzetten van cliëntenparticipatie (Gemeente Rotterdam, College B&W, 2005: 4-5).

Begin 2006 hebben stad en deelgemeenten een gezamenlijke visie met betrekking tot de Wmo gepresenteerd. Rotterdam wil vooral inzetten op een wijkgerichte aanpak in de Wmo. Actoren op het gebied van zorg en welzijn kregen bij de presentatie van de Wmo-visie van de gemeente Rotterdam de gelegenheid om hierop te reageren. De Wmo-verordening, waarin het voorzieningenniveau wordt bepaald, werd op 25 juli 2006 voorgelegd aan de raad ter goedkeuring.

Per januari 2007 is eveneens de huishoudelijke verzorging overgeheveld naar de gemeente en is de aanbestedingsprocedure ten aanzien van zorgaanbieders afgerond. Bestaande cliënten blijven in 2007 nog bij dezelfde zorgaanbieder (Gemeente Rotterdam, september 2006:2). SoZaWe, afdeling Voorzieningen Gehandicapten, heeft de indicatiestelling voor de huishoudelijke verzorging voor nieuwe cliënten als taak gekregen (Gemeente Rotterdam, juli 2006:3). Verder zijn of komen er loketten bij de deelgemeenten waar burgers terecht kunnen voor informatie en advies op het gebied van welzijn, werk en wonen. Ook kunnen burgers hiervoor terecht bij de stadswinkels, die een

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

doorverwijs- en gidsfunctie hebben (De Nieuwe Unie, 2006:1 en Gemeente Rotterdam, 2006:9). Op het terrein van de OGGZ wordt een aparte visie ontwikkeld door de gemeente en actoren. Deze visie zal in een later stadium geïntegreerd worden in de Wmo-visie. Op het gebied van welzijn worden de adviezen van PowR uitgewerkt door middel van de verbetering van de kwaliteit van het welzijnswerk, pilots met gebiedsgerichte aanpak en de invulling van een stedelijke basiskwaliteit op het gebied van welzijn (Gemeente Rotterdam, 2006: 6-7, 14).

Het vierjarenplan zal de gemeente nog moeten ontwikkelen voor 1 januari 2008. Daarbij verdient een integrale aanpak op het gebied van álle beleidsterreinen in de Wmo aandacht, zodat de Wmo zich niet enkel richt op het terrein van de zorg.

### **2.3.2 Rotterdamse visie op ketensamenwerking en regie**

De gemeente Rotterdam ziet het belang in van samenwerking met actoren uit het maatschappelijke middenveld op het gebied van de Wmo, burgers en cliënten. De stad en deelgemeenten beschrijven hun rol in de Wmo aan de hand van richting geven (visie en beleidskaders), ruimte bieden (voor initiatieven uit veld en van burgers), resultaat vragen (resultaat verantwoording van aanbieders), rekenschap geven (door de gemeente over het beleid en de uitvoering) en regisseren (onder meer samenwerking tussen actoren tot stand brengen). Per prestatieveld is er inzet van de stad én deelgemeenten nodig. Deze rolverdeling is per prestatieveld vastgesteld. Daarnaast is er in samenspraak tussen stad en deelgemeenten een stedelijk, Rotterdams kader vastgesteld ten behoeve van de taken van deelgemeenten en stedelijke diensten. De regie en het opdrachtgeverschap aan actoren in het veld en diensten die werkzaam zijn in het gebied van de deelgemeente, liggen bij de deelgemeenten zelf. De deelgemeenten hebben vanwege hun kennis van hun gebied en burgers het vermogen om de civil society te mobiliseren en hebben een signaleringsfunctie. De stad is de eerstverantwoordelijke ten aanzien van de individuele zorgplicht en gemeentebrede activiteiten die zich richten op de individuele burger. (Gemeente Rotterdam, 2006:13-14).

### **2.4 Ondersteuning in de Wmo**

#### *Vraag naar ondersteuning*

Voor het uitoefenen van de regierol in de Wmo is het van belang dat gemeenten weten welke doelgroepen er zijn in de Wmo, hoe groot deze doelgroepen zijn, wat de vraag is van de doelgroepen, welke aanbieders er zijn per doelgroep et cetera. De gemeenten hebben kennis ten aanzien de vraag en het aanbod in de Wmo nodig teneinde de vraag en het aanbod zo optimaal mogelijk op elkaar aan te laten sluiten.

In een onderzoek van het Tympaan Instituut (2006:15) komt naar voren dat de behoefte van gemeenten aan ondersteuning op onderdelen van de Wmo groot is. Zo blijkt in dit onderzoek dat 75% van de gemeenten in Zuid-Holland ten tijde van het onderzoek, mei 2006, ondersteuning wenste bij het leveren van lokale en regionale kerngetallen over vraag en aanbod. De gemeenten voelden zich

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

onvoldoende geïnformeerd over de vraag van de verschillende klantgroepen in de Wmo en het gebruik van voorzieningen door deze klanten. Hiernaast had bijna 75% van de gemeenten behoefte aan uitwisseling van best practices in de Wmo. Verder gaf de helft van de gemeenten aan dat zij ondersteuning wenste van de provincie bij het opzetten van burgerparticipatie in het kader van de Wmo. Gemeenten hebben vooral behoefte aan praktische ondersteuning, zo kwam verder naar voren, omdat er op landelijke websites voldoende algemene informatie wordt gegeven ten aanzien van de Wmo.

Verder heeft het Netwerk Sociale Initiatieven (NSI) Zuid-Holland de behoefte aan kennis van raadsleden van gemeenten in Zuid-Holland onderzocht (2006:1-5). De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de respons van de gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg, Maassluis, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Schiedam, Vlaardingen, Westland en Zoetermeer. Hierin komt onder andere naar voren dat de informatievoorziening in de Wmo over het algemeen aanvulling behoeft. 50% van de raadsleden van de onderzochte gemeenten is ontevreden over de informatievoorziening in de Wmo en ziet hier een taak liggen voor de griffie. Meer dan de helft van de raadsleden blijkt vaak zelf op zoek naar informatie te moeten met betrekking tot de Wmo. Ook dit onderzoek laat zien dat gemeenten, in dit geval raadsleden, behoefte hebben aan ondersteuning op het gebied van kennis in de Wmo.

### *Ondersteuningsaanbod*

Er zijn verschillende actoren die gemeenten kunnen ondersteunen in de Wmo. De provincie biedt allereerst mogelijkheden ter ondersteuning van gemeenten. Zo heeft de provincie Zuid-Holland acht steunfunctieorganisaties die bedoeld zijn om onder andere gemeenten te ondersteunen. Zij dienen met de ondersteuning aan te sluiten bij de behoefte die hieraan is bij gemeenten. Het gaat om de volgende steunfuncties: PJ PARTNERS, Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden-Holland, JSO, Stimulans, Meander, het Tympaan instituut, het NSI en de Sportraad. De provincie biedt ook rechtstreeks ondersteuning aan gemeenten door methodiekontwikkeling ('Is uw gemeente seniorproof?'), gegevensverzameling ('Staat van de samenleving') en kennisuitwisseling (onder andere nieuwsbrieven, bijeenkomsten, websites) (Provincie Zuid-Holland, 2005:2).

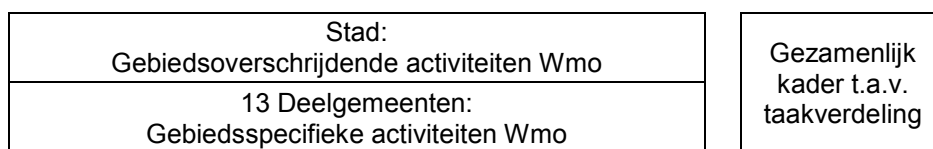
Daarnaast biedt het ministerie van VWS samen met de VNG ondersteuning door het bieden van praktische handreikingen, best practices, algemene informatie aan gemeenten via de website [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl), het regelmatig verschijnen van de nieuwsbrief Wmo, een helpdesk voor gemeenten et cetera. Hiernaast biedt het ministerie van VWS ondersteuning door onder meer het organiseren van congressen, zoals het congres 'Delen in verandering, samen werken aan de Wmo' op 31 januari 2007, die zestien duizend mensen uit het welzijn- en zorgveld bezochten (VWS en VNG, 2007).

Tenslotte zijn er commerciële adviesbureaus en landelijke ondersteuningsorganisaties, die gemeenten hun diensten aanbieden ter ondersteuning van de invoering van en de regie in de Wmo.

## 2.5 Deelconclusie casusbeschrijving

Ketensamenwerking en ketenregie zijn noodzakelijk om de doelstelling van de Wmo, integrale maatschappelijke ondersteuning die ertoe leidt dat de burger zo lang mogelijk zelfstandig kan blijven functioneren in de maatschappij, te verwezenlijken. Gemeenten hebben in de Wmo de regie gekregen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Deze regie heeft betrekking op de aansturing van actoren op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning, maar ook intern, ten aanzien van de gemeentelijke organisatie, is regie wenselijk. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de regisseur en de keten van actoren. De invoering van de Wmo bestaat uit vijf fases, namelijk beleidsvoorbereiding (1), beleidsvorming (2), organisatie en uitvoering (3), beleidsuitvoering (4), evaluatie van beleid, bijstelling en ontwikkeling (5). Ten aanzien van deze fases dient de gemeente het voortouw te nemen door het voeren van de regie. In de praktijk bevinden gemeenten zich momenteel midden in het proces van de invoering van de Wmo. Per januari 2008 zal de Wmo in alle gemeenten volledig ingevoerd dienen te zijn. De meeste gemeenten zijn op dit moment bezig met het ontwikkelen van een beleidsplan Wmo voor de komende vier jaar. Hierna kan de daadwerkelijke uitvoering van de Wmo in gang gezet worden. Gemeenten staan voor de uitdaging om aan de slag te gaan met andere Wmo-terreinen dan de huishoudelijke zorg.

De gemeente Rotterdam heeft ervoor gekozen om gebiedsoverschrijdende activiteiten van de Wmo als taken toe te bedelen aan de stad. De andere, wijkspecifieke activiteiten van de Wmo behoren tot het takenpakket en de regie van de deelgemeenten. Op die manier wil men de maatschappelijke ondersteuning zo dicht mogelijk bij de burger aanbieden. Welzijn en de Wmo zijn nauw met elkaar verbonden in Rotterdam. Per prestatieveld is de rolverdeling tussen gemeente en deelgemeenten vastgesteld. Ook is er een stedelijk kader met daarin de taakverdeling vastgelegd, zodat stad en deelgemeenten elkaar hierop kunnen aanspreken. De taakverdeling is schematisch weergegeven in figuur 2. In de Wmo hebben de relevante diensten (SoZaWe, GGD, JOS, S&R) gezamenlijke verantwoordelijkheid en opdrachtgeverschap. In Rotterdam zijn de aanbestedingen van de huishoudelijke verzorging afgerond, is er een Wmo-verordening en een Wmo-visie.



Figuur 2: Taakverdeling stad en deelgemeenten

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat gemeenten aangeven ondersteuning nodig te hebben op het gebied van kennis in de Wmo. Er zijn verschillende actoren die gemeenten hierin kunnen ondersteunen. Gedacht kan worden aan de provincie, de provinciale steunfunctieorganisaties, het ministerie van VWS, de VNG, commerciële adviesbureaus en landelijke ondersteuningsorganisaties zoals MOVISIE.

### 3. Theoretisch kader

In de Wmo krijgen de gemeenten een regierol toebedeeld. Deze regierol dient door de gemeenten uitgeoefend te worden ten opzichte van actoren op zorg- en welzijngebied. De gemeenten dienen deze actoren zodanig te sturen dat er een sluitende keten op het gebied van zorg- en welzijn ontstaat. In dit onderzoek zal nagegaan worden op welke wijze de gemeente Rotterdam haar regiefunctie vervult en of zij hiermee voldoet aan de voorwaarden die gesteld worden aan de regie van een keten.

#### *Opzet hoofdstuk en relatie met onderzoeksvraag*

In dit hoofdstuk zal allereerst in het algemeen ingegaan worden op het concept van sturing. Vervolgens zal de omslag van het klassieke sturingsconcept naar hedendaagse sturingsconcepten zoals de netwerkbenadering en het concept van ketenregie en ketensamenwerking aan de orde komen. Hierna zal dieper ingegaan worden op deze laatste twee sturingsconcepten. De rol die kennis speelt bij deze concepten, zal hierbij ook behandeld worden. De definitie van het begrip kennis is te vinden in paragraaf 3.8.3.

Zoals uit het vervolg van dit hoofdstuk zal blijken, vormen netwerken de basis voor een keten. De gemeente Rotterdam bevindt zich momenteel in de implementatiefase van de Wmo. Hierdoor kan er niet zondermeer van uitgegaan worden, dat de keten, met als regisseur de gemeente Rotterdam, reeds bestaat in Rotterdam. In het onderzoek wordt nagegaan of de voorwaarden voor ketenregie die voortvloeien uit dit theoretisch kader, bij de gemeente Rotterdam aanwezig zijn. Deze voorwaarden worden op sommige punten geëxpliciteerd worden met behulp van de voorwaarden van de netwerkbenadering ten aanzien van regie. Zie hiervoor hoofdstuk 4. Zodoende kan er een beoordeling gegeven worden of de gemeente Rotterdam in staat is de regierol in de Wmo te vervullen. Kennis is een randvoorwaarde voor het adequaat voeren van de regie. Dit zal toegelicht worden in paragraaf 3.8.3. Aan de hand van de rol van kennis bij het concept van ketenregie nagegaan worden of de gemeente Rotterdam over voldoende kennis beschikt in haar rol als regisseur. Wanneer blijkt dat de gemeente Rotterdam op punten over een tekort aan kennis beschikt, kan in de interviews onderzocht worden op welke wijze ondersteuning mogelijk is.

Met behulp van met name het concept van ketenregie, met in het bijzonder aandacht voor de rol van kennis, is het mogelijk om de onderzoeksvraag van dit onderzoek te beantwoorden.

#### **3.1 Sturing in het algemeen**

##### *Verschillende dimensies van sturing*

Voorwaarde van het functioneren van een maatschappij is dat het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar afgestemd worden. Dit afstemmen van het gedrag van de verschillende actoren in de samenleving gebeurt door de overheid en kan worden aangeduid met het begrip 'sturing' (Bovens, 't Hart, Van Twist, Rosenthal, 2001:258). Sturing wordt ook wel



## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

omgeschreven als 'een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context' (Kickert, Aquina, Korsten, 1985:46).

Er is sprake van een zeer minimale vorm van sturing wanneer de overheid er in haar handelen slechts op gericht is om de sociale orde van de samenleving in stand te houden. Overheidssturing kan ook verder gaan dan deze minimale vorm van sturing en er opgericht zijn om doelgericht in te grijpen in het maatschappelijke verkeer ten einde verandering tot stand te brengen in de sociale orde van de samenleving. Deze vorm van sturing gaat gepaard met het nemen van beslissingen door de overheid die bindend zijn voor de samenleving. Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat de overheid niet de enige actor in samenleving is die stuurt. Sturing kan ook plaatsvinden door maatschappelijke zelfsturing, door de overheid in samenspraak met andere maatschappelijke actoren en door het marktmechanisme (Bovens, et.al., 2001:71-73).

Sturing kent naast het bovenstaande ook een culturele dimensie. Zo kan sturing ook gezien worden als zingeving. De zingeving die door sturing ontstaat, heeft enerzijds betrekking op het interne functioneren van de sturende actor en anderzijds op de sturingsrelaties in het te besturen gebied. Het sturingsconcept van de sturende actor geeft het referentiekader van de organisatie weer. Hierdoor ontstaat er een gezamenlijke identiteit binnen de organisatie die gelegitimeerd wordt door het sturingsconcept. Sturing houdt hier dan het gericht en zingevend beïnvloeden van een bepaalde context in (Frissen, 1989:267).

### *Vooronderstellingen*

Het begrip sturing kent een aantal vooronderstellingen. Zoals dat sturing niet een zaak van automatisme en vanzelfsprekendheid is, maar dat sturing moet worden gelegitimeerd. Een andere vooronderstelling is dat de overheid als actor over het vermogen beschikt om te kunnen sturen. De structuur van een organisatie alsook de organisatiecultuur zijn van grote invloed op het sturend vermogen van een organisatie. Bij sturing is er ook sprake van vooronderstellingen ten opzichte van de context en het object waarop de sturing gericht is. Worden deze context en het object gezien als passief of krijgen zij juist een actieve rol in het proces van sturing toegedeeld en kunnen actoren waarop de sturing gericht is, beschikken over zelfsturend vermogen? Hoe wordt er bovendien tegen de rol van kennis en informatie aangekeken bij sturing? Tot slot bestaan er veronderstellingen ten aanzien van de inzet van sturingsmodaliteiten en –instrumenten. Zo horen bij de interactieve vorm van beleidsvoering een grote hoeveelheid communicatieve instrumenten (Bekkers, 2002:202-205).

### *Paradigmaverandering*

In de afgelopen dertig jaar heeft zich een grote ommezwaai in het denken over sturingsconcepten voorgedaan. In de jaren zeventig werd de overheid gezien als dé actor om de problemen van de samenleving op te lossen. Er werd hierbij uitgegaan van de maakbaarheid en de vooruitgang van de samenleving. De overheid was hierbij de grote verdeler van werk, geluk, inkomen en gelijke kansen in de samenleving. Het is dan ook niet vreemd dat de verzorgingsstaat zich in die periode steeds verder

uitbreidde en de hiermee steeds groter wordende sturende rol van de overheid ten opzichte van de samenleving op veel steun kon rekenen (Bekkers, 2002:201).

Tegenwoordig wordt de overheid niet meer gezien als (vrijwel) de enige actor die sturend optreedt in de samenleving op grond van een blauwdruk 'hoe maatschappelijke problemen op te lossen'. Sturing is nu vooral het oplossen van complexe, maatschappelijke vraagstukken door middel van een proces van het organiseren van samenhang en samenspel tussen actoren. Concepten die hierbij een rol spelen zijn: coproductie van beleid, interactieve beleidsvoering, procesmanagement in beleidsnetwerken (Bekkers, 2002:201). De overheid is in het sturen van de samenleving een van de actoren en heeft voornamelijk een regisseursfunctie om het proces van samenhang en samenspel tussen actoren in goede banen te leiden.

Hupe en Klijn (1997) onderscheiden drie bestuursparadigma's die bij de geschetste verandering in het denken over sturing aansluiten. Het eerste paradigma sluit aan bij het klassiek hiërarchische model. Dit model zal in het onderstaande bij paragraaf 3.2 behandeld worden. Het tweede bestuursparadigma houdt het marktgerichte bestuursparadigma in. Hierbij zorgt de markt voor de beleidsafstemming tussen de actoren in het netwerk en ontbreekt een dominante actor. Zelfsturing door actoren is leidend voor de beslissingen in het netwerk. Dit sturingsmodel zal in het verband van dit onderzoek niet aan de orde komen. Het derde bestuursparadigma, het politiek-maatschappelijke sturingsmodel, sluit aan bij recente sturingsconcepten als de netwerkbenadering en het concept van ketenregie. Deze concepten komen aan het einde van dit theoretisch kader aan bod.

In het onderstaande zal allereerst ingaan worden op het concept van klassieke sturing, het concept dat veel aanhang had in de jaren zeventig. Vervolgens zal nagegaan worden op welke punten dit concept tekort bleek te schieten. Tenslotte zal ingegaan worden op de netwerkbenadering en het concept van ketensamenwerking en ketenregie.

### **3.2 Klassieke sturingsconcept**

#### *Maakbaarheid als uitgangspunt*

In dit concept wordt ervan uitgegaan dat de samenleving maakbaar is en dat er sprake is van een proces van vooruitgang. Samenlevingsvraagstukken zijn in deze samenleving beheersbaar en oplosbaar. Dit gedachtegoed, dat met name heersend was in de jaren zeventig, is terug te vinden in de strekking van nota's uit die tijd en bijvoorbeeld het bestaan van het Sociaal-Cultureel Planbureau. Planning werd als essentieel gezien bij het vormgeven van de maakbare samenleving.

Er is in deze samenleving sprake van monocentrische sturing. De overheid stuurt namelijk, staande boven de samenleving, centraal de samenleving aan. De overheid wordt in dit concept gezien als de grote probleemoplosser. De middelen die de overheid hierbij ter zijde staan zijn wet- en regelgeving en planning.

### *Beheersing centraal*

Sturing houdt in dit concept de ordening van mensen en middelen in. Beheersing is hierbij het centrale uitgangspunt. Er zijn drie metaforen die de zienswijze op sturing verhelderen, namelijk de organisatie als machine, als doelboom, en piramide. Een organisatie wordt hierbij gezien als logisch opgebouwd, goed geconstrueerd en onderhouden en is hiermee een instrument in de handen van de top van de organisatie. De organisatie gedraagt zich op voorspelbare, betrouwbare en geroutineerde wijze. De taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en posities in de organisatie zijn logisch en consistent geformuleerd en hiërarchisch geordend. Er zijn sprake van duidelijke bevel- en communicatiestructuren in de organisatie die zodoende de hiërarchie en hiermee de gezagsposities in de organisatie bepalen. Sturing geschiedt zodoende van bovenaf door de top van de organisatie via de vaste bevel- en communicatiestructuren. Wanneer er zich problemen voordoen met betrekking tot sturing wordt de oorzaak hiervan gezocht bij onduidelijke doelstellingen, gebrekkige middelen, onduidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die onhelder zijn en gebrekkige communicatie. De tandwielen van de machine functioneren bij sturingsproblemen niet naar behoren. In het klassieke sturingsconcept is er weinig aandacht voor het zelfsturend vermogen van de samenleving, maar wordt er vooral gelet op de 'machine' van de overheidsorganisatie zelf. In een maakbare en kneedbare samenleving zijn problemen in de samenleving zelf met betrekking tot sturing immers niet te verwachten. Het object van sturing door de overheid is de beheersing van de interne bedrijfsprocessen van maatschappelijke actoren. Dit zorgt ervoor dat de overheid zoveel mogelijk gedetailleerde wet- en regelgeving vervaardigt om er maar zoveel mogelijk voor te zorgen dat er regelgeving bestaat die past bij alle mogelijke voorkomende situaties bij actoren (Bekkers, 2002: 201-208).

Samenvattend is er in het klassieke sturingsconcept sprake van een overheid die stuurt middels 'command and control' met gebruikmaking van wet- en regelgeving en planning. De overheid is hierbij gericht op interne bedrijfsprocessen.

### *Rationaliteit leidend*

Kennis en informatie zijn nodig voor de overheid om zo goed mogelijk te kunnen sturen. Wanneer de overheid over zoveel mogelijk (wetenschappelijk) kennis en informatie beschikt, kan de overheid een zo optimaal mogelijk beeld krijgen van het object van sturing. Rationaliteit is dus leidend in deze wijze van sturing. Hoe meer bekend is over het object van sturing, hoe beter de wet- en regelgeving hierbij aan kan sluiten en onverwachte situaties waarvoor de wet- en regelgeving ontbreekt, voorkomen kunnen worden. Ook vandaag is er sprake van een sterke 'wil tot weten'. Het monitoren van de effecten van beleid is hier een voorbeeld van (Bekkers, 2002:206-208).

### **3.3 Waarom overgang?**

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw werd steeds duidelijker dat de context waarop de sturing gericht is, een grote invloed op de effectiviteit van de sturing heeft. Het vergroten van de kennis over deze context leidde er niet automatisch toe dat de sturing verbeterde. Het vertrouwen in de sturende overheid als de grote probleemoplosser begon scheuren te vertonen. Dit was het gevolg van

financieel-economische, juridische en bestuurskundige ontwikkelingen. Deze laatste ontwikkelingen hielden onder meer in dat de overheid steeds meer gezien werd als één van de actoren. Beleid was het resultaat van een complex krachtenspel tussen de betrokken actoren. De genoemde ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de zienswijze op overheidssturing aan het begin van de jaren negentig een paradigmaverschuiving doorgemaakte. De grenzen van overheidssturing werden duidelijk en het was zaak om te zoeken naar nieuwe vormen van sturing (Bekkers, 2002:208-212).

### **3.4 Recente sturingsconcepten**

#### *De omgeving in beeld*

Het klassieke, hiërarchische sturingsmodel bleek steeds meer te kort te schieten als benadering van de bestuurlijke werkelijkheid. Sinds de jaren negentig is er dan ook aandacht gekomen voor de omgeving van het beleid (Koffijberg, 2005:52). Dit werd zichtbaar in verschillende ontwikkelingen. Overheden zijn de laatste decennia veel meer dan daarvoor activiteiten gaan uitbesteden aan de private sector en non-profitorganisaties (outsourced government). Hiernaast is er sprake van verdergaande samenwerking tussen overheden en actoren in het veld teneinde te komen tot het realiseren van beleidsdoelstellingen (joined-up government). Dit laatste vraagt om bepaalde (netwerk-) managementvaardigheden van de overheid die bij de behandeling van de netwerkbenadering en het concept van ketensamenwerking verder toegelicht zullen worden.

Overheidssturing vindt veelal plaats in netwerken en ketens. Overheidssturing door middel van netwerken en ketens (networked government) houdt sturing temidden van de onderlinge verwevenheid tussen de verschillende actoren op een bepaald beleidsterrein in. Dit vraagt een combinatie van diepgaande publiek-private samenwerking én een grote mate aan netwerk- en ketenmanagementvaardigheden van de overheid (Eggers en Goldsmith, 2004:1-4). De overheid is in een netwerk of keten slechts één van de actoren op een bepaald beleidsterrein en is in het realiseren van haar doelen afhankelijk van andere actoren in haar omgeving. In figuur 3 zijn de verschillen tussen het klassieke sturingsconcept en hedendaagse sturingsconcepten samenvattend weergegeven.

Recente sturingsconcepten die aandacht hebben voor de wederzijdse afhankelijkheid tussen overheden en hun omgeving, zijn onder andere de netwerkbenadering en het concept van ketensamenwerking. In de volgende paragrafen zullen deze twee concepten verder uitgewerkt worden. Ook de rol die kennis speelt in deze concepten zal hierbij aan de orde komen. In de inleiding van dit hoofdstuk is de relevantie van deze concepten ten opzichte van dit onderzoek reeds aangegeven.

Veronderstellingen t.a.v. sturing	Klassiek sturingsconcept	Hedendaagse sturingsconcepten
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politieke-ideologische legitimatie</li> <li>▪ Positie overheid</li> <li>▪ Zelfsturend vermogen van organisaties</li> <li>▪ Kennis en informatie</li> <li>▪ Sturingmodaliteiten en – instrumenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maakbaarheid en vooruitgang: overheid is probleemoplosser</li> <li>▪ Overheid is bovengeschiedt aan samenleving</li> <li>▪ Weinig aandacht in overheidssturing voor zelfsturend vermogen van organisaties</li> <li>▪ Groot vertrouwen in de rationaliteit (door middel van kennis en informatie)</li> <li>▪ Sturing gericht op gedetailleerde beheersing van maatschappelijke processen en ontwikkelingen door middel van wet- en regelgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Terugtrek van overheid als dé probleemoplosser. Marktwerking krijgt meer aandacht</li> <li>▪ Overheid is slechts een actor in het beleidsnetwerk van actoren</li> <li>▪ Zelfsturend vermogen van organisaties is het uitgangspunt van sturing</li> <li>▪ Kennis door middel van relaties</li> <li>▪ Sturingsmodaliteiten gericht op:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>a. sleutelparameters aan de input en outputzijde van organisaties</li> <li>b. incentives</li> <li>c. procedurering en structurering van relaties tussen actoren (door interactief beleid, vraaggerichtheid, co-productie van beleid)</li> <li>d. gemeenschappelijke beeldvorming door middel van communicatie, overleg en onderhandeling</li> </ul> </li> </ul>

*Figuur 3: Vergelijking klassiek en hedendaagse sturingsconcepten*

*Bron: Bekkers, 2002:208,220*

### 3.5 Netwerkbenadering

Netwerken kunnen worden gedefinieerd als ‘min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich vormen rond beleidsproblemen en/of clusters van middelen, en die gevormd, onderhouden en veranderd worden door een serie spelen’ (Koppenjan en Klijn, 2004:69-70). Een andere definitie is een beleidsnetwerk als ‘een geheel van publiek, semi-publieke of private actoren’. Pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie zijn hierbij centrale begrippen, zoals ook blijkt uit het onderstaande (Hupe en Klaasen, 2000:260).

Koffijberg (2005:52) geeft in zijn proefschrift aan dat de netwerkbenadering vaak tegenover het hiërarchische sturingsmodel gezet wordt. Dit omdat sturing en besluitvorming in beide benaderingen wezenlijk verschillen. Een netwerk kenmerkt zich, in tegenstelling tot het hiërarchische sturingsmodel, door pluriformiteit en variëteit (met betrekking tot actoren, belangen, probleempercepties, middelen), wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, de mogelijkheid van geslotenheid van actoren voor de

sturing van de sturende actor en dynamiek. In het onderstaande worden deze kenmerken van een netwerk nader toegelicht. Ook zal er aandacht worden besteed aan netwerkmanagement en de voorwaarden die hierbij van toepassing zijn.

### **3.5.1 Basiselementen van een netwerk**

#### *Actoren en hun omgeving*

De omgeving van een organisatie kan worden aangeduid als datgene wat niet tot de organisatie behoort. In deze omgeving bevinden zich partijen die als belanghebbenden of als betrokkenen zich gedragen, ook wel actoren genoemd. De netwerkbenadering ziet de omgeving van een organisatie als een netwerk. In dit netwerk zijn kennis en deskundigheid over verschillende actoren gespreid. Elke actor in het netwerk is voor het realiseren van zijn doelen of belangen afhankelijk van de medewerking van andere actoren. Zodoende bestaat het netwerk uit stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren. De actoren groeperen zich rondom bepaalde thema's en middelen. Het netwerk bestaat op deze manier uit knooppunten met relaties tussen deze knooppunten. Actoren kunnen worden aangeduid als de knooppunten in het netwerk. Een groep van organisaties kan ook als één actor optreden binnen het netwerk en daarom als één knooppunt gezien worden. Actoren worden gezien als handelende partijen binnen de dynamiek van een netwerk.

#### *Wederzijdse afhankelijkheid*

Zoals reeds beschreven worden de relaties tussen actoren in een netwerk getypeerd door wederzijdse afhankelijkheid. Actoren in een netwerk hebben elkaar nodig om over de middelen te beschikken die noodzakelijk zijn voor de realisatie van hun belangen. Zo kan een actor over de middelen beschikken die een andere actor nodig heeft voor het bereiken van zijn doelen en andersom. Dit fenomeen wordt aangeduid als wederzijdse afhankelijkheid.

#### *Middelen en hulpbronnen*

Middelen en hulpbronnen die leiden tot wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, kunnen onder meer zijn: bevoegdheden, deskundigheden, financiële middelen, politieke legitimiteit. Netwerken tussen actoren ontstaan doordat actoren hun omgeving en de verdeling van middelen en hulpbronnen in deze omgeving willen beheersen. Actoren gaan om die reden relaties, afspraken en onderhandelingen aan met andere actoren. Inzet van onderhandelingen met andere actoren zijn de eigen middelen en hulpbronnen van actoren. Actoren kunnen zich in een netwerk ook zodanig gedragen dat de doelbereiking van andere actoren wordt gestimuleerd of juist geblokkeerd (hindermacht). Middelen en hulpbronnen hebben, op grond van het bovenstaande, verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren tot gevolg (Klijn en Van Twist, 38-40: 2000).

#### *Interacties tussen actoren en percepties*

Wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren zorgt ervoor dat interactie tussen actoren noodzakelijk is. De afhankelijkheid tussen actoren kan veranderen als gevolg van deze onderlinge interactie. Wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren zijn dan ook continu in beweging. Afhankelijkheden

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

tussen actoren kunnen hierbij toe- of afnemen, gecreëerd, opgeheven of bevestigd worden. Factoren als de stand van de technologie, belasting, schaarste op de arbeidsmarkt beïnvloeden het functioneren van actoren bij het bereiken van hun doelen. In de interactie tussen actoren worden deze factoren vaak ingebracht door belanghebbenden of betrokkenen. De genoemde factoren hoeven geen directe gevolgen te hebben voor de actoren in een netwerk. De mate van invloed van deze factoren is afhankelijk van de wijze waarop de factoren geïnterpreteerd worden door de actoren. De interpretatie van de omgeving door actoren is bepalend voor het handelen van actoren. Actoren in hetzelfde netwerk kunnen hierbij verschillende percepties van de werkelijkheid hebben. Dit zorgt ervoor dat actoren bij gelijke doelen en belangen afwijkende ideeën kunnen hebben over hoe deze doelen gerealiseerd kunnen worden.

### *Strategieën*

Zoals in het bovenstaande reeds aan de orde kwam, is de realisatie van doelen en belangen leidend in het handelen van actoren. De strategie die een actor erop nahoudt, bepaalt de bereidheid van een actor om hulpbronnen en middelen te ruilen, deel te nemen aan interactie tussen actoren en zich aan de bijbehorende spelregels te houden. In de strategie van een actor wordt eveneens rekening gehouden met het feit dat andere actoren ook strategisch gedrag vertonen en strategische afwegingen maken met betrekking tot ruil, interactie en regels. De strategie van een actor kan ertoe leiden dat er sprake is van een verborgen agenda, waarbij het ene wordt gezegd en het andere in werkelijkheid wordt nagestreefd.

### *Regels en dynamiek in het netwerk*

Regels geven het kader aan waarbinnen het gedrag van actoren binnen het netwerk plaatsvindt en bepalen de toegang tot het netwerk voor andere actoren. Regels geven het netwerk en het handelen van actoren binnen dit netwerk een zekere mate van stabiliteit en voorspelbaarheid. Verder zorgen regels ervoor dat de onzekerheid over het gedrag van actoren verminderd wordt.

Processen in netwerken kenmerken zich door dynamiek. Er is sprake van voortdurende beïnvloeding tussen de percepties van actoren, de onderlinge interacties in het netwerk en de regels in het netwerk. Dit zorgt voor een zekere mate van complexiteit in netwerken, waarbij de uitkomst van processen van tevoren nooit vaststaat (Klijn en Van Twist, 40-42: 2000). De dynamiek van het netwerk heeft als gevolg dat een actor in het netwerk continue zijn doelen en middelen zal moeten afstemmen op onderlinge afhankelijkheden en veranderingen die hierin optreden. Analyse van het netwerk of de omgeving waarin een actor functioneert, kan als ondersteuning van gerichte, strategische beïnvloeding van het netwerk of de omgeving dienen. Omgevingsanalyse leidt zodoende niet enkel tot een beter begrip van het beleidsprobleem, maar biedt eveneens ondersteuning aan het management van de oplossing van het beleidsprobleem. De analyse van de omgeving zal hierbij voortdurend bijgesteld moeten worden als gevolg van de veranderingen die zich voordoen in het netwerk (Klijn en Van Twist, 58, 60: 2000).

### 3.5.2 Coördinatie en sturing van een netwerk

In het bovenstaande zijn de basiskarakteristieken van een netwerk geschetst. Deze elementen van een netwerk vragen sturing en coördinatie. In het volgende zullen een aantal zaken die aandacht vragen als het gaat om de sturing en de coördinatie van een netwerk aan de orde komen.

#### *Verschillende coördinatiemechanismen*

Allereerst kent een netwerk verschillende coördinatiemechanismen. Zo kan er sprake zijn van eenzijdig handelen door actoren (actie zonder overleg). Dit is een zeer minimale vorm van het functioneren van een netwerk. Hiernaast kan er coördinatie in een netwerk plaatsvinden door onderhandelde overeenkomst. Hierbij is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid van actoren en is onderhandeling noodzakelijk om te komen tot afstemming tussen actoren. Het verschil met hiërarchische sturing is dat hierbij ook afstemming kan plaatsvinden door middel van het stemmen bij meerderheid. Het opleggen van een besluit door de overheid aan andere actoren houdt hiërarchische sturing in (Koffijberg, 2005:39-40).

#### *Drie aanknopingspunten voor netwerksturing*

Het management van een netwerk heeft betrekking op drie vormen van onzekerheid. Ten eerste bestaat er onzekerheid over de inhoud, als gevolg van de verschillende probleemdefinities van actoren, onvoldoende kennis en ambiguïteit (Koffijberg, 2005:44). Het is hierbij van belang dat een voor alle partijen aanvaardbare oplossing wordt gezocht (Hupe en Klaasen, 2000:263). Hiernaast is er sprake van onzekerheid over de wijze oftewel het proces van sturing. Dit wordt strategische onzekerheid genoemd en is het gevolg van de verschillende strategieën die actoren erop nahouden (Koffijberg, 2005:44). Hierbij is het zaak om door middel van de beïnvloeding van de samenstelling van de betrokken actoren op het betreffende beleidsterrein, het selectief activeren van actoren en het arrangeren van onderlinge interacties tussen actoren verbeteringen en versnellingen te laten ontstaan in de besluitvorming (Hupe en Klaasen, 2000:263). Tenslotte is er sprake van onzekerheid over de instituties van het netwerk, waarbij er sprake is van verschillende waardensystemen tussen instituties (Koffijberg, 2005:44). Het management bestaat hier uit het beïnvloeden van de verhoudingen tussen actoren, de verdeling van middelen en bevoegdheden tussen actoren en de spelregels voor interacties in het netwerk. Deze drie aspecten van management in een netwerk laten zien dat er sprake is van een sturende actor, de overheid, die als een intermediair de verhoudingen tussen actoren probeert te beïnvloeden (Hupe en Klaasen, 2000:263-264).

#### *Onzekerheid over de inhoud van netwerksturing*

De wijze van sturing volgens de hiërarchische benadering en de netwerkbenadering verschilt aanzienlijk. In het onderstaande zal wat nader ingegaan worden op het sturen met betrekking tot onzekerheid over de inhoud. Dit gezien de nadruk op kennisondersteuning bij sturing in dit onderzoek. Bij de klassieke wijze van sturing definieert de sturende actor (de overheid) ex ante het probleem en doel op grond van een gezaghebbende inhoudelijke beleidsanalyse (Koffijberg, 2005:45). In de netwerkbenadering wordt er rekening gehouden met de verschillende percepties van de actoren in het



## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

netwerk en worden leerprocessen tussen actoren aangemoedigd. Onderzoek is hierbij ondersteunend aan het leerproces en de beleidsontwikkeling en niet 'de' doorslaggevende analyse of oplossing. Onderzoek is bovendien nauw gelieerd bij het beleidsontwikkeling- en onderhandelingsproces, waardoor interactie tussen deze twee processen mogelijk is. Dit zorgt ervoor dat de kans dat de actoren in een netwerk het eens worden over de probleemanalyse en de beleidsoplossing worden vergroot. Hierbij worden derden, zoals onderzoekers, sterk betrokken bij de beide processen, zodat nieuwe ideeën voortdurend ingebracht kunnen worden en verstarring kan worden voorkomen. Door dit alles wordt een medewerkende houding van alle actoren vergroot. De openheid, flexibiliteit en onderhandelingsmogelijkheden in het proces tot beleidsafstemming maakt doelvervlochten en oplossingen met een breed draagvlak mogelijk. Dit laatste kan tot stand komen door doelen opnieuw te formuleren, doelen op te rekken of door *package deals*, waarbij verliezende actoren compensatie verkrijgen op andere beleidsthema's (Koffijberg, 2005:46).

### *Het belang van draagvlak*

De klassieke wijze van sturing waarbij er sprake is van een sterke leider die inhoudelijk gezaghebbend optreedt ten opzicht van andere actoren, roept gemakkelijk weerstand op bij andere actoren in het netwerk. Dit terwijl de overheid bij onzekere situaties geneigd is om zich te wenden tot de klassieke wijze van sturing. Actoren zullen echter, met name wanneer hun belangen geschaad worden, tegenwerken en de implementatie van het beleid zal te maken krijgen met problemen. De netwerkbenadering kiest onder andere om deze reden voor een richtinggevende rol van de sturende actor. Deze sturende actor dient ruimte te geven aan alle betrokken actoren in het netwerk om zodoende van elkaar te kunnen leren en te komen tot een variëteit aan beleidsvoorstellen. De sturende actor kiest vervolgens, na het onderhandelingsproces, het voorstel of een combinatie van voorstellen dat het meeste draagvlak heeft (Koffijberg, 2005:48-49).

### *Relaties als informatiebronnen*

Een ander verschil tussen de klassiek-hiërarchische benadering en de netwerkbenadering zijn de hulpbronnen van sturing. In de eerstgenoemde benadering zijn informatie en bevoegdheid de belangrijkste hulpbronnen. In de netwerkbenadering zijn relaties de belangrijkste hulpbron. Management van het netwerk betekent dan ook het onderhouden van relaties met zoveel mogelijk actoren binnen en buiten het netwerk. Deze relaties kunnen onder andere als input voor nieuwe ideeën, probleemdefinities, mogelijke oplossingen en hulpbronnen dienen. In contact met de omgeving en andere actoren doet de sturende actor vaak *tacit* informatie op. Deze informatie weegt vaak zwaarder en is meer ondersteunend aan effectieve sturing dan formele, analytische informatie (Koffijberg, 2005:50). Beleidsveranderingen vragen namelijk niet enkel analyse, maar ook inzicht in het (te verwachten) strategische gedrag van andere actoren, ervaringskennis, intuïtie, 'zachte informatie' en *judgment*. Deze vormen van informatie zijn alleen te verkrijgen in het contact met andere actoren binnen en buiten het netwerk. Het management van overheidsorganen beschikt vaak over een uitgebreid relatienetwerk, dit in tegenstelling tot de verschillende stafafdelingen. Het is daarom zaak dat het management betrokken is bij de sturing van het netwerk (Koffijberg, 2005:55).

### 3.5.3 Voorwaarden voor adequaat netwerkmanagement

#### *Uitgangspunten voor netwerkmanagement*

In het bovenstaande ging het reeds over de verschillende strategieën die actoren erop nahouden. Overheden zijn in beleidsnetwerken doorgaans de sturende actor. Deze wijze van sturing wijkt af van de manier van sturing die de hiërarchische benadering kent. De verticale wijze van sturing bleek in de jaren negentig steeds meer ineffectief met betrekking tot complexe horizontale problemen. In het volgende zullen de vaardigheden die de sturing in netwerken vereist en hiermee voorwaarden voor de sturing in netwerken aan de orde komen.

