

# **Stip Westland loketten**

Hoe kan de gemeente de regie pakken?

**Een case study naar de gemeentelijke regierol met betrekking  
tot de Stip Westland loketten**

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde

Wateringen, augustus 2007

Auteur: Rikkert Suijkerland, 283069  
Begeleiders: Dr. A.R. Edwards  
Drs. E.P. Rutgers



# Stip Westland loketten

Hoe kan de gemeente Westland de regie pakken?





## Voorwoord

Het rapport dat op dit moment voor u ligt, is het resultaat van een maandenlang onderzoek ter afronding van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Nadat ik vorig jaar mijn bachelordiploma heb bepaald, ben ik in september 2006 begonnen aan de master Publiek Management. Het doel van het volgen van deze master was me nog verder te verdiepen in de wereld van het openbaar bestuur.

Het onderwerp van deze scriptie komt voort uit mijn bachelorscriptie van vorig jaar. Toen ben ik namelijk voor het eerst in contact gekomen met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze wetgeving betekende een grote verandering voor het bestaande stelsel van wonen, zorg en welzijn. Een speciale rol was hierbij weggelegd voor de lokale overheid. Nadat ik me had ingelezen in deze wet kwam ik tot de conclusie dat gemeenten in samenwerking met andere partijen de uitvoering moesten gaan verzorgen. Regievoering speelt hierbij een cruciale rol. Het resultaat van het combineren van de Wmo en regievoering is het rapport: 'Stip Westland loketten; Hoe kan de gemeente de regie pakken?'

Om het onderzoek goed uit te kunnen voeren heb ik gedurende vier maanden stage gelopen bij de gemeente Westland, afdeling Publiekszaken, team Bedrijfsbureau. Vier maanden lang mocht ik gebruik maken van de voorzieningen van de gemeente, kon ik eenvoudig aan informatie komen en was ik makkelijk in staat de juiste contacten te leggen. Bij deze wil ik dus ook de gemeente Westland en in het bijzonder dhr. R. Schalkwijk en mevr. S. Zeeman bedanken voor het bieden van deze mogelijkheid. Daarnaast hebben de directe collega's de maanden bij de gemeente ook erg plezierig gemaakt.

Naast de gemeente wil ik ook alle personen die een bijdrage aan dit onderzoek hebben gehad bedanken. In de eerste plaats mijn begeleider dr. A.R. Edwards van de opleiding Bestuurskunde. Vele malen heb ik nuttig commentaar gehad op datgene waar ik mee bezig was. Vooral bij het opzetten van mijn onderzoek heb ik de tips en suggesties goed kunnen gebruiken. Ook drs. E.P. Rutgers ben ik dank verschuldigd. Zowel bij het komen tot een onderwerp als bij de afronding van mijn onderzoek heb ik op zijn hulp kunnen rekenen.

Daarnaast wil ik nog alle personen bedanken welke ik heb mogen interviewen. Allen namen ruimschoots de tijd om mijn vragen openhartig te beantwoorden en ook naderhand mocht ik nog eventuele vragen stellen. Tot slot bedank ik nog een aantal medestudenten. Gedurende de maanden van het onderzoek hebben Jim, Arthur, Stephan en Rob me voorzien van tips en aanmoedigingen. Dit contact heeft zeker een positieve invloed gehad.

Rikkert Suijkerland

Wateringen, augustus 2007



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>8</b>
---------------------	----------

## **Deel 1: Introductie van het onderzoek**

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>14</b>
1.1 Inleiding	14
1.2 Aanleiding	14
1.3 Probleemverkenning	14
1.3.1 Probleemanalyse	14
1.3.2 Probleemstelling	15
1.4 Relevantie van het onderzoek	16
1.4.1 Bestuurskundige relevantie	16
1.4.2 Maatschappelijke relevantie	17
1.4.3 Relevantie voor de gemeente Westland	17
1.4.4 Persoonlijke motivatie	17
1.5 Opbouw van het rapport	17

<b>Hoofdstuk 2 Theoretisch perspectief</b>	<b>20</b>
2.1 Inleiding	20
2.2 De opkomst van nieuwe sturingsmethoden	20
2.3 Regie: wat is het eigenlijk?	22
2.4 Voorwaarde voor goede gemeentelijke regievoering	23
2.4.1 Verhouding tussen gemeentebestuur en mede overheden	23
2.4.2 Verhouding tussen gemeentebestuur en plaatselijke samenleving	23
2.4.3 Verhoudingen binnen het gemeentebestuur	24
2.5 Verschillende operationaliseringen	24
2.5.1 Het vijf S-en model	24
2.5.2 Het model van Berenschot	25
2.5.3 Het VWZ-perspectief	26
2.5.4 Typen regisseurs	27
2.5.5 Het theoretisch model	28
2.6 Conceptualisering	28

<b>Hoofdstuk 3 Methodologische verantwoording</b>	<b>32</b>
3.1 Inleiding	32
3.2 Onderzoekstype	32
3.3 Onderzoeksmethode	32
3.4 Onderzoekstechnieken	33
3.5 Casusselectie	34
3.6 Operationalisatie	35
3.7 Het onderzoeksmodel	37

## **Deel 2: Praktijkbevindingen**

<b>Hoofdstuk 4 Wet maatschappelijke ondersteuning</b>	<b>42</b>
4.1 Inleiding	42
4.2 De inhoud van de Wet maatschappelijke ondersteuning	42
4.3 Wet maatschappelijke ondersteuning in het Westland	44
4.3.1 Visie	44
4.3.2 Richten op nieuwe taken	44
4.3.3 Communicatie	45
4.3.4 Tot slot	46

<b>Hoofdstuk 5 Stip Westland loketten</b>	<b>48</b>
5.1 Inleiding	48
5.2 Stip Westland: een blik in de documenten	48
5.2.1 De visie achter van het loket	48
5.2.2 De inrichting van het loket	49
5.3 De perceptie van de samenwerking door de betrokken partijen	50
5.3.1 De totstandkoming van de samenwerking	50
5.3.2 Het verloop van de samenwerking	51
5.3.3 De rol van de gemeente	52
5.3.4 De ontstane problemen en hun oorzaken	54
5.3.5 Hoe nu verder?	55

### **Deel 3: Analyse, conclusies en aanbevelingen**

<b>Hoofdstuk 6 Stip Westland loketten geanalyseerd</b>	<b>58</b>
6.1 Inleiding	58
6.2 De loketten geanalyseerd aan de hand van het model van Berenschot	58
6.2.1 Analyse op bestuurlijk niveau	58
6.2.2 Analyse op uitvoerend niveau	59
6.3 De loketten geanalyseerd aan de hand van het VWZ-perspectief	60
6.3.1 Het vertrouwen geanalyseerd	60
6.3.2 De wederkerigheid geanalyseerd	60
6.3.3 De zingeving geanalyseerd	61
6.4 De loketten geanalyseerd aan de hand van het vijf S-en model	61
6.4.1 Analyse van het uitgangspunt stimuleren	62
6.4.2 Analyse van het uitgangspunt situeren	62
6.4.3 Analyse van het uitgangspunt steun creëren	62
6.4.4 Analyse van het uitgangspunt structureren	63
6.4.5 Analyse van het uitgangspunt sturen	63
6.5 Afsluitend	64
6.5.1 Algemeen	64
6.5.2 Terugblik op de analyse	64

<b>Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>66</b>
7.1 Inleiding	66
7.2 Beantwoording deelvragen	66
7.2.1 Wet maatschappelijke ondersteuning	66
7.2.2 Het verloop van de samenwerking	67
7.2.3 Een theoretische kijk op regievoering	67
7.2.4 De Stip Westland loketten nader bekeken	68
7.2.5 Afrondend	70
7.3 Beantwoording hoofdvraag	71
7.3.1 Invulling van de regierol tot op heden	71
7.3.2 Aanbevelingen regierol met betrekking tot de Stip Westland loketten	72
7.3.3 Algemene aanbevelingen	74
7.3.4 Ter afsluiting	75

<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>76</b>
------------------------------	-----------

<b>Bijlagen</b>	<b>78</b>
1 Lijst met afkortingen	79
2 Lijst met figuren en tabellen	80
3 Interviewhandleiding	81
4 Lijst met geïnterviewde personen	83
5 Productenboek Stip Westland: Loket voor wonen, zorg en welzijn	84
6 Aanvraagformulier Wet maatschappelijke ondersteuning	86
7 Procesmodel Wmo enkelvoudige hulp bij huishouden	104



## Samenvatting

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Het uitgangspunt achter deze wetgeving is dat iedereen - oud en jong, gehandicapt en niet-gehandicapt, autochtoon en allochtoon, met en zonder problemen – volwaardig moet kunnen meedoen in de samenleving. In tegenstelling tot voorheen ligt de verantwoordelijkheid voor het eventueel aanreiken van een helpende hand sinds 1 januari bij de gemeenten in plaats van bij de centrale overheid. Het kabinet Balkenende II heeft deze verandering doorgevoerd, omdat ze van mening is dat de lokale overheid beter in staat is in te spelen op lokale omstandigheden. Voorheen werd er vanuit de centrale overheid teveel in detail voorgeschreven hoe het een en ander geregeld moest worden. Met de Wmo worden de algemene spelregels door de Rijksoverheid opgesteld en hebben gemeenten de vrijheid verdere invulling te geven aan het beleid. Centraal binnen de Wmo staat de decentralisatie van bevoegdheden.

De Wmo is een veelomvattende wet. Om hierin enige structuur aan te brengen zijn er negen prestatievelden geformuleerd. Deze velden zijn gebieden van maatschappelijke ondersteuning waarop concrete prestaties van gemeenten verwacht worden en waarop burgers het lokale bestuur kunnen aanspreken. Het gaat om de volgende negen velden:

1. Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen 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 aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;
7. Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang;
8. Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
9. Het bevorderen van verslavingsbeleid.

Met de komst van de Wmo is naast de decentralisatie van bevoegdheden naar de lokale overheid het ook erg belangrijk geworden dat gemeenten in samenwerking met private partijen uitvoering geven aan de wet. Gemeenten moeten niet alles zelf willen doen, maar juist andere partijen de uitvoering laten verzorgen en zelf de regie in handen houden. Dit klinkt eenvoudig maar in de praktijk blijkt gemeentelijke regievoering in veel gevallen erg moeizaam te verlopen.

Regie is binnen de wereld van het openbaar bestuur nog een relatief nieuw begrip. Door de veranderende samenleving ontstond de vraag naar nieuwe methoden van overheidssturing. De overheid kan tegenwoordig niet meer alles zelf bepalen, maar is afhankelijk van andere organisaties. Regievoering is één van de methoden om hiermee om te gaan.

Zoals gezegd verloopt regievoering vaak erg moeizaam. Dit komt vooral voort uit onwetendheid over wat regie nu precies is. Er bestaan veel verschillende definities, waardoor het onduidelijk blijft hoe regie nu precies gevoerd moet worden.

Het doel van dit onderzoek is geweest om het verloop van de samenwerking omtrent de Stip Westland loketten te verduidelijken en de daarbij behorende de regierol van de gemeente Westland. Deze zorgloketten zijn voortgekomen uit de Wmo. Op basis van deze analyse ben ik tot een aantal aanbevelingen gekomen aan de hand waarvan de gemeente beter regie kan voeren.

Voordat ik tot deze aanbevelingen kon komen heb ik me eerst verdiept in de theorie rondom het begrip regievoering. Uit alle beschikbare theorie heb ik een keuze gemaakt voor drie theorieën. Op basis van deze theorieën ben ik tot een model gekomen aan de hand waarvan ik een analyse van de situatie rondom de Stip Westland loketten heb gemaakt.

In de eerste plaats heb ik het model van Berenschot gebruikt waarin ingegaan wordt op een aantal niveaus van regievoering. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie niveaus: bestuurlijk, instelling en uitvoerend. Om uiteindelijk tot goede regievoering te komen is het noodzakelijk om goed regie te voeren op alle drie de niveaus.

Naast deze verschillende niveaus moet er bij goede regievoering ook aandacht zijn voor de sociale aspecten. Het VWZ-perspectief van Rutgers gaat hier op in. Dit perspectief bestaat uit drie componenten: vertrouwen, wederkerigheid en zingeving. Door aandacht te hebben voor deze drie aspecten zal samenwerking makkelijker tot stand komen en zullen de onderlinge relaties onderhouden kunnen worden.

Tot slot heb ik het vijf S-en model van Hupe en Klijn gebruikt. Dit model geeft een vijftal uitgangspunten waaraan voldoen moet worden om tot goede regievoering te komen. Hierbij gaat het om de volgende uitgangspunten: stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen. Door een goede invulling van al deze punten komt goede regievoering een stuk dichterbij.

Het combineren van deze drie theorieën heeft uiteindelijk in een onderzoeksmodel geresulteerd aan de hand waarvan ik mijn onderzoek heb vormgegeven. Om tot dit model te komen heb ik een aantal keuzes gemaakt. In het model zijn de, voor deze casus, meest relevante delen van de theorieën opgenomen. De relatie tussen de drie gekozen theorieën is dat ze allemaal een ander deel van het geheel bevatten en dat ik dus door het maken van de combinatie het totaalplaatje kon onderzoeken.

Tabel 0.1: Onderzoeksmodel Stip Westland loketten

<b>Onderzoeksmodel Stip Westland loketten</b>		
<b><i>Niveaus van regievoering</i></b>	<b><i>VWZ- perspectief</i></b>	<b><i>vijf S-en model</i></b>
<p><i>Bestuurlijk niveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- binden aan gezamenlijke ambitie</li> <li>- afspraken maken en vastleggen</li> <li>- tijdig overstappen naar implementatie</li> </ul>	<p>→ <i>Vertrouwen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rationeel               <ul style="list-style-type: none"> <li>• reputatie</li> <li>• expertise</li> <li>• ervaring</li> </ul> </li> <li>- persoonlijk               <ul style="list-style-type: none"> <li>• attitude</li> <li>• altruïsme</li> <li>• affectie</li> </ul> </li> </ul> <p>→ <i>Wederkerigheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- actieve               <ul style="list-style-type: none"> <li>• interactie</li> <li>• reactie</li> </ul> </li> <li>- open               <ul style="list-style-type: none"> <li>• kwetsbaarheid</li> <li>• ruimte bieden</li> <li>• transparantie</li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Stimuleren</i>: initiatief nemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- politieke aandacht</li> <li>- actieve opstelling regisseur</li> </ul> <p><i>Situeren</i>: kennis van het netwerk:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kennis van sterke / zwakke punten netwerk</li> <li>- werken vanuit bestaande situatie</li> </ul> <p><i>Steun creëren</i>: organiseren participatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- draagvlak onder relevante actoren</li> <li>- samen doel bepalen</li> </ul> <p><i>Structureren</i>: voorwaarden voor netwerkvorming:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- onderhouden van relaties</li> <li>- organisatorische ondersteuning bieden</li> <li>- afspraken rondom conflicten maken</li> <li>- afspraken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria</li> </ul>
<p><i>Uitvoerend niveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- verantwoordelijkheid</li> <li>- proces vormgeven</li> <li>- zorgen dat het werkt</li> </ul>	<p>→ <i>Zingeving</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gedeelde               <ul style="list-style-type: none"> <li>• consensus</li> <li>• waarde(n)vol</li> </ul> </li> <li>- 'onderweg'               <ul style="list-style-type: none"> <li>• al makende</li> <li>• identificatie</li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Sturen</i>: richting wijzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- actoren selectief inschakelen</li> <li>- goed voorbeeld benadrukken zodat het vervolg krijgt</li> <li>- terugkoppeling en verantwoording</li> </ul>

Zoals gezegd was het uiteindelijke doel van dit onderzoek om tot een aantal aanbevelingen te komen waardoor de gemeente Westland een betere invulling aan de regierol rondom de Stip Westland loketten zou kunnen geven.

De Stip Westland loketten zijn namelijk het resultaat van een samenwerkingsverband tussen de gemeente Westland, de Stichting Welzijn Westland (SWW) en de woningcorporaties Arcade Wonen, Vestia Westland en Wateringen. Het doel van dit samenwerkingsverband was een voorziening te creëren waar burgers terecht kunnen met alle vragen op het gebied van wonen, zorg en welzijn.

Aan de hand van het onderzoek ben ik tot de conclusie gekomen dat de start van de samenwerking er veel belovend uit zag. Partijen hadden een gedeelde opvatting over wat er met de loketten bereikt moest worden en de overtuiging bestond ook dat de juiste partijen betrokken waren. Helaas bleek de situatie in de praktijk er al snel minder goed voor te staan. Partijen hadden sterk uiteenlopende ideeën over de daadwerkelijke invulling van de loketten en hierover ontstond geen overeenstemming. Deze problemen deden zich hoofdzakelijk voor op bestuurlijk niveau en kwamen voort uit het ontbreken van duidelijke afspraken, een gebrek aan onderling vertrouwen en de grote tijdsdruk. Uiteindelijk heeft dit alles er voor gezorgd dat er in november 2006 een patstelling is ontstaan. Ondanks de problemen op bestuurlijk niveau ging het werk op uitvoerend niveau in veel gevallen gewoon door. De medewerkers van de verschillende organisaties stelden zich op dit niveau coöperatief op en problemen werden veelal direct opgelost. Toch is ook op dit niveau de samenwerking moeizamer verlopen dan gewenst. De reden hiervoor is dat er heel veel onduidelijkheid vanaf bestuurlijk niveau kwam.

De gemeente Westland vervulde in dit proces een dubbele rol. De gemeente was zowel één van de vijf partijen als de partij welke de regie over het totale proces wilde voeren. Dit bleek in de praktijk een heel lastige combinatie. Voor de overige partijen was de gemeente vooral één van de deelnemers in plaats van de regisserende partij. Daarnaast was de gemeente, net als de andere partijen, niet goed op de hoogte van wat zich precies afspeelt in het loket. Tot slot is in de praktijk ook gebleken dat de gemeente Westland weinig ervaring had met het voeren van regie. Dit heeft er ook voor gezorgd dat de regierol niet goed is ingevuld.

Op basis van bovenstaande conclusies ben ik uiteindelijk gekomen tot het laatste deel van dit onderzoek. Dit was namelijk het doen van aanbevelingen aan de gemeente Westland over hoe de regierol in de toekomst beter in gevuld kan worden. Deze aanbevelingen heb ik in eerste instantie toegespitst op de Stip Westland loketten. Daarnaast heb ik ook meer algemene aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot gemeentelijke regievoering.

Met het oog op de Stip Westland loketten ben ik tot de volgende aanbevelingen gekomen. De aanbevelingen staan weergegeven in een volgorde, waarbij de eerste aanbeveling, in dit geval, het meest belangrijk is.

- *Investeer in het onderlinge vertrouwen*  
Het is van essentieel belang dat er onderling vertrouwen tussen de betrokken partijen is. Hiermee staat of valt het samenwerkingsverband voor een groot gedeelte. Met vertrouwen wordt niet alleen het rationele vertrouwen, op basis van reputatie en ervaring, maar ook het persoonlijke vertrouwen bedoeld.
- *Maak duidelijke afspraken en leg deze vast*  
Er zijn onvoldoende afspraken gemaakt en vastgelegd. Hierdoor is er veel onduidelijkheid en verwarring tussen de verschillende partijen ontstaan. Het wel maken van goede en duidelijke afspraken zal een 'point of no return' voor de deelnemers creëren.
- *Profileer je duidelijk als regisseur*  
De gemeente is in het proces rondom de loketten teveel als één van de vijf partijen gezien in plaats van als regisseur. Dit heeft de rol van de gemeente een stuk moeilijker gemaakt. Een duidelijke scheiding zal de rol van de regisseur ten goede komen.
- *Investeer als regisseur in het samenwerkingsverband*  
De regisserende partij moet tijd en moeite in het netwerk steken, zodat ze goed op de hoogte is wat zich precies afspeelt in het netwerk. Dit ontbrak bij de Stip Westland loketten. Daarnaast kan deze houding van de regisserende partij ook een positieve invloed hebben op de andere betrokkenen.

- *Stuur op resultaat, niet zozeer op inhoud*  
De gemeente moet, als regisserende partij, de kaders en doelen bepalen, maar de verdere invulling zoveel mogelijk over laten aan anderen. Tot nu toe is de gemeente teveel inhoudelijk bezig geweest, dit heeft de regierol negatief beïnvloed.
- *Trek conflicten weg van het geheel*  
Op het moment dat er een conflict tussen twee partijen ontstond, waren de andere partijen hiervan getuige. Het is aan te raden een conflict weg te trekken uit het geheel, zodat het hier geen negatieve invloed op heeft.

Wanneer de gemeente Westland bovenstaande aanbevelingen ter harte neemt denk ik dat de gemeente in staat moet zijn om de regierol met betrekking tot de Stip Westland loketten goed in te vullen. De rol van de gemeente Westland zal dan veranderen van een faciliterende regisseur naar een visionaire regisseur. Naar de verschillende typen regisseurs van Partners + Pröpper verandert de gemeente dan in een regisseur met visie, maar bij de uitvoering hiervan is ze wel afhankelijk van andere.

Tot slot heb ik nog een vijftal algemene aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn bij elke vorm van gemeentelijke regievoering van belang. De volgorde waarin de aanbevelingen staan vermeld geven eigenlijk de chronologische stappen weer welke genomen moeten worden. Dit wil echter niet per definitie zeggen dat stappen niet eerder voor of later terug kunnen komen.

- *Regisseur met een duidelijke visie*  
Regievoering heeft de meeste kans van slagen als de regisseur een duidelijk doel voor ogen heeft. Op basis van dit doel wordt het te volgen pad bepaald. Uiteindelijk moet er wel met alle betrokkenen een gezamenlijke ambitie worden afgesproken.
- *Sluit geen relevante partijen buiten*  
Zorg dat alle relevante partijen betrokken worden bij het proces, zodat er tijdens en na het proces zo min mogelijk tegenwerking zal ontstaan. Het uitsluiten van relevante partijen zal in een later stadium voor grote problemen kunnen zorgen.
- *Besteed voldoende aandacht aan de mensen*  
In het verlengde van de vorige aanbeveling ligt deze aanbeveling, waarmee duidelijk wordt gemaakt dat samenwerking en regievoering uiteindelijk nog altijd mensenwerk is. Zonder een goede onderlinge verstandhouding zal het moeilijk zijn om een goede samenwerking op te zetten. Het is daarom erg belangrijk dat de regisserende partij tijd en energie steekt in de mensen en de onderlinge verstandhouding.
- *Zorg voor een goede verslaglegging*  
Om onduidelijkheden te voorkomen is het noodzakelijk dat er een goede verslaglegging plaatsvindt van alle afspraken, vergaderingen en gebeurtenissen. Dit creëert niet alleen duidelijkheid voor iedereen, maar ook een bepaalde vastigheid in het proces.
- *Zorg voor terugkoppeling en verantwoording*  
Met ervaringen uit het verleden kan in de toekomst voordeel gedaan worden. Door middel van terugkoppeling en verantwoording wordt goed duidelijk wat er precies goed en minder goed gegaan is. Belangrijk hierbij is dat de vorige aanbeveling goed ter harte is genomen. Door een goede verslaglegging zal de terugkoppeling en de verantwoording eenvoudiger te realiseren zijn.