Allereerst een aantal oorzaken die het falen van netwerken en de sturing daarvan tot gevolg kunnen hebben:

- Gebrek aan doelovereenstemming tussen actoren.
- Communicatieproblemen als gevolg van diffusie en decentralisatie van de organisatie.
- Coördinatieproblemen ten aanzien van overheids-/sturingslagen en privaat/publiek; de complexiteit is hoog en verantwoordelijkheden onduidelijk.
- Gebrek aan informatie over de kosten van een beleidsprogramma en gebrek aan vergelijkingsmateriaal.
- De overheid is een grote, sterke speler. Communicatie en feedback binnen het netwerk kunnen hierdoor in het nauw komen en hierdoor het falen van het netwerk tot gevolg hebben (Eggers en Goldsmith, 2004:8-9).

#### *De vijf uitgangspunten van Eggers en Goldsmith*

Op grond van de bovenstaande oorzaken kunnen vijf uitgangspunten voor het management van netwerken geformuleerd worden:

- Het formuleren van een strategie

Het gaat hierbij om het definiëren van doelen, het beleidsprobleem en de publieke toegevoegde waarde van het netwerk. Deze toegevoegde waarde ontstaat als de overheid zelf minder gaat doen en meer gaat samenwerken met de andere actoren van het netwerk.

- Het opstellen van een networkdesign

Het opstellen van een networkdesign houdt in dat de sturende actor bepaalt welke actoren tot het netwerk behoren.

- Het verbinden van actoren

Technologie is hierbij een belangrijke bindende factor. Door middel van technologie kunnen informatie, processen, besluiten en gegevens binnen het netwerk gedeeld worden. Dit geeft de sturende actor mogelijkheden tot coördinatie en zorgt voor zichtbaarheid in het netwerk. De sturende actor kan op grond van de informatie en gegevens monitoren en sturen. Een effectieve technische en

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

sociale infrastructuur van een netwerk maakt het uitwisselen van best practices, nieuwe kennis, oplossingen voor problemen, het verminderen van misverstanden en het creëren van vertrouwen en het bevorderen van het leren van elkaar mogelijk. Een dergelijke infrastructuur maakt het voor de sturende actor mogelijk om doelen van actoren in overeenstemming te brengen met zijn eigen strategische doelen. Kennis is zodoende van belang voor de sturende actor binnen het netwerk.

- Het bepalen van verantwoordelijkheden

Het maken van prestatieafspraken, die duidelijk, niet ambigu en outcome-based zijn. Dit in combinatie met financiële prikkels die helpen de doelen van actoren op elkaar af te stemmen. Vervolgens dienen de prestaties van actoren gemeten te worden. Door middel van technologie kunnen prestatiegegevens, maar ook klanttevredenheidcijfers verzameld en geanalyseerd worden. Op die manier kan een goed beeld verkregen worden van de prestaties binnen het netwerk. Hiernaast zorgt het vaststellen van verantwoordelijkheden voor vertrouwen in het netwerk. Dit vertrouwen heeft als positieve effecten dat actoren meer bereid zijn om kennis te delen en de coördinatie van het netwerk gemakkelijker is. Dit zorgt vervolgens weer voor minder transactiekosten. Het is tenslotte van belang om bij het vaststellen van verantwoordelijkheden de risico's optimaal te spreiden tussen publieke en private actoren. Hiervoor is inzicht in de verschillende rollen en bekwaamheden van de actoren in het netwerk nodig.

- Benodigde managementvaardigheden

Onder andere coachen, mediation, onderhandelen, het kunnen uitvoeren van risicoanalyses et cetera. Er dient aandacht te worden besteed aan seniormanagement en niet enkel aan de uitvoering. De sturende actor dient een 'connector' te zijn, die in staat is om actoren met elkaar te verbinden en verstand heeft van het werken te midden van marktomstandigheden en bijbehorende trends (Eggers en Goldsmith, 2004: 8-23).

### *De vijf uitgangspunten van Hupe en Klijn*

Hupe en Klijn (1997:37-48) geven eveneens vijf uitgangspunten voor het bestuurlijke handelen van een gemeente in een netwerk weer. Deze uitgangspunten komen overeen met de vijf punten die Eggers en Goldsmith noemen, maar werken tegelijkertijd deze uitgangspunten verder uit. Zo sluit het punt 'stimuleren' aan bij 'het formuleren van een strategie'. Het aangeven van de doelen en interactief beleid met een grote rol voor andere actoren in een netwerk is de uitwerking van 'het formuleren van een strategie'. Bij 'stimuleren' wordt genoemd dat er integraal beleid nodig is in samenspraak met de actoren in het netwerk. Het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen en variëteit in het netwerk is echter een nieuw aspect hetgeen hierop voortbouwt. Dit geldt voor alle uitgangspunten die Hupe en Klijn noemen. De voorwaarden van Hupe en Klijn sluiten zodoende aan op de uitgangspunten van Eggers en Goldsmith en vullen dit verder aan.

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

- Stimuleren

De overheid heeft als regisseur van het netwerk een actieve rol in het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen en het tot stand brengen van voldoende variëteit in het netwerk.

Hierbij is politieke aandacht nodig ten aanzien van het beleid, integraal beleid in samenspraak met de actoren in het netwerk en gemeentelijk initiatief als gericht overleg ten aanzien van een beleidsvoorstel van de kant van de gemeente.

- Situeren

De regisseur zal over kennis en overzicht van het netwerk evenals de bestaande initiatieven in het netwerk dienen te beschikken. Daarnaast zal de sturende actor een visie moeten hebben op de sterke en zwakke kanten van het netwerk en de richting waarin het netwerk zich dient te ontwikkelen. Het gaat hierbij om kennis ten aanzien van de aanwezige actoren op het beleidsterrein, de beschikbare middelen van andere actoren, de contactpatronen van andere actoren onderling, de omgangsvormen tussen andere actoren en de posities van de betrokken gemeentelijke diensten. Aandacht voor bestaande beleidsinitiatieven is eveneens van groot belang, gezien de mogelijke voorbeeldfunctie, leerprocessen en kennis over de relaties en machtsverhoudingen in het netwerk die dit verschaft.

- Steun creëren

Steun creëren en vasthouden van de betrokken actoren in het netwerk is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van bevredigende uitkomsten. Dit dient eveneens actief bevorderd en onderhouden te worden. Belangrijk bij het creëren van steun is het opzetten van overlegstructuren, gezamenlijke belangen in het netwerk formuleren en gezamenlijk, van onderop, tot doelen komen in het netwerk. Contact met de doelgroep van het beleid is een belangrijk onderdeel van het creëren van steun.

- Structureren

Netwerken vragen om onderhoud. Het vormen en het blijven voorzetten van een netwerk vraagt om een actieve rol van de regisseur in dezen. Relaties dienen onderhouden en gevormd te worden in het netwerk. Soms zal het nodig zijn om regels te formuleren ten aanzien van de omgangsvormen in het netwerk.

- Sturen

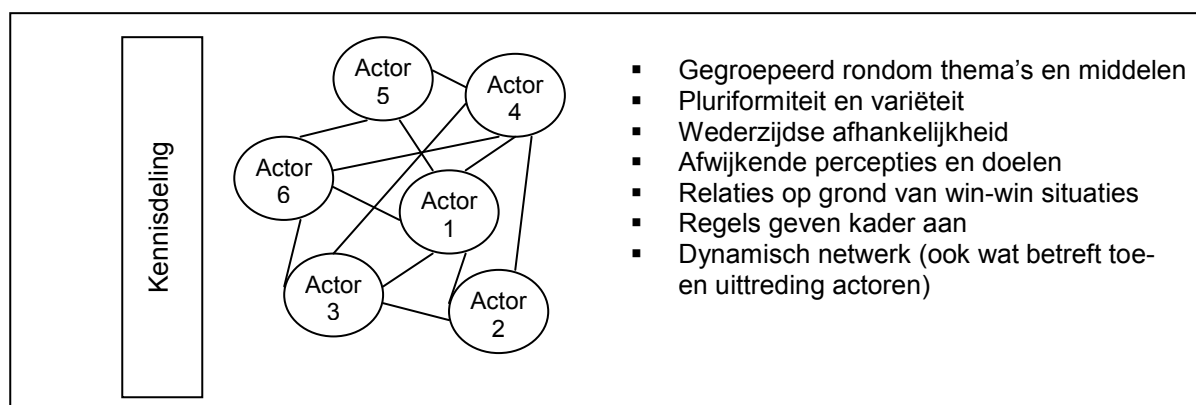
Intelligent gebruik van de beschikbare sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën dient de mogelijkheden om te komen tot interessante uitkomsten voor de betrokken actoren in het netwerk te vergroten. Hierbij is flexibiliteit en creatief gebruik van de sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën van groot belang. Samenwerking tussen actoren kan bijvoorbeeld tot stand gebracht worden door het gebruik van financiële prikkels. Hiernaast is het nodig om selectief actoren te activeren in een netwerk, variëteit in beleidsmiddelen en beleidskoers toe te staan, goede voorbeelden te belonen en resultaten van beleid terug te koppelen en te verantwoorden (Hupe en Klijn, 1997:37-48).

### 3.5.4 Kennis als voorwaarde voor netwerksturing

De toegang tot de kennis van andere actoren is één van de redenen voor het ontstaan van netwerken. Zo ontwikkelde het ministerie van defensie van de Verenigde Staten in de koude oorlog decentrale informatienetwerken om te voorkomen dat de communicatie onmogelijk zou worden, wanneer een centraal knooppunt vernietigd zou worden. Vanaf de jaren zestig is de netwerkorganisatie steeds populairder geworden en zijn netwerken in allerlei vormen in de maatschappij terug te vinden (Goedee en Entken, 2006:13-14). Kennisdeling is een belangrijk onderdeel van netwerken; de sturende actor dient dit te bevorderen en bovendien zelf over voldoende kennis te beschikken om kennisdeling plaats te laten vinden.

In de vorige paragrafen kwam de rol van kennis reeds naar voren ten aanzien van de sturing van het netwerk. Kennis speelt een rol bij de sturing ten aanzien van het terugbrengen van de onzekerheid wat betreft de inhoud, het proces en de instituties van het netwerk, maar ook in het relatiebeheer met de actoren binnen en buiten het netwerk. Bij de uitgangspunten voor netwerkmanagement, zoals hierboven weergegeven, blijkt eveneens dat kennis een belangrijke ondersteunende rol inneemt en één van de voorwaarden is voor effectief netwerkmanagement.

Zoals reeds genoemd heeft de regisseur van een netwerk de taak om potentiële actoren met elkaar te laten kennismaken en ervoor te zorgen dat de actoren in het netwerk op de hoogte zijn van de kennisvraag en het kennisaanbod van elkaar. De regisseur stimuleert de kennisuitwisseling tussen actoren en stuurt zonedig bij (Wielinga, 2005:14). Er zijn verschillende rollen die de sturende actor hierbij kan aannemen. De sturende actor als *expert* ziet zich als verantwoordelijk voor het ontwikkelen van nieuwe kennis in het netwerk en wordt door de andere actoren als de inhoudelijke expert van het netwerk gezien. De sturende actor is hier vooral kennisonwikkelaar. De *intermediar* is eveneens inhoudelijk expert in het netwerk, maar richt zich erop om met deze kennis andere kennisdragers in het netwerk met elkaar in contact te brengen. De sturende actor is vooral informatiebemiddelaar. De *procesbegeleider* heeft vooral kennis en vaardigheden met betrekking tot het begeleiden van groepsprocessen. Inhoudelijke deskundigheid van de sturende actor kan overigens ondersteunend hieraan zijn, maar is niet noodzakelijk. De procesbegeleider zorgt over inzicht in de processen van het netwerk voor de andere actoren, stimuleert actoren tot het leveren van een eigen bijdrage en samenwerking met andere actoren en neemt belemmeringen in de kennisdeling tussen actoren de weg. Tot slot kan de sturende actor ook de rol van *dienstverlener* aannemen. De dienstverlening zorgt ervoor dat de randvoorwaarden van kennisdeling aanwezig zijn in het netwerk, zoals het beleggen van bijeenkomsten, financiële middelen et cetera. De sturende actor houdt zich in dit geval niet bezig met het proces of de inhoud van kennisdeling in het netwerk, alhoewel de sturende actor wel alert dient te zijn op het wegnemen van eventuele belemmeringen in de kennisdeling tussen actoren. De sturende actor in een netwerk zal doorgaans een combinatie van de genoemde rollen hebben in de wijze van sturing van het netwerk (Wielinga, 2005:56,57). Kennis speelt hierbij in meer of minder mate een rol bij de sturing van het netwerk.



Figuur 4: Netwerkbenedering

### 3.6 Deelconclusie netwerkbenedering

#### *Toepasbaarheid van de verschillende sturingsconcepten.*

In het bovenstaande zijn het klassieke sturingsconcept, maar ook recente sturingsconcepten, met name de netwerkbenedering, aan de orde gekomen. In figuur 4 zijn de kenmerken van de netwerkbenedering weergegeven. Wanneer er een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid bestaat tussen actoren én het belang van sturing dat gericht is op het algemeen belang groot is, is het politiek-maatschappelijk besturingsparadigma ofwel de netwerkbenedering (of het concept van ketenregie) het meest passend. Wanneer er sprake is van weinig afhankelijkheid tussen actoren, is het klassieke sturingsconcept passender. De zorg- en welzijnsactoren in Rotterdam zijn wederzijds van elkaar afhankelijk teneinde effectief te kunnen functioneren. De burger heeft vaak verschillende actoren nodig voor zijn maatschappelijke ondersteuning en afstemming is hierbij wenselijk. Hiernaast is het algemeen belang op zorg- en welzijnsgebied groot, het welzijn van de burger is er immers mee gediend. Dit leidt ertoe dat op zorg- en welzijnsgebied in Rotterdam recente sturingsconcepten als de netwerkbenedering en het concept van ketenregie het meest passend zijn. De verschillen tussen netwerken en ketens zullen in paragraaf 3.8 toegelicht worden.

#### *Karakteristieken van een netwerk*

Een netwerk kenmerkt zich door pluriformiteit en variëteit (met betrekking tot actoren, belangen, probleempercepties, middelen), wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, de mogelijkheid van geslotenheid van actoren voor de sturing van de sturende actor en dynamiek. De verschillende middelen en hulpbronnen waar actoren over beschikken tot wederzijdse afhankelijkheid en maakt dit de interactie tussen actoren noodzakelijk. De realisatie van de eigen doelen en belangen is leidend in het handelen van actoren in een netwerk. Regels geven de kaders voor het gedrag van de actoren in het netwerk aan en bepalen de toegang tot het netwerk voor andere actoren. De dynamiek in het netwerk ontstaat doordat actoren voortdurend hun doelen en middelen moeten afstemmen op de onderlinge afhankelijkheden in het netwerk en de veranderingen die hierin optreden.

### *Netwerksturing*

De sturing van een netwerk richt zich op drie vormen van onzekerheid: onzekerheid over de inhoud (als gevolg van de verschillende probleemdefinities van actoren, onvoldoende kennis en ambiguïteit), onzekerheid over de wijze oftewel het proces van sturing en onzekerheid over de instituties van het netwerk, waarbij er sprake is van verschillende waardensystemen tussen instituties.

In paragraaf 3.5.2 is dieper ingegaan op de sturing met betrekking tot de inhoud van het netwerk, vanwege de speciale aandacht die in het onderzoek wordt geschonken aan ondersteuning van gemeenten op het gebied van kennis. Het is van belang om, ten aanzien van sturing met betrekking tot de inhoud, leerprocessen tussen actoren met vaak verschillende probleempercepties aan te moedigen. Daarnaast dienen het beleidsontwikkelingsproces en het onderhandelingsproces nauw op elkaar betrokken te zijn. De openheid, flexibiliteit en onderhandelingsmogelijkheden in het proces tot beleidsafstemming maakt doelvervlochten en oplossingen met een breed draagvlak mogelijk. Ruimte voor de inbreng van actoren in het netwerk vergroten het draagvlak van beleid en hiermee de stuurkracht van de sturende actor. Relaties zijn voor de sturende actor een belangrijke bron van informatie in het netwerk. Hierdoor is namelijk inzicht te verkrijgen in probleemdefinities van actoren, nieuwe beleidsideeën, oplossingen, maar ook in het strategische gedrag van de actoren in het netwerk, ervaringskennis, intuïtie, zachte informatie en worden bouwstenen aangereikt voor het beoordelen van het veld van actoren en het draagvlak van beleid. Het is van belang dat het management van de sturende actor betrokken is bij het relatiebeheer met de actoren.

### *Voorwaarden voor netwerksturing*

In het bovenstaande zijn twee series van voorwaarden voor netwerksturing aan de orde gekomen. Enerzijds de voorwaarden van Eggers en Goldsmith, namelijk: het formuleren van een strategie, het opstellen van een networkdesign, Het verbinden van actoren, het bepalen van verantwoordelijkheden, benodigde managementvaardigheden. Deze voorwaarden worden verder uitgewerkt door de voorwaarden van Hupe en Klijn, namelijk: stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen. In paragraaf 3.8 zal blijken dat netwerken de context van ketens vormen. In de operationalisering van dit theoretische kader zullen de uitgangspunten van netwerksturing dan ook, indien mogelijk, als ondersteuning en aanvulling van de voorwaarden voor ketenregie gebruikt worden.

### *Kennis als voorwaarde van netwerksturing*

Kennis speelt een ondersteunende rol bij de genoemde voorwaarden voor netwerksturing, met name als het gaat om sturing met betrekking tot de inhoud van het netwerk. Kennis is echter ook nodig om de onzekerheid ten aanzien van het proces binnen het netwerk en de instituties van het netwerk terug te brengen. Hiernaast is er kennis nodig ten aanzien van de relevante actoren binnen en buiten het netwerk om adequaat relatiebeheer te kunnen onderhouden met deze actoren. De relaties met deze actoren zijn een bron van informatie voor de sturende actor. Kennis van de percepties, belangen en middelen van actoren vergroot daarbij het draagvlak van sturing. De sturende actor heeft als taak om de kennisdeling in het netwerk te bevorderen en zonedig bij te sturen door belemmeringen in de

kennisdeling weg te nemen. De sturende actor kan hierbij verschillende rollen aannemen, waarbij de mate van kennis met betrekking tot de inhoud, het proces en de randvoorwaarden verschilt per rol. Al met al is kennis een belangrijke voorwaarde voor een adequate sturing van het netwerk.

### 3.7 Verschil netwerken en ketens

In het bovenstaande is de netwerkbenadering behandeld. In het onderstaande zal, zoals aangegeven, het concept van ketenregie en ketensamenwerking aan de orde komen. Allereerst zal echter ingegaan worden op de verschillen tussen ketens en netwerken.

Structurele samenwerking tussen actoren vindt over het algemeen op twee manieren plaats: in netwerken en in ketens. De relaties in een netwerk kenmerken zich door een hoge mate van vrijblijvendheid en individuele belangen van actoren bij participatie in het netwerk. Wanneer deze belangen van actoren om deel te nemen aan het netwerk verdwijnen, kan een actor uit het netwerk stappen. In een netwerk is er regelmatig overleg over gezamenlijke actoren en worden de ondersteuningstrajecten van de verschillende actoren op elkaar afgestemd. Bij ketens stemmen de betrokken actoren de werkwijze en de interventiemethoden op elkaar af. In een keten is ook de vrijblijvendheid tot samenwerking verdwenen en staat het algemeen belang van het beleidsterrein waarop de keten zich bevindt, centraal. In een keten is 'het verbeteren van de dienstverlening aan de gezamenlijke klanten' de drijvende kracht achter de samenwerking. Hiermee is er sprake van een gezamenlijk doel en bestaan er afspraken die tot het bereiken van dit doel leiden. De samenwerking tussen de actoren in een keten kent veel meer een structureel karakter en actoren hebben verplichtingen in de keten als gevolg van de concrete ketenafspraken (SGBO en NIZW, 2006:2, Goedee en Entken, 2006:14).

Netwerken kunnen, op grond van het bovenstaande, gezien worden als de context waarbinnen ketens ontwikkeld worden (Goedee en Entken, 2006:14). De Wmo geeft de gemeenten de rol als regisseur van ketens op het gebied van zorg- en welzijn. Zoals aangegeven scheppen netwerken de context van deze ketens. In de regie ten aanzien van ketens heeft de gemeente zodoende te maken met een context van (reeds bestaande) netwerken. In figuur 5 zijn de verschillen tussen netwerken en ketens samenvattend weergegeven.

<b>Netwerken</b>	<b>Ketens</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Vrijblijvend karakter</li><li>▪ Individuele belangen leidend</li><li>▪ Individuele doelen centraal</li><li>▪ Dynamische relaties</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Verplichtend karakter</li><li>▪ Gezamenlijke belangen leidend</li><li>▪ Gezamenlijke doelen / klant centraal</li><li>▪ Stabiele relaties</li></ul>

*Figuur 5: Verschillen netwerken en ketens*



### 3.8 Regie en ketensamenwerking

#### 3.8.1 Ketensamenwerking

Wat wordt er nu precies onder ketens en ketensamenwerking verstaan? De afgelopen jaren is er al veel over deze concepten geschreven en veelal worden er allerlei soorten betekenissen van deze begrippen gehanteerd. In dit onderzoek gebruiken wij de begripshantering uit het eindrapport 'Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur (2002)', dat opgesteld is in opdracht voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Een keten wordt hierin als volgt omschreven: 'Een keten is een samenwerkingsverband tussen ten opzichte van elkaar zelfstandige maar tegelijk ook wederzijds afhankelijke partijen, dat erop gericht is een zekere afstemming van activiteiten te bewerkstelligen, waarbij de ordening van partijen en hun activiteiten in die samenwerking vorm krijgt vanuit de invalshoek van het primaire proces, dat wil zeggen: in de oppeenvolging van contactmomenten die ook de cliënt van de partners in de keten ervaart.'

Ketens zijn er om te kunnen voorzien in de ondersteuningsbehoefte van kwetsbare personen – mensen met meervoudige beperkingen en problemen op meerdere leefgebieden – voor wie een samenstel van diensten en voorzieningen nodig is, welke geleverd worden door meerdere partijen. Die diensten moeten soms na elkaar en soms gelijktijdig beschikbaar zijn. Dat vergt een goede afstemming tussen de betrokken partijen. Deze goede afstemming kan ontstaan door:

1. Het ontwikkelen van *ketendenken* bij alle ketenpartners (organisaties). Hierbij gaat het er om dat professionals en instellingen hun plek in de keten kennen en hun bijdrage oriënteren op het effect dat aan het eind van de keten nodig is (Van der Aa en Konijn, 2001:36-37).
2. *Ketenafspraken*. Gekeken naar een cliënt of een cliëntengroep zullen er per keten afspraken gemaakt moeten worden over het traject of de trajecten welke deze mensen gaan volgen en het doel wat men gezamenlijk met bijvoorbeeld zo'n cliëntengroep wil bereiken (Van der Aa et.al., 2001:38).
3. *Trajectbeheer*. Trajecten zijn ketens op maat voor individuele cliënten of patiënten. Ze zijn een specificering en concretisering van de keten en zijn persoonsgebonden. Een traject geeft vorm aan vraaggericht werken. Een cliënt moet in zijn eigen situatie en op basis van zijn eigen behoeften, in en door goed trajectbeheer, worden aangesproken en geholpen (Van der Aa, et.al., 2001:18,36).

In ketens werken zelfstandige partners samen aan het realiseren van een product dat voorziet in de behoeften van de klant. Bij zeer gecompliceerde dienstverlening kunnen meerdere ketens nodig zijn die op een of andere manier gekoppeld zijn. In het geval van huiselijk geweld bijvoorbeeld kunnen een opsporings- en strafrechtelijke keten en een zorg- en opvangketen ingesteld worden. Maar beide ketens moeten ook aan elkaar gekoppeld worden vanwege de raakvlakken zoals in het geval van strafrechtelijk opgelegde daderhulpverlening en schadevergoeding aan het slachtoffer. Om die ketens te laten functioneren is samenwerking nodig. Dat vraagt om een goede organisatie op drie niveaus (VWS en VNG, 2005:22):

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

- *Het uitvoerend niveau (tacit)*: de dienstverlening aan de klant en een groep klanten;
- *Het ketenniveau (operationeel)*: dit is het niveau van de organisaties die samen een gemeenschappelijk geformuleerde maatschappelijke opgave willen oplossen en die daarvoor hun middelen, kennis en kunde willen inzetten;
- *Het beleidsmatig en bestuurlijk niveau (strategisch)*: dit is het niveau waar optimale condities voor ketens worden georganiseerd om de twee andere niveaus te ondersteunen.

### 3.8.2 Ketenregie

De hiervoor besproken ketensamenwerking komt niet uit zichzelf tot stand. Steeds blijkt weer dat hoewel men de noodzaak van samenwerking inziet, deze samenwerking moeilijk in de praktijk te realiseren is of zelfs niet tot stand lijkt te komen. Ter bevordering en ter verduidelijking van de samenwerking in ketens zijn de, hiervoor te lezen, drie niveaus onderscheiden. Deze niveaus verschillen van elkaar, maar ze staan ook in verbinding met elkaar. Op elk van deze niveaus zal er een regisseur moeten zijn die de samenwerking stimuleert en organisaties en instanties bij elkaar brengt. In dit onderzoek zal vooral gekeken worden naar de rol van de gemeente Rotterdam als regisseur van de (verschillende) keten(s) op het beleidsmatige en bestuurlijke niveau. Hierbij zal door middel van interviews met respondenten eveneens naar voren komen of de gemeente Rotterdam haar rol uitvoert volgens de voorwaarden die hieraan gesteld worden in een keten of dat de gemeente eerder (enkel) voldoet aan de voorwaarden van regie in een netwerk.

In dit onderzoek zullen we gebruikmaken van de volgende omschrijving van het begrip 'ketenregie' (Van der Aa, et.al., 2002:14):

'Het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten.'

De vraag die hierbij gesteld kan worden, is wat er concreet gedaan moet worden door de regisseur om ketensamenwerking tot stand te laten komen. Een eenduidig antwoord op deze vraag is mogelijk, maar niet effectief: er is namelijk niet één bepaald recept dat in alle situaties toepasbaar is. Zo start ketenregie doorgaans niet vanuit een blanco situatie; vaak bestaan er al diverse afspraken en verschillende samenwerkingsvormen tussen actoren. Ook is er geen moment aan te wijzen waarop de keten 'af' is. Ketenregie is een zaak van continue ontwikkeling. Konijn (BZK, 2003:15-23) spreekt in de 'handreiking voor ketenregie' over een groeimodel ten aanzien van ketenregie. Dit groeimodel kent vijf aandachtsvelden: de context verkennen, de actoren activeren, visie ontwikkelen, vraag organiseren en ketens vormen. Vanuit dit model zijn er in de 'handreiking ketensamenwerking in de Wmo (VWS en VNG, 2005)' een aantal stappen opgesteld die genomen moeten worden door gemeenten in hun rol als regisseur om ketensamenwerking te realiseren:

*1. Ken uw klanten*

Veel gemeenten beschikken vaak al over veel kennis als het gaat om zorg aan ouderen en gehandicapten. Gemeenten laten behoefteonderzoeken uitvoeren en ze krijgen informatie van vertegenwoordigende organisaties. De Wmo brengt echter ook andere groepen met een ondersteuningsbehoefte in het vizier van gemeenten, bijvoorbeeld mensen met een verstandelijke beperking en mensen met chronische psychische problemen. De gemeente zal ook kennis van deze groepen klanten dienen te hebben.

*2. Ken de aanbieders en potentiële ketenpartners.*

Voor de verkenning van het aanbod aan ondersteuningsdiensten en voorzieningen kan men klantprofielen opstellen. Gemeenten kunnen per klantengroep inventariseren welke actoren welke diensten en producten leveren. Zo wordt bijvoorbeeld ondersteunende begeleiding geleverd door verschillende organisaties. Vanwege de dynamiek in het veld door fusies en reorganisaties zullen ook de actoren die met een doelgroep werken, in kaart gebracht moeten worden of zal de kennis van de aanbieders geactualiseerd moeten worden.

*3. Activeren en bijeenbrengen van actoren*

De gemeentelijke regierol houdt in: betrokken partijen bijeenbrengen, faciliteren en aansturen om een samenhangend systeem van maatschappelijke ondersteuning te realiseren. De regierol hoeft zich niet te beperken tot voorzieningen en diensten die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, maar bestrijkt ook de voorzieningen waar de gemeente geen directe zeggenschap over heeft, zoals scholen, huisartsen, aanbieders van AWBZ-functies en de strafrechtketen. Om een en ander goed te kunnen regisseren, moet de gemeente een helder beeld hebben van de capaciteiten, de (financiële) mogelijkheden en belangen van alle betrokken actoren. Op basis daarvan kunnen gemeenten de juiste actoren bijeenbrengen en daarmee afspreken wie welke bijdrage gaat leveren.

*4. Ontwikkelen van een visie op maatschappelijke ondersteuning*

In lijn met reeds gemaakte strategische keuzes van een gemeente zal de gemeente samen met de belangrijkste actoren een visie en een gezamenlijk doel moeten formuleren. Kies voor het ontwikkelen van een visie voor een bepaalde groep klanten bij wie de problemen het meest urgent zijn. Deze visie vormt vervolgens voor alle betrokken partijen het referentiekader waarbinnen gewerkt wordt. In deze visie wordt ook geregeld hoe er afgestemd gaat worden met aanbieders in andere sectoren, zoals de AWBZ of de informele zorg, tenzij deze deel uitmaken van de kernpartners.

*5. Maak een uitvoeringsplan*

Maak een uitvoeringsplan voor een sluitend geheel van maatschappelijke ondersteuning waarin de activiteiten, de tijdsplanning en de financiering zijn opgenomen. Gemeenten zullen moeten streven naar goede afspraken met andere financiers en opdrachtgevers en de verschillende aanbieders van diensten en voorzieningen.

#### *6. Schep randvoorwaarden voor ketensamenwerking*

De regie moet het werkproces, de dienstverlening aan de klant, en de keten ondersteunen. Op uitvoerend niveau zullen voorwaarden vervuld moeten worden in de sfeer van automatisering, gegevensuitwisseling, afspraken over kwaliteitsniveaus en toegang tot de benodigde diensten. Deze voorwaarden zijn niet eenvoudig te organiseren en er is evenmin een pasklare oplossing te geven die overal toegepast kan worden. Ketensamenwerking dient hierom als een groeiproces gezien te worden.

#### *Aanvullende voorwaarden voor ketenregie*

Aan het bovenstaande kan toegevoegd worden dat de sturing van een keten niet vraagt om hiërarchisch en verticaal leiderschap, maar veel meer om verbindend, horizontaal leiderschap dat de samenwerking tussen de verschillende actoren regisseert (Goedee en Entken, 2006:18-19). De ketenregisseur dient om te kunnen gaan met politiek situaties; methodisch onderlegd zijn; verbindingen kunnen maken tussen belanghebbenden binnen verschillende contexten; kunnen schakelen tussen verschillende organisatieniveaus; de eigen visie verbaal en operationeel expliciet kunnen maken; een reflectieve instelling hebben; de rol kunnen vervullen van opdrachtnemer die het werken in ketens organiseert; afspraken maken met de actoren in de keten; schakelen kunnen tussen het strategische, operationele en tactische niveau; kunnen sturen zonder het gebruik van macht (Goedee en Entken, 2006:57-58).

### **3.8.3 Kennis als voorwaarde voor ketenregie**

#### *Het concept kennis gedefinieerd*

Kennis kan op verschillende manieren gedefinieerd worden. Een definitie is: 'het persoonlijke vermogen om een bepaalde taak te vervullen door contextafhankelijke informatie te selecteren, te interpreteren en te waarderen met behulp van informatie, ervaringen, vaardigheden en attitudes (Goedee en Entken, 2006:135)'. Kennismanagement houdt een doelbewuste strategie in om de juiste informatie op tijd bij de juiste mensen te krijgen. Het gaat hierbij om het beleidsmatig en planmatig inzetten, beheren, aanmaken, bijstellen, in stand houden en afbouwen van kennis die voor de organisatie (keten) noodzakelijk is om haar taak naar behoren uit te voeren.

Kennis ontwikkelt zich en krijgt een toegevoegde waarde door specifieke kennis van actoren te delen tussen deze actoren door middel van interactie (Goedee en Entken, 2006:136). Bij impliciete kennis gaat het om schijnbaar vanzelfsprekende kennis en vaardigheden van een actor. Andere actoren beschikken echter niet over deze kennis of vaardigheden, hetgeen het belang van het delen van deze kennis aangeeft. Expliciete kennis heeft veel meer betrekking op bijvoorbeeld gegevens over klantengroepen et cetera (Goedee en Entken, 2006:126-127).

In de paragraaf 3.9 is de rol van kennis bij ketenregie reeds impliciet naar voren komen. Zo zal een gemeente kennis moeten hebben over de verschillende doelgroepen en actoren op zorg- en welzijngedebied. Hiernaast is kennis ten aanzien van de capaciteiten, de (financiële) mogelijkheden en

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

belangen van alle betrokken actoren noodzakelijk om een keten te kunnen vormen en aansturen. Kennis is ook ondersteunend aan het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast zal relevante kennis met betrekking tot onder meer de doelgroep voortdurend tussen de betrokken actoren in de keten moeten worden uitgewisseld, waarin de gemeente een stimulerende en sturende rol vervult en zelf ook op de hoogte dient te zijn van deze kennis. In het onderstaande zal wat dieper ingegaan worden op de rol van kennis bij ketenregie.

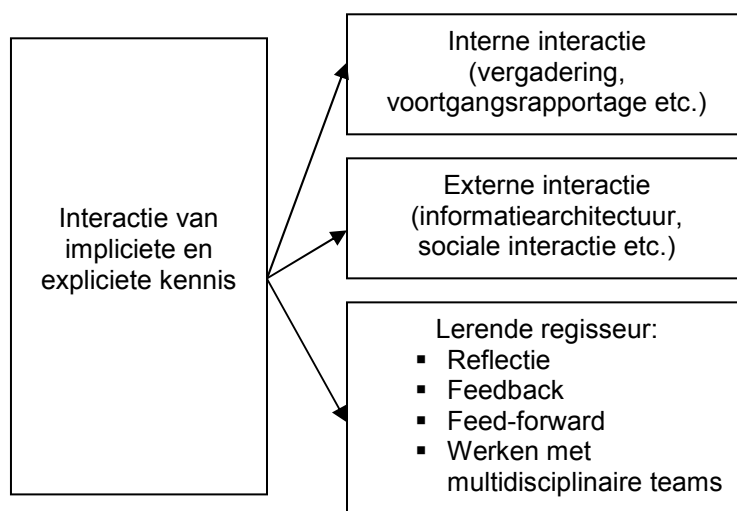
### *Belang van interactie en informatiearchitectuur*

De uitwisseling van (expliciete en impliciete) kennis door middel van communicatie is van groot belang bij het werken in een keten. Hierbij kan het gaan om interactie tussen de actoren in de keten, maar ook om interactie tussen actoren in de keten en de regisseur of de regisseur en de opdrachtgever. Een adequate informatievoorziening verhoogt de effectiviteit van de keten. Mogelijkheden voor het bevorderen van de interne communicatie zijn bijvoorbeeld vergaderingen, een informatiematrix waarin informatiestromen zijn vastgelegd, voortgangrapportages, thema- en werkconferenties (Goedee en Entken, 2006:57). Een prikkel tot interne kennisdeling tussen actoren kan het beoordelen door de regisseur op het gezamenlijke resultaat van een werkproces in de keten zijn. (Goedee en Entken, 2006:127). Zoals al deels aan de orde kwam, is de informatiearchitectuur van de keten van groot belang teneinde kennisdeling tussen de actoren effectief te laten plaatsvinden. Het gaat hierbij om het mogelijk maken van sociale interactie tussen actoren en tussen subprocessen in de keten, maar ook kunnen bijvoorbeeld kwaliteitseisen van overdracht hierin vastgelegd worden. De informatiearchitectuur dient expliciete kennis te delen, maar ook impliciete kennis en vaardigheden te concretiseren (Goedee en Entken, 2006:143-146).

### *De lerende regisseur*

In het bovenstaande kwam vooral de rol van kennis in de keten, tussen actoren onderling, aan de orde. De regisseur dient echter ook zelf over kennis te beschikken teneinde adequaat te kunnen sturen, zoals in het voorafgaande eveneens reeds duidelijk werd. De regisseur ontwikkelt impliciete en expliciete kennis door middel van reflectie op verschillende situaties binnen verschillende contexten in de keten. Reflectie houdt het beschouwen van het eigen denken en gedrag om er van te leren in de toekomst in. Naast reflectie is feedback nodig. Dit houdt de terugkoppeling op een situatie in op grond van ervaringen en (meet)gegevens. Door het ontwikkelen van verklaringen voor situaties kunnen voorspellingen gedaan worden met betrekking tot situaties in andere contexten. Hierdoor ontstaat er door een proces van leren kennis en kunde bij de regisseur wat betreft de sturing van de keten. Methoden en technieken kunnen de regisseur ondersteunen in het reflecteren, het geven van feedback en het vergelijken van situaties, zodat voorspellingen gedaan kunnen worden (feed-forward) (Goedee en Entken, 2006:58, 139). Reflectie, feedback en feed-forward zijn noodzakelijk voor het implementeren en werken in ketens. Aangezien één persoon hierover onmogelijk alleen kan beschikken, is het aan te bevelen om in dezen met teams van betrokkenen waarin de benodigde vaardigheden aanwezig zijn, te werken en de interactie ten aanzien van het bovenstaande plaatsvindt

(Goedee en Entken, 2006:140-141). In figuur 6 zijn de verschillende vormen van kennisuitwisseling weergegeven.



Figuur 6: Kennisuitwisseling

### 3.9 Deelconclusie ketenregie

#### *Koppeling van theorie met betrekking tot ketens en ketenregie*

In paragraaf 3.9.1 werd vermeld dat de kans van het slagen van een keten allereerst afhangt van het ontwikkelen van ketendenken, waarbij het besef onderdeel uit te maken van een gezamenlijke keten, een gedeeld cliëntbeeld en een gezamenlijke ambitie centraal staan. Hierbij spelen de stappen één tot en met vier van het model voor ketenregie een grote rol. Ten tweede zijn ketenafspraken, oftewel het verankeren van een gezamenlijk primair proces, eenheid in taal en procesbeschrijving, eenduidige afspraken over de bijdragen van partners, zelfevaluatie en het herzien van de keten van belang. In het ontwikkelen van ketenafspraken zijn vooral de stappen drie, vijf en zes van het model van ketenregie belangrijk. Als derde is er het trajectbeheer hetgeen spelregels voor het nemen van beslissingen voor een bepaalde cliënt moet geven. Daarnaast moet een cliënt in zijn eigen situatie en op basis van zijn eigen behoeften, in en door goed trajectbeheer, worden aangesproken en geholpen. De stappen één, vier en vijf van het model voor ketenregie kunnen hier betrekking op. Het bovenstaande is in figuur 7 weergegeven. De zes stappen van het model voor ketenregie vormen een adequate weergave van de voorwaarden voor de regie van een keten, gezien de passendheid bij de effectieve werking van een keten. Het bestaan van deze voorwaarden bij de gemeente Rotterdam zal in de interviews met respondenten onderzocht worden.

<b>Ketendenken</b>	<b>Ketenafspraken</b>	<b>Trajectbeheer</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ken de klanten</li> <li>▪ Ken de aanbieders en potentiële aanbieders</li> <li>▪ Bijeenbrengen en activeren van actoren</li> <li>▪ Ontwikkelen van visie maatschappelijke ondersteuning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bijeenbrengen en activeren van actoren</li> <li>▪ Maak een uitvoeringsplan</li> <li>▪ Scheppen van randvoorwaarden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ken de klanten</li> <li>▪ Ontwikkelen van visie maatschappelijke ondersteuning</li> <li>▪ Maak een uitvoeringsplan</li> </ul>

Figuur 7: Drie onderdelen van ketenregie

*Verdere concretisering van ketenregie*

Hiernaast is verbindend, horizontaal leiderschap een belangrijk element van ketenregie. In het bovenstaande is dit element verder uitgewerkt (zie het einde van 3.9.2). Veel van de daar genoemde onderdelen van ketenregie zijn onder te brengen in het model voor ketenregie. Deze onderdelen van ketenregie zullen daarom gebruikt worden om de verschillende stappen van het model voor ketenregie verder te concretiseren.

*Toespitsing onderzoeksniveau*

Er bestaan ketens op verschillende niveaus op zorg- en welzijnsgebied. In dit onderzoek zal met name aandacht besteed worden aan het beleidsmatige en bestuurlijke niveau (strategische niveau), waar de condities worden georganiseerd om de ketens op de andere twee niveaus te ondersteunen en aan te laten sluiten. Dit vanwege het onderwerp van dit onderzoek, namelijk de aansturing door de gemeente Rotterdam van de actoren op zorg- en welzijnsgebied. Hierbij zullen de andere twee niveaus (operationele en tacit niveau), met name het ketenniveau (operationele niveau) meer impliciet aan de orde komen.

*Kennis als voorwaarde voor ketenregie*

De rol die kennis speelt bij ketenregie is in paragraaf 3.9.3 verder uitgewerkt. Kennis blijkt een belangrijke ondersteunende rol te spelen bij het regisseren van de keten. De uitwisseling van (expliciete en impliciete) kennis door middel van interactie tussen actoren, maar ook tussen actoren en de regisseur én het bestaan van een effectieve informatiearchitectuur is dan ook van groot belang bij het werken in en het sturen van de keten. De regisseur van de keten ontwikkelt bovendien kennis door reflectie, feedback en feed-forward. Hierbij is de interactie tussen de betrokkenen eveneens van belang.

## 4. Analysemodel

### *Verhouding voorwaarden netwerksturing en ketenregie*

In het gedeelte over de netwerkbenadering kwam naar voren dat de voorwaarden van netwerksturing van Hupe en Klijn uitgebreider zijn dan de uitgangspunten die Eggers en Goldsmith noemen bij netwerksturing. In dit onderzoek wordt dan ook de voorkeur gegeven aan het gebruik van de vijf S-en die Hupe en Klijn noemen.

Netwerken vormen de context van ketens, zo werd duidelijk in het theoretische kader. Dit wordt ook zichtbaar in de relatie tussen de voorwaarden van netwerksturing van Hupe en Klijn en de voorwaarden voor ketenregie. De voorwaarden van ketenregie zijn een versmalling van de vijf S-en en bevatten niet alle elementen die de 5 S-en weergeven of vermelden dit meer impliciet. Zo komen de elementen: het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen en het hebben van een visie ten aanzien van de sterke en zwakke kanten van het netwerk geheel niet aan de orde bij ketensturing. Daarnaast komen de volgende elementen slechts impliciet of deels aan de orde: bewust voldoende variëteit creëren in het netwerk (impliciet bij 'ken uw klanten' en 'ken de aanbieders'), visie ten aanzien van de richting van de ontwikkeling van het netwerk (deels bij 'visievorming'), aandacht voor bestaande beleidsinitiatieven (deels bij 'ken de aanbieders'), opzetten overlegstructuren (impliciet bij 'activeren en bijeenbrengen van actoren'), contact met doelgroep (impliciet bij 'ken uw klanten'), relatieonderhoud (impliciet bij 'activeren en bijeenbrengen van actoren'), goede voorbeelden belonen en resultaten terugkoppelen en verantwoorden (impliciet bij 'maak een uitvoeringsplan' en 'schep randvoorwaarden').

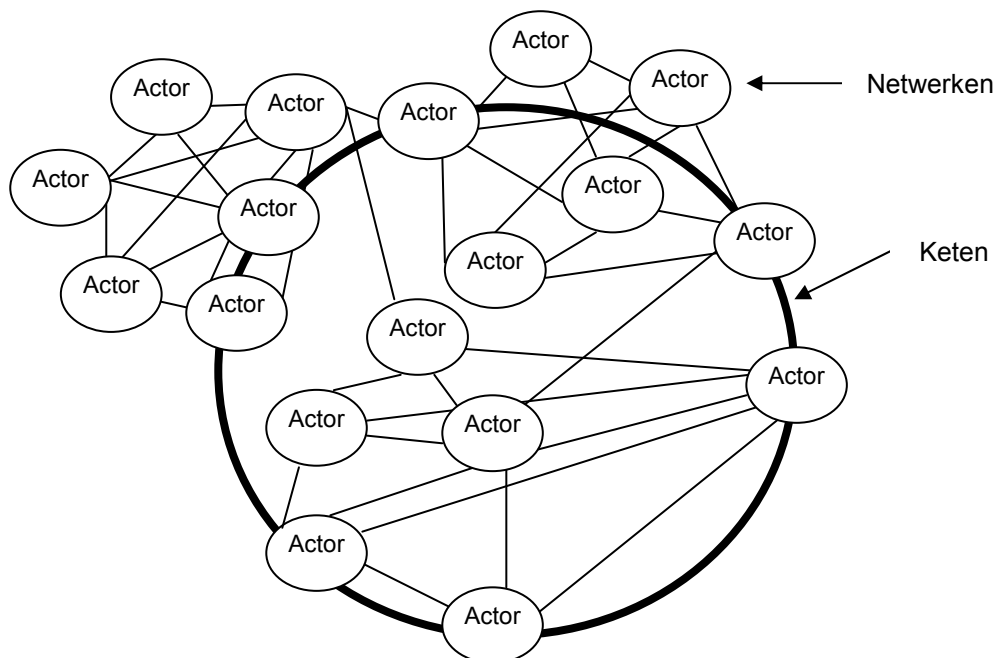
Een keten kent een meer structureel en minder vrijblijvend karakter wat betreft de samenwerking tussen de actoren. Het is hierdoor relatief minder van belang om nieuwe ontwikkelingen of nieuwe vormen van samenwerking te stimuleren in de keten; de keten dient juist zoveel mogelijk stabiel en structureel te zijn qua samenwerking. Aandacht voor de zwakke en sterke kanten van de samenwerking tussen de actoren kan echter ook in een keten waardevol zijn.

Het is van belang dat er aandacht is voor het feit dat netwerken en ketens verschillende structuren zijn met afwijkende kenmerken. De voorwaarden voor netwerksturing en ketenregie zijn dan ook op onderdelen verschillend van elkaar, op andere onderdelen blijken echter de voorwaarden voor netwerksturing de voorwaarden van ketenregie uit te werken en nuttig aan te vullen. Een aantal elementen van de netwerkbenadering komen immers impliciet terug bij de voorwaarden van ketenregie. Dit is in bovenstaande duidelijk geworden. In Rotterdam is de invoering van de Wmo en de vorming van ketens volop in ontwikkeling. Netwerken doen zich reeds op vele manieren voor in de Rotterdamse empirie. De gemeente zal in de Wmo onder andere delen van bestaande netwerken dusdanig dienen te sturen dat er ketens ontstaan. Dit is zichtbaar in figuur 8. In dit onderzoek is gekozen om vooral te onderzoeken in welke mate de actoren in Rotterdam bijeen worden gebracht op grond van de voorwaarden van ketenregie. Ketenregie wordt immers beoogd door de Wmo. De



## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

voorwaarden van netwerksturing kunnen vervolgens de voorwaarden van ketenregie af en toe aanvullen en de regie van de gemeente versterken. De voorwaarden voor netwerksturing worden daarom betrokken in het analysemodel wanneer deze de voorwaarden voor ketensturing ondersteunen of nuttig aanvullen (expliciteren). Het concept van ketenregie blijft zodoende leidend en wordt op punten geoperationaliseerd met aan de hand van de netwerkbenadering.



Figuur 8: Keten temidden van netwerken

### Opzet analysemodel

In het onderstaande zijn de voorwaarden voor ketenregie verder uitgewerkt en meetbaar gemaakt. De genoemde driedeling in ketensturing, namelijk ketendenken, het maken van ketenafspraken en trajectbeheer, is eveneens gekoppeld aan de voorwaarden voor ketenregie. In hoofdstuk drie is bovendien aangegeven dat dit onderzoek zich vooral op de sturing op het strategische niveau richt. Dit niveau ondersteunt en schept de voorwaarden voor het ketenniveau en het uitvoerende niveau. Vervolgens zijn ook de voorwaarden voor de noodzakelijke kennis bij ketensturing geoperationaliseerd. Op grond van het reeds beschrevene volgt het onderstaande analysemodel.

### 4.1 Operationalisering voorwaarden ketenregie

#### Ontwikkelen van ketendenken/trajectbeheer

##### 1. Ken uw klanten

##### Elementen:

- Kennis van de verschillende groepen klanten in de Wmo bij de gemeente: wie zijn dit, hoe groot zijn deze groepen, de behoeften aan ondersteuning;
- Voldoende variëteit in de groepen klanten van de keten;
- Contacten met de doelgroepen van beleid/klantgroepen.

*Ontwikkelen van ketendenken*

2. Ken de aanbieders en potentiële ketenpartners

Elementen:

- Per klantengroep inventariseren welke actoren welke diensten en producten leveren;
- Kennis van aanbieders voortdurend actualiseren;
- Voldoende variëteit met betrekking tot actoren van verschillende klantengroepen in de keten;
- Aandacht voor en kennis van bestaande beleidsinitiatieven (toevoeging uit netwerkbenadering).

*Ontwikkelen van ketendenken*

3. Activeren en bijeenbrengen van actoren

Elementen:

- Relevante actoren bijeenbrengen, faciliteren en aansturen teneinde samenhangende keten te krijgen op gebied van maatschappelijke ondersteuning;
- Regierol ook met betrekking tot voorzieningen en diensten waar gemeente geen directe zeggenschap over heeft (scholen, huisartsen, AWBZ-aanbieders, strafrechtketen);
- Kennis van capaciteiten, (financiële) mogelijkheden, belangen en percepties van betrokken actoren;
- Actoren bij elkaar brengen en afspraken maken over de bijdrage van elke actor in de keten;
- Toezicht houden op deze bijdrage van actoren én de samenwerking als geheel en de resultaten hiervan terugkoppelen naar de actor(en) (Partners en Pröpper, 2004:19);
- Opzetten overlegstructuren;
- Actief relatieonderhoud met actoren en relatieonderhoud tussen actoren stimuleren.

*Ketendenken/Ketenafspraken*

4. Ontwikkelen van een visie op maatschappelijke ondersteuning

Elementen:

- Samen met actoren in de keten een visie en doel formuleren;
- Visie is referentiekader voor handelen van actoren in keten;
- Ontwikkelen van visie voor specifieke klantengroepen;
- In de visie is geregeld hoe afstemming met actoren buiten de keten plaatsvindt;
- Visie geeft de richting van de ontwikkeling van het netwerk aan (uit netwerkbenadering);
- Besteed aandacht aan de sterke en zwakke kanten van de keten (uit netwerkbenadering) en thematiseer problemen als gevolg van tegenstrijdige doelen en belangen van actoren (Partners en Pröpper, 2004:19);
- Biedt ruimte voor nieuwe ontwikkelingen in de keten (uit netwerkbenadering).

*Ketenafspraken/Trajectbeheer*

5. Maak een uitvoeringsplan

Elementen:

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

- Plan bestaat onder andere uit: activiteiten, tijdsplanning en financiering in de keten;
- Gemeente dient goede afspraken hierover met financiers, opdrachtgevers en aanbieders in de keten te maken (zoals samenwerkingsconvenanten, leverancierscontracten, werkafspraken);
- Goede voorbeelden belonen en resultaten terugkoppelen naar actoren en resultaten laten verantwoorden door actoren;
- Tonen van betrokkenheid door de regisseur zelf door voldoende eigen inzet (Partners en Pröpper, 2004:19);
- De regisseur legt verantwoording af over het resultaat van de keten als geheel aan de actoren in de keten (Partners en Pröpper, 2004:19);
- Toezicht houden op de uitvoering van de visie/proces van samenwerking en eventueel bijsturen (Partners en Pröpper, 2004:19) én als regisseur kunnen sturen zonder het gebruik van macht.

### *Ketenafspraken/Trajectbeheer*

#### 6. Schep randvoorwaarden voor ketensamenwerking

Elementen:

- Ondersteunende voorzieningen op het gebied van automatisering en gegevensuitwisseling;
- Afspraken over kwaliteitsniveaus en toegang tot de benodigde diensten door actoren;
- Methodiek voor terugkoppeling resultaten en verantwoording.

## **4.2 Operationalisering kennis**

### *Kennis van zaken*

De regisseur van een keten dient kennis te hebben van:

- Doelgroepen beleid (onder andere behoeften) / actoren op gebied zorg- en welzijn / opdrachtgevers / financiers;
- Capaciteiten, financiële mogelijkheden, belangen en probleempercepties van betrokken actoren;
- Bestaande beleidsinitiatieven;
- Prestaties van actoren in de keten en samenwerkingsvormen (en het resultaat daarvan) tussen actoren (deels relevant na vormen van gezamenlijke visie en ketenafspraken);
- Verloop proces van samenwerking en prestaties in de keten als geheel (relevant na vormen van gezamenlijke visie en ketenafspraken);
- Sterke en zwakke kanten van de keten;
- Eventuele problemen als gevolg van tegenstrijdige belangen en percepties van actoren.

De bovenstaande kennis is nodig om te komen tot een gezamenlijke visie in de keten en een uitvoeringsplan op te kunnen stellen.

### *Kennisverwerving*

De regisseur kan kennis verwerven door:

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

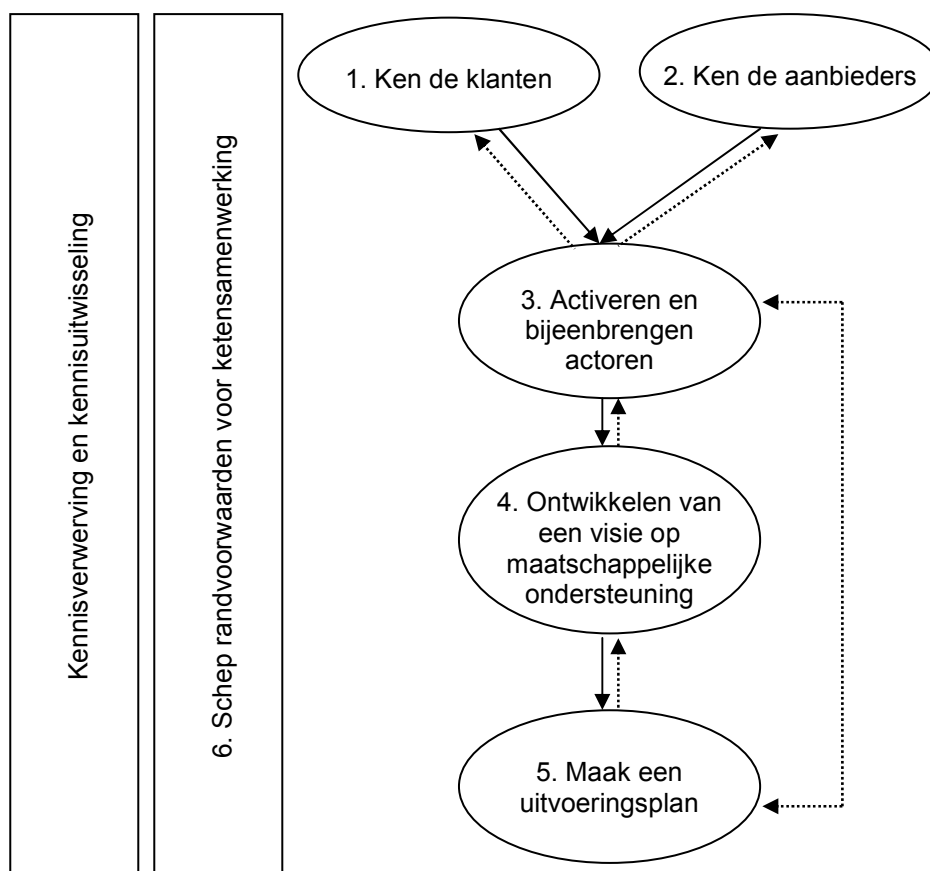
- Reflectie (beschouwen eigen denken en gedrag om hiervan te leren);
- Feedback (terugkoppeling op een situatie op grond van ervaringen en (meet)gegevens en hierdoor leren voor (vergelijkbare) situaties in de toekomst);
- Feed-forward (reflecteren en feedback maakt vergelijking tussen en verklaring van situaties mogelijk, waardoor voorspellingen met betrekking tot de toekomst mogelijk worden);
- Te werken in een team dat gezamenlijk over de vaardigheden voor kennisverwerving beschikt;
- Kennisuitwisseling met ketenactoren én interne communicatie.

### Kennisuitwisseling

De uitwisseling van deze kennis is mogelijk door:

- Voorzieningen interne communicatie (bijvoorbeeld vergaderingen, voortgangsrapportages, bestaan van informatiearchitectuur);
- Voorzieningen externe communicatie (bijvoorbeeld sociale interactie, bestaan informatiearchitectuur, overlegstructuur, kwaliteitseisen aan overdracht gegevens, methodiek voor terugkoppeling resultaten en verantwoording resultaten door de betreffende actor).

Een schematische weergave van de voorwaarden voor regie die hierboven zijn weergegeven en geoperationaliseerd, is in figuur 9 te vinden.



Figuur 9: Ketenregie

## 5. Empirie en analyse

Ter toetsing van het analysemodel van dit onderzoek zijn er verscheidende interviews gehouden met relevante actoren. Het gaat om interviews met: dienst SoZaWe; dienst GGD; SPR; deelgemeenten Noord en Feijenoord; raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie; Bestuursdienst; Opbouworganisatie SONOR; Cliëntenorganisatie Regionaal Patiënten Consumenten Platform Rijnmond; MOVISIE; PJ PARTNERS. Zie bijlage 2 voor de lijst van de respondenten.

In het onderstaande is per voorwaarde uit het analysemodel de empirie weergegeven en geanalyseerd (zie het schema van het analysemodel in hoofdstuk 4). Allereerst zal echter de algemene sturingsstructuur ten aanzien van de Wmo in Rotterdam beschreven worden.

### 5.1 Sturingsstructuur Wmo

De gemeente Rotterdam heeft besloten om geen zware projectstructuur op te zetten voor de Wmo. Het bestaande beleid op de terreinen van de Wmo wordt gecontinueerd. Alleen de huishoudelijke verzorging is in het kader van de Wmo nieuw voor de gemeente. Het huidige college van B&W heeft als collegeprogramma een Programma Sociaal met allerlei doelstellingen op het sociale beleidsterrein. De Wmo ziet het college als een middel om het Programma Sociaal te realiseren (Interviews GGD en SoZaWe).

De deelgemeenten zijn in de Wmo verantwoordelijk voor het gebiedsspecifieke beleid. De stad houdt zich bezig met algemene, overstijgende taken, zoals de OGGZ, die van toepassing zijn voor de gehele gemeente. De raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie dient uitvoeringsplannen, kaders en budgetten op het gebied van de Wmo goed te keuren en kan aanpassingen vragen ten aanzien van een uitvoeringsplan. Dit gebeurt in overleg met de wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang, Jantine Kriens (Interview Raadscommissie).

#### *Gedeelde verantwoordelijkheden*

Per prestatieveld is er een verdeling van de verantwoordelijkheden van diensten en deelgemeenten gemaakt. De deelgemeenten zijn vooral verantwoordelijk voor de prestatievelden één tot en met vijf. Zij worden hierbij ondersteund door de relevante gemeentelijke dienst. De prestatievelden één tot en met vijf hebben betrekking op het terrein van welzijn, een beleidsterrein dat ook voor de invoering van de Wmo al onder de verantwoordelijkheid van de deelgemeenten viel. De deelgemeenten beschikken over een eigen budget met betrekking tot welzijn en zijn vrij in de besteding van dit budget. De deelgemeenten bevinden zich het meest dicht bij de burgers en kunnen zodoende het welzijnsbeleid zo goed mogelijk op maat ontwikkelen en uitvoeren.

Op prestatieveld één, het bevorderen van leefbaarheid en sociale cohesie, is de dienst JOS deels betrokken. Op prestatieveld twee, preventief jeugdbeleid, worden de deelgemeenten ondersteund

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

door JOS en de GGD. De invoering van 1-loket voor advies en informatie aan de burger behoort bij prestatieveld drie. Het is de bedoeling dat elke deelgemeente een 1-loket krijgt. De GGD ondersteunt de deelgemeenten op kaderniveau bij het opzetten van het 1-loket. De GGD is ook betrokken bij prestatieveld vier als het gaat om het mantelzorgbeleid. De dienst SoZaWe is betrokken bij het vrijwilligerswerkbeleid als onderdeel van prestatieveld vier. De algemene voorzieningen van prestatieveld vier behoren tot de verantwoordelijkheid van SoZaWe. Prestatieveld vijf is geheel de verantwoordelijkheid van de deelgemeenten zelf. Het gaat hier om het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking, met een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem. Prestatieveld zes, het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking, met een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem, wordt uitgevoerd door SoZaWe. Deze dienst was al verantwoordelijk voor deze voorzieningen als gevolg van de Wvg. Naast het verlenen van de genoemde voorzieningen is de dienst nu ook verantwoordelijk geworden voor de voorzieningen in het kader van de huishoudelijke verzorging.

Bij de beleidsterreinen die betrekking hebben op prestatieveld zeven tot en met negen, heeft de gemeente besloten om dit tot 2009 niet onder het regime van de Wmo uit te voeren. SoZaWe en de GGD zijn verantwoordelijk voor deze beleidsterreinen, namelijk de maatschappelijke opvang (prestatieveld zeven), de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ, prestatieveld acht) en de verslavingszorg (prestatieveld negen). De reden voor de uitstel van de uitvoering van dit beleid in het kader van de Wmo is het Grote Steden Beleid (GSB). Bij het GSB zijn er aparte afspraken gemaakt door het rijk met de eenendertig grootste gemeenten. Deze gemeenten beschikken namelijk over een grote stedenproblematiek. Deze afspraken, onder andere over doelstellingen en geldstromen, waren vlak voor de invoering van de Wmo vastgelegd. Er is in Rotterdam een apart plan van aanpak voor deze beleidsterreinen (Interview SoZaWe). De sturingsstructuur van de gemeente Rotterdam is schematisch voorgesteld in figuur 10.

Prestatieveld 1	Prestatieveld 2	Prestatieveld 3	Prestatieveld 4	Prestatieveld 5	Prestatieveld 6	Prestatievelden 7 t/m 9
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ JOS</li> <li>▪ Deelgemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ JOS</li> <li>▪ GGD</li> <li>▪ Deelgemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ GGD</li> <li>▪ Deelgemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SoZaWe</li> <li>▪ GGD</li> <li>▪ Deelgemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deelgemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SoZaWe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SoZaWe</li> <li>▪ GGD</li> </ul>

*Figuur 10: Sturingsstructuur Wmo*

*Eindregisseur*

Bij de start van de invoering van de Wmo is SoZaWe aangewezen om de invoering van de Wmo te coördineren en de ontwikkelingen te volgen (Interview SoZaWe). Eén ambtenaar van SoZaWe, Marian van den Hoek, is toentertijd aangesteld als projectleider op ambtelijk niveau voor de invoering van de Wmo in Rotterdam (Interviews SoZaWe, SONOR). SoZaWe stuurt de ambtelijke stuurgroep Wmo aan, waarin de hoofden van de betrokken diensten zitting hebben. Deze stuurgroep is vooral een platform voor informatie-uitwisseling. Op dit moment, nu de invulling van de Wmo veel concreter is, is de verantwoordelijkheid voor de invoering van de Wmo verdeeld over de verschillende, betrokken diensten. In diverse interviews wordt gesproken over 'gezwartepiet' tussen diensten ten aanzien van wie de eindregisseur is in de Wmo. Een respondent sprak de verwachting uit dat JOS, gezien het feit dat deze dienst steeds meer verantwoordelijkheid naar zich toe strekt, eindregisseur Wmo zal worden (Interview SPR). Een andere respondent gaf aan dat het niet nodig dat één dienst de eindregisseur is in de Wmo. Alle diensten hebben hun eigen verantwoordelijkheid en zullen samen moeten werken ter afstemming van de verschillende taken (Interview Deelgemeente Noord). De Bestuursdienst geeft aan dat de activiteiten die actueel zijn op het gebied van de Wmo bepalen wie de eindregisseur is. Zo was bij de invoering van de Wmo de huishoudelijke verzorging een actueel thema en lag het hierdoor voor de hand dat SoZaWe de eindregie voerde. Op dit moment is het vierjarenplan actueel en het opstellen van de Wijk Actieprogramma's Sociaal (WAPS, zie 5.5.1 over 'kaders in de Wmo'). Deze thema's liggen vooral op het terrein van JOS en dit zorgt ervoor dat de eindregie bij JOS komt te liggen op dit moment (Interview Bestuursdienst).

De vier wethouders (deels ook de wethouder Sport & Recreatie) die betrokken zijn bij de Wmo sturen de diensten op bestuurlijk niveau aan in de stuurgroep Sociaal. Wethouder Jantine Kriens is hiernaast met name verantwoordelijk voor de invoering van de Wmo. De vijf diensten die zich bezighouden met de Wmo, dKC (dienst Kunst en Cultuur), GGD, SoZaWe, JOS, S&R (Sport & Recreatie), geven uitvoering aan de activiteiten op het gebied van de Wmo en dienen hierbij samen te werken. De verantwoordelijkheid voor deze samenwerking ligt bij de directies van de diensten. Het college achtte het nodig om ter ondersteuning van de gewenste samenwerking tussen de diensten een programmadirecteur Sociaal aan te stellen. Deze directeur Sociaal heeft als taak de hoofden van de diensten met elkaar te verbinden en ervoor te zorgen dat dossiers op het gebied van de Wmo in samenhang worden voorgelegd aan het college of de stuurgroep Sociaal. De programmadirecteur Sociaal heeft een kleine staf tot zijn beschikking en houdt zich voornamelijk procesmatig bezig met het bevorderen van samenhang in de Wmo (Interview Bestuursdienst). De opbouworganisatie SONOR geeft aan hoe het proces van sturing in de Wmo, vanuit haar oogpunt, tot nu toe is verlopen:

*Een nieuw college is zeven tot acht maanden out of order: er is de behoefte om nieuw beleid te maken (...) Na acht maanden is het voor elkaar. Dan moet het programma nog uitgevoerd worden. In januari 2007 heb ik pas gehoord van de stuurgroep Sociaal en dat er een directeur Sociaal kwam. Die is twee maanden bezig geweest met het begrijpen van de stad vanuit zijn functie. De directeur Sociaal heeft tot eind maart (dat is twee maanden) niets van zich laten horen. Want het eerste wat ze dan*

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

*doen is uitspelen wie de baas is over het sociaal programma, dat is over de diensten, namens het college. Op sociaal gebied zijn er vier diensten. De directie is nu weg bij JOS. Dit geeft al aan dat er een gevecht gaande is wie in de Wmo nu wel of niet de eindregisseur is. Het zit nu nog bij SoZaWe, maar ik hoor dat het toch naar JOS gaat waarschijnlijk. (...) Die (de programmadirecteur Sociaal, AJ) moet vormgeven aan het collegeprogramma en zorgen dat de diensten met de neus dezelfde kant op gaan kijken. Het is een gevecht wie de macht heeft over het sociaal programma, dat is dus die directeur, zodat de diensten het programma gaan volgen als uitgangspunt en dat ze geen eigen trucjes gaan uithalen. Eind maart is het dan zover. We denken dat we er zijn en dan komen er nog veertig probleemwijken bij van Vogelaar. Hiernaast zijn er de vier pilotgebieden van het SPR. Toen zei de directeur Sociaal: nu heb ik die WAPS nodig (Wijk Actieprogramma's Sociaal, zie ook paragraaf 5.5, AJ). Hij heeft dit half maart gezegd en één mei moest het af zijn. Dit zegt al wat over de kwaliteit van die plannen. We hebben nog geen twee jaar geleden eenzelfde inventarisatie gehad, waarbij wat cijfers erbij werden gehaald door COS (Centrum voor Onderzoek en Statistiek in Rotterdam, AJ). (...) Voor die directeur Sociaal is het ook niet makkelijk; het proces moet ook snel gaan. Hij heeft er tweeënhalve jaar voor en dan moet het klaar zijn, daarna gaan we alweer richting nieuwe verkiezingen. Dit is het probleem: het is een karwijtje dat snel geklaard moeten worden, maar het is de vraag wat je echt klaart, behalve het opvijzelen van resultaten en uitkomsten (Interview SONOR).*

### *Relatie stad en deelgemeenten*

Rotterdam kent dertien deelgemeenten. Deze deelgemeenten geven elk hun eigen invulling aan de Wmo. Zo heeft de deelgemeente Kralingen-Crooswijk haar begroting ingericht naar de prestatievelden van de Wmo. De deelgemeente Noord heeft weinig veranderd aan haar beleid als gevolg van de Wmo. De beleidsterreinen van de Wmo werden namelijk reeds door de deelgemeente uitgevoerd. De deelgemeente Noord probeert de basisfilosofie van de Wmo, vraaggericht werken, wel steeds meer tot haar recht te laten komen als gevolg van de Wmo. Ook stimuleert de deelgemeente de ketensamenwerking tussen actoren. De deelgemeente Feijenoord geeft aan dat het beleid op de eerste vijf prestatievelden van de Wmo op sommige punten versterking of uitbreiding nodig heeft. Versterking als het gaat om het verbinden van (bestaande) ketens en uitbreiding als het gaat om de implementatie van het 1-loket. De beleidsprioriteiten die deelgemeenten hebben, zijn ook zichtbaar bij de activiteiten op het gebied van de Wmo. Zo hield deelgemeente Feijenoord zich reeds sterk bezig met het jeugdbeleid en bestond er op dit vlak reeds een sluitende keten. In de Wmo ligt het accent dan ook sterk op het gebied van jeugd, maar ketensamenwerking op andere terreinen zal de deelgemeente ook tot stand gaan brengen. De deelgemeente IJsselmonde beschikt, in tegenstelling tot de deelgemeente Feijenoord, reeds over een 1-loket. De deelgemeente IJsselmonde zal echter weer een inhaalslag op het gebied van jeugdbeleid moeten maken (Interview Deelgemeente Feijenoord).

Er is nog geen gedeelde visie in Rotterdam over de relatie tussen de stad en de deelgemeenten. Sommige deelgemeenten zien zichzelf vooral als een gemeente in de stad. Zij zijn minder bereid om zich te conformeren aan stedelijke doelstellingen en willen vooral het eigen beleid voeren op het eigen terrein. Andere deelgemeenten zien zich meer als een deel van de stad, weliswaar met eigen



## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

bevoegdheden, maar zij hebben een grotere bereidheid om bij te dragen aan het beleid en de doelstellingen van de stad. Momenteel speelt de discussie over de relatie tussen deelgemeenten en de stad. Het vorige college had plannen om de deelgemeenten af te schaffen en de relatie verliep ook bij eerdere colleges moeizaam. Het huidige college ziet juist een belangrijke taak voor deelgemeenten weggelegd op deelgemeentelijk niveau, ook op het gebied van de Wmo. Het vertrouwen tussen de stad met de diensten en de deelgemeenten zal echter nog erg moeten groeien. Het komt nu nog wel eens voor dat er snel sprake is van onderling wantrouwen of dat er sprake is van machtsspelletjes tussen de stad met de diensten en de deelgemeenten. De omslag die gemaakt moet worden in de relatie tussen deelgemeenten en de stad met de diensten is nog broos en heeft tijd nodig (Interviews GGD, Bestuursdienst). Diensten zullen zich bovendien dienstbaar ten aanzien van de deelgemeenten moeten gaan opstellen. In de afgelopen jaren was er echter veel meer sprake van een vijandige houding ten aanzien van de deelgemeenten (Interviews Bestuursdienst, SONOR). Het blijft een lastige werkverdeling; de deelgemeenten kijken vooral naar het eigen gebied en de stad en de diensten hebben meer oog voor de, soms tegenstrijdige, stedelijke belangen. Ook kunnen er tegengestelde belangen zijn tussen de deelgemeenten onderling. Stedelijke doelstellingen vragen om afstemming tussen deelgemeenten en de bereidheid van deelgemeenten om het stedelijke belang, indien noodzakelijk, zwaarder te laten wegen dan de eigen belangen. Deze bereidheid verschilt per deelgemeente en is afhankelijk van de visie die deelgemeenten hebben over hun positie ten opzichte van de stad (Interview Deelgemeente Noord).

### **5.2 Ken de klanten**

#### **5.2.1 Beschrijving 'ken de klanten'**

##### *Contacten via belangenbehartigers*

De contacten met de doelgroepen gaan vaak via de belangenbehartigers van deze doelgroepen. Afhankelijk van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen kan de aandacht en de contacten met een doelgroep voor een periode intensiever zijn. De stad, diensten, deelgemeenten hebben elk een gedeelte van de verschillende doelgroepen in beeld en contact met de relevante belangenbehartigerorganisaties. De vraag van doelgroepen komt doorgaans naar voren in de contacten met de belangenbehartigers. (Interview SoZaWe). Naast overleggen en gesprekken met belangenbehartigerorganisaties vindt er onderzoek plaats door de afdelingen die de diensten speciaal hiervoor hebben en het COS. Ook vinden er regelmatig werkbezoeken plaats door bestuurders en ambtenaren (Interview GGD). De raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie noemt dat er een heel *'fijnmazig, uitgewerkt beleid'* is ten aanzien van de doelgroepen van de Wmo in Rotterdam.

##### *Van wethouder tot uitvoering*

Zo heeft de wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang regelmatig de koepelorganisaties van de verschillende doelgroepen in de Wmo rondom de tafel. De wethouder maakt uitvoeringsprogramma's op sociaal vlak voor verschillende doelgroepen. De wethouder heeft

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

hiertoe de hele lijn van beleid tot uitvoering in handen. De koepelorganisaties hebben op hun beurt contacten met organisaties op het uitvoerende niveau in de betreffende sector. Deze uitvoerende organisaties hebben weer contact met de doelgroepen zelf. Zodoende komt de vraag van een doelgroep via de lijn van de organisaties bij de wethouder terecht. De wethouder laat vervolgens het uitvoeringsplan ten aanzien van een bepaalde doelgroep goedkeuren door de raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie. De raadscommissie krijgt klachten wanneer er zaken niet goed verlopen in het veld, gaat regelmatig op excursie in het veld en heeft overleg met de welzijnscommissies op deelgemeentelijk niveau. Deze informatie ondersteunt de commissie in de beoordeling van de uitvoeringsplannen. De commissie geeft aan dat de vraag van burgers doorgaans goed meegenomen wordt in de uitvoeringsplannen van de wethouder. Dit laat zien dat de lijn die de wethouder heeft met het veld goed functioneert (Interview Raadscommissie).

### *Diensten en contact doelgroepen Wmo*

De dienst SoZaWe geeft aan de doelgroepen van de individuele voorzieningen goed in beeld te hebben. Ze weet doorgaans om wie het gaat en waar het om gaat. Ditzelfde geldt voor de maatschappelijk opvang, vanwege het centrale loket dat de dienst hiervoor heeft. De mantelzorgers zijn slecht in beeld bij de dienst. Dit komt vooral doordat deze groep niet georganiseerd is, anoniemer is en mensen vaak van zichzelf niet weten dat ze mantelzorger zijn. De vrijwilligers en jeugd zijn echter wel weer goed in beeld. De deelgemeenten hebben veel contacten met de burgers in de wijken en hierdoor kennis van deze doelgroep in de Wmo. De groep verstandelijk gehandicapten is slecht in beeld bij de gemeente. Dit als gevolg dat de gemeente geen verplichting heeft om beleid te maken voor deze doelgroep en het een doelgroep is die slecht zichtbaar is voor de gemeente. Een doelgroep als ouderen is veel beter in beeld, omdat deze doelgroep zichtbaarder, meer georganiseerd is en veel meer van zich laat horen bij de gemeente (Interview SoZaWe). De cliëntenorganisatie RPCP Rijnmond noemt eveneens dat verstandelijk gehandicapten slecht in beeld zijn bij de gemeente. Dit heeft zij ook een aantal keren aangekaart bij de gemeente, maar vervolgens gebeurt daar weinig mee, zo zegt de organisatie (Interview RPCP Rijnmond). Ook de deelgemeente Noord geeft aan dat er weinig beleid bestaat ten aanzien van de participatie van bewoners met een handicap (Interview Deelgemeente Noord).

Volgens de GGD heeft de gemeente Rotterdam de klanten van de Wmo over het algemeen goed in beeld en bestaat er voldoende kennis van de meeste doelgroepen. De contacten met mantelzorgers en de kennis van deze groep mensen vroeg om verbetering. De GGD is daarom bezig om de contacten met mantelzorgers te intensiveren. De dienst geeft aan dat in het Programma Sociaal van het college de doelgroepen van de Wmo genoemd worden en eveneens aangegeven wordt welke groepen extra ondersteuning nodig hebben of waar de gemeente nog meer kennis over moet verkrijgen. Naast mantelzorgers in het algemeen, zijn ook de GGZ-cliënten slecht vertegenwoordigd evenals de mantelzorgers van deze cliënten. De GGD heeft vanuit OGGZ de verantwoordelijkheid voor deze doelgroep (zorgmijders). De kennis en de contacten met (de belangenbehartigers van) deze doelgroep zou verbeterd kunnen worden (Interview GGD).

*Deelgemeenten en contact doelgroepen Wmo*

Deelgemeenten hebben een subsidierelatie met de belangenbehartigerorganisaties van de doelgroepen van de Wmo. Hierdoor zijn de doelgroepen van de Wmo vrij goed in beeld bij deelgemeenten. Naast op indirecte wijze, middels de subsidieverstrekking, bestaat er ook op directe wijze regelmatig contact met organisaties die doelgroepen van de Wmo vertegenwoordigen. De contacten met de cliënten van de gezondheidszorg, zoals de cliënten van de maatschappelijke opvang, zijn wat lastiger voor deelgemeenten. Dit vanwege het feit dat dit niet tot het beleidsterrein van de deelgemeenten behoort. Deelgemeenten zorgen wel voor de locaties voor de maatschappelijke opvang, maar deze doelgroep wordt gefinancierd door het (stedelijke) centrum maatschappelijke dienstverlening (Interview Deelgemeente Noord). De deelgemeente Feijenoord heeft de doelgroepen op het gebied van de Wmo in beeld. Wel zijn er veel burgers met verborgen vragen in de wijk, die vaak niet goed weten dat ze hulp kunnen krijgen en waar dit mogelijk is. De deelgemeente heeft van het COS een 'plattegrond' gekregen met statistische cijfers van de groepen burgers die aanwezig zijn de deelgemeente (Interview Deelgemeente Feijenoord).

Het Sociaal Platform Rotterdam is betrokken bij prestatieveld één en twee in de Wmo. SPR geeft de gemeente en deelgemeenten advies op deze twee gebieden. In de deelgemeente Schiebroek bleek dat allochtone vrouwen en blanke senioren uit de boot vielen. SPR heeft toen samen met het deelgemeentebestuur nagedacht over hoe deze twee groepen betrokken konden worden in de plannen van de deelgemeente. In Schiebroek is de samenwerking met allerlei organisaties gezocht, waarbij ook de zorgorganisaties betrokken zijn, om zo middels de bestaande infrastructuur dienstverlening te kunnen bieden aan burgers (Interview SPR).

*Burger- en cliëntenparticipatie*

De gemeente is zoekende op het gebied van burger- en cliëntenparticipatie. Er is momenteel geen Wmo-adviesraad in Rotterdam waarin alle doelgroepen van de Wmo vertegenwoordigd zijn. Het is onduidelijk of die er gaat komen (Interview SoZaWe). De gemeente vindt in principe dat er voldoende gremia zijn op het gebied van cliëntenvertegenwoordiging waar de gemeente overleg mee heeft. Zo is er het Platform Agenda 22. Het Platform Agenda 22 vertegenwoordigt verschillende doelgroepen van de Wmo, zoals ouderen, gehandicapten, mantelzorgers en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeente (Interview RPCP Rijnmond). De aarzeling van de gemeente bij een Wmo-adviesraad is dat de breedte van een dergelijke adviesraad de effectiviteit zal belemmeren. Een andere mogelijkheid zou zijn om per doelgroep een adviesraad te organiseren. De afweging tussen een categoriale of algemene benadering van de doelgroepen in de Wmo is nog niet uitgekristalliseerd door de gemeente Rotterdam (Interview SoZaWe). Ondersteuningsorganisatie MOVISIE geeft aan dat de cliëntenvertegenwoordiging in Rotterdam in de uitvoering nog verbeterd kan worden. Zo zou er in elke deelgemeente een cliëntenraad moeten zijn, die inspraak heeft en waar de deelgemeenten overleg mee voeren (Interview MOVISIE). Ook de cliëntenorganisatie RPCP Rijnmond noemt dat het goed zou zijn als er in elke deelgemeente een platform is met ervaringsdeskundigen dat medezeggenschap

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

heeft. In veel deelgemeenten zijn er allerlei overleggen, ook met cliënten. Dit alles zou meer gebundeld en gestroomlijnd kunnen worden. De deelgemeente Feijenoord is voornemens om de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo uit te breiden. Zo is er reeds sprake van belangenbehartiging van gehandicapten. De deelgemeente wil echter ook een seniorenraad en een jongerenraad op gaan zetten. Dit met ondersteuning van de Hogeschool INHOLLAND, die een voorstel van implementatie gaat bedenken (Interview Deelgemeente Feijenoord).

De Bestuursdienst geeft aan dat de gebiedsgerichte aanpak de basis vormt van de Wmo in Rotterdam. In de deelgemeenten worden burgers betrokken bij het beleid. Hiernaast zijn er stedelijke vraagstukken als de individuele voorzieningen in de Wmo. Op dit vlak bestaat echter al Platform Agenda 22. Dit is voldoende volgens de Bestuursdienst:

*'Wat moeten alle burgers nu zeggen over de Wmo? Het is gewoon een wet. De motie voor burgerparticipatie ligt er om dit meer gestalte te geven, maar dit zal vooral zijn door middel van de gebiedsgerichte aanpak'.*

Daarnaast heeft het college afgesproken om regelmatig met de groepen burgers te spreken die relevant zijn voor de portefeuilles van wethouders. Dit zal ook het geval zijn op het gebied van de Wmo. Op grond van een werkbezoek van een wethouder wordt een lijst met knelpunten of zaken die nieuw waren voor de wethouder, gemaakt en dit wordt vervolgens doorgegeven aan de betrokken dienst. Het institutionaliseren van een stedelijke Wmo-adviesraad is onwaarschijnlijk aldus de Bestuursdienst (Interview Bestuursdienst).

RPCP Rijnmond zou graag zien dat er een brede Wmo-adviesraad komt, omdat Platform Agenda 22 slechts voldoet voor de prestatievelden vier tot en met zes. Vooral jeugd en welzijn zijn niet in Platform Agenda 22 vertegenwoordigd. Een brede Wmo-adviesraad is volgens de organisatie vooral nodig om te voorkomen dat belangen van cliëntengroepen tegen elkaar uitgespeeld worden door de gemeente en de gemeente alsnog haar eigen gang gaat. Een Wmo-adviesraad zou noodzakelijk zijn om met één mond te kunnen spreken ten opzichte van de gemeente. RPCP Rijnmond vindt dat er meer regie op burger- en cliëntenparticipatie zou moeten vanuit de gemeente (Interview RPCP Rijnmond).

Burgerparticipatie ten aanzien van de gehele dienstverlening van de gemeente Rotterdam vindt wel plaats. Opbouworganisatie SONOR is keteneigenaar van het Burgerpanel Rotterdam. Dit is een onderzoeksgroep van burgers die de dienstverlening van de gemeente Rotterdam toetsen. Het Burgerpanel geeft het college van B&W gevraagd en ongevraagd advies. Het college heeft de verplichting om hierop te reageren. SONOR heeft als keteneigenaar het panel opgezet en ondersteunt het panel. De financiering van het panel door de gemeente verloopt eveneens via SONOR. Zo zorgt SONOR via het COS voor cijfers van allerlei zaken in Rotterdam. Het panel kan op grond hiervan advies geven aan het college. Het Burgerpanel is een middel voor de gemeente om de doelgroepen van de Wmo te kennen en geïnformeerd te worden over wat er speelt bij de verschillende

doelgroepen (Interview SONOR).