## **Deel 1:**

# **Introductie van het onderzoek**



# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk komen de aanleiding en de probleemverkenning van het onderzoek aan bod. De aanleiding bevat de reden waarom ik dit onderzoek ben gaan uitvoeren en de probleemverkenning maakt duidelijk wat de focus van het onderzoek is geweest. Daarnaast wordt ook de relevantie van het onderzoek voor verschillende partijen aangegeven.

## 1.2 Aanleiding

Het kabinet Balkenende II heeft in 2004 uitgesproken dat het noodzakelijk is om te komen tot een nieuw en bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning. Aan deze wens liggen belangrijke maatschappelijke doelstellingen ten grondslag, zoals het behoud van de solidariteit van gezonde mensen met gehandicapten, zorgbehoevende ouderen en psychiatrische patiënten en de verbetering van de samenhang tussen de voorzieningen en de kwaliteit van de voorzieningen (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), 2004: 1). Daarnaast heeft er een forse overschrijding van het beschikbare budget voor de zorg plaatsgevonden, zodat veranderingen op dit gebied noodzakelijk werden.

Om deze doelstellingen te kunnen bereiken heeft het kabinet voor drie oplossingsrichtingen gekozen:

- Mensen moeten in toenemende mate zelf oplossingen bedenken voor problemen die zich voordoen in de eigen sociale omgeving.
- Gemeenten moeten zorgen voor een samenhangend stelsel van ondersteuning voor de inwoners welke niet goed in staat zijn de problemen in de eigen situatie op te lossen.
- Het Rijk zorgt voor een Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) voor de zware chronische en continue zorg welke grote financiële risico's met zich meebrengt en welke niet te verzekeren is.

(Ministerie VWS, 2004: 2)

De hierboven als tweede genoemde oplossingsrichting wordt in het vervolg van dit onderzoek nader bestudeerd. Gemeenten moeten per 1 januari zorgen voor een samenhangend stelsel van ondersteuning voor inwoners die zorg of hulp nodig hebben en daar niet zelf voor kunnen zorgen. Gemeenten hadden tot dit moment onvoldoende mogelijkheden om regie te voeren over samenhangende activiteiten van aanbieders van zorg, wonen, welzijn en dienstverlening (Ministerie VWS, 2004: 5). Om de ontstane situatie te verbeteren heeft het Kabinet Balkenende II ervoor gekozen om een nieuwe wet in te stellen, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), en daarnaast brengt het kabinet de AWBZ terug tot een voorziening voor mensen met een ernstige en langdurige hulpvraag (Ministerie VWS, 2004: 6).

De Wmo is per 1 januari 2007 van kracht geworden. Het doel van deze nieuwe wetgeving is dat alle burgers kunnen meedoen aan de maatschappij. Voorheen was de situatie zo dat er verschillende wetten waren die elk voor een deel regelden dat mensen konden meedoen in de maatschappij. De Wet voorzieningen gehandicapten, de Welzijnswet en een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten zijn nu ondergebracht in de Wmo (Ministerie van VWS, 2007). De keuze om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo bij de gemeenten te leggen komt voort uit het idee dat gemeenten beter weten wat er speelt op lokaal gebied en beter in staat zijn om in te spelen op de wensen en behoeften van haar inwoners (Ministerie VWS, 2007).

## 1.3 Probleemverkenning

### 1.3.1 Probleemanalyse

Het uitgangspunt van de Wmo is dat alle burgers moeten kunnen meedoen in de samenleving. Mocht iemand dat niet op eigen kracht of met behulp van vrienden en familie kunnen, dan moet de gemeente een helpende hand toereiken. Gemeenten hebben hier meer vrijheid in gekregen ten opzichte van de oude situatie. Dit komt voort uit het standpunt van het kabinet Balkenende II dat gemeenten resultaatgerichter kunnen werken als ze meer beleidsvrijheid hebben (Ministerie VWS, 2004: 15).

Het voorheen gebruikte Wvg-protocol<sup>1</sup> schreef te veel in detail voor hoe gemeenten in bepaalde situaties moesten handelen. Dit past niet binnen de Wmo waar decentralisatie van bevoegdheden voorop staat. Deze gedachte van het kabinet sluit ook aan bij het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005: 21): "Het hoofdpunt van de RMO luidt dat de Wmo pas succesvol kan zijn als gemeenten ook daadwerkelijk de kans krijgen hun nieuwe taken waar te maken. Het Rijk dient hiertoe de condities te creëren en die liggen bij een duidelijke kaderstelling, effectieve horizontalisering en verdiscontering van de context van de wet."

Deze beleidsvrijheid heeft gemeenten, dus ook de Gemeente Westland, voor de keuze gesteld hoe uitvoering te geven aan de Wmo. In veel gevallen is ervoor gekozen om de Wmo samen met andere partijen te gaan uitvoeren. Zo zijn de Stip Westland loketten opgericht in samenwerking met de Stichting Welzijn Westland (SWW) en woningcorporaties (Gemeente Westland, 2006: 9). En ander voorbeeld is de wens van de gemeente om samen met externe partijen uitvoering te geven aan de huishoudelijke verzorging. Naast deze keuze voor samenwerking kiest de gemeente er in veel gevallen ook voor om zelf wel de regie in handen te houden. Dit komt onder andere tot uiting in de al eerder aangehaalde huishoudelijke verzorging en bij de mantelzorg (Gemeente Westland, 2006: 18/22). Maar ook bij de interne communicatie is er sprake van een regierol. Het project heeft een afdelingsoverstijgend karakter en om die reden wordt een regierol van de gemeente verwacht (Gemeente Westland, 2006: 29).

Deze regisserende rol wordt ook vanuit het kabinet Balkenende II toegeschreven aan de gemeenten. Volgens het kabinet (2004: 16) is "de gemeente vanuit haar (controleerbare) publieke verantwoordelijkheid de natuurlijke partij om de regierol te vervullen". Regie betekent volgens het kabinet: initiatief nemen en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Dit is echter in veel gevallen een nieuwe rol voor de gemeente. In de oude situatie hadden gemeenten namelijk (op lokaal niveau) onvoldoende mogelijkheden om regie te voeren over samenhangende activiteiten van aanbieders van zorg, wonen, welzijn en dienstverlening (Ministerie VWS, 2004: 5).

De vraag is echter, nu duidelijk is dat de gemeente Westland de regierol op zich wil nemen, hoe deze rol vorm gegeven moet worden. Het is zowel voor de gemeente als voor de andere betrokken partijen een nieuwe situatie met een nieuwe rol, wat onzekerheden met zich meebrengt. Is het inderdaad simpelweg initiatief nemen en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid of komt er meer bij kijken? Betekent regisseren van een afstandje meekijken of juist actief deelnemen? En wat gebeurt er als zaken niet gaan zoals verwacht of gewenst? Dit zijn allemaal vragen welke naar voren komen als je nadenkt over het begrip regie en het voeren daarvan. In het vervolg van dit rapport ga ik een antwoord formuleren op deze vragen.

### 1.3.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek bestaat uit een doelstelling en uit een vraagstelling.

#### *Doelstelling:*

Het verklaren van het verloop van de samenwerking rondom de Stip Westland loketten die voortkomen uit de Wet Maatschappelijke ondersteuning en de regierol welke de gemeente Westland hierbij vervult. Op basis van deze analyse tot een advies te komen over de invulling van de regierol.

Uit bovenstaande doelstelling komt mijn vraagstelling voort, welke opgebouwd is uit een onderzoeksvraag en een aantal deelvragen.

---

<sup>1</sup> Het Wvg-protocol is een landelijke geldende afspraak tussen het kabinet, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en cliëntenorganisaties waarin een minimum aan overal geldende Wvg-voorzieningen is vastgesteld.



### *Onderzoeksvraag:*

Hoe kan de manier waarop de gemeente Westland vorm geeft aan de regierol met betrekking tot de Stip Westland loketten, welke voortkomen uit de Wet maatschappelijke ondersteuning, verklaard worden? En wat moet de gemeente Westland doen om de regierol in de toekomst beter uit te voeren?

### *Deelvragen:*

- 1. Wat houdt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in?*  
Deze deelvraag geeft een beschrijving van wat het kabinet Balkenende II voor ogen heeft met de Wmo en hoe de gemeente Westland hier invulling aan heeft gegeven. Door deze deelvraag te beantwoorden wordt goed duidelijk wat de wet nu precies inhoudt en wat dit voor gevolgen heeft. Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4.
- 2. Hoe verloopt de samenwerking tussen de vijf betrokken partijen met betrekking tot de Stip Westland loketten op dit moment?*  
Deze deelvraag moet inzicht geven in hoe de situatie op dit moment is rondom de Stip Westland loketten. Aan de hand hiervan zal ik beter in staat zijn een advies uit te kunnen brengen over hoe de gemeente de regierol moet vervullen. Het antwoord op deze vraag komt aan bod in hoofdstuk 5.
- 3. Welke aspecten zijn in het algemeen van belang bij het voeren van een regiefunctie?*  
Deze deelvraag geeft een theoretisch inzicht in het begrip regie. Wat is belangrijk en waar moet goed op gelet worden. Dit inzicht is belangrijk om te benoemen hoe de situatie nu verloopt en wat er eventueel beter zou kunnen. Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2.
- 4. Hoe kan de huidige gang van zaken rondom de Stip Westland loketten gekarakteriseerd en verklaard worden aan de hand van de verkregen theoretische inzichten?*  
Eerder is al de gang van zaken rondom de loketten geschetst. Met deze deelvraag wordt geprobeerd een beschrijving en een verklaring te geven voor de gang van zaken op basis van de literatuur. Deze vraag moet beantwoord worden voordat er een advies gegeven kan worden met het oog op de toekomst. Deze vraag komt aan bod in hoofdstuk 6.
- 5. Op welke wijze kan de gemeente Westland de regiefunctie in de toekomst beter ten uitvoering brengen?*  
Deze laatste deelvraag geeft, aan de hand van een analyse van de huidige situatie en het verkregen theoretische inzicht, een advies met het oog op de toekomst. Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in het laatste hoofdstuk van dit rapport.

## **1.4 Relevantie van het onderzoek**

Elk onderzoek wordt met een bepaald doel gedaan. Het doel kan voor verschillende betrokken partijen variëren. In deze paragraaf zal ik ingaan op de bestuurskundige relevantie, de maatschappelijke relevantie, de relevantie voor de gemeente Westland en tot slot mijn persoonlijke motivatie.

### 1.4.1 Bestuurskundige relevantie

Regie is een relatief nieuw begrip in het openbare bestuur. Binnen korte tijd is het populair geworden om te 'regisseren'. Het is echter vaak niet geheel duidelijk wat het begrip regie precies betekent en wat er allemaal bij komt kijken. Dit onderzoek kan hieraan misschien een bijdrage leveren. Door het bestuderen van een casus kan het begrip regie misschien iets meer verduidelijkt worden of komen er nieuwe inzichten naar voren. Dit is vanuit bestuurskundig oogpunt interessant.

Ook is dit onderzoek relevant in het kader van de master Publiek Management. Regie voeren is een manier van sturen. Er wordt geprobeerd om via deze weg een beter resultaat te behalen. Dit staat ook centraal bij management. Er wordt altijd gezocht naar instrumenten en methoden om de resultaten te verbeteren. Om deze reden past het onderwerp van dit onderzoek dus ook goed binnen de kaders van de master Publiek Management.

#### 1.4.2 Maatschappelijke relevantie

Samenwerking tussen partijen en de regierol van een van deze partijen in het openbare bestuur hebben het doel om tot een betere dienstverlening voor de burgers te komen. Samen denkt men in staat te zijn beter werk te leveren dan dat elke partij afzonderlijk kan.

In dit geval kan een goede vormgeving van de samenwerking een goed regisserende gemeente dus een betere dienstverlening tot stand brengen met het oog op de Wmo. Door de inzichten die aan de hand van dit onderzoek verkregen worden is het dus goed mogelijk dat de Westlandse burger beter geholpen kan worden.

#### 1.4.3 Relevantie voor de gemeente Westland

Dit onderzoek zal de gemeente Westland meer inzicht geven in het begrip regie. Het zal duidelijk worden wat belangrijke aspecten zijn en waar zeker op gelet moet worden. Dit zal zeker het geval zijn met betrekking tot de Stip Westland loketten, aangezien ik me in het bijzonder ga bezig houden met de gang van zaken rondom deze loketten. Daarnaast zal het onderzoek ook in algemene zin een breder inzicht in het begrip regie geven. Dit breder inzicht kan de gemeente goed van pas komen in andere vergelijkbare situaties welke zich in de toekomst misschien zullen gaan voordoen en waardoor de gemeente in staat moet zijn een betere dienstverlening richting de burgers tot stand te brengen.

#### 1.4.4 Persoonlijke motivatie

Mijn persoonlijke motivatie voor het schrijven van dit onderzoek komt voort uit mijn interesse voor het lokale bestuur. Het contact met burgers staat centraal. De casus Wmo, en de Stip Westland loketten in het bijzonder, heeft een directe link met de burger en het begrip regie speelt hierbij een belangrijke rol. Een goede samenwerking en een goed regisserende gemeente hebben een positieve relatie met de kwaliteit van de dienstverlening richting de burger.

Daarnaast is de Wmo een actueel onderwerp. De wet is pas kort van kracht en dus is het vanzelfsprekend dat hier nog veel om te doen is. Binnen de gemeente Westland is het Wmo-beleid nog volop in ontwikkeling.

Ook heeft het onderwerp regie mijn interesse gewekt. Het is een relatief nieuw begrip binnen de bestuurskunde en voor mij persoonlijk is het ook nieuw. Door het uitvoeren van dit onderzoek zal dit veranderen.

### **1.5 Opbouw van dit rapport**

Om een duidelijke structuur in het rapport aan te brengen is het opgedeeld in een drietal delen.

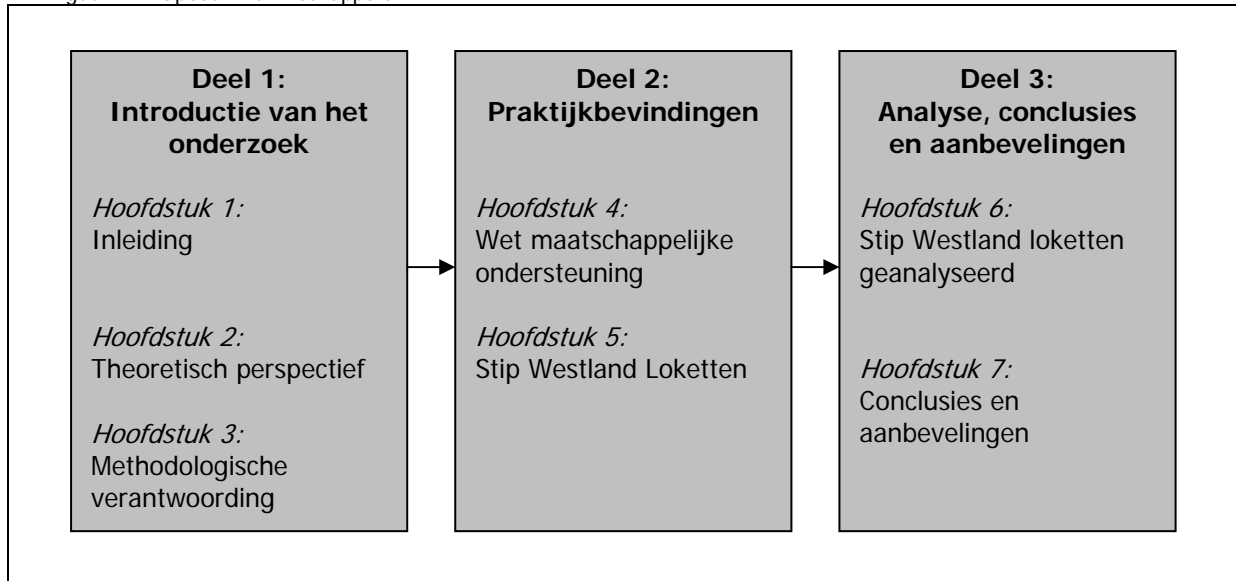
Het eerste deel zal de introductie van het onderzoek bevatten. Hierin komen achtereenvolgens de aanleiding & probleemverkenning, het theoretisch perspectief en de methodologische verantwoording aan de orde. Dit deel bevat dus informatie over hoe ik tot dit onderwerp gekomen ben, hoe ik het onderzoek ga aanpakken en aan de hand van welk model ik naar de werkelijkheid ga kijken.

Deel twee bestaat uit de praktijkbevindingen. In eerste instantie is dit een beschrijving van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de manier waarop de gemeente hiermee om gegaan is. Daarnaast bevat dit deel een hoofdstuk over de STIP Westland loketten. Naast een beschrijving van dit loket komt de samenwerking en de rol van de verschillende partijen hierbij aan de orde. Deze informatie vormt de basis voor de analyse aan de hand van het theoretisch perspectief.

Tot slot zal deel drie bestaan uit de analyse, conclusies en aanbevelingen. Hierin wordt de koppeling gemaakt tussen de situatie zoals deze nu in het Westland bestaat en het theoretisch perspectief. Afsluitend zijn op basis van deze analyse de conclusies en aanbevelingen van dit rapport geschreven.

Naast deze drie delen zal het rapport ook nog een voorwoord, een samenvatting, een literatuurlijst en een aantal bijlagen bevatten.

Figuur 1.1: Opbouw van het rapport





## Hoofdstuk 2 Theoretisch perspectief

### 2.1 Inleiding

In het tweede hoofdstuk van dit rapport komt de theoretische achtergrond van het begrip regie aan bod. Er zal in eerste instantie ingegaan worden op de ontwikkelingen welke ten grondslag liggen aan de opkomst van nieuwe sturingsmethoden. Daarna zullen er een aantal verschillende perspectieven op het begrip regie, de randvoorwaarden en mogelijke invullingen aan de orde komen. Het laatste deel van dit hoofdstuk zal bestaan uit de conceptualisatie.

### 2.2 De opkomst van nieuwe vormen van sturing

Regie is een relatief nieuw begrip in de wereld van het openbaar bestuur. Al veel langer is het bekend vanuit de toneel- en de filmwereld, maar in het openbaar bestuur is het een begrip van de laatste 20 jaar. De roep om regievoering komt voort uit een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Hiermee samenhangend zijn er ook veranderingen in de wereld van het openbaar bestuur aan te wijzen waardoor de opkomst van nieuwe sturingsmethoden verklaard kan worden.

De algemene ontwikkeling in de moderne westerse samenleving is dat individuen steeds zelfstandiger worden en dat de fysieke omgeving van mensen steeds minder belangrijk wordt (Denters, Van der Haar, De Jong, Hoppe, 1999: 17). Daarbij komt dat de kaders waarop individuen hun handelen baseren steeds minder stabiel worden en dat er in toenemende mate sprake is van reflexiviteit. Reflexiviteit wil zeggen dat individuele burgers beter in staat zijn om op grond van nieuwe informatie de eigen beelden van de werkelijkheid bij te stellen (Denters et al, 1999: 17).

Deze ontwikkelingen komen voort uit technologische ontwikkelingen en nieuwe vormen van informatie- en communicatietechnologie waardoor de wereld als het ware 'kleiner' is geworden. Elk hoek van de wereld kan tegenwoordig snel en eenvoudig bereikt worden. De gevolgen van deze ontwikkelingen voor het openbaar bestuur zijn aanzienlijk. De Jong en Dorbeck-Jung (1997: 251) hebben deze ontwikkelingen in vier kernwoorden samengevat:

- Horizontalisering;
- Pluralisering;
- Concretisering;
- Proceduralisering.

*Horizontalisering* gaat in op de verhouding tussen het openbaar bestuur aan de ene kant en burgers en maatschappelijke organisatie aan de andere kant. Het openbaar bestuur opereert tegenwoordig in een netwerk van maatschappelijke actoren en organisaties. Het is, in de huidige situatie, niet meer mogelijk om zonder inbreng van deze organisaties te opereren.

*Pluralisering* verwijst naar de verdeeldheid van het openbaar bestuur. De overheid is niet een organisatie met één gezicht, maar moet zich aanpassen aan de situatie. Het openbaar bestuur begeeft zich in voortdurend veranderende netwerken met wisselende problemen en wisselende betrokkenen. Zich hieraan onttrekken kan de overheid niet want dan zou de aansluiting met de maatschappij verloren gaan.

*Concretisering* verwijst naar de neiging om maatschappelijke vraagstukken als op zich zelfstaande vraagstukken te zien. Problemen en mogelijkheden worden minder gedefinieerd in termen van samenhangende gehelen. Er worden specifieke netwerken gecreëerd en binnen deze arena wordt het probleem opgelost.

*Proceduralisering* doelt op de veranderende sturingstheorie in het openbaar bestuur. Steeds vaker wordt de nadruk gelegd op de randvoorwaarden waarbinnen keuzen gemaakt worden dan op de inhoudelijke keuzen zelf. Dit neemt niet weg dat er nog wel inhoudelijk gestuurd wordt, maar onder invloed van de drie eerder genoemde ontwikkelingen is de nadruk meer op de procedure komen te liggen.

Gevolg van bovenstaande ontwikkelingen is dat Nederland in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw continu aan het veranderen was. Op alle denkbare gebieden werden vernieuwingen doorgevoerd om zo te kunnen reageren op de hierboven geschetste ontwikkelingen. Duidelijk was geworden dat de maakbaarheid en beheersbaarheid van de samenleving beperkt was (Rutgers, 2004: 16). Velen adviezen over hoe de overheid hiermee om moest gaan werden uitgebracht en de algemene trend was dat de overheid haar sturingsvermogen moest vergroten en haar relatie met de burgers moest verbeteren (Rutgers, 2004: 16).

Verzelfstandiging, decentralisatie en deregulering werden de nieuwe toverwoorden, welke de sturings- en relatieproblemen van de overheid moesten wegnemen. Zo ontstond er een nieuw besturingsparadigma dat toch ook gericht was op beheersing en maakbaarheid.

Rutgers (2004: 17) heeft een vergelijking gemaakt tussen het klassieke en het moderne besturingsparadigma op een achttal punten. In onderstaande tabel staan deze op een rij.

Tabel 2.1: Vergelijking klassieke en moderne besturingsparadigma

<i>besturingsparadigma</i>	<b>klassiek besturingsparadigma</b>	<b>modern besturingsparadigma</b>
<i>aspect</i>		
<b>besturend orgaan</b>	omvangrijke centrale overheid	kleine(re) centrale overheid
<b>bestuurd orgaan</b>	lagere overheden in medebewind	autonoom optredende lagere overheden
<b>relatie overheden - samenleving</b>	op elkaar reagerend	met elkaar in interactie
<b>omgeving</b>	uniform en overzichtelijk	pluriform en complex
<b>objecten van sturing</b>	voorwaarden, personeel en middelen	opbrengsten, processen en verantwoording
<b>sturingsinstrumenten</b>	juridisering en rationalisering	communicatie en economisering
<b>sturingscondities</b>	gehoorzaamheid en gezagsopvolging	vertrouwen en verantwoordelijkheid
<b>doelgerichtheid</b>	maakbare en beheersbare samenleving	maakbare en beheersbare samenleving

Koppenjan & Klijn hebben deze ontwikkeling beschreven aan de hand van toegenomen onzekerheden in de samenleving. Het effect van maatregelen en het gedrag van betrokken actoren is moeilijk te voorspellen en dat brengt onzekerheid met zich mee (Koppenjan & Klijn, 2004: 6). Onzekerheid is kenmerkend voor het oplossen van sociale problemen door middel van beleidsprocessen en interactie (Koppenjan & Klijn, 2004: 90). Op de klassieke manier hiermee om blijven gaan was niet meer mogelijk, omdat die volgens Koppenjan & Klijn (2004: 95/96) gekenmerkt wordt door een viertal elementen: top-down sturing, geen oog voor de omgeving, aan de hand van onderzoek onzekerheid verminderen en het uitsluiten van risico's. Het antwoord op de ontoereikendheid van de klassieke sturingsmethode is problemen op te lossen door middel van het scheiden van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het leggen van verbindingen tussen complexe interacties (Koppenjan & Klijn, 2004: 99). De twee belangrijkste manieren om dit te doen zijn:

- *New Public Management (NPM)*: het invoeren van het marktmechanisme in de publieke sector.
- *Governance*: het verbinden van complexe interacties tussen actoren.

Deze indeling sluit aan bij de sturingsinstrumenten van het moderne sturingsparadigma van Rutgers. NPM en economisering richten zich beide op de invoering van het marktmechanisme in de publieke sector. Door concurrentie, prestatiemeting en klantgerichtheid moet de overheid beter gaan presteren. Governance en de door Rutgers genoemde communicatie komen overeen, aangezien beide concepten oog hebben voor de onderlinge interactie en het samenwerken van actoren.

Het idee achter governance, en daarmee dus communicatie als sturingsinstrument, is horizontale sturing en samenwerking (Koppenjan & Klijn, 2004: 107). De vier belangrijke elementen hierbij zijn: het verkrijgen van steun, kwaliteitsverbetering, vergroten van legitimiteit en verbeteren van kwaliteit en innoverende capaciteit. Het doel van governance is tweeledig: aan de ene kant een effectievere overheid en aan de andere kant beter passende oplossingen welke de verdeeldheid tussen beleidssectoren reduceren (Koppenjan & Klijn, 2004: 110). Deze nieuwe manier van sturen, het omgaan met interactie tussen actoren in netwerken, vraagt om andere managementstrategieën. Governance sluit in die zin aan bij de netwerkbenadering, die voortkomt uit het moderne besturingsparadigma zoals Rutgers dat beschreef. De netwerkbenadering zet de organisatie neer als een intern gefragmenteerd conglomeraat van afdelingen en groepen die elk afzonderlijke relatiepatronen met andere partijen binnen en buiten de organisatie onderhouden (Bovens, Hart, Twist, Rosenthal, 2001: 211).

Doordat er rondom beleidsproblemen publieke en private actoren actief zijn, moet de overheid in interactie met deze actoren tot een oplossing zien te komen (Rutgers, 2004: 85). De aandacht gaat uit naar de interacties tussen deze actoren, de strategieën die ze daarbij hanteren en de structuren die zich daardoor aftekenen in de intra- en interorganisatorische verbanden (Rutgers, 2004: 86). De opkomst van het concept regie in de publieke sector is via deze weg te verklaren. Het is een manier om de interactie en samenwerking te coördineren. Regie is namelijk een aanduiding voor een andere wijze van functioneren van het politieke bestuur, onder andere in gemeenten, in interactie met burgers, burgerorganisaties en maatschappelijke organisaties (Denters et al, 1999: 18).

### 2.3 Regie: wat is het eigenlijk?

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat regie een relatief nieuw begrip is in de wereld van het openbaar bestuur wat over is gekomen vanuit de toneel- en filmwereld. Regie heeft, om wat voor reden dan ook, voor veel mensen een verschillende betekenis. Een verder gebruik van de metafoor uit de toneelwereld geeft al direct een inzicht in de verschillende vormen van regie. Hendriks en Tops (2000) onderscheiden vier typen regisseurs:

- Regisseur type A heeft de touwtjes volledig in handen en laat de acteurs slechts uitvoeren. Alle credits moeten ook worden toegeschreven aan de regisseur.
- Regisseur type B is slechts faciliterend aanwezig. De acteurs bepalen het verloop van de film door al improviserend te spelen. De cameraman beweegt zich ongemerkt en ongepland tussen de acteurs door.
- Regisseur type C is prominent aanwezig, maar drijft tevens de spot met zichzelf. Dit type eist dat acteurs kunnen improviseren binnen de geboden speelruimte, maar dat moet op een manier die hem aanstaat.
- Regisseur type D tot slot geeft de acteurs allerlei tips om ze beter te maken. Door middel van gedetailleerde aanwijzingen probeerde hij de acteurs als sterren te laten stralen. Zijn rol is actief en inspirerend.

Voorgaande laat zien dat er vele verschillende opvattingen bestaan over regie en regisseren. Deze opvattingen variëren van de allesbepalende director tot een op de achtergrond opererende facilitator (Hendriks et al, 2000). Ook binnen de wereld van het openbaar bestuur bestaan er zeer uiteenlopende opvattingen over het begrip regie. Rutgers (2006: 21) schrijft deze stroom aan verklaringen toe aan de conceptuele onduidelijkheid, het gebrek aan adequate operationalisatie en het uitblijvende succes. Hiermee bedoelt hij dat er geen duidelijkheid omtrent het begrip ontstaat, omdat niet duidelijk is wat het begrip nu precies betekent en wat men er mee moet. Hierdoor blijven de successen uit, wat de onduidelijkheid weer voedt. In de volgende tabel wordt de verscheidenheid aan definities goed duidelijk.

Tabel 2.2 Definities regie

Auteur / auteurs:	Omschrijving (keten)regie:
Hupe & Klijn (1997: 7)	Een metafoor voor een wijze van besturen tussen enerzijds het hiërarchische streven naar regulering van de planner en anderzijds de laissez faire houding waarin primair op 'de markt' wordt vertrouwd.
De Raad voor het Openbaar Bestuur (1999: 5)	De lokale overheid heeft op basis van hogere wetgeving of eigen politieke taakstelling de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van beleid, maar is hierbij in sterke mate afhankelijk van de medewerking van andere (burgers, maatschappelijke organisaties en mede overheden).
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003: 8)	Het organiseren en ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt, door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot betere afstemming van hun activiteiten.

Kabinet Balkenende II (In: Min. VWS: 2004: 16)	Initiatief nemen en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid.
Partners + Pröpper (2004: 7)	Een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.
Berenschot (2006: 9)	In staat zijn semi-autonome partijen gericht te beïnvloeden, zonder (doorslaggevende) hiërarchische of economische middelen.
Rutgers (2006: 122)	Het tot stand brengen en onderhouden van relaties met het oog op het in samenwerking realiseren van ambities bij meer of minder willende partijen.

Alle in tabel 2.2 aan de orde komende definities laten zien dat er zeer verschillend wordt gedacht over het begrip regie. De definitie van de Raad voor het Openbaar bestuur gaat bijvoorbeeld sterk in op de rol van de regisserende partij als leidende partij. Dit in tegenstelling tot de definitie van Rutgers, waarin veel meer oog is voor de relaties tussen actoren waarmee de doelen bereikt moeten worden. Deze verschillen komen niet alleen in de literatuur naar voren, maar ook bij gemeenten bestaat er een divers beeld van wat regie nu eigenlijk is. Uit onderzoek van Partners + Pröpper (2004) is gebleken dat de door hen onderzochte gemeenten vaak wel een beeld hebben bij de term regie, maar dat deze beelden sterk van elkaar verschillen.

## 2.4 Voorwaarden voor goede gemeentelijke regievoering

In tegenstelling tot de onduidelijkheid over wat regie nu daadwerkelijk is, is er wel meer overeenstemming over de omstandigheden waarbinnen goede (gemeentelijke) regie kan plaats vinden. Het ontbreken van een aantal voorwaarden maakt het voeren van regie, in welke vorm dan ook, moeilijk. De Raad voor het Openbaar Bestuur (1999) stelt dat voor een adequate invulling van de gemeentelijke regiefunctie een drietal verhoudingen belangrijk zijn:

- Verhouding tussen gemeentebestuur en mede overheden
- Verhouding tussen gemeentebestuur en plaatselijke samenleving
- Verhoudingen binnen het gemeentebestuur

### 2.4.1 Verhouding tussen gemeentebestuur en mede overheden

Voor de gemeentelijke regiefunctie is het belangrijk dat er over een bepaalde mate van beleidsvrijheid wordt beschikt, anders is het moeilijk om inhoud te geven aan de functie. Denters, Van der Haar, De Jong, Hoppe (1999: 28) pleiten om deze reden voor een verdere decentralisatie van bevoegdheden, taken en financiële middelen van de rijksoverheid naar gemeenten. Hierbij is het wel belangrijk dat deze decentralisatie niet in het teken staat van sanering. Naast de inhoudelijke vrijheid is het ook belangrijk dat er financiële vrijheid is voor de gemeenten. Alleen met financiële autonomie is de gemeente in staat om het beleid op de plaatselijke omstandigheden aan te passen (Denters et al, 1999: 29).

Tot slot is naast de soepele houding van mede overheden richting de gemeente ook samenwerking tussen overheden belangrijk. In de huidige vervlochten samenleving houden veel problemen niet op bij de grenzen van verschillende bestuurlijke niveaus, dit maakt samenwerking noodzakelijk (Denters et al, 1999: 29).

### 2.4.2 Verhoudingen tussen gemeentebestuur en plaatselijke samenleving

In de huidige samenleving is het voor een lokale overheid steeds minder goed mogelijk om problemen zelf op te lossen. Samenwerking met andere overheden, maar ook met plaatselijke organisaties en burgers, is noodzakelijk. Van belang is dan dat goed duidelijk is hoe de verantwoordelijkheid voor het een en ander verdeeld is. Het is immers niet mogelijk om aan de ene kant wel zeggenschap te willen, maar daarvoor geen verantwoordelijkheid te dragen.



De verantwoordelijkheid voor zowel de overheid als van burgers en organisaties dient helder te worden aangegeven (Denters et al, 1999: 30). Daarbij is er ook duidelijkheid gewenst ten aanzien van de aansturing van verantwoordelijkheden. Helder moet zijn hoe bepaalde verantwoordelijkheden bij een bepaalde actor terecht zijn gekomen.

#### 2.4.3 Verhoudingen binnen het gemeentebestuur

Beleid komt tegenwoordig steeds vaker tot stand via interactie tussen het college, het ambtelijk apparaat en het maatschappelijke middenveld. Het gevolg hiervan is dat gemeenteraad terrein prijs heeft gegeven ten opzichte van deze partijen (Denters et al, 1999: 31). De gemeenteraad moet om deze reden veel duidelijker aangeven wat de randvoorwaarden zijn waarbinnen interactieve beleidsvorming kan plaatsvinden (Denters et al, 1999: 31). De raad zou, in navolging van het nationale parlement, een meer toezichhoudende en controlerende rol moeten vervullen in plaats van een beleidsvormende rol. Deze politieke regie bevat daarnaast ook een duidelijke kaderstellende verantwoordelijkheid (Denters et al, 1999: 32).

Hierbij gaat het om zaken als de toegankelijkheid en openheid van processen en het vaststellen van bestuurlijke en financiële kaders. Naast deze politieke regie moet er bestuurlijke regie plaats vinden. Het dagelijks bestuur en het ambtelijke apparaat moeten van duidelijke politieke mandaten voorzien worden. Daarnaast is het belangrijk dat er collectieve steun is binnen het college omtrent het handelen van een van de leden (Denters et al, 1999: 33). Om dit te bereiken is het wel van belang dat het gemeentelijke apparaat als een geheel opereert en niet als allemaal los staande delen.

### **2.5 Verschillende operationaliseringen**

Zoals bekend wordt er zeer verschillend gedacht over het begrip regie en de betekenis ervan. Ook de uiteindelijke vormgeving van het begrip is divers. De operationaliseringen lopen behoorlijk uiteen. Ik heb om verschillende redenen de keuze voor een aantal operationaliseringen gemaakt. In de eerste plaats heb ik gekozen voor het vijf S-en model van Hupe & Klijn, dit geeft een bestuurskundig – technische kijk op het begrip regie. Daarnaast heb ik gekozen voor het model van Berenschot. Dit geeft op basis van empirisch onderzoek een drietal niveaus waarop regie gevoerd moet worden. Als derde heb ik het VWZ-perspectief van Rutgers opgenomen, omdat dit zich richt op de sociale aspecten van het begrip regie.

Deze drie theoretische concepten stellen mij in staat een compleet beeld te geven van het begrip regie en wat daarbij komt kijken. Er is aan de hand van deze concepten aandacht voor alle aspecten die van belang zijn.

Tot slot komen de verschillende typen regisseurs van Partners + Pröpper aan de orde. Deze indeling zal duidelijkheid scheppen bij het advies dat ik ter afsluiting van dit onderzoek zal geven.

#### 2.5.1 Het vijf S-en model

Hupe & Klijn spreken in het boek *De gemeente als regisseur van preventief jeugdbeleid* over het voeren van regie als een metafoor voor een wijze van besturen welke ligt tussen de hiërarchische sturing en de laissez faire houding. Het is belangrijk voor een publieke actor, zoals de gemeente, om de actoren die zich begeven in de complexe netwerken tot samenwerking te brengen, te prikkelen om hun taakuitoefening mede te richten op de gemeenschappelijke doelen en initiatieven te belonen (Hupe & Klijn, 1997: 7). Om dit te bereiken hebben deze auteurs een vijftal uitgangspunten met betrekking tot lokale regie geformuleerd: de vijf S-en van lokale regie (1997: 38-46):

- *Stimuleren*: de regisseur moet het initiatief nemen om de samenwerking op touw te zetten door de politieke aandacht te trekken, een actieve houding aan te nemen en door het gemeentelijke initiatief als beginpunt van het proces te zien.
- *Situëren*: de regisseur moet kennis van het netwerk hebben. Hierbij is het belangrijk dat een bestaand netwerk als vertrekpunt geldt, de zwakke en sterke punten van het netwerk bekend zijn, bestaande initiatieven als vertrekpunt gelden, interne afstemming wordt bereikt door de blik naar buiten te richten en dat de kansen die zich voordoen worden benut.
- *Steun creëren*: de regisseur moet de participatie van actoren organiseren door draagvlak onder de betrokkenen te kweken, samen tot een doel te komen in plaats van het doel zelf bepalen en door van onder af contact te hebben met uitvoerder en de doelgroep.

- *Structureren*: de regisseur moet de voorwaarden voor netwerkvorming scheppen door de onderlinge relaties te onderhouden, organisatorische ondersteuning te bieden, om te gaan met conflicten en omgangsregels op te stellen.
- *Sturen*: de regisseur moet de richting wijzen door bepaalde actoren op bepaalde terreinen in te zetten, de samenwerking door prikkels interessant te houden, verscheidenheid te bevorderen, goede voorbeelden belonen en door terugkoppeling en verantwoording.

De voorgaande uitgangspunten zijn geen op zich zelfstaande suggesties, maar hangen in grote mate samen. De combinatie moet voor een goede regievoering zorgen. Daarbij moet nog opgemerkt worden dat de uitgangspunten aanwijzingen vormen aan de hand waarvan een gemeente de regie kan pakken. Het zijn geen kant en klare recepten, want daarvoor spelen de specifieke, lokale omstandigheden een te grote rol. Een ding is wel essentieel: de gemeente moet een actieve rol spelen (Hupe & Klijn, 1997: 38).

Naar aanleiding van het bovenstaande vijf S-en model hebben Hupe & Klijn een aantal indicatoren geformuleerd. Deze indicatoren komen aan de orde in het volgende hoofdstuk van dit rapport. In het artikel 'De gemeente als regisseur' heeft Hupe op basis van deze indicatoren een werkhypothese over de effectiviteit van de gemeentelijke regie geformuleerd (2002):

*'Naarmate de kwaliteit van de lokaal - politieke conjunctuur in termen van politiek - bestuurlijk initiatief minder positief kan worden beoordeeld; de betreffende wethouder er minder in slaagt het beleidsnetwerk gericht te activeren; en de kwaliteit van dat netwerk in termen van voorzieningenaanbod en verhoudingen geringer is, is de kans kleiner dat met een gemeentelijke rolvulling als regisseur resultaten worden bereikt die zijn beoogd c.q. gewenst worden geacht.'*

Dit betekent dat als de gemeente goed in staat is de politiek en bestuurlijk betrokkenen te stimuleren, de eerstverantwoordelijke wethouder actief weet te sturen en gebruik weet te maken van een actieve lokale gemeenschap (situeren) de kans op effectieve regievoering toeneemt. Dit zal er toe leiden dat het eenvoudiger is steun te creëren en het netwerk te structureren.

### 2.5.2 Het model van Berenschot

Het adviesbureau Berenschot heeft in 2006 het rapport *Gemeentelijke regie in de Jeugdketen* uitgebracht. Hierin wordt een model uitgewerkt op basis waarvan samenwerking vorm gegeven kan worden. Berenschot (2006: 7) stelt dat regie nodig is om te voorkomen dat de bestuurlijke complexiteit, waarbinnen er samengewerkt moet worden, uitmondt in een doolhof van signalerende en beoordelende voorzieningen. Volgens Berenschot moet regie op drie verschillende niveaus gevoerd worden: bestuurlijk niveau, instellingsniveau en uitvoerend niveau.

*Bestuurlijk niveau*: Hierbij draait het er om alle relevante partijen te committeren aan de doelen en werkwijze van de beoogde samenwerking en de bijdrage van elke partij daarin (Berenschot, 2006: 8). Op dit niveau worden door besturen en/of management van betrokken actoren de gezamenlijke maatschappelijke ambities uitgesproken. Hierbij zijn twee essentiële onderdelen te onderscheiden (Berenschot, 2006: 41-48):

- Het binden van partijen aan de gezamenlijke ambitie.
- Bestuurlijke afspraken maken, zodat partijen zich binden aan het bijdragen aan de realisatie van de ambitie.

Daarnaast is het belangrijk dat er op tijd wordt overgestapt naar de implementatie. Ervaringen uit de praktijk kunnen bijdragen aan het verbeteren van het bestuurlijke regiemodel.

*Instellingsniveau*: Op dit niveau worden de op bestuursniveau gemaakte afspraken doorvertaald in de interne organisatie (Berenschot, 2006: 8). De activiteiten die gedaan moeten worden in het kader van samenwerking moeten een plek krijgen in de dagelijkse werkzaamheden. Hierbij zijn een viertal zaken van belang (Berenschot, 2006: 38-40):

- Is er binnen de organisatie een gedeeld beeld over de problematiek?
- Is er bestuurlijk commitment met het onderwerp? Staat het op de agenda van het college van B & W?

- Zijn de benodigde ambtelijke competenties aanwezig?
- Is de gemeente bereid om middelen vrij te maken voor onderwerp?

*Uitvoerende niveau:* Dit is het niveau waarop de resultaten van de samenwerking daadwerkelijk zichtbaar moeten worden. De inspanningen welke op een hoger niveau zijn gedaan moeten zich op dit niveau uitbetalen (Berenschot, 2006: 9). De volgende zaken spelen op dit uitvoerende niveau een belangrijke rol (Berenschot, 2006: 49-54):

- Vormgeven aan het werkproces.
- Verbindende functie vervullen (Wie is verantwoordelijk?).
- Zorgen dat het werkt (eventueel door gefaseerde invoering en iteratieve aanpak).

De sleutel voor een succesvolle regierol is regie op alle drie de niveaus. Zonder bestuurlijke keuzen en interne steun zal de uitvoering te wensen over laten, maar de andere niveaus overslaan zal ook niet het gewenste resultaat met zich meebrengen. Deze verdeling in niveaus past goed binnen de voorwaarden welke de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft beschreven in het rapport *De regiefunctie van gemeenten*. Hierin wordt namelijk ook de aandacht gevestigd op de interne organisatie en de samenwerking met organisaties rondom de gemeente.

### 2.5.3 VWZ-perspectief

Rutgers spreekt in zijn boek *Vormgeven aan maatschappelijke ondersteuning van jeugdigen* over regie als communicatief handelen. Bestuurders en beleidsmakers moeten in grote mate beschikken over een hoog ontwikkeld empathisch en verbindend vermogen (Rutgers, 2006: 24). Dat wil zeggen dat bestuurders en beleidsmakers in staat moeten zijn om zich in te leven in andere actoren en deze bij elkaar moeten kunnen brengen.

Er worden zowel bewust als onbewust signalen afgegeven, welke men moet begrijpen om de regierol tot stand te laten komen. Hierbij speelt het VWZ-perspectief een bepalende rol. Dit perspectief bestaat uit de volgende drie componenten: vertrouwen, wederkerigheid en zingeving (Rutgers 2006: 24).

*Vertrouwen:* onderling vertrouwen geeft mensen een bepaalde zekerheid. Het geloof bestaat dat de een niet bewust de ander zal schaden. Vertrouwen kan een rationele basis of een persoonlijke basis hebben (Rutgers, 2006: 25). Rationeel vertrouwen komt voort uit deskundigheid, reputatie, ervaring of goed contact en persoonlijk vertrouwen komt voort uit gedeelde waarden en normen, charisma of het erkennen van gezag. Als er onderling vertrouwen is ontstaat samenwerking makkelijker. Het opbouwen van vertrouwen kost tijd, maar vertrouwen kan snel verdwijnen. Thorbecke zei ooit: "Vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard".