*Afstemming wenselijk tussen kennis van diensten*

De dienst SoZaWe heeft goede contacten met cliëntenorganisaties via het Platform Agenda 22. Voor de invoering van de Wmo vertegenwoordigde Platform Agenda 22 alleen de gehandicapten. De gemeente heeft met de invoering van de Wmo om uitbreiding gevraagd van Platform Agenda 22. Platform Agenda 22 is hiermee een volwaardige gesprekspartner en vertegenwoordiger van Wmo-doelgroepen geworden voor de gemeente (Interview SoZaWe). Platform Agenda 22 kiest elk jaar een aantal speerpunten. Op die speerpunten geven ze advies aan de gemeente. Een speerpunt kan zijn of er voldoende parkeerplaatsen zijn voor gehandicapten en als die er zijn, of deze voldoen. De situatie waar een speerpunt betrekking op heeft, wordt vervolgens getoetst door ervaringsdeskundigen, gemonitord en er wordt, wanneer verbetering nodig is, een plan van aanpak gemaakt. Dit plan wordt vervolgens gepresenteerd aan de gemeente. De gemeente gaat hier dan beleid op maken. De cliëntenorganisatie RPCP Rijnmond, lid van Platform Agenda 22, geeft aan dat de gemeente doorgaans ook daadwerkelijk wat met de adviezen van het Platform Agenda 22 doet.

RPCP Rijnmond vindt dat de diensten weten wat er speelt bij de doelgroepen in de Wmo. Er bestaat wel een focus op bepaalde doelgroepen door de gemeente, zoals daklozen en zorgmijders. Mensen met een beperking waren volgens Platform Agenda 22 lange tijd het 'stiefkindje' bij de gemeente. Ten aanzien van deze doelgroep zou de gemeente meer beleid kunnen maken. Platform Agenda 22 probeert dit te bevorderen. De RPCP Rijnmond geeft aan dat de gegevens die de gemeente in kaart heeft van de doelgroepen in de Wmo vooral extrapolaties zijn van landelijke cijfers. Terwijl Rotterdam bijvoorbeeld een relatief grote groep doven en slechthorenden heeft. Je zou dan moeten weten hoe groot die groep precies is en of er speciale voorzieningen nodig zijn. Wanneer er een grote groep van doven en slechthorenden is, dan is het niet zo vreemd om bijvoorbeeld een teksttelefoon te hebben in een huisartsenpraktijk. De gemeente zou dergelijke voorzieningen moeten stimuleren. Wethouder Jantine Kriens en de gemeenteraad hebben wel oog hiervoor, maar dit ontbreekt vaak bij de diensten. Zo zegt de GGD dat er via de data van de individuele voorzieningen al een hele grote groep cliënten in beeld is. De gegevens op dit vlak zijn echter niet voldoende in beeld volgens de RPCP Rijnmond. Een voorbeeld hiervan is een motie die aangenomen werd door de raad om de opritjes voor rolstoelen op trottoirs te verbeteren. Veel gebieden in Rotterdam zijn als gevolg hiervan rolstoelvriendelijk gemaakt. Alleen was er nergens een overzicht van waar de opritten voor rolstoelen waren gerealiseerd en waar dit nog nodig was. Dit laat zien dat diensten vaak kennis hebben op deelgebieden, maar dat het totaalbeeld ontbreekt. De diensten zouden dan ook meer met elkaar moeten samenwerken om een integraal beeld te krijgen van de verschillende cliëntgroepen. Dit vraagt om een betere aansturing ten aanzien van de afstemming tussen diensten (Interview RPCP Rijnmond).

### 5.2.2 Analyse 'ken de klanten'

#### *Kennis van de verschillende klantgroepen*

De eerste voorwaarde van regie uit het analysemodel, zoals weergegeven in hoofdstuk vier, is 'ken de klanten'. Het eerste element van de operationalisering van deze voorwaarde is dat de gemeente kennis dient te hebben van de verschillende klantgroepen van de Wmo. De gemeente zal moeten weten wie de klanten zijn, hoe groot de klantgroepen zijn van de Wmo en wat de behoeften van de klanten van de Wmo zijn aan maatschappelijke ondersteuning. Uit de empirie blijkt dat de gemeente Rotterdam vrijwel alle klantgroepen van de Wmo goed in beeld heeft. Alle respondenten van het onderzoek geven dit aan. De contacten en de kennis van een aantal klantgroepen van de Wmo is nog onvoldoende. De gemeente zet zich in voor de verbetering van de kennis en contacten met deze klantgroepen. Het gaat om de mantelzorgers (van GGZ-cliënten), de verstandelijk gehandicapten en de GGZ-cliënten. Vooral ten aanzien van verstandelijk gehandicapten kunnen de kennis en de contacten nog sterk verbeterd worden. Verder hebben de deelgemeente de cliënten van de gezondheidszorg en de maatschappelijke opvang slecht in beeld. De relaties met deze twee doelgroepen worden namelijk vooral op het stedelijke niveau onderhouden. In de deelgemeente Schiebroek waren bovendien de allochtone vrouwen en de blanke senioren minder goed in beeld bij de deelgemeente. Hier vindt momenteel een project plaats, waarbij getracht wordt deze twee groepen te bereiken. Uit het bovenstaande blijkt dat de gemeente weet wie de klantgroepen zijn in de Wmo, van de meeste klantgroepen weet hoe groot zij zijn en wat hun vragen zijn. Bovendien biedt het COS ondersteunende, statistische informatie aan de verschillende onderdelen van de gemeente en vinden er geregeld onderzoeken ter ondersteuning van de kennis van de gemeente van doelgroepen van de Wmo plaats. Bij de klantgroepen die minder goed bekend zijn bij de gemeente, ondernemen deelgemeenten en stad activiteiten om de kennis te vergroten ten aanzien van de betreffende klantgroepen. Uit de empirie blijkt dat de kennis van de doelgroepen (en voorzieningen) in de Wmo nog meer gestructureerd en afgestemd kan worden tussen de verschillende onderdelen van de gemeente. Met name de diensten hebben elk een deel van de verschillende doelgroepen in kaart en deze kennis zal beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Dit zodat er een totaalbeeld van de verschillende doelgroepen ontstaat bij de gemeente. De eenduidige procedure ten aanzien van de klachtenregistratie van cliënten bij cliëntenorganisaties en de gemeente Rotterdam vergroot de kennis van de gemeente ten aanzien van cliënten en stelt de gemeente meer in staat om hier adequaat op te reageren.

#### *Voldoende variëteit in de klantgroepen en contacten met klanten*

Een tweede element van de voorwaarde 'ken de klanten' is dat de gemeente zorgt voor voldoende variëteit in de groepen klanten die betrokken zijn bij ketens. Het derde element is dat er contacten dienen te bestaan met de doelgroepen van de Wmo.

Op deelgemeentelijk niveau bestaan er reeds ketens op deelgebieden van de Wmo, zoals op het gebied van jeugd. De ketens achter het 1-loket in deelgemeenten zullen nog ontwikkeld moeten worden. De ketens die nog niet aanwezig zijn op deelgebieden van de Wmo in deelgemeenten, zullen

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

eveneens nog ontwikkeld dienen te worden door de deelgemeenten. Er wordt hiermee gedeeltelijk voldaan aan het onderdeel 'voldoende variëteit in de groepen klanten die betrokken zijn bij ketens'. Het is waarschijnlijk, gezien de inzet van de gemeente, dat zich dit in de toekomst verder zal ontwikkelen.

De contacten met de doelgroepen van de Wmo bestaan op verschillende manieren en bij verschillende onderdelen van de gemeente. Wethouders, de raadscommissie, de diensten en de deelgemeenten hebben elk op hun eigen wijze contacten met de doelgroepen in de Wmo. Door deze contacten verkrijgen de verschillende onderdelen van de gemeente bovendien kennis over de vragen en andere kenmerken van de klantgroepen van de Wmo. Dit vult de hierboven behandelde mate van kennis ten aanzien van de klantgroepen van de gemeente aan. Veel contacten van de gemeente vinden niet rechtstreeks plaats met de doelgroepen, maar met hun belangenbehartigers. Er bestaan dikwijls subsidierelaties met de belangenbehartigerorganisaties. De gemeente verkrijgt hierdoor kennis van de ondersteuningsbehoeften van de verschillende doelgroepen. Naast de contacten via de subsidierelaties hebben met name de deelgemeenten kennis en contacten met wijkbewoners en andere doelgroepen in de Wmo. Dit als gevolg van de gebiedsgerichte werkwijze die centraal staat in Rotterdam. De vragen van de doelgroepen van de Wmo worden doorgaans adequaat door de gemeente vertaald in haar beleid. Dit wordt zichtbaar in het feit dat de raadscommissie weinig klachten van de doelgroepen ontvangt als gevolg van haar toetsende rol ten aanzien van het college en de diensten. Hiernaast worden de meeste cliëntgroepen van de Wmo vertegenwoordigd in het Platform Agenda 22. Ook dit laat zien dat de variëteit van de klantgroepen ten aanzien van de verschillende groepen cliënten in de gemeente voldoende is. Bovendien wordt de cliëntenparticipatie aangevuld met de kennis en contacten van deelgemeenten met cliënten. De adviezen van het Platform Agenda 22 worden doorgaans opgepakt door de gemeente en de gemeente heeft regelmatig contact met het platform. De cliëntenvertegenwoordiging op deelgemeentelijk niveau functioneert nog niet ten aanzien van alle cliëntgroepen. De onderzochte deelgemeenten zijn bezig om de cliëntenvertegenwoordiging te verbeteren. Algemene burgerparticipatie vindt in Rotterdam plaats door het Burgerpanel. Al met al wordt er door de gemeente voldaan aan het element 'hebben van contacten met de doelgroepen van het Wmo-beleid'. Wel zullen de contacten nog gelegd moeten worden met de doelgroepen in het kader van nog te ontwikkelen ketens en vormen van cliëntenvertegenwoordiging in deelgemeenten.

Gezien het bovenstaande kan gezegd worden, dat de gemeente Rotterdam de klanten van de Wmo voldoende kent en hier voldoende contacten mee heeft. De variëteit van de doelgroepen waar relaties mee bestaan in de huidige ketens door de verschillende onderdelen van de gemeente is goed.

### 5.3 Ken de aanbieders en de potentiële ketenpartners

#### 5.3.1 Beschrijving 'ken de aanbieders en de potentiële ketenpartners'

##### *Algemeen: kennis van actoren*

De gemeente heeft volgens eigen zeggen de actoren op de beleidsterreinen van de Wmo goed in beeld en haar activiteiten dragen hieraan bij. Stedelijk bestaan er vooral contacten met gemeentebrede organisaties, terwijl de deelgemeenten vooral contact hebben met de lokale organisaties in de deelgemeenten (Interview SoZaWe). Nieuw in de Wmo zijn de contacten met zorgaanbieders als gevolg van de aanbestedingen van de huishoudelijke verzorging. Volgens de respondenten vormen de bestaande contacten met actoren een goede afspiegeling van de actoren die er zijn op het gebied van de Wmo (Interview Raadscommissie).

##### *Diensten en deelgemeenten: het contact met aanbieders*

De dienst SoZaWe heeft op prestatieveld zes intensief overleg met aanbieders. Bovendien is het Platform Agenda 22 uitgebreid om het contact met cliëntenorganisaties te vergroten en te verstevigen. Met name van belangenorganisaties heeft de dienst en ook de gemeente als geheel de percepties en belangen van actoren goed in beeld.

Door subsidierelaties met actoren verkrijgen diensten en deelgemeenten veel kennis over de denkwijzen van actoren. De activiteiten van actoren worden meer meetbaar en inzichtelijk gemaakt door middel van een meer zakelijke subsidiemethodiek die werkt met meetbare doelstellingen en terugkoppeling hierop door middel van het jaarverslag van actoren. Dit is bijvoorbeeld het geval wat betreft de subsidiemethode die deelgemeenten gebruiken ten aanzien van de subsidiering van welzijnsorganisaties. Organisaties moeten kunnen aantonen wat ze met de subsidie doen. Zo wordt de kennis van de prestaties van actoren vergroot bij de gemeente. In de contacten die de gemeente heeft met actoren, is het ook van groot belang dat actoren zich zelf profileren bij de gemeente (Interview SoZaWe). Kleine organisaties, zoals welzijnsorganisaties, zullen zich moeten committeren aan een groter verband om gezien en gehoord te worden. Organisaties zijn hier volgens de gemeente goed toe in staat. Organisaties die dit niet willen en zich afzijdig van de gemeente houden, daarvan kan moeilijk verwacht worden dat de gemeente van hen op de hoogte is (Interview Raadscommissie). Dit alles sluit aan bij de marktwerking die een onderdeel is van de Wmo (Interview SoZaWe).

##### *Kennis van beleidsinitiatieven door de gemeente*

De cliëntenorganisatie RPCP Rijnmond benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van actoren om bijvoorbeeld beleidsinitiatieven te melden bij de gemeente, zodat de gemeente ook op de hoogte is van wat er in het veld gebeurt (Interview RPCP Rijnmond). De hoeveelheid beleidsinitiatieven van actoren maakt dat het ondoenlijk voor de gemeente is om van alle beleidsinitiatieven op de hoogte te zijn. Het vraagt van de gemeente én van actoren inzet om de kennis van de gemeente ten aanzien van beleidsinitiatieven van actoren te vergroten. Wanneer actoren beleidsinitiatieven aan de



## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

gemeente kenbaar maken, dan wordt er volgens het RPCP Rijnmond doorgaans ook goed hiernaar geluisterd door de gemeente en zonodig actie ondernomen (Interview RPCP Rijnmond). De stedelijke opbouworganisatie SONOR vindt dat de gemeente minder goed luistert naar nieuwe beleidsinitiatieven van actoren. De organisatie heeft een project dat qua filosofie uitstekend bij de Wmo past. Bij dit project is er sprake van samenwerking tussen diverse partijen. Anderhalf jaar geleden was er voor het eerst een gesprek hierover met een adviseur van de wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang. Vervolgens bleek er anderhalf jaar druk nodig om de gemeente te doen inzien dat er sprake was van een uniek project dat heel goed past binnen de Wmo-filosofie. Ondertussen was er landelijk wel aandacht voor het project en werden er verschillende prijzen toegekend. Een jaar geleden waren er verkiezingen en trad er een nieuw college aan. Het duurde daarna nog een jaar voordat het project gehonoreerd werd door de gemeente. Volgens SONOR geeft dit aan dat de gemeente zelf niet goed wist hoe zij haar rol in de Wmo op moest pakken. Nu, anderhalf jaar later, is er pas het besef bij de gemeente dat er sprake is van een succesvol beleidsinitiatief dat heel goed past bij de Wmo en is er geld vanuit de gemeente voor het project (Interview SONOR).

### *Deelgemeenten en de kennis van gebiedsspecifieke actoren*

Deelgemeenten hebben de actoren die actief zijn in hun gebied, over het algemeen goed in beeld. In sommige deelgemeenten zouden de contacten met woningcorporaties nog verbeterd kunnen worden. Er zijn deelgemeenten die reeds ver gevorderd zijn met de invulling van het 1-loket en hiertoe afspraken hebben gemaakt met actoren die actief zijn in de gehele breedte van het Wmo-terrein. De deelgemeenten Hoogvliet en Alexanderpolder zijn hier een voorbeeld van. De invulling van het 1-loket werd aanvankelijk door de GGD opgepakt als een middel om zorg te leveren aan kwetsbare burgers. In de praktijk en bij de deelgemeenten die nu beginnen met het ontwikkelen van 1-loket, is te zien dat de loketten breder worden ingevuld dan enkel vanuit het zorgperspectief. Het loket wordt steeds meer gezien als een middel om diensten te verlenen aan alle burgers (Interview GGD).

De deelgemeente Noord geeft aan dat zij de meeste actoren in haar gebied wel kent, maar niet op de hoogte is van alle projecten die actoren hebben. De deelgemeente probeert dit wel zo goed mogelijk in beeld te hebben en houden, maar er gebeurt zoveel, dat dit het wel lastig maakt. Het komt ook voor dat stedelijke diensten een project hebben, maar dat vergeten wordt om dit aan de deelgemeente te melden. Daarbij vormen de terreinen van de Wmo een ingewikkeld veld van actoren. Onlangs is er een sociale kaart gemaakt van alle actoren in de gemeente. Toen deze sociale kaart er was, bleken gegevens echter al weer verouderd. De kennis van actoren wordt regelmatig geactualiseerd door de deelgemeente, maar of de kennis geheel adequaat is, is de vraag. Wat geldt ten aanzien van de actoren, geldt temeer voor de beleidsinitiatieven die er zijn. Er gebeurt zoveel en organisaties komen dit gelijk melden bij de deelgemeente. Bij het opstellen van het WAPS in het Oude Noorden is er een bijeenkomst gehouden waar ongeveer vijftig organisaties uit het veld aanwezig waren. Die organisaties kent de deelgemeente wel min of meer, maar die organisaties kennen elkaar weer niet altijd. Zo'n bijeenkomst kan de contacten tussen organisaties stimuleren (Interview Deelgemeente

Noord).

*Actoren over de kennis van de deelgemeenten*

Volgens SONOR hangt het van de kennis, kwaliteit en ervaring van ambtenaren en politici van de deelgemeenten af in hoeverre de actoren goed in beeld zijn. Dit verschilt per deelgemeente. Een aantal deelgemeenten hebben precies in kaart welke actoren er zijn op het gebied van de Wmo en wat de positie van de deelgemeente in dezen is. Andere deelgemeenten zijn nog zoekende ten aanzien van hun positie in de Wmo en de relevante actoren in het veld. Daarbij zijn veel deelgemeenten naar binnen gericht en vooral gefocust op regelgeving en subsidies en minder op wat er nu gebeurt in hun gebied en met en door wie. De regelgeving voor deelgemeenten neemt steeds meer toe. Het gevaar is hierbij dat deelgemeenten zich vooral bezighouden met de juiste uitvoering van deze regelgeving en niet met wat er in hun gebied speelt. De regisseur wordt in dit geval beheerst door de regelgeving (Interview SONOR). Ook het SPR ziet het gevaar dat deelgemeenten vooral gefocust zijn op regelgeving rondom subsidies en voornamelijk sturen op output, maar niet op outcome. Hierdoor weten deelgemeenten wel welke producten actoren leveren, maar niet wat de effecten van deze producten zijn voor de burgers en de deelgemeenten (Interview SPR). De deelgemeente Noord beaamt dat de deelgemeente vaak veel te veel gevangen is in interne cycli, zoals beleidsplannen, regelgeving rond subsidies, begrotingen. Bovendien zouden ambtenaren meer moeten kunnen schakelen tussen het strategische, beleidsmatige en uitvoerende niveau. Dit houdt onder meer in dat beleidsambtenaren niet alleen het beleid schrijven, maar verder kijken dan alleen het beleidsmatige en aandacht besteden aan de uitvoering (Interview Deelgemeente Noord).

In het gesprek met het SPR kwam naar voren dat de gemeente soms iets te gemakkelijk kijkt naar de traditionele actoren. Dit terwijl andere actoren juist mogelijkheden kunnen bieden voor heel vitale coalities. Een voorbeeld hiervan is het buurthuis dat elke woensdagmiddag open is in de deelgemeente Schiebroek. Dit buurthuis wordt ondersteund door de deelgemeente. Op die woensdagmiddag is echter ook de voetbalvereniging actief en worden er door de voetbalvereniging kinderen opgevangen. De vraag is waarom de deelgemeente dan niet de voetbalvereniging gaat ondersteunen, omdat daar de kinderopvang plaatsvindt die de gemeente wil en bovendien er sprake is van een veel bredere opvang dan het buurthuis kan bieden. Het onderwijs kan voorlichting geven over de verenigingen waar kinderen lid van kunnen worden en het welzijn zou de vrijwilligers van zo'n vereniging kunnen ondersteunen. Op deze manier komen er vitale coalities tot stand. In deze coalities hoeven niet altijd de traditionele actoren een hoofdrol te spelen. Het SPR adviseert deelgemeenten om dergelijke coalities te stimuleren en probeert actoren in het veld te prikkelen tot het vormen van coalities. De vraag van burgers dient hierbij leidend te zijn (Interview SPR). De deelgemeente Feijenoord geeft aan dat zij in de Wmo vooral met actoren samenwerkt, waarmee al een relatie bestond: *'We proberen niet de hele wereld te veranderen (met de Wmo). We proberen binnen de bestaande relaties te werken en te versterken waar nodig'*. SPR en de deelgemeente laten hiermee elk een andere zijde van de medaille zien.

### 5.3.2 Analyse 'ken de aanbieders en de potentiële ketenpartners'

#### *Kennis van de relevante actoren en hun activiteiten*

'Ken de aanbieders en de potentiële ketenpartners' is de tweede voorwaarde uit het analysemodel ten aanzien van de regie van de gemeente. Het eerste element van deze voorwaarde is dat de gemeente per klantengroep inventariseert welke actoren welke diensten en producten leveren. Met andere woorden de gemeente moet kennis hebben van de actoren die relevant zijn op een bepaald beleidsterrein van de Wmo en hun activiteiten. De actoren die relevant zijn in de Wmo, zijn goed in beeld bij de gemeente. Op stedelijk niveau bestaan er contacten en hierdoor kennis van stedelijke organisaties en op deelgemeentelijk niveau bestaan er relaties met en kennis van gebiedsspecifieke actoren. De GGD is bovendien bezig met het ontwikkelen van een sociale kaart van actoren. De deelgemeente Noord beschikt reeds over een sociale kaart. De deelgemeente is voortdurend op zoek naar het actualiseren van haar kennis van actoren. De producten van actoren zijn vaak bekend bij de gemeente door middel van de subsidierelatie. Daarnaast bestaat er kennis van de activiteiten van zorgorganisaties door de aanbestedingsrelatie. Met andere actoren bestaat er contact en kennis door middel van overleg of een opdrachtrelatie. Deelgemeenten zijn bezig met het versterken en ontwikkelen van ketens op deelgebieden van de Wmo en ten behoeve van het 1-loket. Hiertoe wordt door de deelgemeenten actief naar kennis van actoren gezocht. Ook door de ontwikkeling van de WAPS wordt er kennis genomen van de activiteiten van actoren en vinden er overleggen plaats met relevante actoren door de deelgemeenten.

De mate waarin actoren bij deelgemeenten in beeld zijn, hangt af van de kennis, kwaliteit en ervaring van ambtenaren en politici. Dit verschilt per deelgemeente. Daarnaast zijn veel deelgemeenten naar binnen gericht, bestaat er een focus op regelgeving en resultaatsturing en een kloof tussen beleid en uitvoering. Hierdoor bestaat het gevaar dat deelgemeenten geen beeld meer hebben van de effecten van de activiteiten van actoren, van de samenwerkingsverbanden en van het totaal van het deelgemeentelijk beleid en de actoren die actief zijn in de deelgemeente. Kennis van de diensten en producten van actoren die relevant zijn ten aanzien van de verschillende klantengroepen, is echter voldoende aanwezig bij stad en deelgemeenten.

#### *Actualiseren van kennis*

Het tweede element van de voorwaarde is dat de kennis van actoren voortdurend wordt geactualiseerd door de gemeente. Dit gebeurt door middel van de contacten die er bestaan door de gemeente met de relevante actoren. Verder is de gemeente actief in het actualiseren van de kennis van actoren door onder meer het doen van werkbezoeken, excursies en het organiseren van Wmo-conferenties. De gemeente is zodoende voortdurend bezig om de kennis van actoren te actualiseren.

#### *Voldoende variëteit van actoren in ketens*

Een derde element van de behandelde voorwaarde is dat er voldoende variëteit bestaat aan actoren in ketens. In de huidige ketens zijn de relevante actoren vertegenwoordigd. Verder is het Platform Agenda 22, op verzoek van de gemeente, uitgebreid met andere cliëntenorganisaties om zodoende

de doelgroepen van de Wmo breder te kunnen vertegenwoordigen. Gezocht wordt door deelgemeenten bij ketensamenwerking en de ontwikkeling van de WAPS om zoveel mogelijk actoren te betrekken. De contacten met woningcorporaties door deelgemeenten zouden nog verbeterd kunnen worden. Verder hebben veel deelgemeenten vooral contacten met de traditionele actoren en gaan zij (subsidie)relaties met deze actoren aan. Dit om de bestaande relaties te versterken. Dit zorgt ervoor dat de variëteit aan nieuwe niet-traditionele actoren in ketens verbeterd kan worden.

#### *Kennis van en aandacht voor beleidsinitiatieven*

Het is voor de (deel)gemeente(n) ondoenlijk om alle actoren en beleidsinitiatieven in de gemeente in beeld te hebben. De gemeente verwacht van met name de kleinere actoren dat zij zich verbinden aan een groter geheel en actief zijn in het contacten aangaan met de gemeente. Dit zorgt ervoor dat de beleidsinitiatieven van deze actoren in beeld komen bij de gemeente. Vooral belangenbehartigerorganisaties zijn actief in het aangaan van relaties met de gemeente. De gemeente gaat doorgaans aan de slag met beleidsinitiatieven van cliëntenorganisaties die via het Platform Agenda 22 aan de gemeente voorgelegd worden. De opbouworganisatie SONOR heeft de ervaring dat de gemeente veel tijd nodig heeft voordat zij een beleidsinitiatief uit het veld oppakt. Dit geeft aan dat de kennis en de aandacht voor beleidsinitiatieven misschien op sommige punten wat verbeterd kan worden. Het merendeel van de beleidsinitiatieven heeft echter de aandacht en de kennis van de gemeente.

Gezien het bovenstaande is dat de gemeente per klantgroep in de Wmo doorgaans op de hoogte is van relevante actoren en de diensten en producten die zij leveren. Deze kennis is verdeeld over de verschillende onderdelen van de gemeente. Daarbij is de gemeente voortdurend op zoek naar het actualiseren van deze kennis. De variëteit van de actoren van de verschillende doelgroepen in de Wmo in ketens is voldoende wat betreft de traditionele actoren. Dit is echter onvoldoende wat betreft de variëteit in niet-traditionele actoren.

## **5.4 Het activeren en bijeenbrengen van actoren**

### **5.4.1 Beschrijving 'het activeren en bijeenbrengen van actoren'**

#### *Relevante actoren bij elkaar brengen, faciliteren en aansturen om ketens te krijgen*

Eind maart 2007 is er een stedelijke conferentie over de Wmo geweest waarbij veel actoren uit het veld aanwezig waren. Op deze conferentie werden actoren met elkaar in contact gebracht en werden goede voorbeelden van projecten die passen binnen de Wmo getoond. In de praktijk is zichtbaar dat actoren steeds meer in ketens gaan denken. Zo ondernemen woningcorporaties steeds meer activiteiten op het gebied van leefbaarheid. Zorgaanbieders bieden steeds meer ook welzijnsproducten. Er ontstaan allerlei samenwerkingsverbanden op dit gebied, maar het komt ook voor dat de zorgaanbieders en woningcorporaties het welzijnswerk overnemen. Het is van belang dat welzijnsorganisaties zichzelf profileren om niet buiten te boot te gaan vallen wat betreft subsidies (Interview SoZaWe).

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

De samenwerking tussen actoren kan lastig zijn, wanneer actoren dit niet gewend zijn en de werkwijzen van actoren van elkaar afwijken. De raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie is erop gericht dat er bij beleidsinitiatieven en de aanpak van problemen in gemeente en deelgemeenten zoveel mogelijk sprake is van ketensamenwerking. Ook wethouder Jantine Kriens wil ketensamenwerking zien in de uitvoering. Het ingewikkelde is dat de gemeente de samenwerking tussen actoren niet kan afdwingen. Sturing is vooral mogelijk middels subsidies. Afhankelijk van de doelstellingen van een organisatie kan dan een subsidie al dan niet worden toegekend. Een initiatief waarbij sprake is van ketensamenwerking kan gestimuleerd worden door het toekennen van een subsidie. De gemeente kan bovendien wanneer een project mislukt vanwege de gebrekkige samenwerking tussen actoren, de doelen van het project veiligstellen door deze op een andere manier te realiseren. Het blijft echter lastig voor de gemeente om een subsidie te beëindigen wanneer een project niet goed functioneert. Vaak heeft de gemeente al lange tijd subsidieafspraken met de traditionele actoren. Dit is moeilijk zomaar te beëindigen. Wel dienen organisaties hun resultaten meer smart te verantwoorden. Wanneer actoren niet kunnen aantonen wat zij met de subsidie hebben gedaan en of de afgesproken resultaten zijn behaald, dan krijgt zo'n actor het daaropvolgende jaar geen subsidie. Het gevaar dat zich hierbij voordoet, het teveel sturen op output in plaats van op outcome, is in het bovenstaande al aan de orde gekomen.

Naast het bevorderen van de samenwerking tussen actoren middels subsidies, probeert de gemeente dit ook te stimuleren in de contacten die er zijn met actoren. Verder probeert de gemeente actoren met elkaar in contact te brengen. De gemeente geeft actoren advies en zorgt voor de kaders en uitvoeringsprogramma's, maar actoren zullen zelf moeten gaan samenwerken. Samenwerking dient namelijk vraaggestuurd tot stand te komen. Een burger heeft een vraag en om deze vraag adequaat op te kunnen lossen, zijn organisaties genoodzaakt om samen te werken. Verder kan de gemeente zorgen voor ketenregisseurs op deelgebieden om op die manier ketensamenwerking te bevorderen. Zo is het SPR voortdurend op zoek naar ketenregisseurs bij de samenwerking tussen actoren. Ook de programmadirecteur Sociaal kijkt of er een ketenregisseur voor een bepaald gebied aanwezig is en wijst deze zonodig aan. Ook bij het 1-loket in deelgemeenten zal er een ketenregisseur moeten worden aangewezen door de deelgemeenten (Interview Raadscommissie).

### *Deelgemeenten en het stimuleren van ketensamenwerking*

De deelgemeenten Noord en Feijenoord streven er naar om, voordat zij het 1-loket invoeren, allereerst de ketensamenwerking tussen actoren tot stand te brengen. Actoren zullen namelijk eerst vertrouwen in elkaar moeten hebben, vroegtijdig signaleren en doorverwijzen, de burger centraal stellen én hiertoe moeten samenwerken. Wanneer de backoffice achter een loket niet functioneert, zal een loket immers niet kunnen voldoen aan haar doelstelling.

De deelgemeente Noord geeft aan dat de vraag van de burger leidend dient zijn bij de samenwerking die tot stand komt. Er dient sprake te zijn 'warme overdracht' tussen de actoren in de keten. Een organisatie draagt een cliënt over aan een andere organisatie, zorgt dat de betreffende organisatie

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

geïnformeerd wordt en houdt in de gaten of de nodige zorg wordt geregeld door die organisatie. Wanneer dit het geval is, ontstaat er een keten. Om de zorg voor de burger adequaat te kunnen organiseren is het van belang dat ook de diensten samenwerken. Zo dient de Sociale Dienst, wanneer zij ziet dat iemand zorg nodig heeft, die persoon door te verwijzen naar de GGD. Het is van belang dat actoren en diensten verder kijken dan enkel hun eigen verantwoordelijkheid, de burger centraal stellen, en zonodig doorverwijzen. Deze werkwijze zal zich nog verder dienen te ontwikkelen.

De deelgemeente Noord probeert ketensamenwerking te stimuleren door actoren vaker bij elkaar te zetten, in contact met elkaar te brengen en te organiseren rond thema's. Zo is er in de deelgemeente de groepsaankpak ten aanzien van jeugd. Hier worden professionals die zich bezighouden met (probleem)jongeren door de deelgemeente bij elkaar gezet en wordt gezamenlijk door de verschillende betrokken actoren, zoals jeugdzorg en de politie, gezocht naar een passende aankpak voor probleemjongeren. Vaak hebben professionals een heel verschillende kijk op een jongere. In de groepsaankpak wordt dan gezocht naar afstemming. Wanneer actoren niet mee willen doen aan de groepsaankpak, dan is dit hun eigen keuze. De deelgemeente wil de groepsaankpak ook gaan toepassen op thema's als 'ouderen' en 'participatie'. Het streven is dat de ketens zo goed gaan verlopen dat met de partijen een gezamenlijk resultaat wordt afgesproken, waar ze een jaar later op worden afgerekend. De actoren zijn dan vrij in de invulling van de activiteiten om zodoende het afgesproken resultaat te bereiken. Door de keten als een cirkel te organiseren in de groepsaankpak, dat is zonder een begin of einde, kunnen de actoren de verantwoordelijkheid moeilijk op een andere actor afschuiven en ontstaat er gezamenlijke verantwoordelijkheid in de keten. Hiermee moet voorkomen worden dat actoren alleen voor zichzelf denken. Er dient een houding te ontstaan van 'wat heeft u nodig, dan kunnen wij daarvoor zorgen' in plaats van 'dit is het aanbod van de organisatie en wanneer u hiermee niet geholpen wordt, dan moet u maar verder kijken' (Interview Deelgemeente Noord).

De deelgemeente Feijenoord beschikt reeds over een sluitende keten op jeugdgebied en een lokaal zorgnetwerk. Binnenkort zal er ook een keten gesmeed gaan worden op het gebied van de gezondheidszorg. Gezondheidscentra willen namelijk bakens in de wijken zijn, waar meerdere dienstverleningsfuncties bij elkaar komen. Hierover zullen afspraken gemaakt worden met relevante actoren en dit zal vervolgens ondertekend worden. Bovendien komt er in de deelgemeente een pilot van het Centrum voor Jeugd en Gezin. De sluitende keten op het gebied van jeugd zal hiermee verbonden worden. De deelgemeente gaat de verschillende ketens één voor één opzetten en/of verbeteren en vervolgens alle ketens met elkaar verbinden. Het eindresultaat dient te zijn dat het voor een burger met een vraag niet uitmaakt bij welke organisatie hij zich meldt. De persoon krijgt óf een antwoord óf een afspraak met een andere organisatie die hem kan helpen. Voordat het zover is, zal er nog veel moeten gebeuren in de deelgemeente om de ketens sluitend te maken en onderling te verbinden (Interview Deelgemeente Feijenoord)

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

### *Samenwerking tussen cliëntenorganisaties: gestimuleerd door de gemeente?*

Het RPCP Rijnmond geeft aan dat de samenwerking in het Platform Agenda 22 uit het eigen initiatief van de cliëntenorganisaties voortgekomen. De gemeente gaf wel aan dat zij liever met één speler te maken heeft dan met vele (kleine) organisaties op deelgebieden. Het Platform is ontstaan, nadat andere cliëntenorganisaties op deelterreinen door de gemeente werden opgeheven en in plaats daarvan het SPR werd opgericht. De cliëntenorganisaties hebben toen zelf een platform opgericht om de belangen van gehandicapten te vertegenwoordigen. Later is door de raad beslist dat het Platform Agenda 22 relevant beleid van de gemeente toetst. Het Platform Agenda 22 is in de loop der tijd steeds verder uitgebreid qua vertegenwoordiging van verschillende cliëntengroepen (Interview RPCP Rijnmond).

### *Welzijnssector: samenwerking gestimuleerd door de gemeente?*

De welzijnsorganisaties zijn met de komst van de deelgemeenten, elf jaar geleden, door de deelgemeenten georganiseerd per deelgemeente. Dit heeft ertoe geleid dat er in plaats van de vijf stedelijke welzijnsorganisaties die er waren, momenteel vijftien tot zeventig welzijnsorganisaties in Rotterdam actief zijn. Zoveel kleine organisaties hebben ervoor gezorgd dat er veel geld is gegaan naar overheadkosten en er hierdoor minder geld beschikbaar was voor de kwaliteit en professionaliteit op het gebied van welzijn. Het PowR, adviesorgaan van het vorige college dat is overgegaan in het SPR, heeft tijdens het vorige college aangegeven dat dit dient te veranderen en dat er schaalvergroting en professionalisering moet plaatsvinden. Dit proces heeft tijd nodig. Enkele organisaties zijn reeds overgegaan tot fusering. Andere organisaties zijn nog erg afwachtend.

De opbouworganisatie SONOR is er één van vijf stedelijke opbouwinstellingen. Met dit college is het na ongeveer tien jaar weer het geval dat de stad geïnteresseerd is in de samenwerking met opbouwinstellingen. Voorheen hielden alleen de deelgemeenten zich hiermee bezig. SONOR heeft zelf aan het college aangeboden om het participatieprogramma vorm te geven, waar het college op ingegaan is. SONOR probeert nu een samenwerkingsverband tot stand te laten komen op het gebied van participatie, zodat er over twee jaar sprake is van een keten op dit terrein (Interview SONOR).

### *Samenwerking als gevolg van het 1-loket*

De samenwerking tussen actoren wordt ook bevorderd door de ontwikkeling van het 1-loket in deelgemeenten. Het is hierbij de bedoeling dat actoren in de backoffice met elkaar samenwerken (Interview SoZaWe). De samenwerking tussen actoren heeft tijd nodig. Het resultaat van zo'n loket wordt van tevoren benoemd. Actoren zullen hiertoe moeten samenwerken en dit zal ertoe moeten leiden dat de samenwerking tussen actoren steeds verder groeit. De bereidheid om samen te werken is afhankelijk van win-win situaties tussen actoren. In de deelgemeente Schiebroek hebben actoren duidelijk te kennen gegeven samen te willen werken in de backoffice van het loket. In andere deelgemeenten zal dit nog duidelijk moeten worden (Interview SPR). De deelgemeente Noord geeft aan dat goedlopende netwerken achter het loket belangrijker zijn dan dat er een 1-loket is. De deelgemeente wacht af totdat er stedelijke afspraken zijn over invulling van het loket. Op dit moment

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

zijn er wel loketten in de deelgemeente, maar zijn deze minder herkenbaar. In de toekomst zal er één, herkenbaar loket moeten komen (Interview Deelgemeente Noord).

De deelgemeente Feijenoord beschikt eveneens reeds over diverse loketten in wijken. Het 1-loket gaat er komen, maar de loketten in de wijken zullen blijven bestaan vanwege de laagdrempeligheid. Rondom deze loketten in de deelgemeente zal een goed functionerende backoffice geregeld moeten worden. Er zijn al ketens in de deelgemeente, maar deze zullen nog met elkaar verbonden moeten worden. De deelgemeente wacht op (structurele) financiering vanuit de stad om het 1-loket volgens het vraagwijzerconcept te kunnen implementeren en onderhouden (Interview Deelgemeente Feijenoord).

### *Samenwerking tussen stad, diensten en deelgemeenten*

De samenwerking tussen de gemeente en deelgemeenten verloopt met het huidige college steeds beter. De discussie die er is over de relatie tussen deelgemeenten en gemeente is al eerder aan de orde gekomen in paragraaf 5.1. De verantwoording van de activiteiten van gemeente en deelgemeenten is apart geregeld (Interview SoZaWe). Dit kan het lastig maken voor organisaties om samen te werken. Zo is op stedelijk niveau aan SONOR gevraagd om een bijdrage te leveren aan stedelijke doelstellingen. Dit is echter alleen mogelijk, wanneer dit niet in strijd is met de doelstellingen op deelgemeentelijk niveau waar SONOR afspraken heeft lopen. Hier wordt zichtbaar dat de verhouding tussen deelgemeenten en stad samenwerking in de weg kan staan (Interview SONOR). Deelgemeenten zullen het stedelijke abstractieniveau moeten vertalen naar de uitvoering. Zodat er maatwerk geleverd kan worden per wijk. De diensten zullen hiertoe eveneens maatwerk moeten leveren per deelgemeente en een dienstbare houding aannemen. Communicatie tussen diensten en deelgemeenten is hierbij van groot belang. Het komt nu nog wel eens voor dat de diensten een project hebben, waar deelgemeenten niets van af weten. De samenwerking tussen diensten en deelgemeenten zal zich verder dienen te ontwikkelen (Interview Deelgemeente Noord). De deelgemeente Feijenoord geeft aan dat op bestuurlijk niveau de omslag naar een gebiedsgerichte aanpak al redelijk gemaakt is. Vooral op ambtelijk niveau dient hier nog een ontwikkeling gemaakt te worden, zodat de genoemde aanpak leidend wordt (Interview Deelgemeente Feijenoord).

### *Regie rol ten aanzien van actoren waarover de gemeente geen zeggenschap heeft*

Het is voor de stad en deelgemeenten lastig om diensten aan te sturen die buiten de regie van de gemeente vallen en waarmee geen subsidierelatie bestaat. Toch wordt hier wel naar gezocht. In de deelgemeente Noord wordt bijvoorbeeld bij de groepsaanpak van jongeren ook de strafrechtketen betrokken. Wanneer het Openbaar Ministerie (OM) bij een overleg van de groepsaanpak aanwezig is, dan heeft het OM weer contacten in de andere ketens waar het OM bij betrokken is. Het OM kan dan zorgen dat er afstemming in de andere ketens plaatsvindt en de kennis wordt gedeeld. Door actoren bij elkaar te zetten, worden ketens met elkaar verbonden, waarbij de actoren gezaghebbend zijn in de eigen ketens en zodoende invloed kunnen uitoefenen (Interview Deelgemeente Noord). De raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie geeft aan dat



## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

actoren vaak zelf bij de gemeente aankloppen wanneer hen dit wat oplevert en dit noodzakelijk is (Interview Raadscommissie).

### *Kennis capaciteiten, mogelijkheden, belangen, percepties van actoren*

Dit is aan de orde gekomen in paragraaf 5.2.1 bij 'contacten via belangenbehartigers', 'van wethouder tot uitvoering' en 'deelgemeenten en contact doelgroepen Wmo'.

### *Afspraken maken over bijdragen actoren*

Het doel van de samenwerking in ketens dient duidelijk te zijn evenals de bijdrage die de verschillende actoren hieraan leveren. Actoren zullen elkaar aan moeten kunnen spreken op hun verantwoordelijkheden. De mate waarin deelgemeenten de regie voeren ten aanzien van ketensamenwerking verschilt. Dit hangt voor een groot deel af van de kwaliteit en de motivatie om te investeren in de regiefunctie. De deelgemeente Schiebroek heeft alle relevante actoren in de Wmo gemobiliseerd en opnieuw gezamenlijk de bijdragen van de actoren afgesproken. De afgesproken bijdragen van de actoren zijn vervolgens door de betrokken actoren ondertekend (Interview SPR).