*Wederkerigheid:* wederkerigheid wil zeggen dat er tweezijdige band is. Men communiceert over en weer met elkaar wat vertrouwen scheidt. De aanwezigheid van wederkerigheid vergemakkelijkt de samenwerking en afwezigheid ervan maakt het moeilijker (Rutgers, 2006: 26). Wederkerigheid kent een tweetal vormen: open en actieve wederkerigheid. Bij open wederkerigheid wordt ook persoonlijke informatie gedeeld, terwijl bij actieve wederkerigheid dit niet het geval is. Dit maakt de kans op een verborgen agenda bij actieve wederkerigheid groter.

*Zingeving:* bij zingeving gaat het om het vereenvoudigen van samenwerking door gedeelde meningen, gevoelens, verlangens, normen of waarden. Andersom geldt ook: het ontbreken van gedeelde meningen, gevoelens, verlangens, normen of waarden maakt samenwerken moeilijker. Het is een belangrijke drijfveer voor menselijk handelen (Rutgers, 2006: 27). Het bestaan van zingeving maakt de weg vrij om over inhoudelijke zaken te praten. Er is een verschil tussen gedeelde zingeving en 'onderweg' zingeving.

Gedeeld wil zeggen dat de gedeelde meningen, gevoelens, verlangens, normen of waarden er al zijn, terwijl bij 'onderweg' deze nog aan het ontstaan zijn. Gedurende het proces ontstaat er iets.

Bij het hele VWZ-perspectief geldt dat men zoveel mogelijk elkaar en elkaars acties moet aanvaarden, maar er moet wel ruimte blijven voor discussie. Onvoorwaardelijk aanvaarden van vertrouwen, wederkerigheid of zingeving zal zorgen voor uniformiteit, uitsluiting en traagheid (Rutgers, 2006: 27).

#### 2.5.4 Typen regisseurs

Tot slot ga ik in op een aantal typen regisseurs. Het onderzoeksbureau Partners + Pröpper heeft in 2004 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek gedaan met als doel: "meer inzicht te krijgen in de manier waarop gemeenten hun regierol invullen en wijze waarop de rijksoverheid de gemeenten daarin kan faciliteren". In tabel 2.2 is al naar voren gekomen wat Partners + Pröpper verstaan onder het begrip regie. Volgens dit onderzoeksbureau (2004: 14) bepaalt het antwoord op een tweetal vragen van welk type regisseur er sprake is:

- Bezit de regisseur doorzettingsmacht?
- Bezit de regisseur een eigen 'script' of beleidskader?

Onder doorzettingsmacht verstaan Partners + Pröpper (2004: 14): 'de potentie van een actor – om daar waar nodig – voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen'. Doorzettingsmacht kan nog onderverdeeld worden in grote, beperkte of geen doorzettingsmacht.

Het wel of niet bezitten van een eigen script of beleidskader gaat in op de vraag of een regisseur wel of niet een plan en uiteindelijk doel heeft. Alternatieven voor een eigen 'script' zijn een gezamenlijk script of een script dat geheel door een andere partij is geschreven.

De beantwoording van deze twee vragen leidt tot een typologie van regisseurs, welke in grote lijnen overeenkomt met die van Hendriks & Tops (Partners + Pröpper, 2004: 15):

De eerste is de *beheersingsgerichte regisseur*. Dit type regisseur is in staat zowel inhoudelijk als procesmatig doorzettend te handelen en is in staat om zelf het script te schrijven. Op basis van verschillende machtsbronnen is deze regisseur in staat actoren de door hem gewenste kant op te duwen.

De *uitvoeringsgerichte regisseur* heeft een sterke positie op basis van doorzettingsmacht, maar heeft niet de mogelijkheid om zelf het script te schrijven. Hierbij wordt de koers van een andere actor of set van actoren gevaren.

De derde vorm is de *visionaire regisseur*. Deze is wel in staat een script te schrijven, maar is niet in staat om dit door te drukken bij andere actoren. Om steun voor het script te vergaren zal de regisseur soms aanpassingen moeten doen

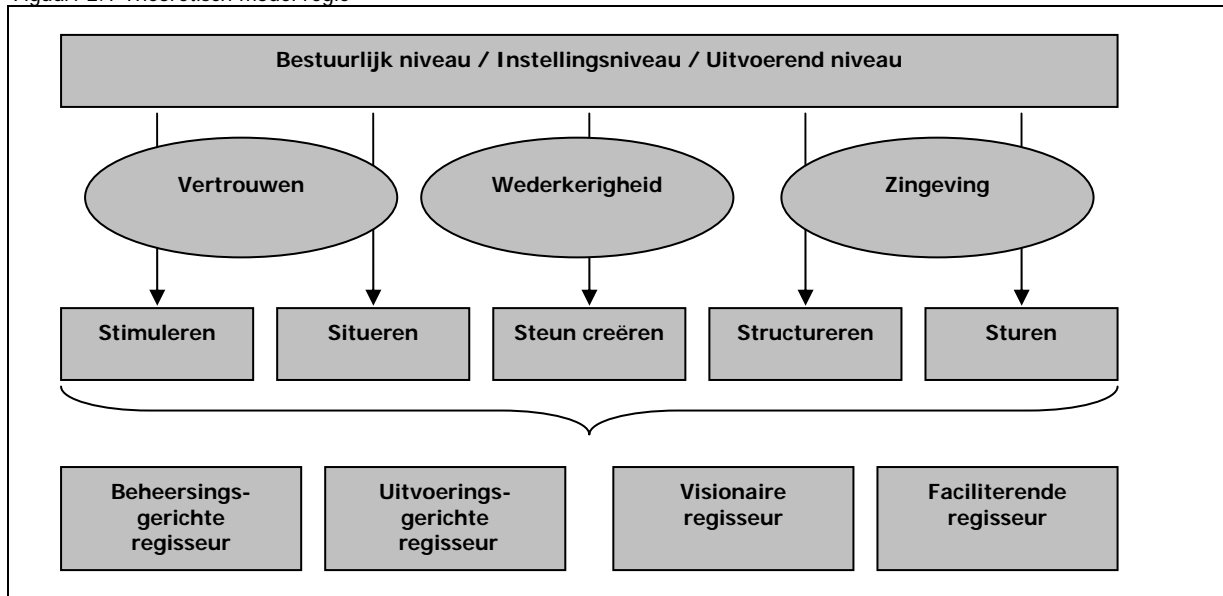
Tot slot is er de *faciliterende regisseur*. Deze stelt zich volledig in dienst van het samenspel. Het eigen script staat niet voorop en de doorzettingsmacht ontbreekt ook. Dit type regisseur voert regie uit naam van andere partijen.

Bij deze indeling zijn wel een aantal kanttekeningen van belang. In de praktijk zal het niet eenvoudig zijn een van deze vormen exact terug te vinden. Een gemeente kan bijvoorbeeld ook bewust kiezen het script niet zelf te schrijven. Daarnaast is het ook goed voor te stellen dat een bepaalde regisseur wisselt tussen meerdere regietypen. De waarde van deze indeling zit hem er vooral in dat het een beeld geeft van verschillende typen regisseurs, zodat er bewust wordt nagedacht over wat voor type men wil zijn.

### 2.5.5 Het theoretisch model

In figuurvorm ziet het theoretisch model dat de basis vormt voor het vervolg van dit onderzoek er dan als volgt uit:

Figuur: 2.1 Theoretisch model regie



Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen regievoering op drie verschillende niveaus, namelijk bestuurlijk, instellings- en uitvoerend niveau. Op elk niveau spelen de vijf aandachtspunten uit het vijf S-en model in meer of mindere mate een rol. Binnen elk aandachtspunt en op elk niveau speelt het VWZ-perspectief een bepalende rol. Het ontbreken van één of meer van deze factoren zal goede regievoering moeilijk maken.

Tot slot zal de manier waarop er invulling wordt gegeven aan de verschillende aandachtspunten en aspecten van het bovenste deel van het model leiden tot een bepaald type regisseur. Om deze reden zijn ook de vier typen welke Partner + Pröpper beschrijven in het model opgenomen.

### 2.6 Conceptualisatie

In deze paragraaf worden de concepten geconceptualiseerd welke in dit theoretisch perspectief aan de orde gekomen zijn. Hierdoor wordt duidelijk wat er met een bepaalde term bedoeld wordt. Allereerst is het belangrijk om aan te geven wat er onder het concept regie verstaan wordt. In het vervolg van dit onderzoek ga ik uit van de definitie zoals deze is geformuleerd door Peter Rutgers (2006):

*'Het tot stand brengen en onderhouden van relaties met het oog op het in samenwerking realiseren van ambities bij meer of minder willende partijen'*

De keuze is op deze definitie gevallen, omdat het rekening houdt met het sociale aspect van regie en samenwerking. Door de nadruk te leggen op relaties wordt duidelijk dat het om interactie tussen meerdere actoren gaat. Daarnaast wordt er door het zinsdeel 'het in samenwerking realiseren van ambities bij meer of minder willende partijen' aangegeven dat er verschillen kunnen bestaan maar dat er samen naar een oplossing wordt gezocht.

Voor de uitvoering van de analyse heb ik gekozen voor een drietal aandachtspunten. In de eerst plaats geef ik een conceptualisatie van het vijf S-en model van Hupe & Klijn, wat een bestuurskundig – technische kijk op het begrip regie geeft.

Tabel 2.3 Conceptualisering "Het vijf S-en model" (Hupe & Klijn, 1999: 38)

<b>Uitgangspunt</b>	<b>Conceptualisering</b>
Stimuleren	Initiatief nemen om nieuwe ontwikkelingen op gang te krijgen en het creëren van voldoende variëteit.
Situëren	Kennis hebben van het netwerk en wat daarin speelt. Daarbij weten wat de sterke en zwakke punten zijn en waar het netwerk naar toe zou moeten.
Steun creëren	Het verkrijgen en behouden van steun van betrokken organisaties in het netwerk om zo goede resultaten te kunnen boeken.
Structureren	Het vormgeven en onderhouden van het netwerk om het voortbestaan te garanderen.
Sturen	Richting geven aan het netwerk zodat de kans op interessante uitkomsten voor de betrokken organisaties vergroot wordt.

De aandachtspunten uit tabel 2.3 zijn van belang om tot een goede regievoering te komen en om deze te onderhouden. Hierbij moet nog verder opgemerkt worden dat het belangrijk is regie op een aantal niveaus te voeren. Dit is uitgewerkt in het model van Berenschot:

Tabel 2.4: Conceptualisering "Model Berenschot" (Berenschot, 2006: 8)

<b>Niveau</b>	<b>Conceptualisering</b>
Bestuurlijk niveau	Het niveau waarop partijen zich committeren aan de doelen en werkwijze van de beoogde samenwerking en de bijdrage van elke partij daarin.
Instellingsniveau	Hier worden de bestuurlijk afspraken doorvertaald in de interne organisatie, opdat de ruimte voor samenwerking ook wordt vastgelegd in de dagelijkse werkzaamheden.
Uitvoerend niveau	Het niveau waarop de professional of ambtenaar uiteindelijk uitvoering geeft aan het beleid.

Als laatste geef ik, met het oog op de analyse, een conceptualisatie van het VWZ-perspectief van Rutgers. Hiermee is er ook aandacht voor de sociale aspecten welke van belang zijn bij regie en samenwerking.

Tabel 2.5: Conceptualisering "VWZ-perspectief" (Rutgers, 2006)

<b>Concept</b>	<b>Conceptualisering</b>
Vertrouwen	Een bepaalde mate van zekerheid over wat men van de ander kan verwachten. Dit kan rationeel of persoonlijk van aard zijn.
Wederkerigheid	Er is over en weer sprake van interactie, bijvoorbeeld door communicatie. Er is onderscheid tussen open en actieve wederkerigheid.
Zingeving	Het delen van meningen, gevoelens, verlangens, normen of waarden. Dit kan er al zijn (gedeelde zingeving) of aan het ontstaan zijn ('onderweg' zingeving).

Bovenstaande drie conceptualisering geven naar mijn mening een compleet beeld van wat van belang bij is het voeren van regie en samenwerking. Aan de hand hiervan ga ik de situatie zoals ik deze aantref bij de STIP Westland loketten analyseren en beoordelen.

Bij het doen van aanbevelingen kan de indeling van typen regisseurs van Partner + Pröpper goed van pas komen, vandaar dat ik deze nu ter afsluiting ook conceptualiseer.

Tabel 2.6: Conceptualisering "Typen regisseurs" (Partners + Pröpper, 2004: 14-16)

Type regisseur	Conceptualisering
Beheersingsgerichte regisseur	Deze regisseur bezit doorzettingsmacht en is in staat om zelf het script te schrijven.
Uitvoeringgerichte regisseur	Dit type bezit doorzettingsmacht, maar voert het script van een andere actor of set van actoren uit.
Visionaire regisseur	Dit type regisseur is in staat zelf het script te schrijven, maar is bij de uitvoering afhankelijk van anderen om het door te zetten.
Faciliterende regisseur	Dit type stelt zijn diensten beschikbaar, maar heeft geen eigen script en bezit geen doorzettingsmacht.





## Hoofdstuk 3 Methodologische verantwoording

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijf ik de wijze waarop ik het onderzoek heb ingericht. Hierbij komt het onderzoekstype aan bod, en ook de methoden en technieken. Verder zal ik ingaan op de praktische uitvoering van het onderzoek. Als laatste komt de operationalisering aan de orde. Dit betekent dat er 'handen en voeten' aan de concepten gegeven wordt, zodat ze terug te vinden zijn in de werkelijkheid.

### 3.2 Onderzoekstype

Robson maakt in zijn boek *Real World Research* een onderscheid tussen drie visies op sociaal onderzoek (2002: 26): post-positivisme, constructivisme en emancipatie-benadering.

Post-positivisme gaat uit van de objectiviteit van de onderzoeker, maar heeft daarbij wel oog voor de mogelijke effecten van de bias van een onderzoeker (Robson, 2002: 27). Deze benadering is ontstaan vanuit het positivisme, waarin men er vanuit ging dat de onderzoeker en de onderzochte onafhankelijk van elkaar waren. Post-positivisten gaan er daarbij vanuit dat er een werkelijkheid bestaat, maar dat deze alleen imperfect ontdekt kan worden.

Constructivisme gaat er vanuit dat de werkelijkheid een sociale constructie is. Deze benadering wordt ook wel aangeduid met de term interpretatief, omdat er geen sprake is van een objectieve werkelijkheid (Robson, 2002: 27). Volgens deze benadering is het de taak van de onderzoeker om de veelzijdige sociale constructies te gaan begrijpen. Hierbij kunnen ze gebruik maken van instrumenten als observatie en interviews.

Tot slot is de emancipatie-benadering ontstaan als kritiek op de andere twee benaderingen. De grootste kritiek is dat machtige onderzoekers machteloze mensen onderzoeken. Deze benadering richt zich op de groepen die normaal buiten beschouwing blijven, het laat zien hoe en waarom ongelijkheden terug komen in machtsverhoudingen, het laat zien hoe ongelijke onderzoeksresultaten worden doorvertaald in politieke acties en maakt bij de ontwikkeling van de benadering gebruik van emancipatie theorieën (Robson, 2002: 28).

Bij dit onderzoek maak ik gebruik van het constructivisme. Aan de hand van een aantal onderzoeksinstrumenten ga ik de situatie in de gemeente Westland analyseren en beoordelen. De resultaten hiervan zijn geen objectieve waarheid, maar zijn het gevolg van de interpretatie welke ik aan de situatie gegeven heb.

### 3.3 Onderzoeksmethode

Een onderzoek kan vormgegeven worden aan de hand van een fixed design of een flexible design. Bij een fixed design staat vooraf precies vast wat men gaat doen in een onderzoek en op welke manier dit gaat gebeuren (Robson, 2002: 4). Het flexible design laat ruimte om tijdens het onderzoek aanpassingen te doen aan de onderzoeksopzet (Robson, 2002: 4).

In dit onderzoek is gekozen voor een flexible design, zodat enige aanpassing mogelijk blijft. Deze keuze is gemaakt omdat het bijvoorbeeld vooraf moeilijk te bepalen was welke personen allemaal relevant waren om te interviewen. Tijdens mijn stage en door het analyseren van documenten werd dit pas goed duidelijk en om die reden heb ik voor deze opzet gekozen.

Binnen dit design ben ik te werk gegaan aan de hand van de methode 'case study'. Bij deze methode ligt de focus op een bepaalde casus en wordt deze grondig onderzocht. Hierbij is het mogelijk om goed rekening te houden met de specifieke omstandigheden (Robson, 2002: 178).

Robert Yin heeft hierover gezegd (Robson, 2002: 178):

*'Case study is a strategy for doing research which involves an empirical investigation of a particular contemporary phenomenon within its real life context using multiply sources of evidence.'*

Deze methode leent zich goed voor het onderzoek naar de regierol van de gemeente Westland met betrekking tot de Wmo, aangezien het er hier om gaat een grondige analyse te maken van de situatie bij de gemeente en op basis daarvan een advies uit te brengen.

### 3.4 Onderzoekstechnieken

Zoals in het citaat in de vorige paragraaf al duidelijk is geworden, is het noodzakelijk om bij een case study gebruik te maken van meerdere bronnen. Dit wil zeggen dat er meerdere onderzoekstechnieken moeten worden gebruikt. Bij de bespreking van het onderzoektype is al aan de orde gekomen dat het onderzoek een interpretatief karakter zal hebben, wat ook naar voren komt door de keuze voor een case study. De onderzoekstechnieken zullen hier dus bij aan moeten sluiten. De keuze voor de onderzoekstechnieken documentanalyse, het afnemen van interviews en participerende observatie maakt het mogelijk om een intensieve bestudering van de casus te doen. De invulling van de technieken zal vooral een kwalitatief karakter hebben, wat deels ten koste zal gaan van de structuur van het onderzoek. Dit hoort bij een case study en is om die reden geen probleem. Tot slot komt de keuze voor drie onderzoekstechnieken (triangulatie) de betrouwbaarheid en geldigheid van het onderzoek ten goede. Door de triangulatie is het mogelijk meerdere kanten van hetzelfde verhaal naar voren te laten komen. Tegenstrijdigheden zullen zo snel aan het licht komen. Uiteindelijk is de kans hierdoor het grootst dat er een goed en betrouwbaar beeld naar voren komt.

#### *Documentanalyse*

Deze onderzoekstechniek bestaat uit het lezen en analyseren van bestaande documenten. Binnen de analyse van bestaand materiaal zijn er drie methoden te onderscheiden, namelijk inhoudsanalyse, secundaire analyse en meta-analyse. Voor dit onderzoek is gekozen voor de methode inhoudsanalyse. Hierbij gaat het vooral om het vaststellen van feiten en opvattingen. Het gaat dan om documenten als beleidsnota's, notulen, jaarverslagen en agenda's. Een belangrijke kanttekening bij deze techniek is dat het materiaal met een ander doel is opgesteld. Bij de analyse zal hiermee dus rekening gehouden moeten worden.

#### *Interview*

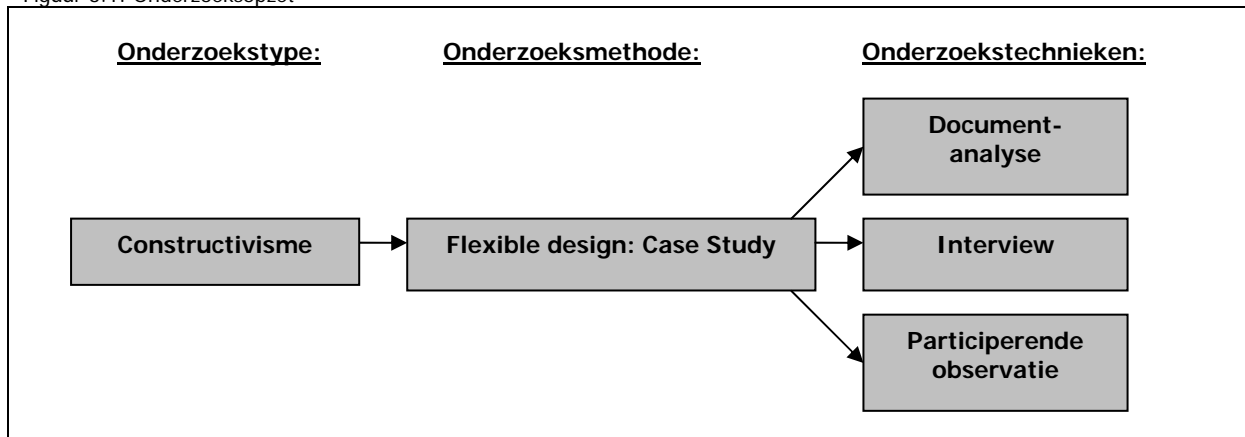
Robson (2002: 270) maakt het onderscheid tussen gestructureerde, semi-gestructureerde en ongestructureerde interviews. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van het semi-gestructureerde interview. Kenmerkend hiervoor is dat er vooraf een aantal vragen en onderwerpen vaststaan, maar dat de volgorde hiervan tijdens het interview wordt vastgesteld (Robson, 2002: 270). Daarnaast kunnen de vragen tijdens het interview aangepast of aangevuld worden. Dit type interview past goed bij dit onderzoek omdat het de ruimte laat door te vragen naar meer en achterliggende informatie. De interviews heb ik afgenomen aan de hand van een interviewhandleiding, deze is als bijlage bijgevoegd. Alle interviews heb ik opgenomen op tape zodat ik naderhand in staat was terug te luisteren wat een ondervraagde nu exact over een bepaald onderwerp had gezegd. Daarbij heb ik een aantal keer achteraf nog aanvullende vragen gesteld. Door deze manier van werken ben ik uiteindelijk in staat geweest alle benodigde informatie bijeen te krijgen.

#### *Participerende observatie*

Dit onderzoeksinstrument betekent deelnemen aan de dagelijkse activiteiten van de onderzochten. Een belangrijk aspect hierbij is dat de observator eigenlijk een soort lid van de groep welke onderzocht wordt moet worden (Robson, 2002: 314). Hierbij moet de observator zich wel dusdanig gedragen dat de activiteiten van de onderzochten niet op een bepaalde manier beïnvloed worden. Vanwege mijn stage bij de gemeente Westland heb ik tot op zekere hoogte gebruik kunnen maken van dit instrument. Door mijn stage ben ik in contact gekomen met veel mensen binnen de gemeente en dat heeft veel informatie opgeleverd. Hierbij valt te denken aan informele gesprekken waarin ervaringen en gevoelens naar voren werden gebracht. De Stip Westland loketten zelf zijn op een andere locatie gehuisvest dus daar heb ik in mindere mate participatief kunnen observeren. Ik heb dit wel gedaan door op bezoek te gaan bij beide loketten en daar enige tijd door te brengen.

In figuurvorm ziet de gekozen onderzoeksopzet er als volgt uit:

Figuur 3.1: Onderzoeksopzet



### 3.5 Casusselectie

Dit onderzoek naar gemeentelijke regie moest vanzelfsprekend gaan plaatsvinden bij een lokale overheid. De keuze was, om een aantal redenen, al snel gevallen op de Gemeente Westland:

- In het eerste gesprek bij de gemeente bleek dat het mogelijk was om dit onderzoek te koppelen aan een stage, wat een aantal voordelen met zich mee zou brengen. Zo ben ik staat geweest eenvoudiger aan informatie en gegevens te komen en kon ik gebruik maken van de onderzoekstechniek participerende observatie.
- Daarnaast gaf de gemeente aan dat het aan de slag moest met het concept regie, maar dat nog niet duidelijk was hoe dat zou gaan gebeuren. Dit heeft het voor mij als onderzoeker een stuk interessanter gemaakt, omdat daardoor de organisatie ook echt geïnteresseerd was in het resultaat van dit onderzoek.
- Tot slot lagen er een aantal praktische redenen aan de keuze ten grondslag. Ik had al een aantal contacten binnen de gemeente en het gemeentehuis van de gemeente Westland is goed bereikbaar vanuit mijn woonplaats.

Het idee om mijn onderzoek te gaan richten op de gemeentelijke regierol is ontstaan doordat ik in aanraking kwam met de Wmo. Doel van deze wetgeving is dat de gemeente actiever mensen gaat ondersteunen. Deze ondersteuning moet vorm krijgen in samenwerking met andere organisaties. Om de samenwerking goed vorm te geven moet een partij regie voeren. Dit gegeven maakt deze casus uitermate geschikt voor mijn onderzoek.

Een volgende keuze welke ik moest maken was een focus kiezen waarop ik me onderzoek zou toespitsen. Door toe te spitsen op een bepaalde casus is duidelijker aan te geven wat er anders moet of wat er goed is. Daarnaast is een algemeen advies ook altijd mogelijk.

Ik heb ervoor gekozen om mijn onderzoek te richten op de Stip Westland loketten. Deze casus is geschikt, omdat het een samenwerkingsverband is tussen de gemeente en een aantal andere partijen.

Tot slot moest ik nog een keuze maken in de documenten welke ik zou gaan analyseren en de personen die ik zou gaan interviewen. Alle beschikbare documentatie over de Stip Westland loketten heb ik bestudeerd. Uiteindelijk zijn niet alle documenten in dit rapport opgenomen. De documenten die ik gebruikt heb staan vermeld in literatuurlijst van dit rapport.

De keuze voor te interviewen personen heb ik gemaakt op basis van relevantie. In eerste instantie heb ik vertegenwoordigers van de vijf partijen uit het samenwerkingsverband gesproken. Aan de hand van de informatie uit de documenten en interviews heb ik nog meer betrokken actoren gesproken. Een lijst met de geïnterviewde personen en hun functie is opgenomen in de bijlage.

### 3.6 Operationalisatie

Aan het eind van het vorige hoofdstuk is de conceptualisatie van de centrale concepten van dit onderzoek weergegeven. Hierin heb ik beschreven wat ik versta onder de verschillende begrippen. De volgende stap die genomen moet worden voordat het daadwerkelijk onderzoek kan beginnen is het operationaliseren van de begrippen. Dit wil zeggen dat er eigenlijk 'handen en voeten' aan de begrippen gegeven wordt, zodat ze herkenbaar worden in de praktijk. Zonder deze operationalisatie is het moeilijk om de begrippen duidelijk herkenbaar terug te vinden, omdat verschillende ondervraagden er iets anders onder kunnen verstaan of omdat de betekenis in documenten verschilt.

In de eerste plaats komt het model van Berenschot aan de orde. Hierin worden de verschillende acties op een rij gezet die genomen moeten worden om de regie op een bepaald niveau goed vorm te geven. Aan de hand van deze vragen ben ik in staat om te achterhalen of er op een bepaald niveau aan goede regievoering is gedaan.

Tabel 3.1: Operationalisering "Model Berenschot" (Berenschot, 2006)

Niveau	Indicatoren
Bestuurlijk niveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Binden partijen aan gezamenlijke ambitie               <ul style="list-style-type: none"> <li>- expliciete en impliciete instrumenten (urgentie, publiciteit, wederzijds belang)</li> <li>- commitment expliciet maken</li> </ul> </li> <li>• Afspraken maken               <ul style="list-style-type: none"> <li>- bestuurlijke afspraken vastleggen</li> <li>- taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden in uitvoerend proces vastleggen</li> <li>- over faciliteiten</li> <li>- over financiering</li> </ul> </li> <li>• Tijdig overstappen naar implementatie</li> </ul>
Instellingsniveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er een gedeelde probleemdefinitie?</li> <li>• Is er bestuurlijk commitment?</li> <li>• Zijn de competenties aanwezig?</li> <li>• Zijn de middelen beschikbaar?</li> </ul>
Uitvoerend niveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proces vormgeven</li> <li>• Verbindende functie vervullen               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie is verantwoordelijk?</li> </ul> </li> <li>• Zorgen dat het werkt               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gefaseerde invoering?</li> <li>- Iteratieve aanpak (samen ontdekken wat beste werkwijze is)</li> </ul> </li> </ul>

De tweede operationalisatie betreft het VWZ-perspectief van Rutgers. Op basis van de aanwezigheid van (één van) deze indicatoren kan bepaald worden of er sprake is van vertrouwen, wederkerigheid of zingeving. Of in het negatieve geval, het ontbreken ervan.

Tabel 3.2: Operationalisatie "VWZ-perspectief" (Rutgers, 2006: 28)

Concept	Indicatoren	
Vertrouwen vinden	Rationeel vertrouwen <ul style="list-style-type: none"> <li>- expertise</li> <li>- reputatie</li> <li>- ervaring</li> <li>- calculatie</li> <li>- contract</li> </ul>	Persoonlijk vertrouwen <ul style="list-style-type: none"> <li>- altruïsme</li> <li>- affectie</li> <li>- attitude</li> <li>- norm</li> <li>- gezag</li> </ul>
Wederkerigheid willen	Actieve wederkerigheid <ul style="list-style-type: none"> <li>- reactie</li> <li>- inter-actie</li> <li>- faciliteren</li> <li>- gezamenlijkheid</li> <li>- nabijheid</li> </ul>	Open wederkerigheid <ul style="list-style-type: none"> <li>- non-defensie</li> <li>- normafwijkend</li> <li>- ruimte bieden</li> <li>- kwetsbaarheid</li> <li>- transparantie</li> </ul>
Zingeving zoeken	Gedeelde zingeving <ul style="list-style-type: none"> <li>- consent</li> <li>- compromis</li> <li>- consensus</li> <li>- waarde(n)vol</li> <li>- nut en resultaat</li> </ul>	'onderweg' zingeving <ul style="list-style-type: none"> <li>- al makende</li> <li>- co-creatie</li> <li>- identificatie</li> <li>- 'vonk'</li> <li>- synergie</li> </ul>

Tot slot komt het vijf S-en model van Hupe & Klijn aan bod. In de tabel komt naar voren wat er gedaan moet worden om aan een van de uitgangspunten te voldoen.

Tabel 3.3: Operationalisering "Het vijf S-en model" (Hupe & Klijn, 1999: 47)

Uitgangspunt	Indicatoren
Stimuleren	Initiatief: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Politieke aandacht</li> <li>- Actieve opstelling</li> <li>- Gemeentelijk initiatief: geen eindpunt maar beginpunt</li> </ul>
Situëren	Kennis van het netwerk: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestaand netwerk als vertrekpunt</li> <li>- Zwakke en sterke punten netwerk</li> <li>- Bestaande beleidsinitiatieven en projecten als basis voor nieuwe initiatieven</li> <li>- Interne afstemming door externe oriëntatie</li> </ul>
Steun creëren	Organisatie van participatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Draagvlak door betrokkenheid</li> <li>- Doel zoeken in plaats van doel stellen</li> <li>- 'Bottum up' betekent contact met doelgroep en uitvoerder</li> </ul>
Structureren	Voorwaarden voor netwerkvorming: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderhouden van relaties</li> <li>- Organisatorische ondersteuning bieden</li> <li>- Conflictreguleringsmechanismen opzetten</li> <li>- Afspraken maken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria</li> </ul>
Sturen	Richting aanwijzen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Selectieve activering</li> <li>- Samenwerking vereist prikkels</li> <li>- Verscheidenheid verwelkomen</li> <li>- Goed voorbeeld doet goed volgen</li> <li>- Terugkoppeling en verantwoording</li> </ul>

### 3.7 Het onderzoeksmodel

De operationalisatie zoals deze op de vorige twee bladzijden aan de orde is gekomen, geeft een totaalbeeld van alle relevante indicatoren bij het theoretische model zoals dat in hoofdstuk 2 is neergezet. Het onderzoeken van al deze indicatoren zou een te groot onderzoek met zich meebrengen en niet passen binnen de gestelde voorwaarden van deze scriptie. Daarom heb ik ervoor gekozen me te richten op een aantal indicatoren welke het meest relevant zijn voor de casus Stip Westland loketten. De relevantie van de verschillende indicatoren heb ik bepaald op basis van documentanalyse en door het voeren van verschillende gesprekken binnen mijn stageorganisatie. Deze vrijheid heb ik me kunnen permitteren, aangezien ik al vroegtijdig heb gekozen voor een flexibel onderzoeksdesign.

Bij het onderzoek heb ik me vooral gericht op de Stip Westland loketten. Het onderstaande onderzoeksmodel heeft de basis gevormd voor het onderzoek dat ik rondom deze loketten heb uitgevoerd. De meerwaarde van dit onderzoeksmodel zit in het gegeven dat het zowel aandacht heeft voor de sociale als de technische aspecten van samenwerking en in het bijzonder regievoering. Hierdoor is er aandacht voor het totaalplaatje in plaats van op een bepaald deel van datgene wat van belang is.

Tabel 3.4: Onderzoeksmodel 'Stip Westland loketten'

<b>Onderzoeksmodel Stip Westland loketten</b>		
<b><i>Niveaus van regievoering</i></b>	<b><i>VWZ- perspectief</i></b>	<b><i>vijf S-en model</i></b>
<p><i>Bestuurlijk niveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- binden aan gezamenlijke ambitie</li> <li>- afspraken maken en vastleggen</li> <li>- tijdig overstappen naar implementatie</li> </ul>	<p>→ <i>Vertrouwen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rationeel               <ul style="list-style-type: none"> <li>• reputatie</li> <li>• expertise</li> <li>• ervaring</li> </ul> </li> <li>- persoonlijk               <ul style="list-style-type: none"> <li>• attitude</li> <li>• altruïsme</li> <li>• affectie</li> </ul> </li> </ul> <p>→ <i>Wederkerigheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- actieve               <ul style="list-style-type: none"> <li>• interactie</li> <li>• reactie</li> </ul> </li> <li>- open               <ul style="list-style-type: none"> <li>• kwetsbaarheid</li> <li>• ruimte bieden</li> <li>• transparantie</li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Stimuleren</i> - initiatief nemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- politieke aandacht</li> <li>- actieve opstelling regisseur</li> </ul> <p><i>Situeren</i> - kennis van het netwerk:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kennis van sterke / zwakke punten netwerk</li> <li>- werken vanuit bestaande situatie</li> </ul> <p><i>Steun creëren</i> - organiseren participatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- draagvlak onder relevante actoren</li> <li>- samen doel bepalen</li> </ul> <p><i>Structureren</i> - voorwaarden voor netwerkvorming:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- onderhouden van relaties</li> <li>- organisatorische ondersteuning bieden</li> <li>- afspraken rondom conflicten maken</li> <li>- afspraken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria</li> </ul>
<p><i>Uitvoerend niveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- verantwoordelijkheid</li> <li>- proces vormgeven</li> <li>- zorgen dat het werkt</li> </ul>	<p>→ <i>Zingeving</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gedeelde               <ul style="list-style-type: none"> <li>• consensus</li> <li>• waarde(n)vol</li> </ul> </li> <li>- 'onderweg'               <ul style="list-style-type: none"> <li>• al makende</li> <li>• identificatie</li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Sturen</i> - richting wijzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- actoren selectief inschakelen</li> <li>- goed voorbeeld benadrukken zodat het vervolg krijgt</li> <li>- terugkoppeling en verantwoording</li> </ul>

In het onderzoeksmodel komt naar voren dat ik me richt op twee niveaus van het model van Berenschot, namelijk het bestuurlijk- en het uitvoerend niveau. Deze keuze heb ik gemaakt omdat het in de eerste plaats interessant is om na te gaan hoe er op bestuurlijk niveau commitment is gekomen en vastgelegd voor de loketten. Daarnaast zijn de Stip Westland loketten een dienst op het uitvoerende niveau. De burger meldt zich bij dit loket met een bepaalde vraag of bepaald verzoek en

dan wordt er een proces gestart. Om deze reden heb ik gekozen om mijn onderzoek te richten op het uitvoerende niveau.

Het instellingsniveau uit het model heb ik bij dit onderzoek links laten liggen. Hier ligt een praktische reden aan ten grondslag. Het onderzoek zou anders te veel omvattend worden. Daarnaast heb ik me gericht op de samenwerking tussen de vijf partijen, zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau. Hoe het een en ander bij elke partij intern geregeld was, was hierbij minder relevant. Dit wil niet zeggen dat hier geen oorzaken kunnen liggen over het verloop van de samenwerking, maar bij dit onderzoek is dat buiten beschouwing gelaten.

Het vijf S-en model en het VWZ-perspectief zijn wel volledig relevant voor de Stip Westland loketten, vandaar dat deze twee concepten geheel zijn terug te vinden in het onderzoeksmodel. Dit is het geval omdat zowel het vijf S-en model als het VWZ-perspectief in zijn geheel belangrijk zijn om op een bepaald niveau goed grip te kunnen voeren.

Nadat ik deze keuzes had gemaakt heb ik bij de operationalisatie gekozen voor een aantal indicatoren per element. Dit zijn naar mijn mening de meest relevante indicatoren voor de analyse van deze casus. Deze selectie heb ik gemaakt op basis van de informatie uit verschillende documenten en persoonlijke gesprekken. Dit waren niet de echte interviews, maar korte informele gesprekken op basis waarvan ik een eerste indruk heb opgedaan. Dit kan gezien worden als een klein vooronderzoek. Elke indicator komt, direct of indirect, terug in de vragenlijst van de interviews. Uiteindelijk zijn in de interviews alle benodigde elementen aan de orde gekomen.





**Deel 2:**

**Praktijkbevindingen**



## Hoofdstuk 4 Wet maatschappelijke ondersteuning

### 4.1 Inleiding

Dit vierde hoofdstuk bevat de eerste verslaglegging van de praktijkbevindingen. Voornamelijk op basis van documentanalyse heb ik een beschrijving gegeven van de Wet maatschappelijke ondersteuning. In eerste instantie een algemene beschrijving en daarna een beschrijving zoals de gemeente Westland invulling heeft gegeven aan deze wetgeving. Het is goed om dit eerst uiteen te zetten, omdat dan duidelijk is wat de wet precies inhoudt en ook waar de gemeentelijke regierol vandaan komt. Naast de documentanalyse ben ik ook door middel van verschillende informele gesprekken aan informatie gekomen.

### 4.2 De inhoud van de Wet maatschappelijke ondersteuning

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe de Wmo volgens het kabinet Balkenende II in algemene zin moet worden gezien. De algemene kaders en gedachten achter de Wmo komen hier aan de orde.

Zoals al eerder naar voren is gekomen is de gedachte achter de Wmo dat iedereen - oud en jong, gehandicapt en niet-gehandicapt, autochtoon en allochtoon, met en zonder problemen - volwaardig moet kunnen meedoen in de maatschappij (Ministerie VWS, 2004: 10). De mensen die hier niet zelf of met behulp van vrienden en familie toe in staat zijn, moeten dankzij deze nieuwe wetgeving hulp krijgen aangereikt vanuit de gemeente.

Hierbij is het devies van het kabinet Balkenende II (2004) dat: "burgers moeten leunen niet steunen". Het te snel verstrekken van voorzieningen en hulp zal tot gevolg hebben dat burgers niet zelf meer alles op alles zetten om de eigen problemen op te lossen. Er zal een goed evenwicht gevonden moeten worden door de gemeenten tussen aan de ene kant overlaten, stimuleren en voorwaarden scheppen en aan de andere kant de burgers die echt hulp nodig hebben een helpende hand bieden.

De Rijksoverheid stelt hierbij de spelregels op waarbinnen de gemeenten zelf invulling kunnen geven aan de Wmo. De Wmo heeft dus niet de vorm van een voorzieningwet. Het Rijk bepaalt niet wat er in een bepaalde situatie moet gebeuren. Wel bepaalt het Rijk op welke terreinen de gemeente beleid moet voeren, hoe de financiële huishouding hierbij geregeld is, wie er bij het beleid betrokken moeten worden en hoe de resultaten van het beleid gemeten moeten worden (Ministerie VWS, 2004: 11). Binnen deze kaders kunnen lokale partijen, onder regie van de gemeente, zelf invulling geven aan de wet. De landelijke overheid blijft wel verantwoordelijk voor de Wmo als systeem en moet vanuit deze hoedanigheid ook verantwoording afleggen aan het parlement.

Het verschil met de oude situatie komt onder andere naar voren door de extra verantwoordelijkheid voor gemeenten voor een deel van de AWBZ, naast de al bestaande verantwoordelijkheid voor de Wet vervoer gehandicapten (Wvg) en de Welzijnswet. Ook is nieuw dat deze verantwoordelijkheden worden geordend in een aantal prestatievelden. Dit zijn "gebieden van maatschappelijke ondersteuning waarop concrete prestaties van gemeenten verwacht worden en waarop burgers het lokale bestuur kunnen aanspreken" (Ministerie VWS, 2004: 11).

Binnen de Wmo zijn er negen prestatievelden opgesteld ([www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl)):

1. Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen 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 aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;
7. Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang;
8. Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
9. Het bevorderen van verslavingsbeleid.

Het Kabinet Balkenende II heeft een viertal punten voor ogen welke burgers en organisaties in ieder geval van de gemeente mogen verwachten.

In de eerste plaats is dit dat er één aanspreekpunt moet komen voor de burger in een gemeente. Voortkomend uit de één-loket gedachte moet er één aanspreekpunt komen waar burgers terecht kunnen met alle vragen rondom zorg en ondersteuning.

Daarnaast moeten de burgers actief betrokken worden bij de uitvoering van de Wmo. Burgers en vertegenwoordigende organisaties moeten betrokken worden bij de totstandkoming van het beleid. Staatssecretaris Ross van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stelt: "Inwoners van de gemeente bepalen straks voor een groot deel hoe de Wmo eruit gaat zien". Deze rol van de burgers komt op vier manieren tot uiting:

- *Ondersteuning op maat:* gemeenten leggen na invoering van de Wmo voor maximaal vier jaar vast wat ze gaan doen. In elk geval wordt, in samenspraak met de betrokkenen, bekeken wat de best passende oplossing is.
- *Meedenken met de Wmo:* voordat het beleid bepaald wordt moeten de gemeenten eerst luisteren naar de wensen van de bevolking. Deze verplichting is in de wettekst vastgelegd.
- *De gemeente ter verantwoording roepen:* de gemeenten zijn verplicht de gegevens over hun beleid openbaar te maken. Als bewoners dan niet tevreden zijn met de gemaakte keuzes kunnen ze bezwaar maken bij de gemeenteraad.
- *Klachten of bezwaren:* als uw gemeente van mening is dat u niet in aanmerking komt voor individuele hulp, of iets doet wat u niet wilt kan er bezwaar gemaakt worden.

(Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2007)

Het derde punt is dat het primaat voor de uitvoering bij private partijen moet komen te liggen. Het kabinet is er groot voorstander van dat vooral particuliere organisaties de voorzieningen op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning leveren. Het benutten van de aanwezige deskundigheid, kennis en kwaliteiten van partijen in het veld is een belangrijke motor voor goede resultaten (Ministerie VWS, 2007). Alleen als een dienst niet via de private weg geleverd kan worden mag de gemeente de dienst zelf gaan leveren.

Als laatste moet de gemeente een zichtbare en goede verantwoording afleggen aan burgers en organisaties, zodat goed duidelijk is wat de gemeente heeft gepresteerd. Op basis van deze rapportage kan er dan een vergelijking plaatsvinden met andere gemeenten en kan de rijksoverheid in de gaten houden hoe de Wmo als systeem functioneert.

Het kabinet is verder van mening dat in veel gevallen het noodzakelijk zal zijn dat één betrokken partij de regie naar zich toetrekt. De gemeente is hier dankzij de publieke verantwoording volgens het kabinet de aangewezen partij voor (Ministerie VWS, 2004: 16). De gemeente is als enige partij in staat goed rekening te houden met lokale omstandigheden en wensen van burgers.

Tot slot mogen de gemeenten ook nog een aantal dingen verwachten van de Rijksoverheid. In de eerste plaats moeten de gemeente een bepaalde ruimte krijgen bij de uitvoering van de taak. Er moet ruimte zijn om lokale resultaten te boeken. Verder moet de rijksoverheid voldoende geld in het gemeentefonds stoppen zodat de taken goed uitgevoerd worden. Bij de verdeling van het geld wordt rekening gehouden met de moeilijkheid van een taak, zodat een eerlijke verdeling tot stand komt.

In het bovenstaande is aangegeven hoe het Kabinet Balkenende II de Wmo voor ogen heeft en binnen welke kaders de gemeenten de uitvoering moeten vormgeven. Hoe de gemeente Westland dit heeft gedaan komt in de volgende paragraaf aan de orde.