Een andere vorm van afspraken maken met actoren over hun bijdrage vindt plaats door de gemeente met keteneigenaar SONOR ten aanzien van het Burgerpanel Rotterdam. Er is hier sprake van een soort convenant waarin afspraken zijn gemaakt met SONOR over de resultaten. Tegenover deze afspraken staat financiering van de gemeente. De financiering kan de gemeente gebruiken als middel om SONOR aan te sturen (Interview SONOR).

### *Deelgemeenten en afspraken met actoren*

De deelgemeente Noord geeft aan dat actoren in de werkplannen het een en ander noemen over de bijdrage die ze willen leveren aan de samenwerking. In de praktijk valt dit echter vaak tegen. Het vraagt een omslag bij actoren om minder naar binnen gericht te zijn en meer gericht te zijn op de bijdrage die zij kunnen leveren aan de samenwerking met andere actoren. De deelgemeente hoopt dat het welzijnswerk niet aanbesteed zal gaan worden, vanwege de concurrentie die er dan zal ontstaan tussen actoren. Dit zal de samenwerking in de weg staan. De deelgemeente probeert de samenwerking tussen actoren te stimuleren door middel van gesprekken en het maken van afspraken middels de werkplannen van actoren. Bovendien wijst de deelgemeente er bij een subsidieaanvraag van een actor op, wanneer een soortgelijke activiteit reeds door een andere actor wordt ondernomen. De actor die de subsidie aanvraagt, dient zich hierbij aan te sluiten. De deelgemeente vindt dat zij nu nog te veel diegene is die actoren bij elkaar moet brengen. Het zou veel beter zijn wanneer actoren uit zichzelf elkaar opzoeken. De deelgemeente probeert actoren hiertoe op verschillende manieren te prikkelen, maar het gaat toch om een cultuuromslag die tijd nodig heeft. Soms staat wet- en regelgeving de samenwerking tussen actoren in de weg. De deelgemeente heeft in de WAPS het plan aan de stad voorgelegd om een frontlineteam op te richten. Zo'n team is, namens de gemeente, verantwoordelijk voor de uitvoering van de actiepunten van de WAPS en probeert actoren en initiatieven van actoren met elkaar in contact te brengen. Hiernaast kan het team actoren dwingend

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

wijzen op de afspraken qua samenwerking die gemaakt zijn in het werkplan en actoren zodoende bewegen tot samenwerking. Op kleine schaal wordt zodoende de samenwerking tussen actoren bevorderd tussen actoren en de bijdragen van actoren gestimuleerd. Dit zonder dat de bureaucratie dit proces in de weg staat. De deelgemeente hoopt dat het bij elkaar brengen van kleine initiatieven, onder meer door het wijzen van actoren op afspraken, een sneeuwbaaleffect én een cultuuromslag tot gevolg zal hebben (Interview Deelgemeente Noord).

De deelgemeente Feijenoord geeft aan dat er op stedelijk en deelgemeentelijk niveau bestuurlijk wordt samengewerkt om afspraken te maken met actoren. Veel actoren in de deelgemeente zijn bovendien bereid om afspraken te maken, bijvoorbeeld over samenwerking. Afspraken worden gemaakt middels de subsidierelatie, zodat de deelgemeenten die actoren zondig kan dwingen om de afspraken na te komen. Met andere actoren maakt de deelgemeente afspraken door middel van het inkopen van producten of het verstrekken van een opdracht. De basisgedachte om samen te werken is aanwezig in de deelgemeente, maar de deelgemeente moet hier nog wel erg op sturen, hetgeen een complex proces is vanwege de diverse relatievormen (Interview Deelgemeente Feijenoord).

### *Toezicht houden over bijdrage en samenwerking en terugkoppelen*

Toezicht ten aanzien van de bijdragen en samenwerking van actoren vindt vooral plaats door middel van de verantwoording van actoren in het kader van de subsidierelatie met de gemeente. In de werkplannen van actoren dient aangegeven te worden hoe actoren willen samenwerken met andere actoren. Hier wordt dan na een subsidiejaar op teruggekoppeld door de gemeente. Op die manier probeert de gemeente te sturen op de samenwerking tussen actoren. Hiernaast wordt er in de contacten van de gemeente met actoren geprobeerd om samenwerking te stimuleren en hier toezicht op te houden (Interview Deelgemeente Noord).

Bij de 1-loketten in de deelgemeenten wil de GGD toezicht gaan houden op de prestaties van en de samenwerking tussen actoren door middel van een ICT-infrastructuur en een kwaliteitssysteem. Hierdoor kan de GGD de prestaties van actoren registreren en monitoren. De GGD geeft er de voorkeur aan dat actoren met elkaar servicenormen afspreken én afspraken maken over de toetsing daarvan. Dit is beter dan dat de GGD fungeert als auditor van bovenaf. Het gaat immers niet enkel om de cijfers, maar veel meer om de vraagpatronen en wat dit betekent voor de verdere ontwikkeling van de loketten. Samenwerkingsafspraken tussen actoren zijn hierbij van groot belang. Een aantal deelgemeenten zijn bereid om hierover afspraken te maken met de GGD en actoren. Andere deelgemeenten zijn meer afwachtend in dit opzicht (Interview GGD).

### *Actoren houden aan afspraken*

Deelgemeenten hebben geen subsidierelatie met de zorginstellingen. Het is dan ook lastig voor de deelgemeenten om zorginstellingen te sanctioneren wanneer zij de afgesproken bijdrage niet leveren. Bij actoren waar een subsidierelatie mee bestaat, is dit wel mogelijk (Interview SPR). De sanctie bij wanprestaties is dat de deelgemeente de subsidierelatie beëindigd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

opbouworganisatie in de deelgemeente Feijenoord. Overigens duurt zo'n proces waarin de samenwerking wordt afgebouwd enkele jaren (Interview Deelgemeente Feijenoord). Deelgemeenten zijn over het algemeen terughoudend om de traditionele actoren te sanctioneren door middel van de subsidie. Deelgemeenten kunnen actoren vooral aanspreken op hun verantwoordelijkheid. In de praktijk is zichtbaar dat de actoren doorgaans ook bereid zijn om deze verantwoordelijkheid te dragen. Het SPR adviseert deelgemeenten om coalities te smeden met de actoren die dit willen. Dit vergroot in sterke mate het succes van de coalities tussen actoren. Vaak gaat het om coalities die in aanleg al aanwezig zijn en alleen nog geactiveerd dienen te worden. Een voorbeeld hiervan is dat veel oudere mensen graag iets willen doen om hun tijd in te vullen. Uit zichzelf ondernemen zij dergelijke activiteiten vaak niet. Stel dat er een toneelgroepje is dat ruimte zoekt om te repeteren. Een grote zorgorganisatie heeft repeteerruimte in haar gebouw. Het toneelgroepje zou deze ruimte kunnen gebruiken. De tegenprestatie van het toneelgroepje zou kunnen zijn dat de oudere bewoners een paar keer per jaar een voorstelling krijgen. Op die manier ontstaat er een win-win situatie voor de betrokken actoren. Actoren zullen bereid zijn om de afgesproken bijdrage te leveren. Het SPR geeft aan dat er nu veel te vaak, wanneer projecten niet goed functioneren, er naast de bestaande projecten iets nieuws wordt opgezet. De bestaande projecten worden niet gesanctioneerd en/of krijgen nog een herkansing. Op die manier ontstaat er een soort 'projectencarrousel', waarbij alle projecten geld krijgen, maar er weinig spraakmakends gebeurt. Veel beter zou het zijn, volgens het SPR, dat niet-goedlopende projecten gesaneerd worden en dat er door deelgemeenten vooral geïnvesteerd wordt in succesvolle projecten waarbij alle actoren bereid zijn een bijdrage te leveren (Interview SPR).

### *Overlegstructuren en relatieonderhoud met actoren*

Binnen de gemeente zijn er vele overlegstructuren op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Zo hebben wethouder Jantine Kriens en de raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie regelmatig contacten met actoren uit het veld, welzijnscommissies van deelgemeenten en deelgemeentebesturen. Ook zijn er regelmatig overleggen tussen cliëntenorganisaties en de gemeente (Interview Raadscommissie). De relaties met actoren worden vooral gestimuleerd door de subsidierelatie die er is met de (deel)gemeente(n). Actoren hebben een grote eigen verantwoordelijkheid om zich te profileren bij de gemeente. Samenwerking en overleggen met actoren vinden vooral plaats op onderdelen en indien noodzakelijk (Interview SoZaWe).

Tussen de stuurgroep Sociaal en de deelgemeentebesturen is er maandelijks overleg. Dit om het beleid op elkaar af te stemmen, verschilpunten op te lossen en te zorgen dat iedereen 'dezelfde kant op kijkt'. In de aanloop naar het collegeprogramma zijn er verder twee werkconferenties geweest met hetzelfde gremium. Deze interactie diende te leiden tot het committeren van de deelgemeenten aan het collegeprogramma. Dit bleek inderdaad het geval. Onlangs is er een derde werkconferentie geweest. Elk jaar gaat het gremium er bovendien twee dagen tussenuit om de voortgang te bespreken, vertrouwen te wekken bij elkaar en knopen door te hakken. Door het bovenstaande manier dient de relatie tussen stad en deelgemeenten zich steeds verder in positieve zin te ontwikkelen (Interview Bestuursdienst).

SONOR maakt deel uit van de brancheorganisatie Sociale Sector. Deze brancheorganisatie heeft regelmatige overleggen met de gemeente en wethouder Jantine Kriens. In de overleggen is onder meer naar voren gekomen dat de gemeente niet wil dat de Wmo en eventuele aanbestedingen tot gevolg hebben dat de duurzaamheid van (bestaande) netwerken en relaties met actoren aangetast wordt. De gemeente wil investeren in de samenwerking tussen actoren op het gebied van welzijn. Het streven van de gemeente is om de concurrentie tussen welzijnsactoren niet te bevorderen. Concurrentie en marktwerking zouden het gevolg zijn van het doen van aanbestedingen op welzijnsgebied door de gemeente. Dit leidt ertoe dat waarschijnlijk een groot deel van de bestaande relaties van de gemeente met welzijnsactoren behouden zal blijven en een klein deel van de relaties van de gemeente flexibel ingevuld kan worden. In dit kleine gedeelte is er ruimte voor relaties met nieuwe actoren (Interview SONOR).

#### **5.4.2 Analyse ‘het activeren en bijeenbrengen van actoren’**

##### *Het activeren, faciliteren en aansturen van ketensamenwerking*

De derde voorwaarde voor de regie van de gemeente is het ‘activeren en bijeenbrengen van actoren’. Het bijeenbrengen, faciliteren en aansturen van de relevante actoren om zodoende samenhangende ketens te krijgen, is het eerste element van deze voorwaarde. Uit de empirie blijkt dat de gemeente diverse activiteiten onderneemt om actoren op het gebied van de Wmo bij elkaar te brengen, aan te sturen en te faciliteren. Zo organiseert de gemeente conferenties om actoren bij elkaar te brengen, geven wethouders en de raadscommissie extra aandacht aan vormen van ketensamenwerking en worden actoren betrokken bij het opstellen van de WAPS in deelgemeenten. Zichtbaar is dat ketensamenwerking tussen actoren steeds meer tot stand komt.

Sturing van de gemeente vindt onder andere plaats door subsidieafspraken met betrekking tot samenwerking en het toekennen van subsidies aan initiatieven waarbij sprake is van ketensamenwerking. De samenwerking dient vraaggericht tot stand te komen. De gemeente kan actoren bij wanprestaties sanctioneren door een subsidie te beëindigen. In de praktijk blijken veel deelgemeenten hier terughoudend in te zijn. Vaak bestaat er al lange tijd een subsidierelatie met de betreffende actor, hetgeen het lastig maakt voor de gemeente om dit te beëindigen.

De gemeente wordt ondersteund door het SPR, die probeert de ketensamenwerking in deelgemeenten te stimuleren. Het SPR wijst hierbij ketenregisseurs aan, maar ook de deelgemeenten doen dit onder meer bij het 1-loket. Deelgemeenten proberen de omslag naar een vraaggerichte cultuur bij actoren te sturen door actoren ten aanzien van een deelgebied bij elkaar te zetten en zodoende de samenwerking te bevorderen en te faciliteren. Ketens zullen dusdanig effectief moeten gaan verlopen in deelgemeenten, dat actoren op het gezamenlijk resultaat kunnen worden afgerekend. Deelgemeenten proberen samenwerking zoveel mogelijk te stimuleren in de contacten die er zijn met actoren. Financiële middelen zijn hierbij noodzakelijk. De mate waarin deelgemeenten ketensamenwerking stimuleren en aansturen, verschilt per deelgemeente. In het kader van het 1-loket worden echter alle deelgemeenten genoodzaakt om zich hiermee bezig te houden. Deelgemeenten

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

moeten nu vaak behoorlijk sturen om de ketensamenwerking tussen actoren tot stand te laten komen. Ketensamenwerking wordt bemoeilijkt door de huidige subsidieregeling die van actoren individuele verantwoording, vooraf, vraagt, de privacywetgeving én de aanbodsgerichte cultuur die er bestaat bij veel actoren waardoor de vraag van burgers niet leidend is. Ketensamenwerking vraagt een omslag bij actoren die tijd nodig heeft.

De samenwerking tussen welzijnsorganisaties onderling zal vooral vanuit deze organisaties zelf moeten plaatsvinden. Het adviesorgaan PowR heeft samenwerking geadviseerd aan de betreffende organisaties. Samenwerking kan echter niet afgedwongen worden door de gemeente. Op het gebied van cliëntenorganisaties is de samenwerking reeds van onderop ontstaan. De gemeente heeft de samenwerking tussen deze organisaties bovendien gestimuleerd door de uitbreiding van het Platform Agenda 22. De samenwerking en de communicatie tussen diensten en deelgemeenten is vaak nog onvoldoende. Dit geldt vooral voor het ambtelijke niveau. De tweedeling tussen stad en deelgemeenten kan de samenwerking tussen actoren in de weg staan. Zo moeten deelgemeentelijke actoren verantwoording afleggen aan de deelgemeente. Dit zorgt ervoor dat die actoren op stedelijk niveau enkel afspraken kunnen maken die niet in strijd zijn met de afspraken op deelgemeentelijk niveau. Dit kan ketensamenwerking in de weg staan.

### *Regierol ten aanzien van actoren die hier buiten vallen*

De regierol ten aanzien van de actoren die buiten de regie van de gemeente vallen, is het tweede element van de genoemde voorwaarde voor regie. Dit gebeurt gedeeltelijk. De (deel)gemeente(n) proberen naar samenwerking te zoeken met actoren die buiten de regie van de gemeente vallen. Dit is doorgaans lastig, omdat de bereidheid van deze actoren om samen te werken hierbij een voorwaarde is. Aan de andere kant melden actoren die buiten de regie vallen, zich vaak bij de gemeente, wanneer zij hier belang bij hebben.

### *Kennis van actoren*

Zoals reeds aan de orde kwam, heeft de gemeente over het algemeen voldoende kennis van de relevante actoren op het gebied van de Wmo. De kennis van de capaciteiten, mogelijkheden, belangen en percepties van actoren is het derde element van de voorwaarde het 'activeren en bijeenbrengen van actoren'.

### *Afspraken met actoren en toezicht*

Het maken van afspraken over de bijdrage van actoren in ketens én het toezicht houden op de bijdragen, de samenwerking als geheel en de terugkoppeling hiervan naar actoren behoren tot de elementen vier en vijf. Afspraken met actoren in ketens vinden plaats via de subsidierelatie, door het inkopen van producten, een opdracht van de gemeente of het maken van afspraken tussen actoren op vrijwillige basis. Terugkoppeling vindt plaats door regelmatig overleg en verantwoording door actoren. Ook in de backoffice van het 1-loket zijn of zullen afspraken tussen de actoren gemaakt worden ten aanzien van de samenwerking. Over het algemeen bestaat bij actoren hiertoe een grote

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

bereidheid. Toezicht door de gemeente ten aanzien van de samenwerking in ketens vindt plaats door de verantwoording van de gemaakte afspraken door actoren. Daarbij zal de GGD de samenwerking tussen actoren ten behoeve van het 1-loket gaan monitoren en maakt de GGD hier afspraken over met deelgemeenten en actoren. De actoren waarmee geen subsidierelatie bestaat, zijn lastig te sanctioneren door de gemeente bij wanprestaties. Samenwerking is in die gevallen afhankelijk van de bereidwilligheid van actoren. Overigens zijn deelgemeenten eveneens bij actoren waarmee een subsidierelatie bestaat, terughoudend met sanctioneren. Vaak worden projecten die niet goed lopen, in stand gehouden en wordt daarnaast een nieuw project opgezet. Al met al wordt ten aanzien van de bestaande ketens voldaan aan de elementen vier en vijf.

### *Overlegstructuren en relatieonderhoud*

Het opzetten van overlegstructuren én het actief (stimuleren van) relatieonderhoud met actoren zijn de laatste twee elementen van de behandelde voorwaarde voor regie. De gemeente kent veel interne en externe overlegstructuren en is actief in het relatieonderhoud met actoren. De gemeente gaat onvoldoende relaties aan met niet-traditionele actoren en het onderhouden van relaties met alleen de succesvolle samenwerkingsvormen zou steviger kunnen door de gemeente. De gemeente is nu vooral gericht op het verstevigen en onderhouden van bestaande relaties met actoren. Slecht een klein deel van de relaties die de gemeente aangaat, biedt ruimte aan nieuwe actoren. Het aanbesteden van de activiteiten op het gebied van welzijn is de gemeente Rotterdam niet van plan zolang dit niet verplicht wordt. De gemeente geeft de voorkeur aan het investeren in samenwerkingsverbanden tussen actoren (waarmee doorgaans reeds relaties bestaan). Actoren hebben hiernaast ook een eigen verantwoordelijkheid in het aangaan van relaties met de gemeente. De gemeente probeert actief te investeren in de relatie tussen stad en deelgemeenten. Hiertoe vinden diverse overleggen plaats. Verder vindt overleg met actoren vooral plaats op onderdelen en wanneer noodzakelijk. Kortom, overlegstructuren zijn opgezet door de gemeente als gevolg van de Wmo en er vindt relatieonderhoud plaats met actoren. De kanttekening hierbij is dat de gemeente actiever kan zijn in het aangaan van relaties met niet-traditionele actoren.

Uit het bovenstaande blijkt dat de gemeente aan de genoemde voorwaarde voor regie voldoet op deelterreinen. Op andere deelterreinen zullen de ketens nog moeten ontstaan.

## **5.5 Kaders in Wmo**

### **5.5.1 Beschrijving 'kaders in Wmo'**

#### *Samen met actoren in de keten een visie en doel formuleren*

De Wmo-visie is vrij verouderd en fungeert niet als een kader voor het handelen van de gemeente op het gebied van de Wmo. Het Programma Sociaal van het college is hiervoor in de plaats gekomen, waarvan de filosofie 'geheel des Wmo' is. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de gebiedsgerichte aanpak die centraal staat in het collegeprogramma én de Wmo. De Wmo wordt vooral gezien als een middel om de doelen van het collegeprogramma te bereiken. Het beleid op de Wmo-terreinen is

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

hiermee in Rotterdam ingepast in een breder, sociaal beleidskader. De Wmo-visie is met name een document met algemene uitgangspunten op het gebied van de Wmo. De visie is door de gemeente en alle deelgemeenten goedgekeurd, hetgeen vrij bijzonder is (Interviews SoZaWe, Bestuursdienst).

Het vierjarenplan ten aanzien van de Wmo zal in de zomer af zijn en zal dan door alle deelgemeenten goedgekeurd dienen te worden. In dit beleidsplan zal een plan van aanpak staan over hoe het huidige beleid in te vullen in het kader van de Wmo. Het bestaande beleid zal vooral gecontinueerd worden en slechts op sommige punten zal sprake zijn van nieuw beleid, zoals op het gebied van het 1-loket en de mantelzorg. Er zijn reeds beleidsplannen op deelgebieden, zoals op het gebied van ouderenbeleid en vrijwilligersbeleid. Deze beleidsplannen kunnen zo opgenomen worden in het vierjarenplan. Op het gebied van de mantelzorg is er een notitie opgesteld worden door de deelgemeenten. De GGD ondersteunt de deelgemeenten om vervolgens tot een gebiedsspecifiek uitvoeringsplan 'mantelzorg' te komen. Op het gebied van de mantelzorg is voortdurend afstemming tussen de GGD en de deelgemeenten nodig (Interview GGD). De mantelzorgnotitie ligt nu bij de raad ter goedkeuring. De GGD is bovendien bezig met het opstellen van een kader ten aanzien van het 1-loket in deelgemeenten (Interview SoZaWe). Hierbij is de onderhandeling met de deelgemeenten zo goed als rond. Het kader zal in juni 2007 door het college, de deelgemeenten en de stuurgroep Sociaal worden vastgesteld.

JOS is de hoofdverantwoordelijke van de diensten bij het opstellen van het vierjarenplan. Het collegeprogramma, dat interactief tot stand is gekomen, wordt gebruikt voor het vierjarenplan. Het vierjarenplan zal vooral een inventarisatie zijn van het huidige beleid. Elk jaar zal het vierjarenplan vervolgens verder ingevuld worden op grond van de ontwikkelde WAPS en verdere vorderingen wat betreft het gebiedsgericht werken en de uitvoering van het collegeprogramma. Net als in het collegeprogramma zullen in het vierjarenplan heldere en meetbare doelstellingen komen te staan en nulmetingen (Interview Bestuursdienst).

De Wmo-visie komt terug in het handelen van de gemeente. Zo zijn burgers allereerst verantwoordelijk voor de eigen zorg, vervolgens is hun omgeving verantwoordelijk en is er, indien nodig, zorg vanuit de gemeente beschikbaar. Het belang en de vraag van de burger komt steeds meer centraal te staan in de dienstverlening aan de burger. Ketensamenwerking wordt bovendien gestimuleerd door de gemeente. Op die manier zijn de basisprincipes van de Wmo in de praktijk zeker richtlijn van handelen (Interview Raadscommissie).

### *Visies op deelgemeentelijk niveau*

Alle wijken in Rotterdam krijgen een Wijk Actieplan Sociaal (WAPS) in de Wmo. Dit in opdracht van de stuurgroep Sociaal en de programmadirecteur Sociaal. De stedelijke doelstellingen van het Programma Sociaal worden in dit plan vertaald naar wijkniveau. De deelgemeenten sturen het ontwikkelen van de WAPS aan. Hierbij ondersteund door de dienst JOS. Op dit moment is de eerste tranche van dertien WAPS afgerond. In totaal zullen er tweeënzestig WAPS komen. De programmadirecteur Sociaal coördineert de WAPS en houdt toezicht op de afstemming tussen de

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

WAPS en de bijdragen van de WAPS aan de doelstellingen op stedelijk niveau (Interview SoZaWe). De diensten, met name JOS, ondersteunen de deelgemeenten bij het opstellen van de WAPS. De WAPS geven invulling aan het collegeprogramma en stimuleren de afstemming tussen deelgemeenten, diensten en stad (Interview GGD). Wanneer een WAPS aan de kwaliteitsvoorwaarden voldoet, krijgt een deelgemeente hiervoor middelen van het college (Interview GGD).

Deelgemeenten hebben een verschillende aanpak wat betreft het opstellen van de WAPS. In de deelgemeente Noord werd de opbouworganisatie SONOR betrokken bij een aantal studiedagen en een onderzoekje ten behoeve van het opstellen van het WAPS. De professionals op de gebieden van de belangrijkste aandachtspunten in de wijk konden hun inbreng leveren aan het WAPS (Interview SONOR). In de wijk het Oude Noorden is er een onderzoek geweest naar de beleving van de wijk door de bewoners door middel van het afnemen van straatinterviews. Op grond hiervan is er een lijst van actiepunten opgesteld ten aanzien van de wijk. Deze actiepunten waren overigens niet nieuw voor de deelgemeente Noord. In de wijk Blijdorp zijn discussieavonden georganiseerd met wijkbewoners. Dit is meegenomen in het WAPS van Blijdorp. De verschillende aanpak bij het opstellen van het WAPS vloeit voort uit de verschillende samenstelling van de wijkbewoners van de twee wijken (Interview Deelgemeente Noord).

In de deelgemeente Feijenoord is er een WAPS gemaakt voor de wijk Feijenoord. Ook de deelgemeente Feijenoord heeft voor de totstandkoming van de WAPS straatinterviews gehouden. Hiernaast zijn er bewonersavonden gehouden. Daarna heeft er een analyse plaatsgevonden, waarbij statistische cijfers van het COS en de sociale indexcijfers zijn betrokken. Vervolgens is deze analyse met de partners in de wijk besproken en zijn er vijf actiepunten opgesteld. Per actiepunt zijn er maatregelen geformuleerd. Hierdoor is het inzichtelijk wat de deelgemeente zelf kan betalen en waarvoor extra middelen nodig zijn vanuit het college. De deelgemeente heeft, bij een aantal punten in samenspraak met diensten, financiële claims ingediend bij het college. De deelgemeente heeft een tekort aan financiële middelen op het gebied van de Wmo, ook als het gaat om de structurele kosten die het 1-loket met zich mee zal brengen. Tegemoetkoming van het college is dan ook van groot belang voor de deelgemeente om zich in te kunnen zetten voor de activiteiten op het gebied van de Wmo. De deelgemeente geeft er de voorkeur aan dat er niet alleen een actieprogramma op sociaal vlak wordt opgesteld, maar dat dit actieprogramma gecombineerd wordt met de component veilig (Interview Deelgemeente Feijenoord). Ook de deelgemeente Noord geeft dit aan. Integraliteit is immers een basisgedachte van de Wmo (Interview Deelgemeente Noord).

Halverwege maart 2007 is aan de deelgemeenten de opdracht gegeven om per wijk een WAPS te maken. In paragraaf 5.1 is reeds ingegaan op de korte tijd die er is voor de realisatie van de WAPS en de mogelijke gevolgen hiervan voor de kwaliteit (Interview SONOR).

*Visie is referentiekader voor handelen van actoren in keten*

Op uitvoerend niveau is het ketendenken, voortvloeiend uit de Wmo, veel meer aanwezig dan op het



## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

beleidsmatige en middenmanagementniveau. De relatie dat investeren in welzijn, zorg kan helpen voorkomen, zou veel meer gelegd dienen te worden op de laatste twee niveaus. Dit geldt bijvoorbeeld op het gebied van de verstrekking van de individuele voorzieningen. Zorg kan regelmatig worden voorkomen wanneer in een vroeg stadium welzijnsactiviteiten ondernomen worden ten aanzien van de betreffende persoon. De samenwerking op het gebied van wonen, zorg en welzijn is in de uitvoering steeds meer aanwezig. In het beleid en het middenmanagement zou dit meer aandacht dienen te krijgen, bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten waarin hieraan aandacht wordt besteed (Interview SoZaWe).

### *Afstemming tussen stedelijke en deelgemeentelijke beleid*

De deelgemeenten zien de WAPS nu vooral als opgelegd door de stad. De deelgemeenten zouden meer invulling kunnen geven aan het sociaal programma van de stad en de doelstellingen hiervan. Dit uiteraard met ruimte voor de gebiedsspecifieke problematiek en de bijbehorende doelstellingen. De WAPS zouden een afspiegeling dienen te zijn van de stedelijke doelstellingen met ruimte voor de deelgemeentelijke doelstellingen. Ook de middelen van de deelgemeenten, diensten en stad zouden in de WAPS op elkaar afgestemd dienen te zijn. De afstemming tussen deelgemeenten, diensten en stad, qua doelstellingen, beleid en middelen, kan nog erg verbeterd worden. Elke partij denkt zelf te weten hoe zaken dienen te verlopen. Er zal nog veel moeten gebeuren voordat alle partijen op één lijn zitten en zich hiernaar richten. Deelgemeenten zullen zich alleen aan stedelijk beleid committeren, wanneer dit in het belang van de deelgemeenten is. Wanneer er sprake is van een win-win situatie, de deelgemeenten de regie hebben op de uitvoering en de stad en de diensten dit faciliteren en de kaders opstellen, dan zal de wisselwerking tussen de stad en deelgemeenten zeer waarschijnlijk adequaat gaan functioneren. Het college zou er nog steviger op kunnen zitten door afspraken te maken met deelgemeenten en hiervoor ook financiering beschikbaar te stellen (Interview SPR).

Ook SONOR noemt het probleem van de verhouding tussen deelgemeenten, diensten en stad. Het is steeds weer de vraag wie het nu voor het zeggen heeft. De stad doet erg haar best om het probleem uit te weg te ruimen en te investeren in de relatie met de deelgemeenten. Op dit moment is er een compromis gesloten, dat inhoudt dat het collegeprogramma leidend is voor alle partijen, de deelgemeenten dit als regisseur vormgeven en de deelgemeenten hierbij ambtelijke ondersteuning krijgen vanuit de diensten. Wat hierbij speelt, is dat er sprake is van ongelijke machtsverhoudingen. Zo hebben de ambtenaren van de diensten een kennisvoorsprong, veel meer capaciteit en hierdoor meer macht. Daarnaast denken veel nieuwe portefeuillehouders van deelgemeentebesturen dat zij de wereld kunnen veranderen. De ambtenaren beschikken over voldoende 'staaltjes' om te zorgen dat er gebeurt wat de betreffende dienst wil. Dit zorgt voor vraagtekens bij de dienstbare houding van de diensten ten aanzien van de deelgemeenten. De programmadirecteur Sociaal is procesmatig verantwoordelijk voor de uitvoering van het collegeprogramma; dat de diensten op één lijn komen te staan, zich dienstbaar opstellen ten aanzien van de deelgemeenten en geen eigen trucjes uithalen. Deze directeur is momenteel bezig om de eindregie te verstevigen en de machtsstrijd tussen deelgemeenten, diensten en stad te laten beëindigen (Interview SONOR).

*Kader ten aanzien van het 1-loket*

Ten aanzien van het 1-loket willen de deelgemeenten graag een stedelijk kader, zodat ze zich hiernaar kunnen richten. Zoals genoemd, wordt dit ontwikkeld. Nu bestaan er twee varianten van de loketten. In de deelgemeente IJsselmonde is het loket uitbesteed aan zorg- en welzijnsorganisaties. Deze organisaties zorgen er gezamenlijk voor dat het loket goed functioneert. Dit onder de voorwaarde dat de leveranciers achter het loket geen invloed hebben op de het loket zelf. De onafhankelijkheid van het loket is momenteel niet gewaarborgd in alle deelgemeenten en dit zal moeten veranderen. Andere deelgemeenten, zoals Kralingen-Crooswijk, kiezen ervoor om het loket onder te brengen bij de stadswinkel. Van belang op dit moment is dat er een kader komt voor de 1-loketten. De GGD zal de deelgemeenten vervolgens ondersteunen bij de implementatie hiervan. Op dit moment zal er eerst afstemming op bestuurlijk niveau dienen plaatsvinden. Vervolgens kunnen deelgemeenten op het implementatieniveau ondersteund worden om zich te richten naar dit kader. Bovendien ligt er een format voor een loketservicecentrum klaar ten behoeve van de ondersteuning en afstemming van de loketten in de deelgemeenten. Niet alle deelgemeenten willen hier momenteel geld voor reserveren. De praktijk zal moeten uitwijzen of er een dergelijk servicecentrum komt (Interview GGD).

*Ontwikkelen richtinggevende visie voor klantengroepen en afstemming met actoren buiten de keten*

Een visie per doelgroep van de Wmo is reeds aanwezig of wordt ontwikkeld door de (deel)gemeente(n). Zoals eerder aan de orde kwam, zijn er recent stedelijk beleidsplannen op het gebied van mantelzorg, ouderenzorg en vrijwilligerswerk ontwikkeld. Ook op deelgemeentelijk niveau worden visiedocumenten voor de verschillende doelgroepen ontwikkeld of zijn deze reeds aanwezig. Zo is de deelgemeente Noord bezig om een visie ten aanzien van het vrijwilligerwerk op te stellen. Verder probeert de deelgemeente het beleid zoveel mogelijk vraaggestuurd in te richten. Dit onder meer door het organiseren van ketens rond doelgroepen als jongeren. In de toekomst komen er ook ketens op het gebied van ouderen, participatie en wijkbewoners in het algemeen (Interview Deelgemeente Noord). De deelgemeente Feijenoord heeft reeds beleid op het gebied van vrijwilligerswerk. Ook ten aanzien van het buurt- en speeltuinwerk is er een beleidsnotitie die aangeeft op welke wijze ondersteuning geboden wordt. Ditzelfde geldt voor het opbouwwerk (Interview Deelgemeente Feijenoord). Deelgemeenten zullen, naast het bovenstaande, voor de mantelzorg een uitvoeringsplan moeten gaan opstellen. In het vierjarenplan van de gemeente zullen ook de raakvlakken met actoren die niet direct behoren tot de primaire actoren van de Wmo benoemd worden. Gedacht kan worden aan de strafrechtketen en woningcorporaties. Benoemd zal worden op welke wijze er naar afstemming met deze actoren gezocht zal worden (Interview SoZaWe). In het vierjarenplan zal de ontwikkeling van het beleid op het gebied van de Wmo en de ketens op dit vlak voor de komende vier jaren eveneens aangegeven worden.

*Visie ten aanzien de sterke en zwakke kanten van de keten en tegenstrijdigheden tussen actoren*

De gemeente heeft oog voor de tegenstrijdige belangen en doelen van actoren. Eveneens zijn de sterke en zwakke punten van de Wmo in Rotterdam over het algemeen bekend bij de gemeente. De

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

stuurgroep Sociaal en de programmadirecteur Sociaal monitoren de sterke en zwakke punten op het gebied van onder meer de Wmo. Zwakke punten proberen zij bij te sturen en te versterken. Zo kan de programmadirecteur Sociaal met de directie van een dienst gaan praten, wanneer een dienst zich niet aan de afspraken houdt. Zonodig kan er via het college een aanwijzing wordt gegeven aan de directie van een dienst of in het uiterste geval wordt een directie van een dienst vervangen. Dit laatste is onlangs gebeurd bij de directie van de dienst JOS (Interview GGD).

Ook volgens het SPR zijn de zwakke en sterke punten van ketens zeker op concernniveau goed in beeld. Zo probeert de programmadirecteur Sociaal het zwakke punt van 'gebrek aan afstemming tussen diensten' te verbeteren. Ook worden er trajecten met welzijnsinstellingen aangegaan om de relaties te rationaliseren. Verder is het niet functioneren van bijvoorbeeld de keten op het gebied van woningtoezicht tegengegaan. Er is inmiddels sprake van een vervolgentraject bij verplichte uitzetting van burgers uit hun woning. Dit laat zien dat gebreken in ketensamenwerking in beeld zijn bij de gemeente en geprobeerd wordt om dit te verbeteren. Vooral de warme overdracht tussen actoren is echter een punt dat nog erg verbeterd kan worden (Interview SPR).

Het is onduidelijk of de sterke en zwakke punten op het gebied van de Wmo en de problemen die kunnen voortvloeien uit de tegenstrijdige doelen en belangen van actoren een plaats zullen krijgen in het vierjarenplan van de gemeente. Wel wordt er in het collegeprogramma gesproken van het sluiten van 'vitale coalities' tussen actoren, het 'vinden van bondgenoten' en het winnen van vertrouwen en draagvlak. Het vinden van draagvlak is dan ook een belangrijk onderdeel van de werkwijze van het college. Dit wordt onder meer zichtbaar in de werkconferenties en de overleggen met deelgemeenten en de trajecten die er zijn om de relaties met welzijnactoren te verzakelijken. Ongetwijfeld zal het vinden van draagvlak ook een onderdeel zijn van (de uitvoering van) het vierjarenplan (Interview Bestuursdienst).

### *Ruimte voor nieuwe initiatieven*

De gemeente heeft het voornemen om nieuwe initiatieven en ketensamenwerking in het kader van de Wmo zoveel mogelijk te ondersteunen. Hiermee staat de gemeente open voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de Wmo. Het vierjarenplan zal fungeren als een kader dat ruimte biedt voor nieuwe ontwikkelingen (Interview SoZaWe). Het SPR geeft hierbij aan dat nieuwe activiteiten ook gepaard zullen gaan met extra financiële middelen. Het SPR geeft het advies aan deelgemeenten om te investeren in een stevige kapstok van activiteiten die bijdragen aan de activiteiten in de wijk en daaromheen nieuwe activiteiten een kans te geven. Hierbij zijn duidelijke doelstellingen en meetbare prestaties van groot belang. Ook zouden deelgemeenten meer lef kunnen tonen door activiteiten die niet goed functioneren, te beëindigen en op een andere manier vorm te geven (Interview SPR).

### 5.5.2 Analyse 'kaders in Wmo'

#### *Kaders voor gemeentelijk handelen*

Het 'ontwikkelen van een visie op maatschappelijke ondersteuning' is de vierde voorwaarde die het analysemodel geeft ten aanzien van de regie van de gemeente. Deze voorwaarde bestaat uit verschillende elementen. Het eerste element is het 'samen met actoren in de keten visie en doel formuleren', het tweede element is dat de visie een 'referentiekader is voor het handelen van actoren in de ketens' en het derde element houdt in dat er een visie is ten aanzien van de klantengroepen in de Wmo. In het onderstaande zal de empirie geanalyseerd worden ten aanzien van deze drie elementen.

Allereerst is het collegeprogramma Sociaal van het huidige college het kader van het gemeentelijk handelen en de Wmo fungeert hierbij als een middel om de doelstellingen van dit programma te behalen. Het collegeprogramma is op interactieve wijze tot stand gekomen en de deelgemeenten hebben hierbij inbreng gehad. De Wmo-visie wordt niet actief gebruikt door de gemeente Rotterdam. Wel zijn de basisprincipes van de Wmo, die verwoord zijn in de Wmo-visie, uitgangspunten voor het handelen van de gemeente. Op dit moment wordt het vierjarenplan opgesteld door de gemeente. Het zal bestaan uit het bestaande beleid van het college (dat interactief tot stand is gekomen), aangevuld met de beleidsplannen op het gebied van het 1-loket en de mantelzorg. De deelgemeenten hebben een grote inbreng bij de kaders op het gebied van het 1-loket en de mantelzorg. Naast de genoemde kaders als referentiekaders voor het handelen van actoren in ketens, zijn de deelgemeenten bezig met het opstellen van de Wijk Actieprogramma's Sociaal (WAPS). Deze WAPS komen voor een deel interactief tot stand, met inbreng van burgers en actoren. Bij een aantal WAPS is het de vraag of hoe groot de kwaliteit en de inbreng van burgers en actoren zal zijn gezien het korte tijdsbestek dat er is om de WAPS op te stellen. Een dergelijke WAPS zal weinig effect hebben voor een wijk. Nadeel van de WAPS is dat zij alleen gaan over het sociale terrein. Het zijn (momenteel) geen integrale actieprogramma's op het gebied van sociaal, veiligheid en economie. De WAPS zullen gebruikt worden om het vierjarenplan verder in te vullen. Hierdoor is er eveneens sprake van een bepaalde mate van interactiviteit bij het opstellen van het vierjarenplan.

Op deelgemeentelijk en stedelijk niveau bestaan er diverse beleidskaders ten aanzien van de verschillende klantengroepen van de Wmo. Dit kwam reeds naar voren in het bovenstaande. In ketens ten aanzien van bepaalde klantengroepen wordt doorgaans tussen gemeente en actoren overlegd over de doelen van de ketensamenwerking en worden hiertoe afspraken gemaakt. Gezien het bovenstaande is te concluderen dat de eerste drie elementen van de genoemde voorwaarde aanwezig zijn in de Rotterdamse empirie.

#### *Afstemming met actoren en richting voor ontwikkeling van Wmo*

Het vierde element van de voorwaarde is dat in de visie ten aanzien van de maatschappelijke ondersteuning is geregeld hoe de afstemming met actoren buiten de keten plaatsvindt. Dit is momenteel nog niet het geval in Rotterdam, maar zal met de komst van het vierjarenplan wel

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

gerealiseerd zijn. In het vierjarenplan van de gemeente zullen de raakvlakken met actoren die niet onder de regie van de gemeente vallen in de Wmo, benoemd worden evenals op welke wijze afstemming gezocht kan worden. In het vierjarenplan zal bovendien de ontwikkeling van de Wmo in Rotterdam voor de komende jaren weergegeven worden en zullen de kaders voor het beleid weergegeven worden. Deze kaders zijn leidend voor de ketensamenwerkingsvormen in de gemeente. Hiermee wordt voldaan aan het vijfde element van de voorwaarde, namelijk dat de visie richting geeft aan de ontwikkeling van netwerken (of ketens).

### *Aandacht sterke en zwakke kanten én het thematiseren van tegenstrijdigheden actoren*

De visie van de gemeente op het gebied van maatschappelijke ondersteuning dient aandacht te besteden aan de sterke en zwakke kanten van ketensamenwerkingsvormen. Ook zal de visie problemen als gevolg van tegenstrijdigheden tussen actoren dienen te thematiseren. Dit is het zesde element van de voorwaarde die aan de orde is. De gemeente is zich bewust van de sterke en zwakke kanten die er zijn ten aanzien van de Wmo en, daaruit voortvloeiend, ketensamenwerkingsvormen in Rotterdam. De visie van de gemeente besteedt vooral impliciet aandacht aan de sterke en zwakke kanten van ketensamenwerkingsvormen in Rotterdam door doelstellingen voor de komende jaren te formuleren die de zwakke kanten dienen te verbeteren. In het collegeprogramma wordt aandacht besteed aan de noodzaak van draagvlak voor het gemeentelijk beleid, vertrouwen tussen actoren en het zoeken van samenwerking met actoren. In de praktijk van het gemeentelijk handelen komt dit terug. Zo zijn er overleggen en werkconferenties met deelgemeenten om onderling afstemming te vinden. Ook zijn er de trajecten om welzijnsactoren zakelijker aan te kunnen sturen. Uit dit alles blijkt dat de gemeente zich bewust is van de tegenstrijdige belangen en doelen die er kunnen zijn tussen actoren en onderdelen van de gemeente. Ook dit komt impliciet in de visie van de gemeente naar voren. Indirect wordt hiermee voldaan aan deze elementen.