### **4.3 Wet maatschappelijke ondersteuning in het Westland**

De gemeente Westland heeft ter voorbereiding op de komst van de Wmo een aantal openbare bijeenkomsten georganiseerd en een aantal notities opgesteld, te weten een startnotitie, een strategische verkenningsnotitie en een kadernotitie, aan de hand waarvan er uiteindelijk een beleidsnota is ontstaan. De openbare bijeenkomsten werden goed bezocht en er werd gediscussieerd over allerlei onderwerpen binnen de Wmo. De beleidsnota Wmo fase 1 bevat de plannen van de gemeente Westland betreffende de Wmo vanaf 1 januari 2007. De gemeente heeft ervoor gekozen om in eerste instantie voor een smalle aanpak te kiezen, waarin men alleen de zaken regelt die noodzakelijk zijn gezien haar nieuwe taak (Gemeente Westland, 2006c: 4). Deze keuze is gemaakt op basis van het korte tijdsbestek waarin de gemeente het een en ander van de grond moest krijgen en om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen. Vanaf 1 januari 2007 is de gemeente gestart met het ontwikkelen van een vierjarig beleidsplan waarin de samenhang verder wordt uitgewerkt.

#### 4.3.1 Visie

De gemeente Westland (2006c: 6) heeft haar visie op de Wmo als volgt geformuleerd:

*“Meedoen is het centrale doel van de Wmo in de gemeente Westland. Jong, oud, gehandicapt of niet-gehandicapt, iedereen moet mee kunnen doen aan alle facetten van de samenleving, al of niet geholpen door familie, vrienden of bekenden. Dat is de onderlinge betrokkenheid tussen mensen. En als dat niet kan, is de gemeente er verantwoordelijk voor dat er ondersteuning wordt geregeld. Uitgangspunt van de Wmo is namelijk het lokaal regelen, zodat een optimale aansluiting plaatsvindt bij de behoefte van de Westlandse burger”.*

Om de zelfredzaamheid van de burgers te vergroten heeft de gemeente ervoor gekozen om het realiseren van basisvoorzieningen als uitgangspunt te nemen en daarnaast een flexibele inzet van overige voorzieningen te hanteren. In de visie van de gemeente (2006c: 6) zijn sociale netwerken van burgers en maatschappelijke verbanden van instellingen en organisaties vaak goed zelf in staat concrete problemen en uitdagingen het hoofd te bieden. Vanuit de gedachten van het compensatiebeginsel wil de gemeente mensen die hier niet zelf toe in staat zijn een helpende hand bieden. Dit kan door direct handelen, maar ook door ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers.

#### 4.3.2 Richten op nieuwe taken

De gemeente Westland heeft er, zoals gezegd, voor gekozen om zich in eerste instantie alleen te richten op de nieuwe taken. Het gevolg van deze keuze is dat er voor 1 januari 2007 op een viertal terreinen initiatieven zijn genomen:

- Informatie, advies en cliëntondersteuning
- Individuele verstrekkingen
- Informele zorg en andere AWBZ subsidieregelingen
- Participatie

#### *Informatie, advies en cliëntondersteuning*

Op het gebied van informatie, advies en cliëntondersteuning heeft de gemeente Westland ervoor gekozen om op vijf locaties in de gemeenten een loket op te richten. Deze loketten zijn samen met Stichting Welzijn Westland (SWW) en de woningcorporaties opgericht. De intentie hiertoe was al vastgelegd in de Intentieverklaring Inrichting WMO-loketten Westland (2006f). Deze voorziening moet volgens de beleidsnota Wmo Fase 1 (2006c: 9) herkenbaar, toegankelijk en laagdrempelig zijn voor alle burgers van de gemeente Westland. Het samenwerkingsverband heeft de naam Stip Westland gekregen en burgers kunnen hier terecht met al hun vragen op het gebied van wonen, zorg en welzijn (STIP Westland, 2007). Op dit moment zijn er twee STIP loketten in het Westland, te weten in Naaldwijk en in De Lier.

In de loop van 2007 komen er nog drie loketten bij. De voorwaarde om een STIP loket te worden is dat het loket ‘Wmo-proof’ is. Hiermee wordt bedoeld dat burgers in de loop van de tijd zowel digitaal,

telefonisch, fysiek als door middel van een huisbezoek geholpen kunnen worden (Gemeente Westland, 2006c: 10).

#### *Individuele verstrekkingen*

Individuele verstrekkingen zijn voorzieningen welke zich richten op mensen met een beperking, chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en zijn een aanvulling op de preventieve en collectieve voorzieningen (Ministerie VWS, 2004: 12). Hierbij gaat het om voorzieningen als woningaanpassingen, rolstoelen, scootmobielen en hulp in de huishouding. De gemeente Westland heeft ervoor gekozen om de Wvg verordening van 1 januari 2006 ongewijzigd over te nemen, zodat er voor de burger geen merkbare verandering zal optreden. Wel moet de gemeente vastleggen hoe het compensatiebeginsel wordt ingevuld. Ook neemt de gemeente voor 2007 de huidige voorwaarden om aanspraak te maken op huishoudelijke verzorging over (Gemeente Westland, 2006c: 16). Voor de langere termijn onderzoekt de gemeente de mogelijkheden waarop de individuele verstrekkingen kunnen worden aangeboden, hierbij richt de gemeente zich vooral op het Persoons Gebonden Budget (PGB) en de financiële tegemoetkoming (Gemeente Westland, 2006c: 16).

Ook op het gebied van de organisatie van de huishoudelijke verzorging heeft de gemeente een keuze moeten maken. Ruwweg moest er een keuze gemaakt worden tussen alles zelf doen, samenwerking of alles laten doen. De gemeente Westland heeft voor de middenvariant gekozen. De gemeente werkt hierbij samen met externe partijen, maar houdt zelf de regie (Gemeente Westland, 2006c: 18). Het grote voordeel van deze variant is dat de gemeente niet zelf alle deskundigheid hoeft in te kopen, maar gebruik kan maken van de deskundigheid van externe partijen, zoals Centraal Indicatieorgaan Zorg (CIZ).

#### *Informele zorg en andere AWBZ subsidieregelingen*

Onder de informele zorg wordt de mantelzorg en vrijwilligerswerk verstaan wat is ondergebracht in de Coördinatie Vrijwillige Thuiszorg en Mantelzorg (CVTM) regeling. De gemeente Westland heeft zichzelf tot doel gesteld ervoor te zorgen dat de mantelzorger zijn of haar zorgtaak kan blijven uitvoeren zonder overbelast te raken, zodat de cliënt zolang mogelijk zelfstandig kan wonen (Gemeente Westland, 2006c: 21). Vanuit de gemeente wordt er ondersteuning gegeven zodat deze doelstelling gehaald kan worden. Daarnaast doet de gemeente onderzoek naar de situatie van de mantelzorg voor het meerjarenplan van de Wmo. Over de andere AWBZ subsidieregelingen (diensten bij wonen met zorg, Signalement Initiatieven openbare geestelijke gezondheidszorg, zorgvernieuwingsprojecten) bestaat op dit moment nog onzekerheid, omdat het nog onduidelijk is of de gemeente Westland daar in 2007 wel geld voor krijgt (Gemeente Westland, 2006c: 23).

#### *Participatie*

Burgerparticipatie heeft vanuit de wet een drieledig karakter meegekregen. Gemeenten moeten de wensen en behoeften van burgers inventariseren, ideeën genereren bij alle doelgroepen en informatie verstrekken over beleidsvorming en het vastgestelde beleid (Gemeente Westland, 2006c: 24). De gemeente Westland heeft ervoor gekozen deze participatie via twee wegen vorm te geven. Aan de ene kant wordt er een Wmo-adviesraad ingesteld en aan de andere kant worden er ronde tafelgesprekken georganiseerd (Gemeente Westland, 2006c: 25). De Wmo-adviesraad adviseert de gemeente in principe op hoofdlijnen, maar in uitzonderlijke gevallen kan er ook om een inhoudelijk advies gevraagd worden. De Wmo-raad zal in eerste instantie gevormd worden door de al bestaande adviesorganen, maar in de toekomst moet het uitgroeien tot een brede adviesraad. Hierin hebben vertegenwoordigers zitting die alle negen prestatievelden van de Wmo omvatten (Gemeente Westland, 2006c: 26). Door middel van ronde tafelgesprekken is het ook de bedoeling dat, naast de adviesorganen en bestaande platformen, ook representatieve groepen cliënten over een bepaald plaatselijk probleem kunnen meepraten (Gemeente Westland, 2006c: 26). Beide vormen van participatie worden georganiseerd en uitgevoerd door het College van Burgemeesters en Wethouders en worden in de komende tijd verder uitgewerkt.

#### 4.3.3 Communicatie

Om burgers goed te kunnen betrekken bij de totstandkoming van het beleid is een goede communicatie noodzakelijk (Gemeente Westland, 2006c: 29). Hierbij moet wel een onderscheid

gemaakt worden tussen de burgers die gebruik gaan maken van de Wmo en de burgers die dat niet doen. De gemeente (2006c: 29) heeft zichzelf tot doel gesteld voor elke doelgroep tijdig en helder te communiceren. De boodschap moet aan elke doelgroep worden aangepast.

Twee belangrijke communicatievormen zijn:

Interne communicatie: hiermee moet de impact van de invoering van de wet voor medewerkers duidelijk gemaakt worden. Om uiteindelijk succesvol te kunnen zijn is het belangrijk eerst intern te communiceren, af te stemmen en duidelijk te krijgen, voordat zaken naar buiten toe worden gebracht en andere partijen worden betrokken (Gemeente Westland, 2006c: 55).

Externe communicatie: hiermee moet de burger duidelijkheid worden verschaft waar en waarvoor ze ergens terecht kunnen. Externe communicatie bestaat uit drie vormen: informeren, participeren en inspraak (Gemeente Westland, 2006c: 56):

- Informeren: de doelgroep wordt geïnformeerd over de wet, de inhoud en de procedures van de gemeente.
- Participatie: de doelgroep laten participeren, levert informatie op behoeften en verwachtingen van burgers en over mogelijke obstakels. Het is dus belangrijk om zo de lokale situatie goed te leren kennen.
- Inspraak: inwoners kunnen, op wettelijke basis, gebruik maken van de inspraakprocedure over de invoering van de wet en de gevolgen ervan.

De gemeente Westland gaat bij de uiteindelijke uitvoering van zowel de interne als externe communicatieplannen uit van een aantal uitgangspunten (Gemeente Westland, 2006c: 53):

- Persoonlijke benadering (de Wmo draait om mensen, emoties spelen een rol, 1 op 1 contact bijvoorbeeld door intermediaire belangrijk);
- Inzet van middelen zo efficiënt en effectief mogelijk;
- Aansluiten bij landelijke communicatiemomenten en middelen;
- Aansluiten bij bestaande communicatiemiddelen en processen van de Gemeente Westland;
- Communicatie op maat, verschillende boodschappen voor verschillende doelgroepen;
- Zoveel mogelijk gebruikmaken van intermediaire (ouderenbonden, steunpunten, kerken, kernconsulenten etc.);
- Taal helder en eenduidig, afgestemd op doelgroep;
- Eerst intern informeren en afstemmen voorafgaand aan externe communicatie.

#### 4.3.4 Tot slot

In deze paragraaf van dit rapport is duidelijk geworden wat de gemeente Westland in eerste instantie heeft gedaan om uitvoering te geven aan de Wmo. Zoals al naar voren is gekomen maken de Stip Westland loketten hier deel van uit. Het onderzoek gaat hierop verder door de regiefunctie te bekijken door een analyse van de loketten.





## Hoofdstuk 5 Stip Westland loketten

### 5.1 Inleiding

Na de algemene beschrijving van de Wmo in het vorige hoofdstuk gaat het tweede deel van de praktijkbevindingen enkel en alleen over de Stip Westland loketten. In paragraaf 3.5 heb ik al aangegeven dat mijn focus bij deze loketten zou komen te liggen.

De informatie in dit hoofdstuk is hoofdzakelijk voortgekomen uit twee onderzoekstechnieken, namelijk analyse van documenten en interviews. Aan de hand van documentanalyse heb ik een beschrijving kunnen geven van de loketten en door de interviews heb ik een beeld kunnen schetsen van hoe de samenwerking verloopt en wat de rol van de gemeente hierin is. Daarnaast heb ik door middel van observaties, tijdens mijn stage en de interviews, ook de nodige informatie verkregen. Deze observaties kregen vorm door aanwezig te zijn bij vergaderingen en mee te luisteren naar gesprekken.

### 5.2 Stip Westland: een blik in de documenten

In de aanloop naar 1 januari 2007, de datum waarop de Wmo in is gegaan, heeft de gemeente Westland verschillende documenten opgesteld met betrekking tot de Stip Westland loketten. In deze documenten zijn de visie, de inrichting en de inhoud van de loketten nader uitgewerkt. In de nu volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

#### 5.2.1 De visie achter het loket

Prestatieveld 3 uit de Wmo geeft elke gemeente in Nederland de verplichting tot het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning. De gemeente Westland heeft, om aan deze eis tegemoet te komen, een kadernota Wmo Spoor 3: Informatie en Advies geschreven, waarin de verschillende mogelijkheden werden verkend.

Vanuit de Wmo is de volgende definitie gehanteerd ten aanzien van de loketten (Gemeente Westland, 2006h: 3):

*“Een lokaal loket is een (gemeentelijke) voorziening die informatie, vraagverheldering, advies, bemiddeling en vaak ondersteuning en toegang tot individuele voorzieningen biedt op de terreinen van wonen, zorg en welzijn.”*

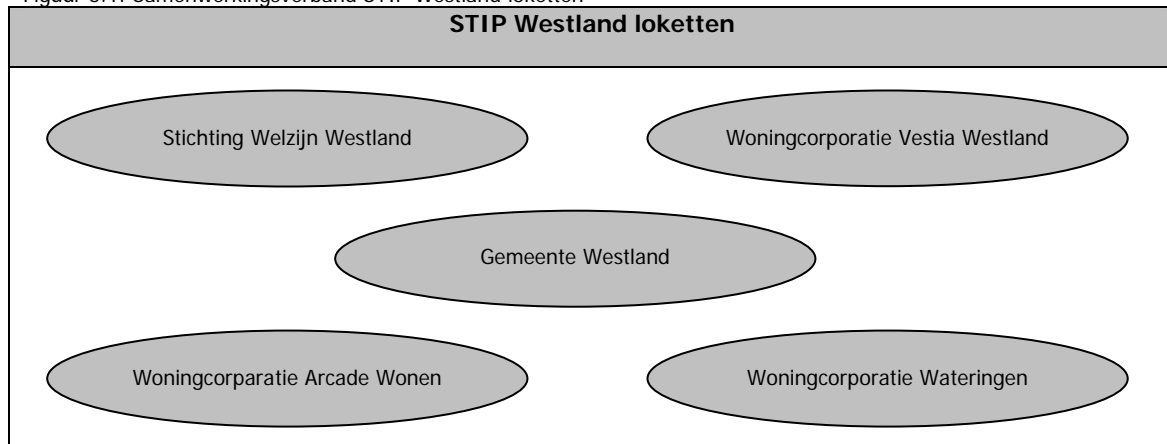
Deze omschrijving heeft de gemeente voor een aantal keuzen geplaatst. Voor wie is het loket bestemd, wat wordt de verschijningsvorm van het loket, welk type voorzieningen worden aangeboden en in hoeverre moeten voorzieningen helemaal afgehandeld worden aan het loket?

Om de mogelijkheden te verkennen heeft de gemeente een kadernota opgesteld waarin tot een viertal scenario's werd gekomen, waaruit een keuze gemaakt moest worden (Gemeente Westland, 2006h: 6):

1. In elke kern een loket, met zelfde inrichting en gelijke voorzieningen
2. In elke kern een loket, met verschillende inrichting en gelijke voorzieningen
3. Centraal in het Westland één loket en spreekuren in de loketten van de Stichting Welzijn Westland
4. Centraal in het Westland één loket en daarbij een mobiel loket.

Uiteindelijk is er voor gekozen om binnen de gemeente Westland een vijftal loketten (in de kernen Naaldwijk, De Lier, 's Gravenzande, Monster en Wateringen) voor wonen, zorg en welzijn op te zetten welke voldoen aan de eisen die voortkomen uit Wmo (Gemeente Westland, 2006m: 1). Deze loketten, de Stip Westland loketten, zijn een samenwerkingsverband tussen de gemeente Westland, de Stichting Welzijn Westland en de woningcorporaties Vestia Westland, Arcade Wonen en Woningcorporatie Wateringen (Gemeente Westland: 2006k: 1). De vijf loketten worden volgens hetzelfde concept ingericht.

Figuur 5.1: Samenwerkingsverband STIP Westland loketten



In een startdocument is de volgende doelstelling geformuleerd, welke aan de hand van de Stip Westland loketten bereikt moet worden (Gemeente Westland, 2006k: 2):

*“Partijen zorgen voor een voorziening die de burgers van de gemeente Westland wegwijs maakt in de mogelijkheden voor maatschappelijke ondersteuning op de terreinen wonen, zorg en welzijn. Dit betekent dat de inwoners met een specifieke vraag uit diverse opties moeten kunnen kiezen en dat de aanbieders gestimuleerd worden een aanbod te garanderen waardoor inwoners zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen.”*

Het loket moet een startpunt zijn voor allerlei soorten aanvragen. Om dit te bereiken is het belangrijk dat het loket herkenbaar is, uniform in de uitvoering, goed te bereiken, laagdrempelig en het moet een centraal punt zijn waar de burger op alle vragen een antwoord moet kunnen krijgen (Gemeente Westland, 2006l: 2).

### 5.2.2 De inrichting van het loket

Ter realisatie van de doelstelling heeft de gemeente een aantal uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten vormen de basis om uiteindelijk tot een goede uitvoering te komen en dus om de doelstelling te behalen. Het gaat om de volgende punten (Gemeente Westland, 2006k: 1):

- In de gemeente worden brede loketten opgezet die de onderwerpen wonen, welzijn en zorg bestrijken;
- De informatievoorziening is herkenbaar, toegankelijk en zowel telefonisch als fysiek goed bereikbaar voor alle burgers van de gemeente Westland;
- Er wordt bij de inrichting van het loket rekening gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van de verschillende burgers;
- De loketten zijn laagdrempelig en hebben ruime openingstijden;
- De loketten zijn onafhankelijk, integraal en objectief;
- De loketten zijn transparant met heldere en toetsbare criteria;
- Indien mogelijk, is ook digitale dienstverlening een optie;
- Minimaal 80% van de vragen worden aan het loket beantwoord en er vindt een goede doorverwijzing plaats voor specifieke vragen;
- Indien een vraag buiten het pakket van de Stip loketten valt vindt advies en verwijzing plaats naar de instelling die wel de hulp kan bieden.

Om de loketten tijdig (1 januari 2007) operationeel te krijgen is ervoor gekozen om een regiegroep en een aantal werkgroepen in te stellen. De regiegroep was verantwoordelijk voor het stellen van doelen en kaders, terwijl de werkgroepen een bepaalde taak moesten uitvoeren (Gemeente Westland, 2006k: 2). Er zijn een drietal werkgroepen ingesteld: personeel & primair proces, communicatie & PR en

gebouwen & huisvesting. In zowel de regiegroep als in de werkgroepen zaten vertegenwoordigers van alle vijf de organisaties. Dit alles heeft er voor gezorgd dat op 11 januari 2007 de Stip Westland loketten in De Lier en Naaldwijk geopend zijn. De drie loketten in de andere kernen volgen zo snel mogelijk. De openingstijden van de loketten in Naaldwijk en De Lier is op dit moment van maandag t/m vrijdag van 08.30 uur tot 12.30 uur (Stip Westland, 2007).

Het brede karakter van de Stip Westland loketten blijkt wel uit het Productenboek Stip Westland, Loket voor wonen, zorg en welzijn. Hierin staan alle voorzieningen en de procedures beschreven waarvoor je terecht kan bij de loketten. Er is een onderverdeling gemaakt in een zestal thema's: wonen, zorg, mobiliteit, welzijn, inkomensondersteuning en administratieve ondersteuning (Gemeente Westland, 2006j: 1/2). De totale lijst met voorzieningen staat vermeld in bijlage 4.

Om tot een goede dienstverlening te kunnen komen is het belangrijk dat het eerste contact met de loketmedewerker goed en informatief verloopt. Om dit te bereiken is er een werkinstructie en een functieomschrijving voor de loketmedewerkers opgesteld. Hierin komt naar voren wat een medewerker moet doen zodra er een burger aan het loket verschijnt en wat hierbij belangrijk is. Klantgerichtheid, dienstverlenend, sociale en communicatieve vaardigheden en creativiteit zijn belangrijke aandachtspunten (Gemeente Westland, 2006e: 1).

Om de gang van zaken binnen de loketten volgens vaste patronen te laten verlopen zijn er ook werkprocessen opgesteld. Hierin staat precies beschrijven wat er in een bepaalde fase gedaan moet worden en welke actoren daarbij betrokken moeten worden. Een voorbeeld hiervan is het procesmodel Wmo: enkelvoudige hulp bij huishouden. Via het aanvraagformulier van de Wet maatschappelijke ondersteuning (zie bijlage 5) komt er een aanvraag binnen.

Hieruit volgt de volgende procedure (Gemeente Westland, 2007i: 1):

- Na ontvangst van de aanvraag en vraagverheldering wordt er doorverwezen naar de juiste persoon of instantie;
- Na formuleren van het advies wordt er een rapportage opgesteld aan de hand waarvan het besluit genomen wordt;
- Daarna wordt het dossier gearchiveerd en overgegaan tot uitbetaling;
- Tot slot wordt er drie maanden later nog aandacht aan de nazorg besteedt doordat er contact met de cliënt wordt gezocht over of alles naar wens is verlopen.

In bijlage 6 wordt het zojuist beschreven proces ook in figuurvorm weergegeven met daarbij een uitgebreide omschrijving.

Om binnen elk loket de samenhang en samenwerking te garanderen is er voor elk loket een coördinator aangesteld. Deze persoon heeft, naast de dagelijkse werkzaamheden, een aantal coördinerende werkzaamheden (Gemeente Westland, 2006d: 1):

- Verantwoordelijkheid dragen voor de functionele aansturing van het loket;
- Zorg dragen voor de afstemming van de personele bezetting met de verschillende medewerkers en hun organisaties;
- Ondersteunen van de medewerkers en stimuleren van onderlinge samenwerking;
- Coördinatie in het betreffende loket van de beschikbaarheid van de noodzakelijke hulpmiddelen, zoals werkplekken, automatisering drukwerk enzovoort, een en ander in nauw overleg met de organisaties die gezamenlijk in het loket acteren;
- Fungeren als klankbord voor de medewerkers van de vestiging en adviseert de medewerkers over de invulling van de werkzaamheden.

### **5.3 De perceptie van de samenwerking door de betrokken actoren**

Nadat ik in de voorgaande paragraaf een beeld heb gegeven van hoe het loket er op papier uit ziet, ga ik nu in op de perceptie van de verschillende actoren met betrekking tot de loketten. Aan de hand van verschillende interviews heb ik geprobeerd te achterhalen hoe de partijen denken over de gang van zaken tot nu toe. Om tot een goed en betrouwbaar beeld te komen heb ik alle betrokken partijen gesproken. In bijlage 2 staat vermeld om welke personen het gaat. De beschrijving zoals nu volgt is een algemene beschrijving, waarin in enkele gevallen direct verwezen zal worden naar een bepaalde persoon of organisatie.

### 5.3.1 De totstandkoming van de samenwerking

Ter voorbereiding op de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning per 1 januari 2007 was de gemeente Westland in het eerste kwartaal van 2006 op ambtelijk niveau bezig met het invullen van de informatie, advies en cliëntondersteuning functie.

Tegelijkertijd namen de Stichting Welzijn Westland en de woningcorporatie Wateringen samen met een aantal andere partijen het initiatief om ook in Wateringen, net als in de andere kernen, een zorgloket te openen. Sinds de herindeling van de vijf Westlandse gemeenten was het gemeentelijke zorgloket in Wateringen namelijk gesloten. De gemeente stond positief tegen het initiatief van de andere organisaties, want de gemeente is van mening dat ze niet alles zelf hoeft te doen en moet willen doen. Beide initiatieven hadden dus ongeveer hetzelfde doel, vandaar dat men gezamenlijk om de tafel is gaan zitten. Het gevolg hiervan was dat er vanaf dat moment nagedacht werd over de invulling van de informatie, advies en cliëntondersteuning functie komend vanuit de Wmo voor alle kernen in het Westland. Om het Westland brede idee te kunnen realiseren zijn naast de gemeente, de SWW en woningcorporatie Wateringen ook de woningcorporaties Arcade Wonen en Vestia Westland mee gaan doen. Voorheen bestonden er tussen deze partijen wel verbindingen, maar nu was het idee om deze echt vast te gaan leggen in een samenwerkingsverband.

Het idee van deze vijf partijen was om, geheel in lijn met de Wmo, een breed loket te realiseren, waarin de burger terecht kan voor alle vragen met betrekking tot welzijn, zorg en wonen. Woningcorporatie Wateringen wilde in eerste instantie nog extra voorzieningen, zoals thema-avonden, bij het loket betrekken, maar onder de andere partijen was hier weinig animo voor. Het opzetten van een loket waarin alle vragen op deze gebieden beantwoord kunnen worden zou al moeilijk genoeg zijn.

Om het een en ander van de grond te krijgen en te coördineren zijn, zoals in de vorige paragraaf al naar voren is gekomen, de regiegroep en de werkgroepen ingesteld. De regiegroep werd gevormd door de directeuren van de woningcorporaties en de SWW en het afdelingshoofd Publiekszaken van de gemeente Westland. Het doel van deze groep was om 'een vinger aan de pols te houden'. De drie werkgroepen zouden het daadwerkelijke werk moeten gaan uitvoeren.

Op dat moment (eerste kwartaal 2006) ontbrak de politieke aandacht voor de Wmo in het geheel nog. Er werd in de Tweede Kamer nog over gesproken en de gemeenteraad van het Westland wilde de uitkomst daarvan afwachten. Voor de gemeente ontbrak de tijd om af te wachten. Het afdelingshoofd Publiekszaken heeft toen de boel wakker geschud, door in een informele bijeenkomst de schijn te wekken dat alles al geregeld was. Het gevolg hiervan was dat er een werkgroep in het leven geroepen werd. Deze bestond uit alle fractievoorzitters van de partijen in de Westlandse gemeenteraad. Het uiteindelijke resultaat hiervan was dat de gemeente haar gang kon gaan zolang het maar binnen de gestelde financiële kaders zou blijven.

Tot op dit moment waren alle betrokken partijen dus positief gestemd. Iedereen had het gevoel dat de juiste partijen aan tafel zaten en er leek overeenstemming te zijn over de doelstelling van het loket. In het vervolg traject zou bepaald moeten worden hoe de loketten er precies uit zouden gaan zien.

### 5.3.2 Het verloop van de samenwerking

Ondanks de goede start van het samenwerkingsproces ontstonden er al vrij snel in het proces onderlinge conflicten. In de regiegroep brak een strijd uit om de locaties van de loketten en om de aansturing van de loketten. Vooral de SWW en de woningcorporatie Arcade Wonen kwamen recht tegenover elkaar te staan.

Arcade zat op dat moment zelf ook in een reorganisatie en wilden de Stip Westland loketten, als enige van de woningcorporaties, combineren met de eigen balies. Gevolg hiervan was dat op een drietal locaties de loketten in een pand van Arcade zou komen. Voor de SWW was dit onacceptabel. Zij waren van mening dat de stichting vanuit verleden de aangewezen organisatie was om de loketten te gaan aansturen en dus zouden ze ook in panden van de SWW moeten komen. Daarbij was de combinatie van beide balies voor de SWW vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid onacceptabel.

Het conflict liep totaal uit de hand, wat er voor heeft gezorgd dat er een aantal bemiddelingspogingen zijn gedaan, maar zelfs het inschakelen van een mediator leverde niet het gewenste resultaat op.

Dit conflict bracht de gemeente in een lastig pakket, want beide partijen zijn nodig om de loketten een succes te laten worden. Arcade was vanuit financieel oogpunt absoluut nodig bij het oprichten van de loketten, terwijl de SWW onmisbaar was vanwege de kennis en ervaring. De overige twee woningcorporaties stonden een beetje langs de zijlijn toe te kijken.

Deze rol was een gevolg van het gegeven dat er per loket maar één van de woningcorporaties betrokken is. De directeur van woningcorporatie Vestia vond deze situatie ongewenst, omdat zij nu onnodig betrokken was bij een conflict tussen twee partijen.

De positie van de gemeente in dit conflict was voor de betrokken partijen, vooral SWW, woningcorporatie Vestia Westland en woningcorporatie Wateringen, lange tijd onduidelijk, maar op een gegeven moment ontstond het gevoel dat de gemeente voor Arcade koos. Zo ontstond er een patstelling, waar ook met politieke bemoeienis niet echt een oplossing voor kwam. Geen van de betrokken partijen was in staat het conflict op te lossen.

De gemeente Westland heeft er op een gegeven moment, bij monde van het afdelingshoofd Publiekszaken, voor gekozen om in De Lier aan de slag te gaan. De tijd begon te dringen en het was de verantwoordelijkheid van de gemeente dat er per 1 januari 2007 een loket draaiende was. Samen met Arcade is toen in korte tijd het loket in De Lier ingericht in een pand dat door de gemeente en Arcade samen gehuurd werd. Tegelijkertijd is er toen, op verzoek van de SWW, ook voor gekozen om een loket in Naaldwijk te beginnen. Dit kon in het pand van de SWW in Naaldwijk. De aansturing van het loket in De Lier kwam in handen van de gemeente en in Naaldwijk nam de SWW de coördinatie op zich. Op 1 januari 2007 konden dus twee van vijf loketten open, de andere drie zouden in de loop van 2007 open moeten gaan. Deze gefaseerde invoering is er mede omdat men wil leren van de gang van zaken voordat de andere twee loketten geopend worden.

De loketten in Naaldwijk en De Lier draaien nu een aantal maanden en er kan gezegd worden dat de burgers de loketten goed weten te vinden. Volgens de beide coördinatoren is de toeloop in vergelijking met de oude loketten flink toegenomen en het overgrote deel van de mensen gaat tevreden naar huis. De manier waarop dit resultaat tot stand komt is in veel gevallen minder succesvol te noemen. Per 1 januari 2007 zijn de medewerkers van verschillende organisaties begonnen in de loketten. Door alle problemen in het voortraject was er op dat moment nauwelijks meer tijd om aandacht te besteden aan de medewerkers en werkmethoden.

Men heeft elkaar niet of nauwelijks leren kennen ondanks de verschillende achtergronden. Er bestaan cultuurverschillen tussen de gemeente, de SWW en de woningcorporaties. De SWW is traditioneel gewend om heel dienstverlenend te werken, terwijl de gemeente en de woningcorporaties dienstverlenend maar op sommige momenten ook wat zakelijker zijn. Daarnaast is er nauwelijks aandacht geweest voor bijscholing. Het productenboek had hier deels voor moeten zorgen, maar de praktijk leert dat het boek weinig geraadpleegd wordt omdat de tijd daar in veel gevallen voor ontbreekt. Dit zorgt ervoor dat een bepaalde soort vragen altijd naar dezelfde persoon gaan, zodat mensen nog alleen kennis hebben van het eigen vakgebied. De medewerkers zijn hoofdzakelijk nog specialisten, terwijl de bedoeling is dat de loketmedewerkers generalisten zouden zijn. Ook bestaan er op de werkvloer nog heel veel onduidelijkheden over werkmethoden en verantwoordelijkheden. Het is onduidelijk wie nu de 'baas' is over een bepaald loket. Hierdoor gaan medewerkers met problemen eerder naar de eigen organisatie. Dit komt de samenhang en teamgeest niet ten goede. De aangestelde coördinatoren van de loketten missen de mogelijkheden en middelen om echt goed leiding te kunnen geven, dit zorgt ervoor dat zij zich ook niet verantwoordelijk voelen. Ondanks al deze problemen op de werkvloer wordt het werk wel gedaan. De mensen worden netjes geholpen en als er zich eens problemen voordoen worden deze opgelost. De uitvoerende medewerkers zorgen dat het werk dat gedaan moet worden gedaan wordt, maar dat neemt niet weg dat ze letterlijk het gevoel hebben in het diepe te zijn gegooid.

### 5.3.3 De rol van de gemeente

In deze paragraaf ga ik in op de rol van de gemeente in het proces en vooral ook naar het beeld dat de verschillende actoren hiervan hebben gekregen.

Begin 2006 zijn de vijf partijen bij elkaar gekomen, om samen na te denken over hoe de informatie, advies en cliëntondersteuning functie ingevuld zou kunnen worden. De gemeente was op dat moment

één van de vijf partijen. Initiatieven vanuit veld werden door de gemeente positief ontvangen. Het was niet de bedoeling om alles zelf te gaan doen. Deze houding van de gemeente werd door de andere partijen positief ervaren. De SWW en de corporaties zouden samen de kar kunnen gaan trekken, want dit zijn de partijen met de kennis, middelen en ervaring. Tot zover was iedereen positief gestemd over de samenwerking en rol welke de gemeente hierbij vervulde.

Zoals al beschreven is ontstond er op een gegeven moment een conflict tussen Arcade en de SWW. Dit bracht de gemeente in een lastig parket omdat beide partijen nodig waren om de loketten een succes te laten worden. Verschillende bemiddelingspogingen, geïnitieerd door de gemeente, leverden niets op. Dit zorgde ervoor dat het traject vastliep.

Elke betrokken partij heeft een andere visie op de oorzaak van het vastlopen van het traject en hoe er daarna gehandeld is. In het nu volgende deel zullen al deze visies naar voren komen.

De gemeente Westland heeft nadat het conflict, is ontstaan geprobeerd te bemiddelen tussen beide betrokkenen. Dit mislukte waardoor de gemeente voor het blok kwam te staan, omdat er per 1 januari wel een loket geopend moest worden. Dit heeft ervoor gezorgd dat de gemeente op een gegeven moment samen met Arcade aan de slag is gegaan.

De SWW stelt dat het conflict ontstaan is doordat Arcade eisen heeft gesteld welke onacceptabel waren. De panden moesten onafhankelijkheid uitstralen en moesten dus niet worden geïntegreerd met de balie van Arcade. Hierbij kwam dat de gemeente, in de ogen van de SWW, zich niet duidelijk uitsprak over wat zij van plan was met de situatie en ook werd er geen goede regie gevoerd. Toen de gemeente daarna samen met Arcade toch verder is gegaan, is de indruk bij de SWW gewekt dat de gemeente een dubbele agenda had. De SWW had het idee dat ze niet van alle afspraken op de hoogte waren gesteld. De coöperatieve houding van het begin veranderde opeens in een houding waarin de gemeente alles zelf ging beslissen.

Woningcorporatie Arcade vond het vanuit kosten oogpunt wenselijk dat de Stip Loketten en haar eigen balies geïntegreerd werden. Logisch gevolg hiervan was in de ogen van Arcade dat ook de aansturing van de loketten door Arcade gedaan zou worden. Net als de SWW weigerde Arcade de eigen wensen aan te passen, waardoor de patstelling ontstond.

Woningcorporatie Vestia Westland stond bij het conflict een beetje langs de zijlijn, maar is wel van mening dat de gemeente geen duidelijk standpunt heeft ingenomen. Dit heeft ervoor gezorgd dat het conflict lange tijd bleef bestaan.

Woningcorporatie Wateringen stond net als Vestia een beetje langs de zijlijn, maar deelt ook de mening dat de gemeente geen duidelijke keuze heeft gemaakt toen het conflict echt naar voren kwam. Dit heeft uiteindelijk voor veel verwarring en oponthoud gezorgd.

De projectleider Wmo, in dienst van de gemeente, fungeerde in dit proces ook als regievoerende partij. Naar zijn mening is er een machtsstrijd ontstaan tussen de betrokken actoren, waarbij niemand van plan was iets toe te geven. Hierdoor voelde de gemeente zich gedwongen om op een gegeven moment zelf het initiatief te nemen en aan de slag te gaan.

De coördinatoren van de loketten zijn net als de SWW van mening dat de regievoering niet goed is verlopen. Vanuit de regiegroep en de regievoerende partij is weinig duidelijkheid gekomen wat voor veel onzekerheid heeft gezorgd.

Al met al kan de rol van de gemeente vanuit het perspectief van de gemeente omschreven worden als in eerste instantie coöperatief en open. In een later stadium, toen de gemeente vanuit de wettelijke verantwoordelijkheid van mening was dat er actie ondernomen moest worden, zijn de touwtjes in handen genomen. De SWW en woningcorporatie Wateringen hebben dit ook zo ervaren en zijn van mening dat er hierdoor snel en gehaast gehandeld is, waardoor de loketten op dit moment niet optimaal functioneren. De woningcorporatie Vestia ziet de snelheid niet echt als een probleem. Daarbij komt dat naar de mening van de SWW, Vestia en woningcorporatie Wateringen de gemeente te lang onduidelijk is geweest in wat hun bedoelingen waren met de loketten.

De regierol welke de gemeente voor ogen had op zich te nemen is er dus niet echt uitgekomen. Volgens de partners komt dit vooral doordat de gemeente niet duidelijk genoeg heeft aangegeven wat men met de loketten voor ogen had en wat er dan van de andere partijen verwacht werd. Dit hangt samen met de dubbele rol van de gemeente.

Aan de ene kant is de gemeente één van de vijf deelnemende partijen, vervuld door het afdelingshoofd Publiekszaken, en aan de andere kant is het de regievoerende partij, vervuld door de projectleider Wmo. Ondanks de verdeling van deze twee rollen over twee personen, is het niet gelukt om, naar de mening van de betrokken partijen, duidelijk regie te voeren over het totale proces.

#### 5.3.4 De ontstane problemen en hun oorzaken

In deze paragraaf ga ik in op de problemen welke door de partijen zijn genoemd die de totstandkoming van de loketten bemoeilijkt hebben. Daarnaast geef ik ook direct aan wat de oorzaken zijn die volgens de betrokkenen ten grondslag liggen aan de problemen.

In de eerste plaats is er bij het opzetten van de loketten, volgens de projectleider Wmo, een machtsstrijd uitgebroken tussen de verschillende betrokkenen. Partijen wilden wel samenwerken, maar iedereen wilde de locatie bepalen en de aansturing verzorgen. Hierdoor is het proces ernstig vertraagd en zelfs stil gevallen.

De verschillende partijen zijn in onvoldoende mate bereid geweest zeggenschap af te staan. Deze onenigheid op bestuurlijk niveau, in de regiegroep, vertaalde zich door op de werkvloer, omdat daar tegenstrijdige geluiden te horen waren.

Op de tweede plaats spelen de verschillende culturen een belangrijke rol. Elke betrokkene bij de loketten komt vanuit een bepaalde organisatie. In elke organisatie heerst een andere cultuur. Zo is de SWW meer dienstverlenend ingesteld dan de gemeenten of corporaties. Alle betrokkenen geven aan dat hier te weinig aandacht voor is geweest bij de vorming van de loketten, waardoor de verschillen bleven bestaan. Er is geen eenduidige visie op wat dienstverlening nu eigenlijk is.

Ook wordt door alle betrokkenen, behalve Vestia, het gebrek aan voldoende voorbereidingstijd genoemd. Doordat er lang onduidelijkheid bleef bestaan betreffende de gehele Wmo en er daarna veel tijd verloren ging, moest er opeens snel iets opgezet worden. Hierdoor was er onvoldoende tijd om een goede organisatie neer te zetten en om medewerkers op de loketten voor te bereiden. Hiermee samenhangend is de slechte communicatie. De projectleider Wmo van de gemeente Westland geeft aan dat er doordat de communicatie niet goed was slecht informatie aan de betrokkenen is verstrekt.

Een volgend probleem dat is ontstaan is dat de coördinatoren op de werkvloer het gevoel hebben dat de mensen in de regiegroep niet of nauwelijks weten wat er zich op de werkvloer afspeelt. Situaties of problemen die zich voordoen zijn vaak al opgelost voordat de regiegroep er überhaupt naar gekeken heeft. Daarnaast voelen de coördinatoren zich niet echt verantwoordelijk voor het loket. Een van de coördinatoren zei hierover dat het voor de mensen op werkvloer onduidelijk is wie de 'baas' is. Als het er echt op aan komt gaan mensen met problemen eerder terug naar de eigen organisatie.

Er bestaat onder de betrokken partijen ook onduidelijkheid in welke mate er afspraken zijn vastgelegd. In de werkgroepen en vooral de regiegroep is wel van alles besproken, maar het is de vraag in hoeverre er ook dingen zijn vastgelegd. De projectleider Wmo van de gemeente Westland zegt dat dit alleen ten tijde van het conflict niet gebeurd is, maar voor de SWW en de coördinatoren van de loketten is het gedurende het hele proces onduidelijk gebleven wat er nu precies wel en niet werd vastgelegd. Een illustratief voorbeeld hiervan is het niet ondertekenen van de intentieverklaring.

De SWW en de woningcorporaties Wateringen en Vestia Westland noemen ook als oorzaak dat er geen sterke regisserende partij was. Bij deze partijen is het onduidelijk wat de gemeente, als regievoerende partij, nu precies wilde bereiken. Deze onduidelijkheid heeft voor veel verwarring en oponthoud gezorgd, wat er weer toe heeft geleid dat partijen weinig vertrouwen in de regievoerende partij kregen.

Tot slot is het opzetten van een vijftal loketten bemoeilijkt door de geringe financiële mogelijkheden van de gemeente. De gemeenteraad had als eis gesteld dat de loketten binnen het gestelde budget moesten blijven. Dus zonder extra financiën moest het aantal loketten wel toenemen, waardoor de afhankelijkheid van andere partijen ontstond.

#### 5.3.5 Hoe nu verder?

Tot slot ga ik in dit hoofdstuk in op hoe het proces vanaf nu verder zou moeten gaan in de ogen van de betrokken partijen.

De gemeente Westland is, bij monde van het afdelingshoofd Publiekszaken, van mening dat er goed nagedacht moet worden of het concept van de loketten geoptimaliseerd moet worden. De gemeente heeft een aantal kaders en beoordelingscriteria waaraan voldoen moet worden. De taak van de gemeente moet erop gericht zijn te zorgen dat het gebeurt en niet zozeer het zelf uitvoeren van de loketten. Wel moet er controle mogelijk zijn, zodat het ook mogelijk is om andere partijen aan te sporen beter te presteren.

De aansturing van de loketten zou volgens de SWW als volgt moeten worden vormgegeven. De regiegroep zet de algemene lijnen, zodat alle partners betrokken blijven bij de loketten. Daaronder staat een coördinator welke verantwoordelijk is voor alle vijf de loketten. Op die manier kan de eenheid bewaakt worden. Tot slot is er per loket iemand verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. Daarbij wil de SWW zelf de frontoffice vormen van alle loketten, aangezien zij de partij zijn met het meeste ervaring op het gebied van dienstverlening. Daarbij komt nog dat de andere medewerkers naar de mening van de SWW met een dubbele pet in het loket zitten, aangezien ze ook nog het belang van de eigen organisatie hebben te vertegenwoordigen. De medewerkers van de SWW hebben dit probleem niet, omdat deze organisatie opgericht is met het idee om de burgers te ondersteunen. Door een goede organisatie achter de schermen kan de winst juist daar in de backoffice geboekt worden. Ook moet er verder nagedacht worden over een manier waarop nog meer instellingen bij de samenwerking betrokken kunnen worden.

Woningcorporatie Arcade Wonen wil dat de loketten laagdrempelige dienstverlening aanbieden. In de loketten waarin Arcade ook de eigen balie heeft wil Arcade de leidende partij zijn, aangezien hun eigen balie de hele dag open is, terwijl de Stip loketten op dit moment alleen in de ochtenduren open zijn.

De huidige organisatiestructuur hoeft niet aangepast te worden naar de mening van woningcorporatie Vestia Westland. Er moet voor worden gezorgd dat de juiste mensen op de juiste plaats terecht komen, zodat taken goed uitgevoerd worden. De gemeente zou een stap terug moeten doen en precies duidelijk moeten maken wat ze nu precies voor ogen hebben met het loket. Aan de hand daarvan kunnen de andere partijen bepalen in hoeverre ze hierin mee kunnen en willen gaan.

Ook woningcorporatie Wateringen is van mening dat er even een pas op de plaats gemaakt moet worden. Te snel is het een en ander opgezet. Het zou goed zijn als er per loket een verantwoordelijke wordt benoemd, om de dagelijkse gang van zaken te regelen. Daarnaast zouden medewerkers meer dan één ochtend per week moeten werken, zodat ze snel en goed ingewerkt raken. De coördinatie van een loket moet in handen komen van de organisatie met het meeste ervaring op het grootste gedeelte van het product, en dat is volgens de woningcorporatie Wateringen de SWW. In de optimale situatie zouden de Stip loketten een eigen organisatievorm moeten krijgen, zodat medewerkers zich nog meer gaan verbinden aan de loketten.