### *Ruimte voor nieuwe ontwikkelingen*

Het vierjarenplan Wmo zal fungeren als een kader, waarbij ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen (in ketens). Hiermee wordt voldaan aan het laatste element van de voorwaarde die behandeld wordt. Nieuwe initiatieven wil de gemeente stimuleren door het geven van ondersteuning. RotterdamIdee, waarbij aanbieders en afnemers van ideeën voor initiatieven bij elkaar worden gebracht, is hier een voorbeeld van. Deelgemeenten investeren echter te weinig in de praktijk in nieuwe activiteiten.

Al met al wordt in de gemeente Rotterdam aan de voorwaarde van 'het ontwikkelen van een visie ten aanzien van de maatschappelijke ondersteuning' voldaan.

## **5.6 Proces uitvoering Wmo en het functioneren hiervan**

### **5.6.1 Beschrijving 'proces uitvoering Wmo en functioneren hiervan'**

*Plan bestaat onder andere uit activiteiten, tijdsplanning en financiering in ketens*

Het uitvoeringsplan van de gemeente in het kader van de Wmo zal voornamelijk bestaan uit de bestaande beleidsplannen (Interview SoZaWe). De WAPS geven aan welke speerpunten er per wijk

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

relevant zijn en welke activiteiten er ondernomen zullen worden. Aangezien de Wmo een middel is om het collegeprogramma te realiseren, zal het tijdpad van het uitvoeringsplan de collegeperiode inhouden. Het vierjarenplan zal uitdrukking geven aan de wijze waarop de Wmo zich in de komende vier jaar zal ontwikkelen.

### *Afspraken met financiers, opdrachtgevers en aanbieders in de keten*

Zoals al eerder duidelijk werd, worden er veelal afspraken gemaakt met actoren in het kader van de subsidiering. Daarnaast zijn er door middel van aanbestedingen afspraken gemaakt met een aantal zorginstellingen in Rotterdam. Samenwerkingsafspraken komen vaak door overleg tussen actoren, die al dan niet zijn samengebracht door de gemeente, tot stand.

De GGD heeft op het gebied van de mantelzorg een visie uitgebracht met hierbij een uitvoeringsprogramma voor de deelgemeenten. De deelgemeenten zijn als gevolg van dit uitvoeringsprogramma boos geworden; het is immers de taak van de deelgemeenten om de uitvoering in te vullen. Gevolg hiervan is dat de deelgemeenten een eigen visie 'mantelzorg' hebben opgesteld en een uitvoeringsprogramma per gebied zullen gaan opstellen. In de praktijk komt het erop neer dat de eerdere visie vrijwel overgenomen is, hoewel de deelgemeenten er wel hun eigen draai aan hebben gegeven. De GGD blijft betrokken bij de uitvoeringsprogramma's van deelgemeenten en gaat het samen met de deelgemeenten uitvoeren. De taken van de stad, diensten en deelgemeenten zijn in de Wmo verdeeld. Het heeft tijd nodig, voordat deze verdeling optimaal functioneert (Interview GGD). Voortdurend wordt het beleid van de stad en de deelgemeenten op elkaar afgestemd en worden onderlinge knelpunten weggenomen. De afspraak is gemaakt dat deelgemeenten achter het collegeprogramma staan en hieraan bijdragen. Hiernaast dienen diensten zich dienstbaar op te stellen naar de deelgemeenten (Interview Bestuursdienst).

### *Afspraken/uitvoering 1-loket*

De GGD heeft zich bij de start van de invoering van de Wmo niet gerealiseerd wat deze taken impliceerden wat betreft organisatie, expertise, personeel en de positionering in het netwerk van de deelgemeenten. Ook financieel was er niets geregeld, in die zin dat er extra geld was gereserveerd ten behoeve van de (nieuwe) taken. Nu, ongeveer twee jaar later, moet het bestuurlijk draagvlak nog vastgesteld worden en is er geen budget op de prestatievelden drie en vier. In november 2006 heeft er bij de GGD, naar aanleiding van het voorstel van de GGD-projectleider Hans Blom, een kanteling plaatsgevonden naar een meer procesmatige aanpak. Diensten en deelgemeenten zijn in een taakgroep invulling gaan geven aan het 1-loket en hebben een kader opgesteld. Dit kader zal in juni 2007 vastgesteld worden door de raad, zodat de loketten in alle deelgemeenten geïmplementeerd kunnen worden. Deelgemeenten mogen vooralsnog hun eigen invulling geven aan het 1-loket. De GGD heeft eind mei 2007 bij het college bovendien de knelpunten ingediend ten aanzien van het mantelzorgbeleid in 2007 tot en met 2010 én de algemene taken van de GGD op prestatieveld drie. Onderdeel hiervan was een financiële claim. Wanneer er geen extra geld komt naar aanleiding van deze claim, dan heeft Rotterdam de komende jaren geen mantelzorgbeleid. De deelgemeenten zullen

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

dan bovendien de invoering van de loketten geheel zelf moeten bekostigen zonder ondersteuning van de GGD (Interview GGD). Volgens de deelgemeenten zijn er, naast de claim van de GGD, extra financiële middelen nodig voor de structurele kosten van het 1-loket. De GGD stelt dat er echter een herverdeling van de gelden in deelgemeenten dient plaats te vinden. Zo zouden deelgemeenten de subsidieafspraken op het gebied van zorg en welzijn moeten herzien.

De deelgemeenten Hoogvliet, Charlois, IJsselmonde, Alexanderpolder, Hoek van Holland, Centrum en Kralingen-Crooswijk hebben reeds loketten of zijn bezig deze te ontwikkelen. Andere deelgemeenten zijn bezig met de voorbereidingen of willen eerst financiële middelen hebben van het college. De deelgemeenten Alexanderpolder, IJsselmonde en Charlois zijn drie jaar geleden begonnen met het ontwikkelen van het 1-loket. Zij hebben hun eigen visie hierop ontwikkeld. De maatschappelijke dienstverleningsorganisaties zijn in deze deelgemeenten de regisseur van het loket. Hoogvliet heeft het loket breder dan alleen de zorg ingevuld door het loket een dienstverlenende functie voor alle burgers te geven. Het loket maakt in deze deelgemeente uit van de Stadswinkel (Interview GGD). In de deelgemeente Hoogvliet is de deelgemeente zelf de regisseur van het loket. De deelgemeente Feijenoord wil het loket op dezelfde manier gaan invullen, maar wil niet zelf de regisseur zijn van het loket. Hier zal waarschijnlijk een onafhankelijke organisatie voor ingeschakeld worden om belangenverstrengeling tussen de front- en backoffice te voorkomen als het gaat om het doorverwijzen van cliënten (Interview Deelgemeente Feijenoord). De deelgemeente Noord wacht de besluitvorming van de gemeente af voordat er een 1-loket komt. Wel zijn er diverse andere loketten in de wijken van de deelgemeente aanwezig. De deelgemeente wil het loket breder dan alleen de zorg gaan invullen en bijvoorbeeld ook het beleidsterrein jeugd hierbij betrekken. De deelgemeente benadrukt het belang van een actieve keten achter het loket, hetgeen inhoudt dat de deelgemeente niet alles zelf moet gaan regelen, maar de actoren inschakelt (Interview Deelgemeente Noord).

De opbouworganisatie SONOR ziet het liefst dat een partij uit het veld de regie heeft van het loket, omdat zo'n partij meer expertise heeft ten aanzien van het doorverwijzen van de hulpvragen van burgers (Interview SONOR). Het SPR geeft de voorkeur aan de deelgemeente als regisseur. Wie betaalt, bepaalt immers (Interview SPR).

Bij het 1-loket gaat het om informatieverstopping, vraagverheldering, advies en, indien nodig, doorleiding naar de juiste instantie. Daarnaast is het van belang dat gemonitord wordt of de vraag van de persoon door die instantie op de juiste manier wordt opgepakt. Hiertoe zal er een registratiesysteem ontwikkeld worden. Een dergelijk registratiesysteem vraagt de bereidwilligheid van actoren om hieraan mee te werken. Er zal sprake dienen te zijn van 'warme' overdracht tussen actoren. Dit betekent dat er bij een vraag óf een antwoord wordt gegeven óf de persoon krijgt een afspraak bij de juiste instantie. Hierbij houdt de overdragende actor in de gaten houdt of de persoon op passende wijze wordt geholpen door de overnemende actor (Interview GGD). In de raad is de motie aangenomen dat bij er een vraag van een burger binnen achtenveertig uur hulp of zorg dient te zijn geleverd. Wanneer dit niet gebeurt, krijgt de (deel)gemeente een boete. De (deel)gemeente is

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

zodoende heel duidelijk verantwoordelijk voor de goede werking van het loket en zal hiertoe afspraken moeten gaan maken met de actoren in de backoffice. In een aantal deelgemeenten, zoals Hoogvliet, is dit laatste reeds gebeurd. Wanneer actoren de afspraken niet nakomen, kan de gemeente kijken of er ondersteuning geboden kan worden geboden. Mocht er geen verbetering mogelijk zijn, dan kan er gesanctioneerd worden middels de subsidierelatie of de aanbestedingsrelatie (Interview Raadscommissie).

### *Aanbesteden of subsidiëren en resultaten verantwoording door actoren*

De zorg is in Rotterdam aanbesteed. Met de overige sectoren in de Wmo bestaan subsidierelaties. De gemeente Rotterdam is, wanneer het rijk hiertoe niet verplicht, niet voornemens om de welzijnssector te gaan subsidiëren (Interview Raadscommissie). Dit om de samenwerking tussen actoren te bevorderen.

De gemeente dient uit te kijken dat zij niet te veel gaat sturen op het resultaat van actoren. Het gaat om vraaggericht werken en het aangeven van de kaders voor onder meer het welzijnswerk in de Wmo. Verder moet de gemeente niet de resultaten toetsen die zij zélf van belang acht; het gaat om de resultaten die bijdragen aan het verbeteren van de wijk. Vraaggericht werken en het maken van prestatieafspraken kunnen met elkaar in strijd zijn. Vraaggericht werken vraagt om kaderstelling met de vrijheid voor operationalisering. Het gevaar is dat de voor- en achterkant van de activiteiten van actoren geheel wordt vastgelegd door de gemeente. De raad wil namelijk allereerst de doelstellingen en activiteiten van actoren vastgelegd zien, vervolgens zijn er financiën beschikbaar en kunnen actoren aan de slag. Terwijl bij vraaggericht werken van te voren niet vast kan staan welke activiteiten ondernomen gaan worden door actoren. Bovendien vraagt de gemeente in de huidige situatie een bepaalde productie van een actor en kijkt zij hierbij (vaak) alleen naar het resultaat en niet naar de effecten van de activiteiten van de organisatie. Al deze punten vragen om de aandacht van de gemeente. Op dit moment is er sprake van twee tegenstrijdige stromen; de verantwoordingscycli vooraf en het ter plekke kunnen inspelen op de vraag van burgers. Zo dienen actoren voor juni 2007 een werkplan in te dienen de betrekking heeft op 2008. Dit betekent dat op dit moment een organisatie moet bedenken welke activiteiten zij in december 2008 gaat ondernemen. Het is de vraag of de gemeente bereid is om de subsidieverordening aan te passen. De trend is namelijk om zoveel mogelijk te controleren op resultaat en de financiën hieraan te koppelen.

Ketenafspraken tussen actoren zorgen ervoor dat actoren onderling en in relatie met de gemeente op de hoogte zijn van de activiteiten van elkaar. Hierdoor kunnen actoren elkaar op het juiste moment aanvullen (Interview SPR). Deze ketensamenwerkingsafspraken staan los van de subsidieafspraken. Een subsidieafpraak is individueel met een actor en kan niet gemaakt worden met een groep actoren, die vervolgens op het gezamenlijke resultaat wordt afgerekend. Ketensamenwerking vraagt de vrijwillige bereidheid van actoren om samen te werken, hoewel in de individuele subsidieafspraken ook de verplichting is afgesproken dat actoren dienen samen te werken. De bereidheid van actoren om samen te werken is vaak aanwezig, maar de deelgemeenten moeten hier doorgaans behoorlijk op



## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

sturen. Het gaat erom dat actoren zich verantwoordelijk gaan voelen voor het gezamenlijke resultaat. De deelgemeente Noord kent in de groepsaanpak op het gebied van jeugd wel financiële middelen toe aan de actoren, waarbij de uren nog nader ingevuld kunnen worden al naar gelang activiteiten in antwoord op de vraag van burgers. Ieder kwartaal wordt gekeken of de financiële middelen bijgesteld moeten worden. Op deze manier zit er enigszins rek in de subsidiereggeving (Interviews Deelgemeente Noord, Deelgemeente Feijenoord).

### *Goede voorbeelden belonen en resultaten terugkoppelen naar actoren*

Het belonen van goede voorbeelden gebeurt onder meer doordat een project waarbij meerdere actoren samenwerken eerder een subsidie krijgt toegekend van de (deel)gemeente. Daarnaast zijn er plannen om een innovatiefonds op te richten dat financiële steun geeft een nieuwe, veelbelovende projecten (Interview SoZaWe). Ook is er sinds kort RotterdamIdee. Dit is een virtuele en tweejaarlijkse, fysieke marktplaats waar Rotterdammers met goede ideeën voor een leukere stad elkaar kunnen treffen om hulp te krijgen bij de uitvoering daarvan. Ook wordt er aanmoedigingsprijzen uitgereikt door een onafhankelijke jury aan goede ideeën als steuntje in de rug (Gemeente Rotterdam, 2007:2, Interview Bestuursdienst).

Verder is er door de wethouder Jantine Kriens, maar ook door de raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie, altijd veel aandacht voor vormen van ketensamenwerking. Zo gaat de wethouder op werkbezoek bij 'goede voorbeelden' (Interview Raadscommissie). Daarnaast werden op de Wmo-conferentie voor actoren uit het veld goede voorbeelden in de spotlights gezet (Interview Bestuursdienst).

Het SPR is van mening dat koplopers in Rotterdam op het gebied van de Wmo nog beter beloond kunnen worden. Zo was er een project ter sociale versterking en het bevorderen de veiligheid in Pendrecht waarbij gezinscoaches werden ingezet. Het project was succesvol. Stedelijk werd echter de zorg rond de gezinsproblematiek en de jeugdzorg gereorganiseerd. Er kwam een stedelijk bureau die de coaches stedelijk via een pool ging inzetten. Dit leidde ertoe dat Pendrecht haar vaste coaches kwijtraakte en afhankelijk werd van de coaches die stedelijk werden toebedeeld. Hier betekende vooruitgang geen verbetering voor Pendrecht. Het is van belang dat niet alleen de stedelijke belangen worden gediend, maar dat er ook gebiedsgericht wordt gewerkt en er oog is voor de belangen op wijkniveau (Interview SPR).

### *Betrokkenheid door de regisseur door eigen inzet en verantwoord van het eindresultaat van ketens*

De gemeente laat op verschillende manieren de eigen inzet zien. Zo zijn de activiteiten van de gemeente en het beleid te lezen op de website van de gemeente. Verder worden er nieuwsbrieven met daarin het beleid van de gemeente verstuurd naar actoren. Er wordt in huis-aan-huisbladen melding gemaakt van gemeentelijke activiteiten. De gemeente heeft lang gewacht met communicatie over de Wmo. De gemeente wilde eerst duidelijk hebben waar zij zelf aan toe was. Verder zal in het vierjarenplan komen te staan wat de gemeente wil gaan doen op het gebied van de Wmo en zal dit

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

vierjarenplan jaarlijks geëvalueerd worden. Ook ander beleid in de Wmo wordt geëvalueerd, onder andere door de begrotingscyclus van de (deel)gemeente(n) (Interview SoZaWe).

Verder laat de gemeente de eigen inzet zien door randvoorwaarden te scheppen op het gebied van ketenregie, zoals de ICT-infrastructuur ten aanzien van het 1-loket in deelgemeenten (Interview GGD). Ook zorgen deelgemeenten ervoor dat actoren op een deelterrein bij elkaar komen, bijvoorbeeld door bijeenkomsten te regelen en de samenwerking te financieren. Zo organiseerde de deelgemeente Noord een bijeenkomst met de actoren op het gebied van jeugd. In deze bijeenkomst laat de deelgemeente haar waardering zien voor het goede verloop van de samenwerking. Wanneer de samenwerking minder goed verloopt, probeert de deelgemeente te ondersteunen. Op deze manier wil de deelgemeente haar betrokkenheid tonen (Interview Deelgemeente Noord). In de verschillende ketens die er zijn, wordt door deelgemeenten regelmatig de voortgang besproken en zetten deelgemeenten zich in voor een goede afstemming tussen actoren (Interview Bestuursdienst). Het SPR geeft aan dat deelgemeenten meer de eigen inzet zouden kunnen laten zien in ketensamenwerking. Dit door zelf als deelgemeente een partij te zijn die kennis heeft van de wijk en zelf de regie over de uitvoering voert. Het gebeurt regelmatig dat de stad deelgemeenten pusht om bepaald beleid te ontwikkelen en dit te financieren. Alleen komt de stad niet over de brug met extra financiële middelen, het gaat dan immers om deelgemeentelijk beleid. Deelgemeenten dienen dit zelf te financieren door re-allocatie van hun financiële middelen. Hier zou de stad meer haar inzet kunnen laten zien voor bepaald beleid (Interview SPR).

De cliëntenorganisatie RPCP Rijnmond geeft aan dat de gemeente beleid maakt en actie onderneemt naar aanleiding van de adviezen van Platform Agenda 22. Zo zorgde de gemeente ervoor dat de ketensamenwerking ten behoeve van de hygiëne van de liften verbeterde naar aanleiding van een advies van Platform Agenda 22 dat hier betrekking op had. Op deze manier is de inzet van de gemeente zichtbaar (Interview RPCP Rijnmond).

### *Toezicht houden op de uitvoering van de visie/proces van samenwerking en eventueel bijsturen*

De gemeente stuurt de uitvoering van de visie oftewel het collegeprogramma, het deelgemeentelijk beleid en het proces van samenwerking vooral aan door de subsidierelatie, aanbestedingsrelatie en overleggen. Hiernaast is er sprake van horizontale verantwoording tussen actoren en monitoring. Dit zal nog verder ingevuld worden in het vierjarenplan (Interview SoZaWe). Daarnaast wordt er toezicht gehouden op de ketensamenwerking en de samenwerking tussen deelgemeenten, diensten en de stad door middel van regelmatig overleg. Tijdens deze overleggen wordt naar afstemming gezocht en worden afspraken gemaakt en wordt hierop teruggekoppeld om zodoende de processen te kunnen (bij)sturen.

De deelgemeenten zouden meer durf mogen hebben om, wanneer bijvoorbeeld het gesubsidieerde, reguliere welzijnswerk niet goed functioneert, de subsidie te beëindigen en met een andere organisatie samen te werken. Verder zouden deelgemeenten meer op kaders moeten sturen en

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

actoren meer vrijheid geven om de activiteiten naar gelang de vraag van burgers in te vullen. Actoren zouden meer eigen verantwoordelijkheid kunnen krijgen door zelf ook een deel bij te dragen of door co-financiering met andere actoren te zoeken. Het gaat erom dat de gemeente als regisseur niet alles geregeld moet willen hebben van te voren. Van belang is om de prestaties van een actor niet te cijfermatig af te rekenen en door de uitgebreide verantwoording die gevraagd wordt van subsidiegelden, niet de uitvoering in de weg te staan. In het bovenstaande komt naar voren dat er een spanningsveld bestaat tussen de mensen die het beleid maken en de mensen die het uitvoeren (Interview SPR). De deelgemeente Noord probeert in de groepsaanpak omtrent jeugd wel de keten te financieren zonder dat de activiteiten geheel van te voren vaststaan (Interview Deelgemeente Noord). Naast dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in veel gevallen beter kan worden ingevuld, zouden de mensen in de uitvoering beter gefaciliteerd en beloond moeten worden. Hierdoor wordt de kwaliteit van de uitvoering van zorg vergroot en worden professionals gestimuleerd om in de wijken aan de slag te blijven en niet elders werk te gaan zoeken. Bovendien is het niet de bedoeling dat ambtenaren zelf gaan bepalen wat van belang is voor de wijk. Het is van belang dat goede initiatieven in de wijk gesteund worden door de gemeente en de vraag van burgers centraal staat (Interview SPR).

Daarnaast zouden beleid en activiteiten op deelterreinen in de Wmo meer gebundeld kunnen worden door de gemeente. Zo zijn er bijvoorbeeld op het gebied van burgerparticipatie op diverse plekken dezelfde zaken aan de gang. Het RPCP Rijnmond heeft een allochtonenplatform opgericht voor mensen die over de Wmo willen meepraten. De gemeente heeft een soortgelijk project opgestart en heeft hiervoor aan twee andere organisaties geld beschikbaar gesteld. Het RPCP Rijnmond wordt nu echter regelmatig geraadpleegd om kennis te verkrijgen. Hier zijn op verschillende niveaus dezelfde zaken aan de gang. Dit zou beter gebundeld kunnen worden (Interview RPCP Rijnmond).

### **5.6.2 Analyse 'proces uitvoering Wmo en functioneren hiervan'**

#### *Uitvoeringsplan(nen)*

De vijfde voorwaarde voor de regie van de gemeente is het 'maken van een uitvoeringsplan'. In Rotterdam bestaan er meerdere uitvoeringsplannen in het kader van de Wmo. Het eerste element van deze voorwaarde is dat er in de plannen de activiteiten, tijdsplanning en financiering staat van ketensamenwerkingsvormen. De bestaande beleidsplannen, de WAPS, het vierjarenplan en met name het collegeprogramma vormen gezamenlijk het kader ten aanzien van de activiteiten, tijdsplanning en financiering ten aanzien van de Wmo en de daaruit voortvloeiende ketensamenwerkingsvormen in Rotterdam. Verder komen er dergelijke kaders op het gebied van het 1-loket en de mantelzorg. Het eerste element wordt hiermee behaald door de gemeente.

#### *Afspraken ten aanzien van de uitvoering van de plannen*

Het tweede element van de voorwaarde is dat er ten aanzien van de uitvoeringsplannen afspraken worden gemaakt met financiers, opdrachtgevers en aanbieders in ketens. Op grond van de kaders in Rotterdam worden er afspraken met actoren gemaakt ten behoeve van ketensamenwerking. Dit

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

gebeurt in de subsidierelatie, door convenanten en opdrachten van de gemeente aan actoren, in de aanbestedingsrelatie, door overleggen, in de backoffice van het 1-loket, in de werkplannen van actoren, uitvoeringsplannen van deelgemeenten et cetera. Hiernaast zijn er tussen de onderdelen van de gemeente afspraken gemaakt over de taakverdeling. Deze interne taakverdeling en de verschillende vormen van ketensamenwerking in de gemeente Rotterdam moeten vaak nog verder versterkt en ontwikkeld worden. De gemeente is doorgaans financier en opdrachtgever in ketens. Het heeft twee jaar geduurd voordat de besluitvorming ten aanzien van de prestatievelden drie en vier plaatsvond. Pas het afgelopen half jaar worden hierbij de deelgemeenten en actoren daadwerkelijk betrokken en worden er afspraken gemaakt. Daarnaast bestaat er een tekort aan financiële middelen op deze twee prestatievelden. Deelgemeenten zien graag dat de stad extra middelen toegekend voor het structurele onderhoud van het 1-loket. De diensten zijn van mening dat deelgemeenten de eigen middelen dienen te herverdelen. Het is onduidelijk hoe dit zich zal ontwikkelen. Waarschijnlijk zal er een compromis tot stand komen. Ondanks dit laatste wordt over het algemeen aan het element van goede afspraken maken met actoren op grond van de uitvoeringsplannen voldaan in Rotterdam.

### *Beloning goede voorbeelden en verantwoording resultaten*

Goede voorbeelden worden op verschillende wijzen beloond door en in de gemeente, maar dit kan zich nog verder ontwikkelen. Verder worden er afspraken gemaakt met actoren in de ketens, die teruggekoppeld en verantwoord worden. In de huidige situatie wordt in toenemende mate voldaan aan het derde element van de voorwaarde die aan de orde is, namelijk 'het belonen van goede voorbeelden en het terugkoppelen van resultaten naar actoren en verantwoording van de resultaten door actoren'.

### *Eigen inzet van de gemeente*

Het vierde element van de voorwaarde is dat de gemeente de betrokkenheid toont door zich voldoende in te zetten. In vrijwel de meeste vormen van ketensamenwerking is dit element van toepassing op de gemeente Rotterdam. De gemeente laat op diverse manieren de eigen inzet zien, bijvoorbeeld door de begrotingscyclus, het evalueren van beleid, communicatie ten aanzien van de activiteiten en het beleid ten aanzien van de Wmo, het scheppen van randvoorwaarden voor ketensamenwerking. De stad laat soms te weinig inzet zien door wel deelgemeenten te bewegen tot bepaald beleid, maar hen niet te voorzien van de nodige financiële middelen. Deelgemeenten kunnen soms wat meer de eigen inzet kunnen laten zien door meer de verantwoordelijkheid te nemen voor de regie ten aanzien van ketensamenwerking (met name door toezicht te houden door de regie ten aanzien van het 1-loket).

### *Verantwoorden van resultaten ketensamenwerking*

Verantwoording afleggen over het geheel van ketens als gemeente gebeurt eveneens door middel van de verantwoording van gemeentelijk beleid. Het afleggen van de verantwoording over de resultaten van de ketensamenwerking aan actoren is het zesde element van de voorwaarde die behandeld wordt. Naast het genoemde vindt er regelmatig terugkoppeling van ketensamenwerking

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

plaats in overleggen met actoren van ketens. Het werking van het 1-loket zal hiernaast gemonitord gaan worden door een registratiesysteem, zodat de GGD en deelgemeenten het functioneren van de backoffices kunnen evalueren en bijsturen. Aan dit element wordt voldaan door de gemeente Rotterdam.

### *Toezicht op de uitvoering*

'Toezicht houden op de uitvoering van de visie en het verloop van ketensamenwerkingsvormen en eventueel bij kunnen sturen', is het zevende element. Onderdeel is hierbij bovendien dat de regisseur moet kunnen sturen zonder zijn macht te gebruiken. De gemeente houdt toezicht op de ketensamenwerking en de resultaten van actoren via de subsidierelatie, aanbestedingsrelatie, een gegeven opdracht aan actoren of door terugkoppeling op gemaakte (vrijwillige) afspraken. Regelmatig overleg met de actoren in ketens zorgt ervoor dat deelgemeenten de ketensamenwerking zonodig kunnen bijsturen. Wanneer actoren waarmee een subsidie- of aanbestedingsrelatie bestaat, onder de maat presteren, kan de gemeente haar macht gebruiken door deze relatie te beëindigen. De gemeente is hier terughoudend in en probeert door ondersteuning en overleg de resultaten van actoren doorgaans bij te sturen. Deelgemeenten zouden meer dan nu het geval is, naast de subsidieafspraken, ketenafspraken met actoren kunnen maken waarbij het gezamenlijke resultaat van actoren gefinancierd en verantwoord wordt. De deelgemeenten zijn hierbij afhankelijk van de wil van actoren om hieraan deel te nemen. Er is op die manier sprake van sturing zonder macht. Deze vorm van sturing kan zich nog verder ontwikkelen in deelgemeenten. Er wordt hiermee slechts gedeeltelijk voldaan aan het bovenstaande element door de gemeente, namelijk ten aanzien van het gedeelte van toezicht houden op de uitvoering.

Op grond van het bovenstaande voldoet de gemeente Rotterdam ten aanzien van de huidige samenwerkingsvormen aan de voorwaarde, afgezien ten aanzien van het gebruik van de sturing zonder macht door de gemeente.

## **5.7 Randvoorwaarden regie en ketensamenwerking**

### **5.7.1 Beschrijving 'randvoorwaarden regie en ketensamenwerking'**

De deelgemeenten maken afspraken met actoren over resultaten en het kwaliteitsniveau daarvan door middel van de subsidierelatie. Met ingang van 2007 is er een nieuwe subsidieverordening van kracht. De subsidieverordening dient tot meer resultaatgerichte sturing te leiden. In de praktijk blijkt dat er verschillen bestaan tussen de wijzen waarop deelgemeenten de verordening interpreteren. Deelgemeenten blijken op dit punt onderling niet tot afstemming te kunnen komen is de ervaring van de opbouworganisatie SONOR. Actoren die in verschillende deelgemeenten actief zijn, wordt het door de verschillende invulling van de subsidieverordening door deelgemeenten erg moeilijk gemaakt. Een aantal deelgemeenten hebben nu een verschillende procedure hiervoor. Hetgeen veel papierwerk oplevert in de vorm van kwartaalrapportages, halfjaarrapportages, jaarplannen, werkplannen, jaarverslagen, meerjarenplan et cetera (Interview SONOR).

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

In de deelgemeente Noord is er sprake van informatie-uitwisseling tussen actoren, hoewel dit door de privacyregelgeving enigszins beperkt wordt. Vooral op het gebied van jeugd is er sprake van vergaande deling van informatie tussen actoren. In de deelgemeente Noord bestaat er een sociale kaart van actoren in de deelgemeente. Het nadeel hiervan is dat dit erg goed bijgehouden te worden (Interview Deelgemeente Noord). Hiernaast is de GGD bezig met het ontwikkelen van een digitale sociale kaart met relevante actoren (Interview GGD).

In de deelgemeente Noord worden de meeste documenten van de gemeente gearhiveerd. Dit gebeurt evenals gemeentebreed. De actoren van de groepsaanpak op het gebied van jeugd in de deelgemeente Noord zorgen zelf voor de verslaglegging van overleggen. De deelgemeente is veel geld kwijt aan de huur van ruimtes door vrijwilligersorganisaties. Professionele organisaties hebben doorgaans hun eigen ruimte voor overleg. De deelgemeente is van plan om één fysieke voorziening te treffen waar de verschillende vrijwilligersorganisaties gebruik van kunnen maken. Op die manier komen deze organisaties bovendien meer met elkaar in contact en wordt er sneller samengewerkt en informatie gedeeld tussen deze actoren (Interview Deelgemeente Noord).

Ook in de deelgemeente Feijenoord zijn er voorzieningen getroffen ten aanzien van de informatie-uitwisseling tussen actoren in de verschillende ketens. Het gaat hierbij om een systeem voor het uitwisselen van informatie, het verslagleggen van documenten en verslagen, het vastleggen op papier van de afspraken tussen actoren en fysieke voorzieningen zoals overlegruimte. Deze voorzieningen functioneren redelijk (Interview Deelgemeente Feijenoord).

In de sociale sector is er sprake van een bepaalde structuur in de informatie-uitwisseling. De brancheorganisatie van deze sector beschikt over verschillende kamers die ingedeeld zijn aan de hand van thema's als zorg, huisvesting et cetera. Tussen de kamers is er sprake van informatie-uitwisseling. Verder is er een nieuwsbrief die naar relevante actoren verstuurd wordt, waarin onder meer samenwerkingsvormen behandeld worden om te stimuleren dat actoren meer samenwerken. De brancheorganisatie heeft regelmatig overleg met de gemeente (Interview SONOR).

Ten aanzien van het 1-loket in deelgemeenten zullen er randvoorwaarden geboden worden door de GGD. Dit in de vorm van een ICT-infrastructuur, een kwaliteitsbeoordelingssysteem en een registratiesysteem. Registratie en monitoring van de activiteiten van de actoren in de backoffice vindt plaats ten behoeve van effectrapportages en onderzoek. Hiernaast bestaat er de mogelijkheid voor de oprichting van een stedelijk loketservicecentrum ten behoeve van de ondersteuning en afstemming van de 1-loketten in de deelgemeenten (Interview GGD).

Verder gebruikt de gemeente onder andere haar website en nieuwsbrieven om burgers te informeren over de stand van zaken op het gebied van de Wmo. De voorzieningen ten aanzien de communicatie met externe actoren, zoals overleggen en informatie middels de website, functioneren volgens de

GGD onvoldoende (Interview GGD). De andere respondenten zijn van mening dat dit redelijk tot goed functioneert (Interviews SONOR, RPCP Rijnmond, Raadscommissie, SoZaWe, SPR, deelgemeenten Noord en Feijenoord). Intern bij de gemeente zijn er veel (structurele) overleggen ter informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld tussen diensten en deelgemeenten en tussen stad en deelgemeenten. Volgens de respondenten functioneren de voorzieningen ten behoeve van de interne communicatie redelijk tot goed (Interviews SoZaWe, Raadscommissie, RPCP Rijnmond, deelgemeenten Noord en Feijenoord, GGD).

### **5.7.2 Analyse 'randvoorwaarden regie en ketensamenwerking'**

#### *Randvoorwaarden ten behoeve van ketensamenwerking*

De zesde voorwaarde voor de regie van de gemeente uit het analysemodel is dat de gemeente randvoorwaarden schept voor de ketensamenwerkingsvormen. De drie elementen die hier relevant zijn, zijn dat er ondersteunende voorzieningen getroffen worden op het gebied van de automatisering en de gegevensuitwisseling (1), dat er afspraken worden gemaakt over de kwaliteitsniveaus en de toegang tot de benodigde (ondersteunende) diensten door de actoren (2) en dat er een methodiek bestaat voor de terugkoppeling op de resultaten van actoren en de verantwoording van deze resultaten door actoren (3).

Deelgemeenten bieden in toenemende mate ondersteuning ten aanzien van ketensamenwerkingsvormen, scheppen hiertoe randvoorwaarden en maken afspraken over de kwaliteitsniveaus en de ondersteuning die geboden wordt aan actoren. Ten aanzien van het 1-loket zullen er randvoorwaarden worden getroffen door de gemeente in de vorm van onder meer een registratiesysteem en een ICT-infrastructuur. Daarnaast bieden deelgemeenten zonodig fysieke ruimte voor overleggen tussen actoren en zijn er voorzieningen ten behoeve van bijvoorbeeld de informatie-uitwisseling, de verslaglegging van afspraken en overleggen, archivering van documenten in ketens. Daarnaast zal er een stedelijke sociale kaart met aanbieders komen ter informatievoorziening voor actoren en burgers. Naar mate er meer ketens zullen komen in deelgemeenten, zullen er meer randvoorwaarden getroffen moeten worden door deelgemeenten. Afspraken over de kwaliteitsniveaus van actoren maken deel uit van de afspraken die gemaakt worden met actoren over de resultaten van hun activiteiten.

De externe communicatie met actoren in ketens door de gemeente beoordeelt de GGD als onvoldoende. Dit zal waarschijnlijk het gevolg zijn van de ketensamenwerking met actoren ten aanzien van het 1-loket. Deze ketensamenwerking zal nog sterk ontwikkeld moeten worden. Andere respondenten beoordelen de externe communicatie als redelijk of goed. Hieruit is te concluderen dat de randvoorwaarden die er zijn ter ondersteuning van de reeds bestaande ketensamenwerkingsvormen goed functioneren, behalve ten aanzien van het 1-loket. De interne communicatie en de randvoorwaarden die hiervoor zijn getroffen door de gemeente functioneren volgens alle respondenten redelijk of goed. De afstemming tussen onderdelen van de gemeente kan nog verbeterd worden. Geconcludeerd kan worden dat de eerste twee elementen voldoende behaald

worden door de gemeente.

#### *Randvoorwaarden voor terugkoppeling op afspraken en resultaten*

Terugkoppeling vindt methodisch vooral plaats middels de subsidieverordening en de werkplannen en jaarverslagen die actoren hiertoe dienen op te stellen. Verder vindt er terugkoppeling plaats door de verantwoording van afspraken in het kader van aanbestedingen of de vrijwillige inzet van actoren om samen te werken. Bij dit laatste is overleg een belangrijk middel om de resultaten van actoren terug te koppelen. Het maken van afspraken ten behoeve van ketensamenwerking en de terugkoppeling hierop zal bij het 1-loket, maar ook op de andere terreinen waar geen ketensamenwerking bestaat in deelgemeenten, nog verder ontwikkeld moeten worden. De subsidieverordening die sinds 2007 van kracht is, wordt verschillend door deelgemeenten geïnterpreteerd, hetgeen zorgt voor veel extra werk bij actoren. Dit is onvoldoende afgestemd tussen de deelgemeenten.

Gezien het bovenstaande heeft de gemeente Rotterdam de noodzakelijke randvoorwaarden getroffen (of zal deze binnenkort treffen) ten behoeve van de huidige ketensamenwerkingsvormen. Hiermee wordt voldaan aan de gestelde voorwaarde in dit opzicht vanuit het analysemodel. De randvoorwaarden zullen op meerdere beleidsterreinen ten behoeve van ketensamenwerking in deelgemeenten toegepast moeten gaan worden.

### **5.8 Kennis op Wmo-gebied en ondersteuning**

#### **5.8.1 Beschrijving 'kennis op Wmo-gebied en ondersteuning'**

##### *Doelgroepen beleid, actoren op gebied zorg- en welzijn, opdrachtgevers en financiers*

De kennis van de doelgroepen van de Wmo en de actoren op het gebied van zorg en welzijn dient voortdurend geactualiseerd te worden door de gemeente. De gemeente heeft met name contact met de belangenbehartigerorganisaties van de doelgroepen. Deze contacten vinden plaats op ambtelijk en bestuurlijk niveau en indien de contacten noodzakelijk zijn (Interview SoZaWe). Alle respondenten van het onderzoek geven aan dat de doelgroepen van de Wmo, de actoren op het gebied van zorg- en welzijn, de opdrachtgevers en financiers goed in beeld zijn bij de gemeente. Een aantal doelgroepen zouden nog beter in beeld kunnen zijn, zoals allochtone mantelzorgers en verstandelijk gehandicapten. Hiervan is de gemeente zich bewust en zij streeft naar verbetering op deze punten.

De kennis van actoren komt voor een groot deel tot stand door middel van de subsidierelaties die de gemeente heeft met actoren (Interviews SPR, SONOR). Verder zijn er regelmatige contacten door de deelgemeenten met de actoren van ketens. De deelgemeenten hebben de meeste kennis van de doelgroepen en de actoren in de Wmo. Dit als gevolg van de gebiedsgerichte aanpak die centraal staat in Rotterdam (Interviews SONOR). Zo zijn er in de deelgemeente Feijenoord contacten met de doelgroepen van de Wmo door middel van bewonersavonden, themabijeenkomsten, overleggen in de ketens en participatietrajecten (Interview Deelgemeente Feijenoord). Kennis van de doelgroepen van de Wmo verkrijgen deelgemeenten verder via de Stadswinkel en de verschillende hulp- en



## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

adviescentra in deelgemeenten (Interview GGD). De diensten hebben eveneens contacten met actoren. Deze contacten vinden weinig gestroomlijnd plaats. De afstemming tussen de verschillende diensten wat betreft kennis en contacten met actoren zou verbeterd kunnen worden (Interview RPCP Rijnmond).

MOVISIE geeft aan dat Rotterdam een lange traditie heeft wat betreft de relaties met aanbieders en cliënten in de Wmo. Er zijn in Rotterdam grote spelers, bijvoorbeeld op het gebied van de zorg, waar de gemeente ook voor de Wmo reeds overleg mee had. Rotterdam heeft bovendien de grootte om zaken te kunnen afstemmen tussen actoren en afspraken te kunnen afdwingen (bij de grote spelers). Daarbij houdt de GGD zich al geruime tijd bezig met de bemoeizorg en is er sprake van preventief beleid. Rotterdam is in het bovenstaande relatief vergevorderd. Vooral kleinere gemeenten zijn nog niet zover en hebben hier relatief meer moeite mee (Interview MOVISIE).

### *Capaciteiten, financiële mogelijkheden, belangen en probleempercepties van betrokken actoren*

De kennis van de prestaties (en capaciteiten) van actoren zou verbeterd kunnen worden volgens SoZaWe. Met de sociale kaart die er komt in Rotterdam, zullen de activiteiten van actoren beter in beeld komen (Interview SoZaWe). Andere respondenten geven aan dat er veel kennis bestaat bij de gemeente van de relevante actoren in de Wmo en dat dit voortdurend geactualiseerd wordt. Zo monitort het COS de activiteiten van actoren en worden er regelmatig onderzoeksbureaus aangetrokken om op een bepaald gebied een analyse te maken (Interview SONOR). De deelgemeente Feijenoord geeft aan dat er continu de vinger aan de pols wordt gehouden wat betreft de gang van zaken bij actoren (Interview Deelgemeente Feijenoord). De kennis van actoren wordt verworven door diensten, door middel van de bestaande netwerken die de gemeente heeft en door de contacten van de deelgemeenten. De raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie geeft aan dat actoren zich dienen te verbinden met een groter geheel om goed in beeld te zijn bij de gemeente. Kleine actoren die zich niet willen aansluiten bij bijvoorbeeld een koepelorganisatie, zullen ook niet gekend worden door de gemeente (Interview Raadscommissie).

### *Bestaande beleidsinitiatieven*

De bestaande beleidsinitiatieven zijn volgens de meeste respondenten redelijk in beeld. De diensten geven aan dat deze goed in beeld zijn (Interviews SoZaWe, GGD). Alleen de deelgemeente Noord noemt dat er zoveel beleidsinitiatieven zijn in de deelgemeente, dat de deelgemeente deze onmogelijk geheel in kaart kan hebben en dat dit momenteel dan ook onvoldoende het geval is (Interview Deelgemeente Noord). De afstemming in de kennis die actoren hebben, in de kennis van de diensten onderling met betrekking tot beleidsinitiatieven en de afstemming in de kennis tussen de diensten en de deelgemeenten ten aanzien van beleidsinitiatieven kan verbeterd worden (Interviews RPCP Rijnmond, Deelgemeente Noord, SPR).

*Prestaties actoren in keten en samenwerkingsvormen tussen actoren*

De dienst SoZaWe geeft aan dat de kennis van de prestaties van actoren en de samenwerkingsvormen beter zou kunnen. Deelgemeenten hebben deze gegevens wel (al beter) in beeld als gevolg van subsidierelaties en de gebiedsgerichte aanpak. Kennis van de resultaten van actoren vindt plaats door de verantwoording in het kader van de toegekende subsidies (Interview SoZaWe). Kennis van (het resultaat en verloop van) samenwerkingsverbanden wordt verworven door overleggen van deelgemeenten met de actoren in ketens. De deelgemeenten Noord en Feijenoord hebben de samenwerking op het gebied van jeugd goed in beeld. De deelgemeente Feijenoord heeft dit ook in beeld op het gebied van de lokale zorgnetwerken. Op andere terreinen zijn de samenwerkingsvormen redelijk in beeld bij de twee deelgemeenten (Interviews Deelgemeente Noord en Deelgemeente Feijenoord). Verder zullen de samenwerkingsverbanden en de prestaties van actoren meer inzichtelijk worden door het opstellen van de WAPS. Hierdoor zal duidelijk worden of actoren inderdaad doen wat afgesproken is (Interview GGD). Het SPR geeft aan dat deelgemeenten in hun sturing erg gericht zijn op het toezicht houden op de prestaties van actoren. Het SPR benadrukt dat deze sturing niet te star dient te zijn; er zal ruimte moeten zijn voor de eigen verantwoordelijkheid van en de flexibele inzet door actoren (Interview SPR).

Verder verkrijgt de gemeente kennis op Wmo-gebied door klachten die binnenkomen bij de raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie over de prestaties van actoren. Samenwerkingsverbanden probeert de gemeente zoveel mogelijk in beeld te hebben, bijvoorbeeld door werkbezoeken van de wethouders of excursies van de raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie. De grote samenwerkingsverbanden zijn goed in beeld bij de gemeente (Interview Raadscommissie). Het SPR geeft aan dat het van belang is dat deelgemeenten zelf de regie behouden ten aanzien van de samenwerkingsverbanden (Interview SPR).

*Sterke en zwakke kanten van de keten*

De gemeente is zich bewust van de sterke en zwakke kanten ten aanzien van de Wmo in Rotterdam en ketensamenwerkingsvormen. Zie ook paragraaf 5.5.1. Als sterke punten van de Wmo in Rotterdam noemen respondenten de goede samenwerking die er bestaat op onderdelen tussen actoren (zoals de keten op jeugdgebied in de deelgemeente Feijenoord), de gemeente die luistert naar actoren en iets doet met de adviezen van actoren (Interviews RPCP Rijnmond, Deelgemeente Feijenoord). Sterk is ook de investering die er gedaan wordt in een goede relatie tussen stad en deelgemeenten. Hiertoe worden overleggen en werkconferenties gehouden (Interview Bestuursdienst).

Zwakke punten zijn er ook. Zo zou de kwaliteit van de welzijnssector nog erg verbeterd kunnen worden. Vooral de kleine welzijnsorganisaties beschikken vaak over weinig professionaliteit. Hierin wordt wel geïnvesteerd door de gemeente en de verbeteringen beginnen zich voor te doen. Ook zouden de contacten van de deelgemeenten met de welzijnsorganisaties (nog) zakelijker kunnen worden ingevuld. Deelgemeenten doen vaak alleen zaken met de welzijnsorganisatie die actief is in

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

de eigen deelgemeente. Een deelgemeente zou ook buiten de eigen grenzen relaties met welzijnsorganisaties kunnen aangaan of hiermee samenwerken. Hiernaast is het een toenemende trend dat zorginstellingen welzijnsactiviteiten overnemen. Dit kan prima het geval zijn bij activiteiten waar de zorginstellingen goed in zijn. Sommige welzijnsactiviteiten kunnen echter het beste uitgevoerd worden door de professionals van de welzijnssector. Hier ligt ook een taak van de welzijnssector om zich te profileren (Interview SPR). Verder maakt de marktwerking die zich voordoet bij de aanbestedingen van de huishoudelijke verzorging, het samenwerken met de zorgaanbieders die niet aanbesteed zijn, moeilijk (Interview SoZaWe). Andere zwakke punten betreffen de machtsstrijd tussen de stad en de deelgemeenten, het gebrek aan afstemming tussen de diensten en de nog gebrekkige dienstbare houding van diensten ten aanzien van de deelgemeenten (Interview RPCP Rijnmond). De deelgemeente Feijenoord noemt als zwak punt de verschillende verantwoordelijkheden van stad, diensten, deelgemeenten en de actoren in het veld. Elke partij probeert zijn eigen belangen veilig te stellen bij de veranderingen die momenteel gaande zijn in Rotterdam, ook op het gebied van de Wmo. De bestaande concurrentie tussen deze partijen zal overwonnen moeten worden om te kunnen samenwerken (Interview Deelgemeente Feijenoord).

### *Eventuele problemen als gevolg van tegenstrijdige belangen en percepties van actoren*

De gemeente is zich over het algemeen bewust van de problemen die zich voor kunnen doen als gevolg van tegenstrijdige belangen en percepties van actoren. De gemeente probeert de afstemming te stimuleren van actoren onderling, van deelgemeenten en stad, van deelgemeenten en diensten. Zichtbaar is dat deze afstemming en samenwerking in toenemende mate plaatsvindt en de actoren onderling ook uit zichzelf steeds meer naar afstemming en samenwerking zoeken (Interview SPR).

### *Kennisverwerving*

In de gemeente Rotterdam verwerven de diensten kennis. Zij hebben hiertoe een eigen onderzoeksafdeling. Ten behoeve van het opstellen van het vierjarenplan wordt actief gezocht naar de relevante informatie door de gemeente. De gemeente maakt hierbij gebruik van een klankbordgroep op doelgroep- en actorniveau (Interview SoZaWe). Hiernaast werven de deelgemeenten kennis middels de gebiedsgerichte werkwijze. Zij worden hierbij ondersteund door actoren en diensten. Kennisverwerving gebeurt bijvoorbeeld ten behoeve van het opstellen van de WAPS. Verder is er het COS dat statistische informatie verwerft en hiermee de systematische kennis van de gemeente vergroot. Er is veel kennis in Rotterdam, maar dit kan altijd meer. Hiertoe zijn er regelmatig conferenties, informele bijeenkomsten met actoren of burgers, werkbezoeken, overleggen et cetera. Door dit alles zullen de knelpunten en de zienswijzen van actoren en burgers helder moeten worden (Interview Bestuursdienst). De deelgemeente Feijenoord geeft aan dat de deelgemeenten 'bij uitstek weten wat er speelt in wijken'. Deze kennis dient echter wel aangevuld te worden door de informatie waarover actoren en diensten beschikken. Verder is de deelgemeente van mening dat er veel onderzoeken in Rotterdam worden gehouden, terwijl intern deze kennis vaak reeds aanwezig is en juist de oplossingen voor knelpunten onderzoek verdienen in plaats van het onderzoek naar de knelpunten. Er wordt veel onderzocht door gerenommeerde onderzoeksbureaus, maar er zou in

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

plaats daarvan beter iets gedaan kunnen worden. Bovendien zouden de interne overleggen op bestuurlijk en ambtelijk niveau efficiënter kunnen worden ingericht, naar hoeveelheid en opzet (Interview Deelgemeente Feijenoord).

De deelgemeente Noord geeft aan dat de deelgemeenten een actieve taak hebben in de kennisverwerving. Dit door partijen actief met elkaar te verbinden, te monitoren hoe de samenwerking verloopt en actief op zoek te zijn als deelgemeente naar andere relevante informatie (Interview Deelgemeente Noord). Zonodig huren deelgemeenten de ondersteuning van externen in.

De deelgemeente Noord geeft aan dat de deelgemeente kennis verwerft door het werken in multidisciplinaire teams, evaluatie, terugkoppeling op gegevens en hieruit lessen te trekken, het organiseren van kennisuitwisseling tussen actoren en interne communicatie binnen de deelgemeente. Het verklaren van het verloop van een situatie en op grond hiervan voorspellingen doen, kan verbeterd worden. Evenals de verslaglegging van de interne vergaderingen. Dit gebeurt namelijk redelijk slordig bij de deelgemeente (Interview Deelgemeente Noord). De raadscommissie geeft aan dat er op alle beschreven wijzen van kennisverwerving gebruik wordt gemaakt. Behalve echter van het werken in multidisciplinaire teams en de terugkoppeling op situaties om hieruit lessen te trekken. Het RPCP Rijnmond is van mening dat de gemeente van alle genoemde manieren van kennisverwerving gebruikmaakt. Hierbij heeft de gemeente echter wel de ondersteuning nodig van de verschillende doelgroepen in de Wmo wat betreft de kennis van de wensen en knelpunten van deze doelgroepen. Dit gebeurt collectief door cliëntenorganisaties, maar zou ook op individueel niveau kunnen gebeuren door tevredenheidsonderzoeken of open tafel gesprekken op wijkniveau (Interview RPCP Rijnmond). SoZaWe geeft aan dat de gemeente geen extra ondersteuning nodig heeft en op alle genoemde wijzen kennis verwerft, behalve door de verklaring van situaties en het doen van voorspellingen op grond hiervan (Interview SoZaWe). De GGD noemt dit eveneens, maar noemt hierbij eveneens de kennisuitwisseling met actoren uit ketens en het stimuleren van de interne communicatie van de gemeente (Interview GGD). De deelgemeente Feijenoord zegt van alle soorten kennisverwerving gebruik te maken die genoemd zijn (Interview Deelgemeente Feijenoord). De GGD geeft aan dat er ondersteuning in de gemeente plaatsvindt door de Stichting Vraagwijzer, Stichting Ondersteuning Eerste Lijn en diverse bureaus die zich bezighouden met projectmanagement en implementatie van beleid (Interview GGD).

### *Kennisuitwisseling*

De kwaliteit en het bestaan van de voorzieningen ten aanzien van de interne en externe communicatie is reeds eerder in dit hoofdstuk aan de orde gekomen bij paragraaf 5.7.1. Over het algemeen geven respondenten aan dat dit goed is. Alleen de afstemming in de gemeente ten aanzien van kennis kan verbeterd worden. Dit geldt eveneens wat betreft de kennisuitwisseling op het gebied van de burger- en cliëntenparticipatie in Rotterdam. Nu zijn er op dit gebied wel eens op verschillende niveaus dezelfde zaken aan de gang. Dit zou meer gestroomlijnd kunnen worden (Interview RPCP Rijnmond). Rotterdam kent een aantal sterke spelers wat betreft de cliëntenparticipatie zoals MEE Nederland (vereniging ter ondersteuning van mensen met een beperking) en het Platform Agenda 22. Op

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

uitvoerend niveau, in de deelgemeenten, zou de cliëntenparticipatie nog beter georganiseerd kunnen worden (Interview MOVISIE).

De deelgemeente Noord heeft in november 2006 een bijeenkomst georganiseerd voor alle actoren die relevant zijn in de Wmo. Hierdoor vond er kennisuitwisseling plaats. Ook bij het opstellen van de WAPS vindt kennisuitwisseling op eenzelfde wijze plaats (Interview Deelgemeente Noord). Het SPR probeert deelgemeenten zoveel mogelijk te stimuleren tot het organiseren van ketens en kennisuitwisseling tussen actoren (Interview SPR).

### *Ondersteuningsmogelijkheden*

De landelijke ondersteuningsorganisatie MOVISIE geeft aan individuele gemeenten, samenwerkingsverbanden en op het landelijke niveau ondersteuning in de Wmo. Bij dit laatste gaat het onder meer om het beschikbaar stellen van overzichten, best practices en kennis door middel van de website en nieuwsbrieven. Hiernaast voert MOVISIE adviestrajecten uit bij diverse gemeenten over diverse thema's en verschillende prestatievelden en ondersteunt de organisatie de pilotgemeenten van de Wmo. Ook doet MOVISIE regelmatig voorwerk voor het opstellen van het meerjarenplan bij gemeenten, geeft zij ondersteuning bij cliëntenparticipatie en het oprichten van een Wmo-adviesraad en ondersteunt zij het integreren van bestaand gemeentelijk beleid. Al naar gelang de vraag van gemeenten wordt ondersteuning geboden. Een grote gemeente als Rotterdam beschikt vaak over voldoende capaciteit om zelf onderzoek te doen of ondersteuning te bieden op de punten waar dit nodig is. Het kan echter noodzakelijk zijn dat er vanwege evaluerend onderzoek of om andere redenen een onafhankelijke partij wenselijk is ter ondersteuning of voor het doen van onderzoek. Hier wordt regelmatig gebruik van gemaakt door de gemeente Rotterdam (Interview MOVISIE).

Het ondersteuningsaanbod van PJ PARTNERS kent de volgende functies:

- Dienstverlening (projecten op uitvoeringsniveau);
- Kwalitatief onderzoek;
- Deskundigheidsbevordering (cursussen, trainingen, conferenties);
- Begeleiding en advisering op beleidsthema's;
- Procesbegeleiding (zoals draagvlak creëren bij actoren, ondersteuning van ketensamenwerking en regie).

Hierbij geldt eveneens dat er maatwerk wordt geleverd al naar gelang de vraag van gemeenten en actoren op het gebied van zorg en welzijn (Interview PJ PARTNERS).

### **5.8.2 Analyse 'kennis op Wmo-gebied en ondersteuning'**

De gemeente heeft als regisseur kennis op Wmo-gebied nodig. In het onderstaande zullen de elementen die hier van belang zijn, conform het analysemodel, nagelopen worden en geanalyseerd worden of de gemeente als regisseur in de Wmo over voldoende kennis beschikt.

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

### *Kennis van doelgroepen, actoren, financiers en opdrachtgevers*

De doelgroepen van de Wmo, actoren op het gebied van zorg en welzijn, opdrachtgevers en financiers met betrekking tot de Wmo en ketensamenwerkingsvormen, heeft de gemeente over het algemeen goed in beeld. De kennis op deze gebieden wordt noodzakelijk geacht door het analysemodel. Een aantal doelgroepen zouden nog meer in beeld kunnen zijn. De gemeente streeft ten aanzien van deze doelgroepen naar meer kennis. De deelgemeenten hebben veel kennis van doelgroepen en actoren vanwege de gebiedsgerichte aanpak die centraal staat in het kader van de Wmo in Rotterdam. De gemeente is in de Wmo doorgaans zelf financier en opdrachtgever. De kennis die er binnen de gemeente is van de doelgroepen en de actoren is vaak nog te weinig gestructureerd en de afstemming tussen de verschillende onderdelen van de gemeente kan verbeterd worden.

### *Kennis van capaciteiten, financiële mogelijkheden, belangen en probleempercepties*

Andere elementen van de kennis die de gemeente als regisseur nodig heeft, zijn: kennis van capaciteiten, financiële mogelijkheden, belangen en probleempercepties van actoren. De kennis van de prestaties (en de capaciteiten) van actoren kan verbeterd worden bij de dienst SoZaWe. De sociale kaart zal hieraan bijdragen. Andere respondenten noemen dat de gemeente veel kennis heeft van de relevante actoren in de Wmo. Bovendien wordt deze kennis continu geactualiseerd. De kennis komt tot stand door middel van de relaties die de verschillende onderdelen van de gemeente hebben met actoren. Actoren hebben ook een eigen verantwoordelijkheid om zich bekend te maken aan de gemeente.

### *Kennis van beleidsinitiatieven*

Behalve de deelgemeente Noord geven alle respondenten aan dat de beleidsinitiatieven goed in beeld zijn. De kennis van beleidsinitiatieven maakt onderdeel uit van de kennis die noodzakelijk is voor de regisseur van de Wmo.

### *Kennis prestaties actoren, (verloop) samenwerkingsvormen, resultaten keten*

De kennis van de prestaties van actoren, samenwerkingsvormen en de resultaten ketensamenwerkingsvormen is eveneens noodzakelijk om als gemeente adequaat de regie te kunnen voeren. Hiernaast zal de gemeente kennis dienen te hebben van het verloop van de samenwerking en de prestaties van de keten. De deelgemeenten hebben een beter beeld van de prestaties van actoren en de ketensamenwerkingsvormen dan de diensten. De deelgemeenten hebben een kennisvoorsprong als gevolg van de subsidierelaties die zij hebben met actoren. Verder zijn de resultaten van ketensamenwerking en het verloop van samenwerkingsvormen bekend bij deelgemeenten door middel van regelmatige overleggen met de actoren in ketens.

### *Kennis sterke en zwakke kanten*

Naast het bovenstaande is kennis van de sterke en zwakke kanten van ketensamenwerkingsvormen in de gemeente noodzakelijk. De respondenten van het onderzoek gaven de sterke en zwakke kanten van de Wmo en de ketens in Rotterdam aan. Duidelijk werd hier dat de stad relatief positief is over de

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

Wmo in Rotterdam. Zo noemt de stad de investering in de afstemming tussen stad en deelgemeenten als een sterk punt. Deelgemeenten en actoren uit het veld zijn hier meer afwachtend in en noemen het gebrek aan afstemming als zwak punt. Op andere sterke en zwakke punten waren er weinig verschillen per respondent waar te nemen. Duidelijk wordt bij de sterke en zwakke punten die respondenten noemen, dat dit deels overeenkomt met de sterke en zwakke punten van de gemeentelijke regie die naar voren komen in dit onderzoek. Andere zwakke punten van de regie van de gemeente die voortkomen uit dit onderzoek, worden echter weer niet genoemd. Gedacht kan worden aan het gebrek aan durf om actoren te sanctioneren van de deelgemeenten middels de subsidierelatie of de noodzaak van het verbeteren van de cliëntenvertegenwoordiging in de uitvoering. Het kan zijn dat wanneer deze zwakke punten zouden voorgelegd worden aan de respondenten, zij dit zullen onderschrijven. Dit is echter niet nagegaan in dit onderzoek. Gezien het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat een aantal sterke en zwakke kanten van de Wmo en ketensamenwerking bij de gemeente goed in beeld zijn.

### *Kennis van problemen als gevolg van tegenstrijdigheden*

De problemen die zich voor kunnen doen als gevolg van tegenstrijdige belangen en percepties van actoren zijn over het algemeen bekend bij de gemeente. De gemeente probeert dit te voorkomen door zoveel mogelijk naar afstemming te zoeken tussen actoren, tussen deelgemeenten en stad en tussen deelgemeenten en diensten. Hiermee wordt voldaan aan de kennis die vereist is bij de regisseur van de problemen die zich kunnen voordoen als gevolg van tegenstrijdigheden tussen actoren.

Ten aanzien van de bovenstaande punten is de kennis van de gemeente redelijk tot goed. Bij een gebrek aan kennis is de gemeente actief om kennis op de betreffende punten te verwerven. De kennis kan per onderdeel van de gemeente verschillen. De afstemming tussen de kennis van de verschillende onderdelen van de gemeente is dikwijls onvoldoende. Actualisatie is bovendien voortdurend nodig. Er zullen zich 'verrassingen' blijven voordoen voor de gemeente. De kennis die er is, voldoet echter op grond van de vereisten die het analysemodel in dit verband stelt ter ondersteuning van de sturing door de gemeente.

### *Kennisverwerving*

Volgens het analysemodel kan de gemeente kennis verwerven door reflectie, feedback, feed-forward, het werken in multidisciplinaire teams, externe kennisuitwisseling met actoren in ketens en door interne communicatie. Uit de empirie blijkt dat de gemeente op verschillende wijzen kennis verwerft. De diensten hebben hiertoe een onderzoeksafdeling, er zijn klankborden voor het opstellen van het vierjarenplan, de deelgemeenten hebben contacten met doelgroepen en actoren van de Wmo en het COS biedt statistische informatie. De stad, diensten en deelgemeenten hebben elkaar nodig om een volledig beeld te krijgen ten aanzien van de Wmo en ketensamenwerkingsvormen in Rotterdam. Het gebeurt geregeld dat de kennis die aanwezig is bij een onderdeel van de gemeente, niet benut wordt door een ander onderdeel van de gemeente.

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

Alle respondenten (in totaal zes) geven aan dat de gemeente gebruikmaakt van reflectie om kennis te verwerven. Ten aanzien van de andere manieren van kennisverwerving zijn er verschillen in het gebruik hiervan per onderdeel van de gemeente. Drie respondenten geven aan dat de gemeente geen gebruikmaakt van feed-forward, het verklaren van situaties en op grond hiervan voorspellingen voor de toekomst doen. Alleen de raadscommissie geeft aan geen gebruik te maken van feedback, het terugkoppelen op een situatie en hiervan leren voor situaties in de toekomst, en van het werken in multidisciplinaire teams. De GGD en de deelgemeente Noord geven verder aan dat de interne communicatie verbeterd kan worden. De GGD noemt dit bovendien ook ten aanzien van de externe communicatie met actoren. Gezien het bovenstaande kunnen de verschillende onderdelen van de gemeente van meer manieren van kennisverwerving gebruik kunnen maken dan nu het geval is. De gemeente beschikt als regisseur over voldoende kennis, zoals eerder bleek. Dit geeft aan de wijzen die gebruikt worden voor de kennisverwerving, voldoen.

### *Kennisuitwisseling*

Het analysemodel stelt dat er voor de uitwisseling van de kennis in de gemeente voorzieningen dienen te bestaan voor de interne communicatie en voor de externe communicatie. Uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de interne en externe kennisuitwisseling door de meeste respondenten als redelijk of goed beoordeeld. De stad, diensten en deelgemeenten proberen de kennisuitwisseling tussen actoren te stimuleren. De afstemming van de kennis tussen de onderdelen van de gemeente is onvoldoende en ook de kennisuitwisseling in de backoffice van het 1-loket voldoet nog niet. Ditzelfde geldt voor de kennisuitwisseling op de beleidsgebieden waarop nog geen ketens bestaan in de deelgemeenten. Verder blijft de kennisuitwisseling, intern en extern in ketens, een punt dat voortdurend de aandacht vraagt van de gemeente en actoren. De structuur van de interne en externe kennisuitwisseling kan op onderdelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitvoering van burger- en cliëntenparticipatie, effectiever. Te concluderen is dat de bestaande kennisuitwisseling over het algemeen goed functioneert, behalve ten aanzien van het 1-loket en nog te ontwikkelen of in ontwikkeling zijnde ketens.

### *Kennisondersteuning*

Een stad als Rotterdam heeft voldoende capaciteit om de kennisverwerving en kennisuitwisseling te optimaliseren. Naast eigen onderzoeksafdelingen vindt er ook ondersteuning plaats door andere actoren en worden desgewenst externe onderzoek- en adviesbureaus ingehuurd door de stad, diensten en deelgemeenten voor het doen van onderzoek en de ondersteuning bij het invullen van de regiefunctie (op deelterreinen). De landelijke ondersteuningsorganisatie MOVISIE en de provinciale steunfunctie PJ PARTNERS zouden de gemeente kunnen ondersteunen op deelterreinen, mocht de gemeente hier behoefte aan hebben. Zo zou, gezien de gevoelige relatie tussen stad en deelgemeenten, een externe actor de noodzakelijke afstemming waarschijnlijk versneld tot stand kunnen brengen vanwege de onafhankelijke positie van een dergelijke actor.



## 5.9 Deelconclusie empirie en analyse

In het onderstaande zal op grond van de beschreven empirie en de analyses van dit hoofdstuk een conclusie weergegeven worden. Hiernaast zullen er aanbevelingen gedaan worden die uit de conclusie voortvloeien. De gemeente Rotterdam voldoet aan de *eerste voorwaarde 'ken de klanten'*. Actualisatie en afstemming van de kennis is hier gewenst. De gemeente voldoet eveneens aan de *tweede voorwaarde 'ken de aanbieders'*. Deelgemeenten zouden echter meer aandacht kunnen hebben voor nieuwe, niet-traditionele actoren, meer oog kunnen hebben voor de effecten van de resultaten van actoren voor wijken en actiever kunnen participeren op nieuwe beleidsinitiatieven van actoren. De *derde voorwaarde 'het activeren en bijeenbrengen van actoren'* wordt reeds op verschillende beleidsterreinen door de gemeente behaald, op andere beleidsterreinen zal dit nog dienen te gebeuren. Welke beleidsterreinen dit zijn, verschilt per deelgemeente. Hiernaast kan de vraaggerichte werkwijze die behoort bij ketensamenwerking, nog verder ontwikkeld worden door de gemeente en actoren. De subsidieregelgeving kan de ketensamenwerking en de vraaggerichte werkwijze bovendien bemoeilijken, hiervoor dient (meer) aandacht te zijn bij de gemeente. Bovendien zou de gemeente consequenter kunnen zijn in het verbinden van gevolgen aan wanprestaties van actoren. De *vierde voorwaarde 'het ontwikkelen van een visie op maatschappelijke ondersteuning'* is op de meeste deelterreinen voldoende aanwezig in de Rotterdamse situatie op het gebied van de Wmo. De basisprincipes van de Wmo worden steeds meer leidend voor het handelen van gemeente en actoren, al is er nog een slag te maken op dit gebied. *'Maak een uitvoeringsplan', de vijfde voorwaarde*, is volop actueel in Rotterdam. Er bestaan reeds verschillende uitvoeringsplannen ten aanzien van de ketensamenwerkingsvormen in deelgemeenten. Deze plannen zullen echter nog verder versterkt en uitgebreid dienen te worden naar andere beleidsterreinen in deelgemeenten. Ook kan de gemeente meer sturen zonder het gebruik van macht en afspraken met actoren maken ten behoeve van ketensamenwerking die los staan van de subsidieafspraken. *Voorwaarde zes, 'het scheppen van randvoorwaarden'*, is op diverse deelterreinen in de gemeente reeds van kracht. Op andere terreinen zullen de randvoorwaarden nog geschapen moeten worden door de gemeente.

Gezien het bovenstaande voldoet gemeente Rotterdam ruime voldoende aan de eerste twee voorwaarden. De gemeente voldoet op deelterreinen voldoende aan de overige voorwaarden. Deze voorwaarden zullen ook op andere beleidsterreinen toegepast moeten gaan worden, zoals ten aanzien van nieuwe vormen van ketensamenwerking en het 1-loket. Daarbij zijn er in het bovenstaande bij elke voorwaarde een aantal aandachtspunten genoemd voor de gemeente, waarvan het wenselijk is dat er verbetering plaatsvindt op deze punten. De regierol van de gemeente in de Wmo is voortdurend in ontwikkeling en er is sprake van een positieve ontwikkeling in dezen. Het is waarschijnlijk dat de voorwaarden in de toekomst, bij een gelijke inzet van de gemeente, eveneens op de terreinen waar dit nu nog niet het geval is, in toenemende mate behaald zullen gaan worden. Hierbij zij opgemerkt dat de bovenstaande bevindingen ten aanzien van de regierol van de deelgemeenten gebaseerd zijn op de situatie in twee deelgemeenten én de gegevens die naar voren zijn gekomen met betrekking tot andere deelgemeenten in de gehouden interviews met de

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

respondenten. Dit beperkt enigszins de reikwijdte van de bevindingen ten aanzien van de deelgemeenten in Rotterdam.

De voorwaarde wat betreft de aanwezigheid van kennis op Wmo-gebied door de gemeente wordt ruim voldoende behaald. Actualisatie blijft echter nodig. Daarnaast zou de gemeente van meer manieren van kennisverwerving gebruik kunnen maken dan nu het geval is. De kennisverwerving is echter voldoende wat betreft de manieren die de gemeente momenteel hiervoor gebruikt. De kennisuitwisseling zal nog meer gestructureerd, effectiever en meer afgestemd kunnen worden tussen de verschillende onderdelen van de gemeente, maar ook ten aanzien van nieuwe ketensamenwerkingsvormen. Dit is momenteel onvoldoende. De gemeente beschikt zelf over voldoende capaciteit om de aandachtspunten die genoemd zijn bij de behandeling van de voorwaarden van regie hierboven, te verbeteren. Externe ondersteuning ten aanzien van de kennisuitwisseling (en afstemming in het algemeen) tussen de onderdelen van de gemeente zou een mogelijkheid kunnen zijn, vanwege de onafhankelijkheid van deze ondersteuning. Het bovenstaande is samenvattend weergegeven in figuur 11.

Waardering	Onvoldoende	Voldoende	Ruim voldoende	Goed
<b>Voorwaarden regie</b>				
Voorwaarde 1 <i>'Ken de klanten'</i>			<b>X</b>	
Voorwaarde 2 <i>'Ken de aanbieders'</i>			<b>X</b>	
Voorwaarde 3 <i>'Activeren en bijebrengen actoren'</i>	<b>X</b>	<b>X</b> <sup>1</sup>		
Voorwaarde 4 <i>'Ontwikkelen visie maatschappelijke ondersteuning'</i>	<b>X</b>	<b>X</b> <sup>1</sup>		
Voorwaarde 5 <i>'Maak een uitvoeringsplan'</i>	<b>X</b>	<b>X</b> <sup>1</sup>		
Voorwaarde 6 <i>'Scheppen van randvoorwaarden'</i>	<b>X</b>	<b>X</b> <sup>1</sup>		
Bestaande kennis m.b.t. Wmo			<b>X</b>	
Kennisverwerving m.b.t. Wmo		<b>X</b>		
Kennisuitwisseling m.b.t. Wmo	<b>X</b>			

<sup>1</sup> Op een aantal beleidsterreinen onvoldoende dan wel voldoende (toelichting: zie paragraaf 5.9)

*Figuur 11: Behalen van voorwaarden door de gemeente Rotterdam*

## 6. Conclusie en aanbevelingen

De gemeente Rotterdam en haar regiefunctie in de Wmo staat centraal in dit onderzoek. In dit hoofdstuk zal op grond van de bevindingen van het onderzoek weergegeven worden op welke wijze de gemeente Rotterdam de regiefunctie in het Wmo vervult en of dit passend is bij de doelstelling van de Wmo. Allereerst zullen de verschillende deelvragen van dit onderzoek beantwoord worden. Vervolgens zal als eindconclusie de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord worden.

### 6.1 De activiteiten van de gemeente Rotterdam als regisseur Wmo

De gemeente Rotterdam ziet de Wmo als één van de middelen om de doelstellingen van het huidige collegeprogramma Sociaal te bereiken. De basisgedachten en doelstellingen van dit collegeprogramma sluiten aan bij de filosofie van de Wmo. De wettelijke verplichtingen, zoals het opstellen van een vierjarenplan en de aanbestedingen van de huishoudelijke verzorging, worden of werden reeds door de gemeente vervuld. De beleidsvrijheid die de Wmo gemeenten biedt, heeft de gemeente Rotterdam er voor doen kiezen om de Wmo in en uit te voeren als onderdeel van het collegeprogramma. De gemeente Rotterdam streeft ernaar om in het beleid en de uitvoering de basisgedachten van de Wmo leidend te laten zijn. Het gaat hierbij om een integrale werkwijze, ketensamenwerking, vraaggericht werken en het regelen van de maatschappelijke ondersteuning zo dicht mogelijk bij de burger.

De regie over de verschillende prestatievelden van de Wmo is verdeeld over de betrokken diensten en deelgemeenten. Centraal staat de gebiedsgerichte aanpak in de Wmo. Dit houdt in dat de deelgemeenten een grote rol en beleidsvrijheid hebben ten aanzien van gebiedsspecifieke activiteiten. De deelgemeenten worden hierbij ondersteund door de stedelijke diensten. De financiële middelen voor het deelgemeentelijke beleid en de uitvoering verkrijgen de deelgemeenten van de stad. De gebiedsoverstijgende activiteiten zijn toebedeeld aan de diensten. De onderdelen van de Wmo die actueel zijn wat betreft de invoering van de Wmo, bepalen welke dienst de eindregie heeft ten aanzien van het betreffende onderdeel.

Het college heeft een stuurgroep Sociaal, met de betrokken wethouders op het gebied van de Wmo, en een programmadirecteur Sociaal aangesteld. Deze directeur dient de afstemming tussen de diensten te optimaliseren en de integraliteit van het gemeentelijke beleid te bewaken. De afstemming tussen de diensten onderling en tussen de stad en deelgemeenten zal verbeterd moeten worden en is een aandachtspunt bij de gemeente Rotterdam. De relatie tussen stad en deelgemeenten is broos en zal nog moeten winnen aan vertrouwen. Deelgemeenten zullen zich, meer dan nu het geval is, dienen te conformeren aan stedelijke doelstellingen en niet enkel gericht zijn op gebiedsspecifieke doelstellingen. De stedelijke diensten zullen meer ondersteunend dienen te zijn ten aanzien van deelgemeenten. Momenteel bestaat er geen gedeelde visie over de relatie tussen de stad en de deelgemeenten. De broze relatie tussen de stad en deelgemeenten is een belemmerende factor in de uitvoering van de regie door de gemeente in de Wmo.

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

De activiteiten op het gebied van de Wmo die de gemeente reeds heeft uitgevoerd zijn: het vaststellen van de Wmo-visie en de Wmo-verordening, de overheveling en aanbesteding van de huishoudelijke verzorging. De gemeente is bezig om het vierjarenplan op te stellen. Verder komt er voor elke wijk een Wijk Actieprogramma's Sociaal (WAPS) met daarin de actiepunten voor de komende jaren. In dertien wijken zijn deze WAPS, vaak op integrale wijze, reeds opgesteld door de deelgemeenten. Voor de negenenveertig wijken zal er nog een WAPS, binnen korte tijd, moeten worden opgesteld. De programmadirecteur Sociaal is verantwoordelijk voor de afstemming tussen de WAPS en houdt eveneens in de gaten of de WAPS bijdragen aan stedelijke doelstellingen. Hiernaast komen er zeer binnenkort stedelijke kaders voor het beleid ten aanzien van de mantelzorg en het 1-loket in deelgemeenten. De deelgemeenten zullen dit zelf door middel van een uitvoeringsplan dienen in te vullen en uit te voeren. Ten aanzien van het 1-loket zullen er voorzieningen ter facilitering worden getroffen door de GGD.

Diverse 1-loketten in deelgemeenten zijn gerealiseerd of worden ontwikkeld. Verder zijn verschillende vormen van ketensamenwerking reeds gerealiseerd in deelgemeenten. Deelgemeenten zijn hiernaast bezig met het stimuleren van (nieuwe) ketensamenwerkingsvormen; het versterken van de bestaande ketens, het oprichten van ketens door actoren met elkaar in contact te brengen en het verbinden van ketens onderling. De gemeente onderneemt diverse activiteiten om de doelgroepen van de Wmo goed in beeld te hebben (onder meer participatie van burgers in beleid en onderhouden van contacten), de actoren en hun prestaties te kennen en hiernaar te handelen (onder meer door middel van de subsidierelatie, aanbestedingsrelatie en overleggen), actoren te activeren en bij elkaar te brengen (stimuleren van ketensamenwerking), kaders te scheppen in de Wmo, uitvoeringsplannen maken op het gebied van de Wmo en de randvoorwaarden te scheppen (onder meer ten aanzien van de communicatie in ketens en het 1-loket). Verder verwerft de gemeente kennis op het gebied van de Wmo en vindt er kennisuitwisseling plaats tussen onder andere stad en deelgemeenten, diensten onderling, gemeenten en actoren.

De gemeente onderneemt, zoals blijkt uit het bovenstaande, een heel aantal activiteiten om te sturen in het kader van de Wmo. Diverse vormen van ketensamenwerking zijn hiervan het resultaat in Rotterdam of zullen in de nabije toekomst gerealiseerd worden. De activiteiten van de gemeente als regisseur worden vaak niet als 'Wmo' gestempeld door de gemeente, maar worden gezien als activiteiten die voortvloeien uit het collegeprogramma. In de praktijk blijken deze activiteiten echter overeen te komen met de activiteiten die de Wmo vraagt van gemeenten.

### **6.2 Voorwaarden voor ketenregie in de Wmo**

Naar aanleiding van de voorwaarden vanuit het concept van ketenregie is er in dit onderzoek een analysemodel opgesteld. Netwerken vormen de contexten van ketens, zo blijkt uit het theoretische kader. Netwerken zijn bovendien in vele vormen aanwezig in de empirie. De Wmo beoogt dat gemeenten als regisseur ketensamenwerking op verschillende terreinen stimuleren en tot stand brengen. Dit betekent dat het mogelijk is dat gedeelten van netwerken een meer structurele vorm

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

krijgen en omgevormd worden tot stabiele ketens met gezamenlijke doelstellingen. Gemeenten zullen gedeelten van netwerken in dit geval zodanig moeten sturen dat er ketens ontstaan. Dit proces is in Rotterdam in volle gang. Gezien het feit dat netwerken en ketens onderling grote verschillen vertonen, is er in dit onderzoek gekozen om met name de voorwaarden voor ketenregie centraal te stellen. Het smeden van ketens is bovendien de doelstelling van de Wmo. De gemeente zal als regisseur echter ook te maken met bestaande netwerken en zal deze dusdanig dienen te sturen dat er ketens ontstaan. De voorwaarden van ketenregie zijn af en toe in de operationalisering, wanneer dit de voorwaarden voor ketenregie ondersteunt en verheldert, aangevuld met elementen uit de voorwaarden voor netwerksturing.

Het gaat om de volgende voorwaarden uit het analysemodel die gelden ten aanzien van de regierol van de gemeente in de Wmo:

- Ken de klanten

Dit houdt in dat de gemeente kennis heeft van de verschillende doelgroepen van de Wmo door de gemeente. Verder zal er sprake dienen te zijn van voldoende variëteit in de doelgroepen in de ketens en er zullen contacten moeten zijn door de gemeente met de doelgroepen van de Wmo.

- Ken de aanbieders en potentiële ketenpartners

Het per doelgroep van de Wmo inventariseren welke actoren welke diensten en producten bieden behoort bij deze voorwaarde. Verder is het hier van belang dat de kennis van de aanbieders voortdurend geactualiseerd wordt, er voldoende variëteit in de actoren van de verschillende doelgroepen bestaat in ketens en dat er aandacht is voor en kennis van bestaande beleidsinitiatieven.

- Het activeren en bijeenbrengen van actoren

Het gaat hier om het bijeenbrengen, faciliteren en aansturen van actoren, zodat er een samenhangende keten ontstaat. Verder gaat het om de regie ten aanzien van voorzieningen en actoren waar de gemeente geen directe zeggenschap over heeft, kennis van onder meer de belangen en capaciteiten van actoren, het maken van afspraken over de bijdragen van actoren in ketens, toezicht houden op deze bijdragen en de samenwerking als geheel en terugkoppeling naar actoren. Ten slotte behoort ook het opzetten van overlegstructuren en actief relatieonderhoud tussen en met actoren tot deze voorwaarde.

- Ontwikkelen van een visie op maatschappelijke ondersteuning

Deze voorwaarde heeft betrekking op het gezamenlijk met actoren in ketens een visie en doel formuleren, een visie als referentiekader voor het handelen van actoren in ketens, het ontwikkelen van een visie voor specifieke klantgroepen, een visie ten aanzien van de afstemming met actoren buiten de keten en ten aanzien van de richting van de ontwikkeling van het netwerk, de sterke en zwakke kanten van ketens en ruimte voor nieuwe ontwikkelingen in ketens.

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

- Maak een uitvoeringsplan

In dit plan (of deze plannen) staan de activiteiten, tijdsplanning en financiering van ketens. Hiertoe dienen afspraken door de gemeente gemaakt te worden met financiers, opdrachtgevers en aanbieders in ketens. Goede voorbeelden zullen beloofd moeten worden en er dient sprake te zijn van terugkoppeling en verantwoording op en van de resultaten van actoren. De gemeente dient betrokkenheid te tonen door eigen inzet en verantwoording af te leggen over het resultaat van de ketensamenwerking aan de actoren van een keten. Verder zal de gemeente toezicht dienen te houden op de uitvoering van de visie en de samenwerking en eventueel bij te sturen en dit laatste te kunnen doen zonder het gebruik van macht.

- Schep randvoorwaarden voor ketensamenwerking

Dit heeft betrekking op het bieden van ondersteunende voorzieningen op het gebied van automatisering en gegevensuitwisseling als regisseur, het maken van afspraken over kwaliteitsniveaus en de toegang tot diensten door actoren en een methodiek voor de terugkoppeling van resultaten en de verantwoording hiervan.

Hiernaast dient de regisseur kennis van zaken te hebben, onder meer met betrekking tot de doelgroepen van de Wmo, relevante actoren, beleidsinitiatieven, prestaties van actoren en samenwerkingsvormen, het verloop van de ketensamenwerking en prestaties van de keten als geheel, sterke en zwakke kanten van ketens en problemen die kunnen ontstaan als gevolg van tegenstrijdigheden tussen actoren. De regisseur kan kennis verwerven door reflectie, feedback, feed-forward (vergelijking en verklaring van situaties om zodoende voorspellingen te kunnen doen), het werken in multidisciplinaire teams en kennisuitwisseling met actoren in ketens en interne communicatie. Vervolgens is kennisuitwisseling van de opgedane kennis noodzakelijk. Dit kan door voorzieningen ten behoeve van de interne en externe communicatie te treffen.

### **6.3 De regierol van de gemeente Rotterdam geanalyseerd**

De voorwaarden voor sturing die voornamelijk volgen uit het theoretische concept van de ketensamenwerking, dienen in dit onderzoek als toetsingkader ten aanzien van de regierol van de gemeente Rotterdam. Het al dan niet voldoen aan deze voorwaarden geeft aan of de gemeente de regiefunctie invult conform de doelstelling van de Wmo. De Wmo heeft namelijk onder meer ten doel dat gemeenten relevante vormen van ketensamenwerking tot stand brengen en deze ketens op hun beurt vraaggericht de burger van dienst zijn.

In het onderstaande zullen kort, naar aanleiding van de bevindingen op grond van de analyse van de empirie, de voorwaarden voor regie nagegaan worden. Aan de eerste voorwaarde 'ken de klanten' wordt voldaan door de gemeente Rotterdam. De verschillende doelgroepen van de Wmo zijn ruim voldoende in beeld bij de gemeente. De contacten vinden veelal plaats via belangenbehartigerorganisaties. Doelgroepen die wat minder bekend zijn bij de gemeente, probeert de gemeente beter te leren kennen. Op diverse manieren vindt er burger- en cliëntenparticipatie

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

plaats in de gemeente. De cliëntenparticipatie zal in de uitvoering nog verder ontwikkeld kunnen worden. Verder is voortdurende actualisatie van de kennis van de doelgroepen van groot belang evenals de afstemming van deze kennis.

De voorwaarde 'ken de aanbieders' wordt eveneens behaald door de gemeente. Aandachtspunt is hierbij dat deelgemeenten meer aandacht kunnen hebben voor niet-traditionele actoren, de effecten van de resultaten van actoren voor gebieden en actiever kunnen inspelen op nieuwe beleidsinitiatieven van actoren. De actoren van de verschillende doelgroepen zijn echter voldoende in beeld bij de gemeente.

De derde voorwaarde 'het activeren en bijeenbrengen van actoren' wordt op steeds meer beleidsterreinen voldaan door de gemeente. Ketensamenwerking kan echter vaak nog versterkt en uitgebreid worden naar andere deelterreinen in deelgemeenten. Verder zal het vraaggericht werken door actoren en gemeente nog verder ontwikkeld dienen te worden. De gemeente zou meer kunnen sturen door strikter te sanctioneren bij wanprestaties van actoren middels de subsidierelaties. Aandachtspunt hierbij is de huidige subsidieregelgeving die de stimulatie van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van actoren voor het resultaat van ketens in de weg kan staan.

De gemeente Rotterdam beschikt over het collegeprogramma en in de toekomst het vierjarenplan Wmo. Hiermee ontwikkelt de gemeente 'een visie op de maatschappelijke ondersteuning' in Rotterdam. Hiermee wordt voldaan aan de vierde voorwaarde. Het leidend zijn van de basisprincipes van de Wmo voor het functioneren van gemeente en actoren vraagt een nieuwe werkwijze. Zo zullen actoren moeten leren dat het niet alleen gaat om de eigen belangen en de eigen resultaten, maar dat het gezamenlijk belang en het gezamenlijke resultaat centraal staat in ketens. Dit vraagt daarbij een andere wijze van sturing van de gemeente; niet alleen actoren afrekenen op het individuele resultaat, maar manieren zoeken om actoren het gezamenlijke resultaat te laten verantwoorden. De nieuwe wijze van functioneren die de Wmo vraagt van gemeente en actoren heeft tijd nodig en vraagt een cultuuromslag bij gemeente en actoren.

Voorwaarde vijf, maak een uitvoeringsplan, is aanwezig in de Rotterdamse situatie. Er bestaan reeds uitvoeringsplannen ten aanzien van de ketensamenwerking in deelgemeenten en bovendien worden de WAPS opgesteld. Ketensamenwerking zal op meerdere beleidsterreinen in deelgemeenten in gang dienen te worden gezet. Hier zullen nog uitvoeringsplannen opgesteld dienen worden. Ook zou de gemeente meer kunnen sturen zonder het gebruik van macht. Dit door ketensamenwerkingsafspraken met actoren te maken die los staan van de individuele subsidieafspraken.

Het scheppen van randvoorwaarden, de zesde voorwaarde, is op diverse deelterreinen in de gemeente reeds van kracht. Zo bestaan er voorzieningen ten aanzien van de externe communicatie in ketens. Op andere beleidsterreinen zullen de randvoorwaarden echter nog geschapen moeten worden, bijvoorbeeld ten aanzien van het 1-loket in deelgemeenten.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Rotterdam aan een paar voorwaarden ruim voldoende voldoet (voorwaarde één en twee). Zij het met een aantal aandachtspunten ten aanzien van de regierol van de gemeente. Aan de andere voorwaarden (voorwaarde drie, vier, vijf en zes) voldoet de gemeente op deelterreinen. Deze voorwaarden worden op andere deelterreinen nog onvoldoende toegepast. Zo dient ketensamenwerking ook op de beleidsterreinen te ontstaan waar dit nog niet het geval is, dient hier een uitvoeringsplan gemaakt te worden, zullen de basisprincipes van de Wmo leidend moeten worden in de (nieuwe) ketens en zullen randvoorwaarden geschapen moeten worden. Ook kunnen er meer ketensamenwerkingsvormen ontstaan op grond van de vrijwillige inzet van actoren en sturing door de gemeente zonder het gebruik van haar macht. Bovendien zal de afstemming tussen stad en deelgemeenten en de diensten onderling verbeterd moeten worden. De Wmo in de gemeente Rotterdam is volop in ontwikkeling. De inzet en wil van de gemeente om de betreffende voorwaarden op meerdere terreinen te realiseren is aanwezig. Actoren bevinden zich in een cultuuromslag die weliswaar tijd vraagt, maar die volop in ontwikkeling is. Het is dan ook waarschijnlijk dat in de toekomst deze voorwaarden voor een groter deel behaald zullen zijn dan nu het geval is.

#### **6.4 (Kennis)ondersteuning ten aanzien van de regierol in Rotterdam**

Allereerst kan hierbij genoemd worden dat de verbeterpunten die bij deelvraag drie per voorwaarde naar voren kwamen om de aandacht van de gemeente vragen. De gemeente beschikt vanwege haar grootte zelf over een grote mate van capaciteit wat betreft personeel, (onderzoeks)expertise en de nodige financiële middelen, om dit te verbeteren.

Verder kwam in de analyse van de empirie regelmatig naar voren dat de relatie tussen stad en deelgemeenten verbeterd diende te worden. Dit is namelijk een belangrijke onderliggende voorwaarde om adequaat aan de voorwaarden van het analysemodel te kunnen voldoen. Er worden veel activiteiten ondernomen door de stad om de relatie met de deelgemeenten te verstevigen, zoals bijeenkomsten met stad en deelgemeenten waarbij afspraken worden gemaakt en waarop vervolgens wordt teruggekoppeld. Er bestaat echter nog steeds discussie over de juiste verhouding tussen stad en deelgemeenten. Het zou dan ook een optie kunnen zijn om onafhankelijke, externe ondersteuning in te schakelen ter verbetering van de relatie tussen stad en deelgemeenten. Bovendien zou de afstemming tussen de diensten verbeterd kunnen worden. Tussen de diensten bestaat vaak nog veel onrust en discussie wat betreft de regie ten aanzien van de deelgemeenten en de stedelijke beleid in de Wmo. Ook hiervoor heeft het college maatregelen getroffen ter verbetering, zoals het aanstellen van een programmadirecteur Sociaal die de afstemming tussen diensten moet realiseren en bewaken. Externe ondersteuning kan dit proces versnellen. Sinds het huidige college heeft er een omslag plaatsgevonden in de verhoudingen tussen stad en deelgemeenten en de diensten onderling. Het zal tijd nodig hebben voordat de nieuwe verhoudingen adequaat functioneren. Stad, diensten en deelgemeenten zullen zich de nieuwe, onderlinge verhoudingen eigen dienen te maken.



## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

Wat betreft de kennis waarover de gemeente beschikt in de Wmo, kan geconcludeerd worden, op grond van de empirie, dat dit voldoende is. Actualisatie van de kennis is echter voortdurend noodzakelijk. De gemeente maakt gebruik van verschillende manieren om kennis te verwerven. Deze wijzen van kennisverwerving kunnen per onderdeel van de gemeente verschillen. De wijzen van kennisverwerving zouden bij verschillende onderdelen van de gemeente uitgebreid kunnen worden. De manieren ter kennisverwerving die reeds gebruikt worden, blijken te voldoen om als gemeente over voldoende Wmo-kennis te beschikken. De kennisuitwisseling zou nog meer gestructureerd, effectiever en afgestemd kunnen worden tussen de verschillende onderdelen van de gemeente, maar ook ten aanzien van nieuwe ketensamenwerkingsvormen. De GGD en de deelgemeente Noord geven aan dat de interne communicatie verbeterd kan worden. De GGD noemt ook de externe communicatie met actoren, met name met betrekking tot het 1-loket, als verbeterpunt. De andere respondenten beoordelen de interne communicatie van de gemeente als redelijk of goed. Ditzelfde geldt voor de externe communicatie met actoren uit het veld en in ketens. Externe ondersteuning ten aanzien van de kennisuitwisseling (en afstemming in het algemeen) tussen de onderdelen van de gemeente zal bijdragen aan het totstandkomen van een betere afstemming en dit zeer waarschijnlijk versnellen. Dit vanwege de onafhankelijkheid van deze ondersteuning.

### **6.5 Kennisondersteuning door ondersteunende, publieke actoren**

De landelijke ondersteuningsorganisatie MOVISIE en de provinciale steunfunctie PJ PARTNERS kunnen gemeenten op de verschillende onderdelen van de Wmo ondersteunen. Het kan hierbij gaan om het doen van onderzoek, kennisondersteuning of procesbegeleiding op Wmo-gebied. De ondersteuning wordt op maat geboden aan gemeenten. Bij de beantwoording van deelvraag vier kwam reeds naar voren dat de gemeente Rotterdam over voldoende kennis en expertise beschikt om de zwakke punten in de regie van de gemeente te verbeteren. Op deelterreinen maakt de gemeente reeds gebruik van externe ondersteuning. De gemeente Rotterdam zou ook gebruik kunnen maken van de ondersteuning door (publieke) actoren, zoals MOVISIE en PJ PARTNERS, ter verbetering van de aandachtspunten ten aanzien van de regie en (de afstemming in) de kennisuitwisseling van de gemeente ten aanzien van de Wmo. Het is aan de gemeente om hierin een keuze te maken.

### **6.6 Eindconclusie**

*Op welke wijze vervult de gemeente Rotterdam de sturende rol die zij heeft in het kader van de Wmo en past dit bij de doelstelling van de Wmo?*

De gemeente Rotterdam voert de Wmo minimaal in. Dit houdt in dat het collegeprogramma Sociaal van het huidige college centraal staat en de basisgedachten van de Wmo onder die noemer worden in- en uitgevoerd. De Wmo wordt zodoende in Rotterdam gezien als een middel om dit collegeprogramma met de bijbehorende doelstellingen te realiseren. Wel wordt aan de verplichtingen van de Wmo voldaan, zoals het overhevelen en de aanbesteding van de huishoudelijke verzorging en het opstellen van een vierjarenplan. Sturing door de gemeente Rotterdam vindt als gevolg van het

## **Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!**

bovenstaande met name plaats in het kader van het collegeprogramma. De gemeente is er in haar sturing op gericht om de basisgedachten van de Wmo, zoals een vraaggerichte werkwijze en ketensamenwerking, in toenemende mate leidend te laten worden in haar handelen en het handelen van actoren. Stad en deelgemeenten zijn bezig om ketens te smeden op de beleidsterreinen waar deze er nog niet zijn en bestaande ketens te versterken.

De gerichtheid om de basisgedachten van de Wmo in de praktijk leidend te laten zijn, zorgt ervoor dat de gemeente Rotterdam aan de voorwaarden voor ketenregie grotendeels voldoet. De gemeente kent namelijk de klantengroepen en de aanbieders van de Wmo, brengt actoren bijeen op deelterreinen en activeert hen tot samenwerking, ontwikkelt een vierjarenplan en heeft reeds een leidende visie in de vorm van het collegeprogramma op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, is bezig met het ontwikkelen van diverse uitvoeringsplannen in de stad en vooral in de deelgemeenten en schept tot slot de randvoorwaarden voor ketens. De regie van de gemeente ten aanzien van bestaande ketensamenwerkingsvormen voldoet aan de voorwaarden voor ketenregie. Dit met de kanttekening dat de sturing van de gemeente op een aantal punten om aandacht en verbetering vraagt om geheel te kunnen voldoen aan de wijze van sturing die past bij de doelstelling van de Wmo. Het is namelijk noodzakelijk dat de basisgedachten van de Wmo en de voorwaarden voor ketenregie (zoals vraaggericht werken, sturing zonder macht, afrekening op het gezamenlijke resultaat) nog meer leidend worden in het handelen van gemeente en actoren in ketensamenwerkingsvormen. Ook belemmert het gebrek aan afstemming en de broze relatie tussen de stad en de deelgemeenten én de diensten onderling de ketenregie. Dit zal verbeterd dienen te worden om de regie in het kader van de Wmo maximaal te kunnen uitvoeren. De aandachtspunten die relevant zijn ter verbetering van de regie van de gemeente Rotterdam, zijn te vinden in de aanbevelingen. Verder zullen er op de beleidsterreinen waar dit nu niet het geval is, ketens moeten worden gesmeed door de (deel)gemeente(n). (Deel)gemeente(n) zijn reeds bezig om op deze beleidsterreinen eveneens ketens tot stand te laten komen of zijn voornemens om dit in de toekomst te realiseren.

Geconcludeerd kan worden dat de ketensamenwerking in Rotterdam onder de noemer Wmo minimaal wordt ingevoerd, maar in de praktijk van het handelen van de gemeente op verschillende beleidsterreinen in toenemende mate maximaal wordt uitgevoerd. De interne afstemming, de onderlinge kennisuitwisseling en de relaties tussen de verschillende onderdelen van de gemeente zullen hierbij echter wel verbeterd dienen te worden. Gezien de inzet van de gemeente is het bij een gelijkblijvende inzet de verwachting dat de voorwaarden voor regie eveneens in toenemende mate behaald zullen worden op de deelterreinen waar dit nu nog niet het geval is. Kortom, onder de noemer Wmo is er sprake van minimale invoering in Rotterdam, in de praktijk wordt de regie die past bij de Wmo op een aantal deelterreinen eveneens minimaal uitgevoerd (geen ketenregie), op andere deelterreinen wordt de regie conform de Wmo medium uitgevoerd (ketenregie (in wording), verbeteringen echter noodzakelijk) en op enkele deelterreinen wordt de regie in het kader van de Wmo reeds maximaal uitgevoerd (adequate ketenregie met aandacht voor de zwakke punten in regie en ketens).

*Aanbevelingen*

De bevindingen van dit onderzoek ten aanzien van deelgemeenten zijn gebaseerd op de situatie in twee van de dertien deelgemeenten. Wel is regelmatig de situatie in andere deelgemeenten aan de orde gekomen in het onderzoek. Daarbij is de Wmo volop in ontwikkeling in de gemeente Rotterdam en vindt er een cultuuromslag bij de gemeente en actoren plaats om steeds meer conform de basisprincipes van de Wmo te handelen. Het verdient dan ook aanbeveling om over enige tijd de situatie in Rotterdam opnieuw te onderzoeken en mogelijk meer deelgemeenten hierbij te betrekken. Op die manier kan onderzocht worden of de positieve ontwikkeling in Rotterdam ten aanzien van de regie in de Wmo zich doorzet.

Hiernaast is het een aanbeveling dat de aandachtspunten die naar voren kwamen bij de toetsing van de voorwaarden voor regie aan de empirie verbeterd worden door de gemeente. Deze aanbevelingen zijn uitgewerkt in bijlage 3.

## 7. Reflectie

Voordat ik aan het onderzoek begon, was het mijn verwachting dat een grote en hiermee complexe stad als Rotterdam moeite zou hebben van het uitvoeren van de regie zoals dit beoogd wordt door de Wmo. Tijdens het onderzoek kwam ik er bovendien achter Rotterdam relatief weinig activiteiten vertoonde in het kader van de Wmo. Bovendien bleek de afstemming tussen de stad en de deelgemeenten en diensten op punten gebrekkig en bleek er sprake te zijn van een kwetsbare relatie tussen stad en deelgemeenten. 'Minimale invoering, minimale uitvoering' was mijn verwachting ten aanzien van de regie van de gemeente wat betreft de ketensamenwerking die de Wmo als doel heeft.

Tijdens de interviews met de respondenten bleek echter dat de gemeente actief is in het versterken en stimuleren van ketensamenwerking. De gemeente bleek verder volgens de respondenten te beschikken over voldoende kennis van de klanten in de Wmo en de relevante actoren in de Wmo. Uit de analyse van de empirie aan de hand van de voorwaarden voor ketenregie bleek bovendien dat de gemeente op een aantal beleidsterreinen grotendeels voldeed aan deze voorwaarden en zich daarbij inzet om ook op andere deelterreinen in de toekomst aan deze voorwaarden te kunnen voldoen. Er zijn verbeterpunten te noemen ten aanzien van de regie van de gemeente en ten aanzien van de afstemming tussen stad en deelgemeenten en de diensten onderling als belangrijke randvoorwaarde voor regie. Toch zijn de bevindingen van het onderzoek bijzonder positief en overtroffen zij mijn verwachtingen. Wanneer ik het onderzoek opnieuw zou doen, dan zou ik er voor kunnen kiezen om het onderzoek in een kleine gemeente uit te voeren. Kleine gemeenten hebben immers veel minder capaciteiten om de regie conform de Wmo uit te voeren. Het boeiende van het huidige onderzoek is voor mij echter om na te gaan of een grote stad die als regisseur te maken heeft met een relatief zeer complexe structuur, erin slaagt om te voldoen aan de voorwaarden voor ketenregie. Verrassend is het om vervolgens te kunnen concluderen dat de gemeente hier op deelterreinen aan voldoet en dat dit in de toekomst waarschijnlijk ook op andere deelterreinen het geval zal zijn. 'Minimale invoering, maximale uitvoering', het lijkt sterk iets weg te hebben van het Rotterdamse 'geen woorden, maar daden'.

## Literatuuropgave

### Boeken en artikelen

- Aa, A., van der, Beemer, F., Konijn, T., Roost, M., van, Ruigh, H. de, Twist, M. van, *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur; eindrapportage*. Den Haag, 2002.
- Aa, A. van der, en Konijn, T., *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling; Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*, Utrecht, 2001.
- Bekkers, V.J.J.M., Sturingsconcepties in beweging; Achtergronden, kernmerken en posities, In: Prins, P.J., Bekkers, V.J.J.M., Bogaart, A., et.al. red., *Handboek sturing in de sociale sector*, Den Haag, 2002.
- Bovens, M.A.P., Hart, P., 't, Twist, M.J., van, Rosenthal, U., *Openbaar bestuur; Beleid organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 2001.
- Commissie Vrijwilligersbeleid (CIVIQ), *Bent u een goede regisseur? Regie over gemeentelijk vrijwilligersbeleid*. Utrecht, 2003.
- De Nieuwe Unie, *Persbericht 'Eén loket voor welzijn, werk en wonen in Rotterdam-Pendrecht'*. Rotterdam, december, 2006.
- Eggers, W.D., Goldsmith, S., *Government by Network; The New Public Management Imperative*. Deloitte Research and Ash institute at Harvard, 2004.
- Frissen, P.H.A., *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Den Haag, 1989.
- Gemeente Rotterdam, *De Wmo in Rotterdam*. Rotterdam, 2006.
- Gemeente Rotterdam, College B&W, *Brief m.b.t. implementatie Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)*. Rotterdam, 2005.
- Gemeente Rotterdam, *Nieuwsbrief Invoering Wmo*. nr. 1 (juli 2006), nr. 2 (september 2006), nr. 8 (juni 2007), Rotterdam, 2006.
- Gemeente Rotterdam, *Programma Sociaal*, Rotterdam, 2007.
- Goedee, J., Entken, A., *(Ont)keten; Implementeren van werken in ketens*. Den Haag, 2006.
- Gunsteren, van, H.R., *The quest for control; a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, London, 1976.
- Hupe, P.L. en Klaasen, H.L., *De Zichtbare Staat; Over sturingsconcepties en onderhandelen*, In: *Publiek onderhandelen; een vorm van eigentijds besturen*, onder redactie van P.L. Hupe, M.A. Beukenholdt-ter Mors en H.L. Klaasen, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Hupe, P.L. en Klijn, E.H., *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rijswijk, Projectgroep Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid, 1997.
- Kickert, W.J.M. (red.), Aquina, H.J., Korsten, A.F.A., *Planning binnen perken*, Zeist 1985.
- Klijn, E.H. en Twist, van, M., *Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren*. In: *Vaardigheden voor de publieke sector*, onder redactie van A. Edwards en L. Schaap, Bussum, 2000.
- Koffijberg, J.J., *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting; Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*. Delft, 2005.
- Koppenjan, J., Klijn, E.H., *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*, London/New York (Routledge), 2004.

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie; Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, 2003.
- NSI Zuid-Holland, *Quick Scan Wet Maatschappelijke Ondersteuning onder raadsleden*. Leiden, september 2006.
- PowR, *Van welzijn naar sociale kwaliteit*. Rotterdam, 2005.
- Pröpfer, I., Litjens, B., Weststeijn, E., *Lokale regie uit macht of onmacht?; Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Partners & Pröpfer. Vught, 2004.
- Provincie Zuid-Holland, *Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale staten; Startnotitie Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Nr. 5600. Den Haag, september 2005.
- RIGO, *Bijeenkomst gebiedsgerichte aanpak wonen, welzijn en zorg voor gemeenten*. Amsterdam, 2005.
- SGBO en NIZW (in opdracht van Min. VWS en VNG), *Handreiking ketensamenwerking in de Wmo (2); Maatschappelijke ondersteuning in samenhang*. Den Haag, 2006.
- SGBO, *Implementatie Wmo; algemene handreiking (versie 2)*. Den Haag, 2005.
- SGBO, *De Wmo en de gemeentelijke organisatie*. Den Haag, 2005.
- Tweede Kamer, *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning (29538, nr. 1)*. Den Haag, 2003-2004.
- Tympaan Instituut. *Stand van zaken rond de implementatie van de Wmo in Zuid-Holland en de behoefte aan ondersteuning van gemeenten; Enquête onder alle Zuid-Hollandse gemeenten*. Voorburg, 2006.
- VWS en VNG, *Handreiking Ketensamenwerking in de Wmo; Maatschappelijke ondersteuning in samenhang*. Den Haag, 2005.
- VWS, *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag, 2004.
- VWS en VNG, *Handreiking De Wmo en samenwerking tussen gemeenten; wijzigingen en aanvullingen juni 2006*. Den Haag, 2006.
- VWS en VNG, *Nieuwsbrief Invoering Wmo*. nr. 18 en 19, Den Haag, februari en maart 2007.
- VWS, *Voortgangsrapportage Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)*. Den Haag, 2007.
- Wielinga, H.E., *Het assisteren van kennisnetwerken; netwerken, verbindingen, interventiestrategieën. Rapportage onderdelen A en B van het project Kennis over Netwerken*. Den Haag, 2005.

### Interviews

- Bestuursdienst Gemeente Rotterdam, *Interview met H. van Mastrigt (ambtenaar bestuursdienst)*, 15 juni 2007.
- Deelgemeente Feijenoord, *Interview met D. H. Oudshoorn (voorzitter deelgemeentebestuur)*, 14 juni 2007.
- Deelgemeente Noord, *Interview met R. Scalzo (lid deelgemeentebestuur)*, 31 mei 2007.
- GGD, *Interview met H. Blom (projectleider Wmo)*, 23 mei 2007.

## Rotterdamse Regie: minimale invoering, maximale uitvoering?!

- MOVISIE, *Interview met A. van Bergen (senioradviseur)*, 4 juni 2007.
- PJ PARTNERS, *Interview met R. van Gorp (senioradviseur)*, 28 februari 2007.
- Raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie, *Interview met P.D.T. van Houte (voorzitter)*, 22 mei 2007.
- RPCP Rijnmond, *Interview met mevr. C. Hibma (beleidsmedewerker)*, 1 juni 2007.
- SONOR, *Interview met H. Mulder (directeur)*, 30 mei 2007.
- SoZaWe, *Interview met M. van den Hoek (projectleider Wmo)*, 21 mei 2007.
- SPR, *Interview met J. Geraets (senior beleidsadviseur)*, 24 mei 2007.

### Websites

- Divosa, [<http://213.218.70.251/Smartsite.shtml?id=52715>], geraadpleegd op 15 mei 2007.
- VWS en VNG, [[www.invoeringWmo.nl](http://www.invoeringWmo.nl)], geraadpleegd op 11 december 2006, 24 april 2007, 11 juli 2007.

### Afbeelding voorpagina

- Keten-F-Act, [[www.ketennetwerk.nl](http://www.ketennetwerk.nl)], geraadpleegd op 4 augustus 2007.

## Bijlagen

- Bijlage 1 'Basisvragenlijst'
- Bijlage 2 'Lijst respondenten'
- Bijlage 3 'Uitwerking aanbevelingen'



## **Bijlage 1 'Basisvragenlijst'**

### **Algemeen**

1. Kunt u kort weergeven op welke wijze de gemeente haar regierol invult in de Wmo en de rol van SoZaWe in dezen?  
Eventueel: in welke fase bevindt zich de gemeente momenteel qua invoering Wmo?

### **Klanten**

*Klantgroepen zijn: vrijwilligers en mantelzorgers; kinderen/jongeren; wijkbewoners; cliënten maatschappelijke opvang, geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg; verslaafden; mensen met een lichamelijke of psychische beperking*

2. Op welke wijze heeft de gemeente contact met de verschillende klantgroepen in de Wmo en heeft de gemeente voldoende kennis van deze klantgroepen?
  - wie zijn het, hoe groot zijn de groepen, wat is de vraag, betrokkenheid klantgroepen bij keten, is er overleg

### **Aanbieders**

3. Zijn de actoren van de verschillende klantgroepen betrokken in de keten en heeft de gemeente een goed beeld welke actoren er zijn per klantgroep?
  - zijn er blinde vlekken, contacten die nieuw zijn in Wmo, verbeterd kunnen worden?
  - Kennis van capaciteiten, mogelijkheden, belangen en zienswijzen van actoren in keten?
  - Regelmatig contact gemeente met actoren?
  - Is er een overlegstructuur?

### **Ketensamenwerking**

4. Zijn er afspraken over de bijdragen en prestaties van actoren in de keten?
  - hoe wil de gemeente dit gaan doen? (ook met financiers en opdrachtgevers?)
  - Op welke wijze toezicht, terugkoppeling, verantwoording? (Methodiek?)
  - Op welke wijze stimuleert de gemeente samenwerking tussen actoren?
  - samenwerking deelgemeenten - gemeente
  - Worden goede voorbeelden beloond?
  - Hoe laat de gemeente de eigen inzet zien aan actoren en verantwoording afleggen over geheel van keten (resultaten)?

### **Wmo-visie**

5. Op welke wijze functioneert de Wmo-visie in de keten, is er terugkoppeling bijvoorbeeld?
  - interactief tot stand gekomen?
  - Hoe houdt de gemeente toezicht op de uitvoering van de visie en de samenwerking in de keten? Hoe bijsturen wanneer nodig? Gebruikt gemeente hierbij haar macht?
  - ruimte voor nieuwe ontwikkelingen in de keten?
  - Hoe afstemming met actoren buiten de keten (bijv. scholen, justitie, huisartsen)
6. Heeft de gemeente voldoende kennis van sterke en zwakke punten van keten, richting ontwikkeling netwerk, problemen die zich kunnen voordoen als gevolg van tegenstrijdige belangen van actoren?
7. Bestaat er een uitvoeringsplan met activiteiten, tijdsplanning, financiering in de keten? Hoe komt dit er en hoe gaat dit er waarschijnlijk uit zien?
8. Heeft de gemeente voldoende kennis van verloop van de samenwerking en prestaties van actoren in de keten?
9. Heeft de gemeente ondersteuning nodig wat betreft de kennis van actoren, aanbieders, financiers, klantengroepen, resultaten van keten etc.? Zo ja, op welke wijze?
  - is er al ondersteuning?

## Meerkeuzevragen

1. a. Bestaat er volgens u contact met de verschillende klanten in de Wmo door de gemeente Rotterdam?

- Ja, namelijk met
  - vrijwilligers
  - mantelzorgers
  - kinderen – jongeren
  - wijkbewoners
  - cliënten maatschappelijke opvang
  - cliënten geestelijke gezondheidszorg
  - cliënten met een verslavingsprobleem
  - mensen met een lichamelijke of psychische beperking
- Nee

- b. Zo ja, op welke wijze?

---

---

---

- c. Hoe regelmatig zijn deze contacten?

- Elke week
- Elke maand
- Elk kwartaal
- Een keer per jaar
- Anders, namelijk: \_\_\_\_\_

---

2. Wordt de kennis van relevante actoren per klantgroep volgens u regelmatig geactualiseerd door de gemeente Rotterdam?

- Ja, toelichting: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Nee, toelichting: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- Gedeeltelijk, toelichting: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. Heeft de gemeente Rotterdam naar uw mening kennis van bestaande beleidsinitiatieven op het gebied van de Wmo?

- Ja, dit heeft de gemeente goed in beeld
- Ja, dit heeft de gemeente redelijk in beeld
- Nee, dit heeft de gemeente niet voldoende in beeld, maar dit zal in de toekomst verbeteren
- Nee, dit heeft de gemeente niet voldoende in beeld en dit zal voorlopig zo blijven

4. Is de gemeente gericht op de aansturing van voorzieningen en diensten, in het kader van de Wmo, waar de gemeente niet direct zeggenschap over heeft (zoals scholen, huisartsen, AWBZ-aanbieders, strafrechtketen)?
- Ja, namelijk m.b.t. de volgende voorzieningen/diensten: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  - Nee, maar de gemeente zou dit wel willen
  - Nee, de gemeente vindt dit niet relevant in het kader van de Wmo
5. Is er volgens u een visie ten aanzien van de verschillende klantgroepen in de Wmo bij de gemeente Rotterdam?
- Ja
  - Nee, maar de gemeente zal dit gaan ontwikkelen
  - Nee, de gemeente geeft de voorkeur aan een algemene visie
6. Zijn er door de gemeente voorzieningen getroffen op het gebied van automatisering en gegevensuitwisseling tussen actoren in de keten?
- Ja, namelijk
    - een informatie-uitwisselingsysteem
    - verslaglegging van beleidsdocumenten en vergaderingen
    - vastleggen van afspraken tussen actoren
    - fysieke voorzieningen zoals overlegruimte
    - anders, namelijk \_\_\_\_\_
  - Nee, maar de gemeente zal wel voorzieningen gaan treffen, namelijk \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  - Nee, en de gemeente zal dit ook niet gaan doen
7. Wordt de gemeente reeds ondersteund op het gebied van kennisverwerving en kennisuitwisseling in de Wmo?
- Ja, namelijk:  
door \_\_\_\_\_  
met betrekking tot \_\_\_\_\_
  - Nee, maar dit zou wel nodig zijn op de volgende punten: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  - Nee, dit is niet noodzakelijk
8. Verwerft de gemeente naar uw mening actief kennis op het gebied van de Wmo?
- Ja, door
    - evaluatie
    - terugkoppeling op de gegevens van een bepaalde situatie en hieruit lessen trekken
    - verklaring van het verloop van de situatie en het doen van voorspellingen op grond hiervan
    - het werken in multidisciplinaire teams
    - kennisuitwisseling met actoren in de keten
    - het stimuleren van de interne communicatie binnen de gemeente
    - verslaglegging van beleidsdocumenten en vergaderingen
    - anders, namelijk \_\_\_\_\_
  - Nee, maar de gemeente is dit wel van plan, namelijk op deze wijze \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- Nee, maar de gemeente zou er goed aan doen dit wel te gaan doen
- Nee, dit is niet noodzakelijk

9. Zijn er volgens u bij de gemeente voorzieningen getroffen voor de interne communicatie op het gebied van de Wmo?

- Ja, namelijk:
  - overleggen
  - voortgangrapportages
  - informatiearchitectuur
  - anders, namelijk \_\_\_\_\_

Hoe functioneert dit?

- goed
- redelijk
- onvoldoende

- Nee, maar de gemeente is dit wel van plan, namelijk op deze wijze \_\_\_\_\_
- 

- Nee, maar de gemeente zou er goed aan doen die wel te gaan treffen
- Nee, dit is niet noodzakelijk

10. Heeft de gemeente Rotterdam volgens u voorzieningen getroffen voor de externe communicatie met actoren in de keten?

- Ja, namelijk:
  - overleggen
  - voortgangrapportages
  - informatiearchitectuur
  - anders, namelijk \_\_\_\_\_

Hoe functioneert dit?

- goed
- redelijk
- onvoldoende

- Nee, maar de gemeente is dit wel van plan, namelijk op deze wijze \_\_\_\_\_
- 

- Nee, maar de gemeente zou er goed aan doen die wel te gaan treffen, want \_\_\_\_\_
- 

- Nee, dit is niet noodzakelijk, want \_\_\_\_\_
-

## **Bijlage 2 'Lijst respondenten'**

De interviews in dit onderzoek zijn gehouden met:

- Bestuursdienst Gemeente Rotterdam, (man)
- Deelgemeente Feijenoord, (vrouw)
- Deelgemeente Noord, (man)
- GGD, (man)
- MOVISIE (vrouw)
- PJ PARTNERS (man)
- Raadscommissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie (vrouw)
- RPCP Rijnmond (vrouw)
- SONOR, (man)
- SoZaWe, (vrouw)
- SPR (man)

## **Bijlage 3 'Uitwerking aanbevelingen'**

### **Voorwaarde 1: 'Ken de klanten'**

Er zijn een aantal aanbevelingen ten aanzien van deze voorwaarde voor regie die voortkomt uit de operationalisering. Dit naar aanleiding van de analyse van de empirie. Zo zou er in de subsidierelaties van de gemeente met actoren meer ruimte dienen te zijn voor het vraaggericht werken door actoren. Zodoende kan er meer (direct) ingespeeld worden op de vraag van de klantgroepen en zal er minder aanbodgericht gewerkt worden door actoren. Verder zouden diensten niet teveel af dienen te gaan op enerzijds de statistische cijfers die extrapolaties zijn van landelijke gegevens en bestaande kennis van doelgroepen bij diensten. Zij dienen een actieve rol te hebben in het verwerven van kennis die specifiek is voor Rotterdam en actie te ondernemen wanneer er op bepaalde terreinen relatief een grote doelgroep in Rotterdam bestaat. Verder kan de kennis beter afgestemd worden tussen de onderdelen van de gemeente en dient ervoor gewaakt te worden dat belangen van cliënten tegen elkaar uitgespeeld worden. Dit laatste als gevolg van het ontbreken van één Wmo-adviesraad, waarin de cliënten en hun vertegenwoordigers met één mond kunnen spreken.

### **Voorwaarde 2: 'Ken de aanbieders en potentiële ketenpartners'**

Aanbevelingen naar aanleiding van de analyse van de empirie ten aanzien van deze voorwaarde voor regie zijn de volgende. Deelgemeenten zouden meer aandacht kunnen hebben voor nieuwe actoren, nieuwe beleidsinitiatieven én de durf dienen te hebben om zodoende variëteit aan te brengen in de (subsidie)relaties die zij hebben met actoren. Deelgemeenten dienen er verder op alert te zijn dat zij niet teveel alleen gericht zijn op de resultaten van actoren, maar eveneens de effecten van de activiteiten van actoren ten aanzien van het gebied in beeld hebben en houden. Hiernaast kan de gemeente (nog) actiever kunnen participeren ten aanzien van beleidsinitiatieven van actoren.

### **Voorwaarde 3: 'Activeren en bijeenbrengen van actoren'**

Uit de empirie en de analyse komen de volgende aanbevelingen voor de gemeente ten aanzien van deze voorwaarde voor de regie naar voren. Deelgemeenten zouden meer keuzes moeten durven maken ten aanzien van de gesubsidieerde activiteiten van actoren en enkel investeren in succesvolle samenwerkingsvormen. Verder zal ketensamenwerking tussen actoren, met name in de backoffice van het 1-loket, zich nog in veel deelgemeenten verder dienen te ontwikkelen. Er is een cultuuromslag noodzakelijk bij actoren om niet alleen te kijken naar de eigen verantwoordelijkheid, maar oog te hebben voor het gezamenlijk resultaat van ketensamenwerking. Deelgemeenten zullen moeten zoeken naar manieren om deze cultuuromslag, naast de bestaande subsidieafspraken, te bevorderen.

### **Voorwaarde 4: 'Ontwikkelen van een visie op maatschappelijke ondersteuning'**

Voortvloeiend uit de empirie en de analyse zijn er een aantal aanbevelingen te formuleren ten aanzien van deze voorwaarde voor regie uit de operationalisering. Zo zouden deelgemeenten meer ruimte kunnen bieden aan nieuwe ontwikkelingen door (slechts) een basis van vaste activiteiten in de deelgemeente te behouden die bijdraagt aan het oplossen van de vraagstukken in de deelgemeenten.

Hiernaast kunnen nieuwe ontwikkelingen de ruimte krijgen. Dit alles vraagt keuzes van deelgemeenten.

Verder blijkt op het uitvoerende niveau het denken in ketens, als één van de uitgangspunten van de Wmo, veel meer leidend dan op het beleidsmatige en middenmanagement niveau. De relatie tussen welzijn en zorg kan nog veel meer en adequater gelegd worden op deze laatste twee niveaus. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten die deze bewustwording bevorderen op beide niveaus.

In subsidierelaties kan de ketensamenwerking nog meer afgedwongen worden door een meer zakelijke relatie tussen deelgemeenten en actoren én het daadwerkelijk verbinden van gevolgen aan wanprestaties van actoren. Zodoende kan gezorgd worden dat actoren bijdragen aan de gemeentelijke kaders.

Verder dient de afstemming tussen stad en deelgemeenten verbeterd te worden. Deelgemeenten zullen in hun beleid meer invulling moeten geven aan het collegeprogramma. Daarnaast zullen de middelen van deelgemeenten, stad en diensten op elkaar afgestemd moeten zijn. Teveel denken deelgemeenten, stad en diensten het zelf te weten en te weinig zitten deze partijen op één lijn en wordt hierna gehandeld. De relatie tussen stad en deelgemeenten zal optimaal zijn wanneer er sprake is van een win-win situatie tussen deelgemeenten en stad om zich te committeren aan het gemeenschappelijk beleid, deelgemeenten de regie hebben over de uitvoering, de diensten dit ondersteunen en kaders stellen. Het college kan hiertoe nog stevigere afspraken maken met deelgemeenten over het beleid en hiertoe ook financiering beschikbaar stellen. De dienstbare houding van diensten zal verbeterd moeten worden. Deze omslag vraagt in de praktijk veel tijd bij de diensten.

#### **Voorwaarde 5: 'Maak een uitvoeringsplan'**

Een aantal aanbevelingen komen voort uit de empirie en de analyse ten aanzien van deze voorwaarde voor regie. Zo dient de gemeente alert te zijn dat goede voorbeelden in wijken niet tegengewerkt worden door stedelijke projecten. Verder komt opnieuw naar voren dat deelgemeenten meer keuzes dienen te maken in de financiering van actoren, zodat succesvolle ketensamenwerking bevordert wordt en actoren die dit belemmeren, bijgestuurd worden of de relatie met deze actoren beëindigd wordt. Bovendien zouden deelgemeenten meer moeten sturen op ketensamenwerking en hiertoe afspraken maken die los staan van subsidierelaties. Zodoende kan er vraaggericht gewerkt worden door actoren en ontstaat er verantwoordelijkheid voor het gezamenlijk resultaat bij actoren. Verder zou de stad haar woorden ten aanzien van taken van deelgemeenten op sommige gebieden meer kunnen ondersteunen met financiële middelen. Deelgemeenten zouden meer verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het totstandkomen en aansturen van ketensamenwerking. Aangezien de gemeente de opdrachtgever en financier is van het 1-loket is het van belang dat de deelgemeenten de invulling van het 1-loket blijven bepalen. Het is hierom van groot belang dat er goede afspraken gemaakt worden met de actoren in de backoffice van het loket door de

deelgemeenten en dat de deelgemeente hier toezicht op houdt. De deelgemeenten dienen alert te zijn op valkuilen bij de sturing van ketens, namelijk dat de deelgemeente teveel op het resultaat van actoren stuurt, de activiteiten van actoren vooraf volledig vastgelegd en actoren activiteiten oplegt die zij zelf van belang acht zonder de vraag van burgers leidend te laten zijn. Ketensamenwerking en vraaggericht werken worden hierdoor belemmerd. Hiernaast zouden de deelgemeenten de professionals in de uitvoering beter kunnen faciliteren en belonen.

#### **Voorwaarde 6: 'Schep randvoorwaarden voor ketensamenwerking'**

De aanbevelingen ten aanzien van deze voorwaarde voor regie zijn de volgende. De afstemming tussen deelgemeenten ten aanzien van de interpretatie van de subsidieverordening zal verbeterd moeten worden. Ook zullen er randvoorwaarden getroffen moeten worden ten aanzien van nieuwe ketensamenwerkingsvormen.

#### **Kennisverwerving**

De aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek ten aanzien van kennisverwerving zijn de volgende. In Rotterdam worden zeer regelmatig onderzoeken uitgevoerd. De tijd die het doen van onderzoek met zich meebrengt, zou ook benut kunnen worden om de aanwezige kennis in de gemeente af te stemmen, hetgeen dikwijls hetzelfde resultaat oplevert als de uitkomsten van een onderzoek. Bovendien kan er dan samengewerkt worden door de verschillende onderdelen, hetgeen een positief effect zal hebben voor de sturing van de gemeente. De overleggen die er zijn op ambtelijk en bestuurlijk niveau, kunnen bovendien efficiënter worden ingevuld.

#### **Kennisuitwisseling**

De kennisuitwisseling tussen de onderdelen van de gemeente zal beter afgestemd dienen te worden. Ook zal er een slag in dit opzicht gemaakt dienen te worden ten aanzien van de nog te ontwikkelen ketens. Dit zijn de aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek ten aanzien van kennisuitwisseling.

#### **Samenvattend**

De onderstaande aanbevelingen zijn met name relevant voor de gemeente Rotterdam ter verbetering van haar regie in de Wmo:

- Stimuleer en schep structuren voor de cliëntenparticipatie in deelgemeenten;
- Betrek onder meer mantelzorgers en verstandelijk gehandicapten bij het beleid en ken deze groepen;
- Heb als deelgemeente aandacht voor niet-traditionele actoren en geef deze actoren een kans wanneer de traditionele actoren onder de maat presteren. Durf de subsidierelatie, bij geen verbetering in de prestaties, te beëindigen met traditionele actoren en in zee te gaan met niet-traditionele actoren;
- Heb niet alleen oog voor de resultaten van actoren, maar ook voor de effecten van deze resultaten voor het gebied bij de verantwoording van de prestaties van actoren;



- Geef aandacht aan nieuwe beleidsinitiatieven en speel hierop in wanneer dit past bij de principes van de Wmo;
- Versterk de bestaande ketensamenwerking en stimuleer nieuwe vormen van ketensamenwerking. Zoek manieren om actoren gezamenlijk verantwoordelijk voor het resultaat van de keten te laten zijn, onder meer door het gezamenlijke resultaat te financieren;
- Kijk kritisch naar de gemeentelijke structuren van kennisuitwisseling en de effectiviteit hiervan en verbeter de structuur en effectiviteit hiervan op de punten waar dit nodig is;
- Benut de kennis die de gemeente reeds bezit. Stem de kennis van de doelgroepen in de Wmo, actoren, beleidsinitiatieven, samenwerkingsvormen et cetera beter af tussen de verschillende onderdelen van de gemeente;
- Beoordeel of de huidige pogingen om de relatie tussen stad en deelgemeenten, de afstemming tussen de diensten onderling en de relatie tussen de diensten en deelgemeenten te verbeteren voldoen of dat externe ondersteuning nodig is.