De coördinatoren van de loketten delen samen de mening dat het goed zou zijn als één organisatie de frontoffice gaat runnen. Daarnaast moet er ook per loket een verantwoordelijke worden aangesteld. Tot slot zou er meer aandacht voor de individuele medewerkers moeten komen, want dat zijn de personen die uiteindelijk bepalend zijn of de loketten een succes zijn of niet.

De toekomstplannen van de verschillende partijen met betrekking tot het samenwerkingsverband en de loketten lopen dus sterk uiteen. De gemeente Westland en de woningcorporaties Wateringen en Vestia Westland geven suggesties over de manier waarop de samenwerking weer opgepakt kan



worden en waarna er nagedacht kan worden over de invulling van het loket. Terwijl woningcorporatie Arcade Wonen en de SWW direct spreken over hoe de loketten eruit zouden moeten zien.

Wel is het opvallend dat alle betrokken partijen de toekomst met vertrouwen tegemoet zien. Dit komt voort uit het feit dat het basisidee dat achter de loketten en achter de samenwerking zit, nog steeds algemeen gedeeld wordt.

## **Deel 3:**

# **Analyse, conclusies en aanbevelingen**



## Hoofdstuk 6 Stip Westland loketten geanalyseerd

### 6.1 Inleiding

Dit zesde hoofdstuk van het rapport bevat de analyse van de Stip Westland loketten aan de hand van de in het theoretisch perspectief behandelde concepten. Hierdoor wordt er een koppeling gemaakt tussen de praktijk en de theorie. Het onderzoeksmodel zoals dat ontworpen is bevat drie verschillende theoretische concepten. Bij deze analyse ga ik de drie concepten stuk voor stuk behandelen, zodat precies duidelijk wordt op welke punten er goed gehandeld is en op welke punten er eventueel te kort geschoten is. In de eerste plaats richt ik me in paragraaf 6.2 op het model van Berenschot met de verschillende niveaus van regie. Is er voldaan aan de voorwaarden om op verschillende niveaus goed regie te voeren? In paragraaf 6.3 ga ik in op het VWZ-perspectief van Rutgers. Hierbij staat de vraag centraal of en in welke mate de verschillende concepten uit dit perspectief terug te vinden zijn in het samenwerkingsverband. Tot slot komt in paragraaf 6.4 het vijf S-en model van Hupe en Klijn aan bod, waarin de verschillende uitgangspunten voor goede gemeentelijke regievoering worden behandeld. Voor de duidelijkheid zal ik in elke paragraaf het bijbehorende deel uit het onderzoeksmodel weergeven. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een korte terugblik op de analyse.

### 6.2 De loketten geanalyseerd aan de hand van het model van Berenschot

In paragraaf 3.7 is al naar voren gekozen dat ik de keuze heb gemaakt om me te richten op twee niveaus uit het model van Berenschot, namelijk het bestuurlijke en uitvoerende niveau. In het onderzoeksmodel is dat als volgt weergegeven:

Tabel 6.1: Onderzoeksmodel 'Stip Westland loketten': model van Berenschot

Onderzoeksmodel Stip Westland loketten: model van Berenschot	
<i>Bestuurlijk niveau</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- binden aan gezamenlijke ambitie</li><li>- afspraken maken en vastleggen</li><li>- tijdig overstappen naar implementatie</li></ul>	<i>Uitvoerend niveau</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- verantwoordelijkheid</li><li>- proces vormgeven</li><li>- zorgen dat het werkt</li></ul>

#### 6.2.1 Analyse op bestuurlijk niveau

Binnen het samenwerkingsverband rondom de Stip Westland loketten wordt het bestuurlijke niveau gevormd door de regiegroep. In deze groep wordt de gemeente vertegenwoordigd door het afdelingshoofd publiekszaken en de SWW en de woningcorporaties door hun directeurs. De bedoeling is om in deze groep de lijnen uit te zetten om tot goede loketten te komen.

Het samenwerkingsverband is tot stand gekomen omdat alle betrokken partijen zich konden vinden in het idee om samen een loket op te zetten waar de burger terecht kan met alle vragen op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Vanuit de Wmo was de verplichting voor de gemeente ontstaan om een dergelijk punt voor de burgers te creëren. Zowel de SWW als de drie betrokken woningcorporaties konden zich vinden in het idee om in de vijf grote kernen een Wmo-proof loket op te richten op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Er kan dus gezegd worden dat de samenwerking voort gekomen is uit een *gezamenlijke ambitie* van alle betrokken partijen.

Het begin van de samenwerking was de wens van alle partijen om een loket voor de burger op te richten. Dit werd vastgelegd in een intentieverklaring, maar gek genoeg is deze nooit ondertekend door de partijen. Dit gegeven is typerend voor het hele verloop van de samenwerking op bestuurlijk niveau. Er bestaat tussen de partijen veel verschil over de mate waarin men het idee heeft dat er *afspraken zijn gemaakt en vastgelegd*.

De projectleider Wmo van de gemeente Westland is van mening dat er wel duidelijke afspraken zijn gemaakt en vastgelegd, terwijl de SWW en de coördinatoren van de loketten het tegenovergestelde

verklaren. Doordat deze onduidelijkheid bestaat mag de conclusie getrokken worden dat de afspraken welke al dan niet gemaakt zijn in ieder geval niet duidelijk zijn gecommuniceerd naar alle partijen.

Tot slot is het op bestuurlijk niveau belangrijk dat er niet te lang gepraat wordt over van alles en nog wat, maar dat er tijdig wordt overgestapt naar de *implementatie*. In dit samenwerkingsverband is er uiteindelijk in de ogen van bijna alle betrokkenen te snel overgestapt naar de implementatie. Het conflict tussen Arcade en de SWW heeft voor zoveel oponthoud gezorgd dat het opeens noodzakelijk was voor de gemeente om tempo te maken.

Het loket is toen in twee maanden opgericht, zonder dat voor de betrokkenen duidelijk was hoe dat nu precies zou gaan gebeuren. Dit heeft uiteindelijk op de werkvloer voor veel onduidelijkheid gezorgd bij de medewerkers.

### 6.2.2 Analyse op uitvoerend niveau

Het volgende niveau waarop volgens het model van Berenschot regie gevoerd moet worden is het uitvoerende niveau. Bij dit samenwerkingsverband bestaat dit niveau in eerste instantie uit de drie werkgroepen, die de invulling van het loket moesten bepalen. Daarnaast bevat het uitvoerende niveau nog de daadwerkelijke werkzaamheden in de loketten.

Op het uitvoerende niveau is het in eerste instantie belangrijk dat goed duidelijk is wie *verantwoordelijk* is voor wat. In het geval van de Stip Westland loketten kan de conclusie getrokken worden dat dit zowel in de werkgroepen als op de werkvloer niet het geval is. Een lid van de werkgroep communicatie & PR vertelde hierover dat er vaak heel lang werd doorgepraat over kleine dingen zonder dat er dan een beslissing genomen werd. Dit kon gebeuren, omdat niemand zich echt eindverantwoordelijk voelde. Op de werkvloer is een zelfde soort situatie ontstaan. In elk loket werd wel een coördinator aangesteld, maar naar zeggen van de coördinatoren had deze functie niet zoveel om het lijf. De dagelijkse gang van zaken werd geregeld, maar de echte verantwoordelijkheid werd niet gevoeld. Dit komt ook tot uiting in het geval van problemen of tegenstellingen. In dit soort situaties wordt er door de verschillende medewerkers al snel teruggegrepen op de eigen organisatie in plaats van dat er contact met de coördinator van het loket wordt gezocht. Ook de coördinator van het loket handelde op deze manier. Als er een probleem is verwijst deze persoon al snel door naar haar leidinggevende in de eigen organisatie. Er bestaat dus veel onduidelijkheid bij de betrokkenen van de Stip Westland loketten over de verantwoordelijkheid op uitvoerend niveau.

Een volgend aandachtspunt bij regie op uitvoerend niveau is de *vormgeving van het proces*. Door goede regievoering moeten ook de processen een vaste vorm krijgen. Bij de Stip Westland loketten is hier een eerste aanzet toegemaakt door het samenstellen van het productenboek. In dit boek staan in principe alle diensten vermeld welke via het loket verkregen kunnen worden. Daarnaast staat beschreven welke procedure gevolgd moet worden. Aan de hand van dit boek kunnen de aanvragen dus via vaste processen behandeld worden, zodat er eenduidig gehandeld wordt. In de praktijk is gebleken dat dit boek nog niet zo veel gebruikt wordt. Op dit moment worden de vragen direct doorspeeld naar de persoon welke vanuit het verleden de aangewezen persoon is. Deze gang van zaken zou je ook kunnen bestempelen als een vast proces, maar dat is niet wat de oprichters van het loket voor ogen hadden. Het is de bedoeling dat alle medewerkers op een breed terrein vragen kunnen beantwoorden.

Het laatste uitgangspunt bij regie op uitvoerend niveau is wat men noemt *'zorgen dat het werkt'*. Hiermee wordt bedoeld dat er uiteindelijk op de werkvloer voor gezorgd moet worden dat de werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd. Dit kan gedaan worden door een gefaseerde en/of iteratieve aanpak. Dat wil zeggen dat de invoering stap voor stap plaatsvindt zodat er tussendoor geleerd kan worden. In het geval van de Stip Westland loketten is er zeer zeker voor gezorgd dat de loketten gingen werken.

De medewerkers zijn, ondanks alle problemen in het voortraject, aan de slag gegaan en hebben de loketten tot op heden tot een succes gemaakt. Daarnaast is er ook voor gekozen om eerst de loketten in Naaldwijk en De Lier in te richten en in een later stadium pas de andere drie. Enerzijds omdat er tijdsdruk bestond, maar anderzijds ook, zoals een aantal betrokkenen aangaven, om te kunnen leren van de dingen die in deze twee loketten goed dan wel fout gingen.

### 6.3 De loketten geanalyseerd aan de hand van het VWZ-perspectief

Het VWZ-perspectief betrek ik, zoals aangekondigd, in zijn volledigheid bij deze analyse. Zowel vertrouwen, wederkerigheid als zingeving spelen een cruciale rol bij elke vorm van samenwerking en dus ook bij het samenwerkingsverband waaruit de Stip Westland loketten zijn voortgekomen. In het onderzoeksmodel zijn aan de drie onderdelen van het perspectief de volgende indicatoren gekoppeld:

Tabel 6.2: Onderzoeksmodel ' Stip Westland loketten' : het VWZ-perspectief

Onderzoeksmodel Stip Westland loketten: het VWZ-perspectief		
<p><i>Vertrouwen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rationeel               <ul style="list-style-type: none"> <li>• reputatie</li> <li>• expertise</li> <li>• ervaring</li> </ul> </li> <li>- persoonlijk               <ul style="list-style-type: none"> <li>• attitude</li> <li>• altruïsme</li> <li>• affectie</li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Wederkerigheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- actieve               <ul style="list-style-type: none"> <li>• interactie</li> <li>• reactie</li> </ul> </li> <li>- open               <ul style="list-style-type: none"> <li>• kwetsbaarheid</li> <li>• ruimte bieden</li> <li>• transparantie</li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Zingeving</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gedeelde               <ul style="list-style-type: none"> <li>• consensus</li> <li>• waarde(n)vol</li> </ul> </li> <li>- 'onderweg'               <ul style="list-style-type: none"> <li>• al makende</li> <li>• identificatie</li> </ul> </li> </ul>

#### 6.3.1 Het vertrouwen geanalyseerd

Een samenwerkingsverband tussen verschillende partijen komt makkelijker tot stand als er sprake is van onderling vertrouwen. Dit vertrouwen kan gebaseerd zijn op een rationele basis of wel op een persoonlijke basis. Bij het opzetten van de samenwerking rondom de Stip Westland loketten was er wel degelijk sprake van onderling vertrouwen. Alle partijen waren van mening dat de juiste partijen aan tafel zaten. Dit vertrouwen werd gebaseerd op een *rationele basis*. Alle partijen brachten op een bepaald terrein (wonen, zorg of welzijn) expertise en ervaring mee. Zo waren de woningcorporaties gewend om vragen en verzoeken op het gebied van wonen te behandelen, de SWW op het gebied van welzijn en de gemeente op het gebied van zorg.

Toen er gedurende het proces toch verschillende tegenstelling aan het licht kwamen verdween het onderlinge vertrouwen. Vooral tussen Arcade en de SWW ontstond een explosieve sfeer waarin men niets meer van elkaar accepteerde. Ook stond de SWW wantrouwend tegenover de gemeente, aangezien ze het vermoeden hadden dat de gemeente met een dubbele agenda handelde. Op dat moment kwam het gebrek aan vertrouwen op *persoonlijke basis* aan het daglicht. Er was wel vertrouwen in de kwaliteiten van de ander op een bepaald vakgebied, maar vanaf het moment dat er echt persoonlijk samengewerkt moest worden ging het fout. Partijen waren niet bereid om iets aan de ander toe te geven, omdat ze bang waren hiervoor niets terug te zien. Er kwam een verschil in inzichten en opvattingen naar boven over bijvoorbeeld de kenmerken van een goede balie-medewerkster. Daarnaast werd ook het gezag van de gemeente als verantwoordelijke partij op dit moment niet zo geaccepteerd door de bij het conflict betrokken partijen. Er is weinig vertrouwen bij andere partijen in de projectleider Wmo als regisserende verantwoordelijke. Op dat moment bleek er dus een tekort aan vertrouwen te zijn waardoor de samenwerking stroef verliep en uiteindelijk zelfs even vastliep.

Nu het conflict een paar maanden achter de rug is, blijkt dat de verschillende partijen nog steeds wel vertrouwen in elkaar hebben, maar is dan hetzelfde soort vertrouwen als dat er aan het begin van het proces was. Als men dadelijk weer echt aan tafel zit moet blijken in hoeverre er op dit moment ook sprake is van persoonlijk vertrouwen.

#### 6.3.2 De wederkerigheid geanalyseerd

Van wederkerigheid is sprake als er over en weer interactie plaatsvindt. Er moet dus op één of andere manier gecommuniceerd worden over de wensen, ideeën en eisen van betrokkenen. Deze tweezijdige

band zorgt voor vertrouwen wat samenwerking weer makkelijker maakt. De wederkerigheid kent twee verschijningsvormen, de open en de actieve.

In dit samenwerkingsverband is er tussen sommige partners wel sprake geweest van wederkerigheid, maar tussen andere ook duidelijk niet. Tussen woningcorporatie Wateringen en de SWW is sprake van *open wederkerigheid*. Deze twee partijen kennen elkaar goed, durven zich kwetsbaar op te stellen en bieden elkaar ook ruimte. Zo is woningcorporatie Wateringen de enige partij welke uitspreekt dat medewerkers van de SWW het beste de frontoffice van de loketten kunnen vormen.

Deze open vorm van wederkerigheid bestaat niet tussen alle partijen. De overige partijen communiceren met elkaar op een basis van *actieve wederkerigheid*. Het besef bestaat dat alle partijen nodig zijn, maar dat gebeurt minder open dan tussen de SWW en woningcorporatie Wateringen. Een goed voorbeeld hiervan is de relatie tussen de gemeente en de SWW. Beide partijen hebben op een bepaald moment op een manier met elkaar gecommuniceerd wat niet heel veel onderling vertrouwen uitstraalde. De SWW kreeg op een gegeven moment zelfs het idee dat de gemeente een dubbele agenda had, waarvan andere partijen niet op de hoogte mochten komen.

Tot slot was er tijdens de hoogtij dagen van het conflict tussen Arcade en de SWW helemaal geen sprake van wederkerigheid. Er was niet of nauwelijks onderlinge communicatie, en als er al communicatie was ging dat niet op een normale manier. Op dat moment is al het vertrouwen tussen deze twee partijen verdwenen en is de al eerder aangehaalde patstelling ontstaan.

### 6.3.3 De zingeving geanalyseerd

Vanaf het allereerste moment dat de vijf partijen met elkaar om de tafel zaten was er sprake van een gedeeld idee over wat men wilde bereiken met de loketten. Op dat moment was er dus sprake van *gedeelde zingeving*. Gedeelde zingeving wil namelijk zeggen dat er al een gedeelde opvatting bestaat over een bepaalde situatie of oplossing.

Verderop in het proces kwam wel naar voren dat de verschillende betrokken partijen een andere invulling aan het loket wilde geven. Toen bleek dus dat er geen sprake was van gedeelde zingeving, maar dat er sprake was van de zogenaamde *'onderweg' zingeving*. Partijen moesten elkaar nog gaan vinden met ideeën, verlangens en wensen. Als deze gedeelde opvattingen nog aan het ontstaan zijn is er sprake van *'onderweg' zingeving*.

Achteraf kan er nu gezegd worden dat het niet helemaal gelukt is om elkaar ook op deze punten te vinden, want anders had het conflict niet hoeven ontstaan. Partijen hielden andere ideeën en kwamen daar op dat moment niet uit. Over het basis idee bestaat dus zeker een gedeelde visie, maar over hoe hieraan precies invulling gegeven moet worden verschillen de partijen nog van inzicht.

## 6.4 De loketten geanalyseerd aan de hand van het vijf S-en model

Het derde en laatste theoretische concept dat in deze analyse aan de orde komt is het vijf S-en model. Dit model komt in zijn totaliteit aan de orde, omdat de vijf uitgangspunten samen de sleutel tot goede regievoering vormen. In onderstaande tabel staat dat deel van het onderzoeksmodel dat betrekking heeft op het vijf S-en model nogmaals weergegeven:

Tabel 6.3: Onderzoeksmodel ' Stip Westland loketten' : het vijf S-en model

<b>Onderzoeksmodel Stip Westland loketten: het vijf S-en model</b>
<i>Stimuleren</i> - initiatief nemen <ul style="list-style-type: none"> <li>- politieke aandacht</li> <li>- actieve opstelling regisseur</li> </ul>
<i>Situieren</i> - kennis van het netwerk <ul style="list-style-type: none"> <li>- kennis van sterke / zwakke punten netwerk</li> <li>- werken vanuit bestaande situatie</li> </ul>
<i>Steun creëren</i> - organiseren participatie <ul style="list-style-type: none"> <li>- draagvlak onder relevante actoren creëren</li> <li>- samen doel bepalen</li> </ul>
<i>Structureren</i> - voorwaarden voor netwerkvorming <ul style="list-style-type: none"> <li>- onderhouden van relaties</li> <li>- organisatorische ondersteuning bieden</li> <li>- afspraken rondom conflicten maken</li> </ul>

- afspraken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria
<i>Sturen</i> - richting wijzen <ul style="list-style-type: none"> <li>- actoren selectief inschakelen</li> <li>- sturing door middel van prikkels</li> <li>- goed voorbeeld benadrukken zodat het vervolg krijgt</li> <li>- terugkoppeling en verantwoording</li> </ul>

#### 6.4.1 Analyse van het uitgangspunt stimuleren

De regievoerende partij moet volgens dit model ervoor zorgen dat nieuwe ontwikkelingen op gang komen. Het initiatief moet genomen worden om iets voor elkaar te krijgen. In eerste instantie loopt het initiatief bij de loketten door elkaar heen. Zowel de gemeente, als regisserende partij, als andere organisaties waren aan het nadenken over de invulling van de loketfunctie.

Wel is het belangrijk voor de regisserende partij om ook de *politieke aandacht* op het onderwerp te vestigen. Dit heeft de gemeente, in de persoon van het afdelingshoofd Publiekszaken, heel bewust en succesvol gedaan, door op een informele bijeenkomst de indruk te wekken dat alles rondom de loketten al geregeld was. Toen is de gemeenteraad snel in actie gekomen. Dit is een belangrijke stap geweest bij het opzetten van het samenwerkingsverband.

Daarnaast moet de regisserende partij ook een *actieve opstelling* aannemen. Dit is minder duidelijk naar voren gekomen. De gemeente werd lange tijd vooral gezien als één van de vijf partijen. De gemeente heeft op een bepaald moment wel een regisseur naar voren geschoven, maar zijn rol werd door de andere partijen niet als actief ervaren. Het ontbreken van een goede en actieve regisseur wordt juist door de andere partijen aangevoerd als één van de belangrijkste redenen voor het vastlopen van het proces.

#### 6.4.2 Analyse van het uitgangspunt situeren

De volgende stap bij goede regievoering is op de hoogte zijn van wat zich afspeelt binnen het samenwerkingsverband. Hierbij is het belangrijk dat de sterke en zwakke punten bekend zijn en dat bekend is wat het uiteindelijke doel is.

Om dit goed te doen moet er gewerkt worden vanuit een *bestaande situatie*. Hiermee wordt bedoeld op bestaande contacten en bestaande beleidsinitiatieven. In het geval de Stip Westland loketten is hier zeker sprake van. De verschillende partijen hadden al onderlinge contacten, zij het wat informeler dan in het huidige loket. Deze contacten vormen wel de basis voor de contacten zoals ze er nu zijn. Daarnaast bestond er in de vijf kernen al een loket. In Wateringen (was al enige tijd gesloten) en De Lier was dit een gemeentelijk loket en in de andere kernen had de SWW een zorgloket. Vanuit deze achtergrond waren zowel de organisaties als de burgers al enigszins op de hoogte van wat een loket kon betekenen.

Hiernaast is het ook belangrijk dat de regisseur op de hoogte is van wat zich afspeelt binnen het netwerk. De *sterke en zwakke punten kennen* is bepalend voor het verloop van de samenwerking. De medewerkers op de werkvloer hebben meermalen aangegeven het gevoel te hebben dat de mensen op bestuurlijk niveau niet precies weten wat zich op de werkvloer afspeelt. Dit geldt niet alleen voor de gemeente, als regisserende partij, maar ook voor de andere betrokken partijen. Wel is men van mening dat deze partijen gezamenlijk alle kennis en middelen in het bezit hebben om de loketten tot een succes te maken. In die zin is men dus wel op de hoogte van de sterke kanten van het netwerk.

#### 6.4.3 Analyse van het uitgangspunt steun creëren

Voldoende steun van de juiste partijen is essentieel voor het wel of niet slagen van een samenwerkingsverband. Teveel partijen betrekken maakt het moeilijker om besluiten te nemen, omdat er meer verschillende meningen zijn. Te weinig partijen kan juist achteraf voor problemen zorgen, omdat gepasseerde partijen dan in opstand kunnen komen tegen het besluit.

Rondom de Stip Westland loketten is iedereen er van overtuigd dat de gemeente, de SWW en de woningcorporaties de juiste partijen zijn. Het is gelukt om voldoende *draagvlak onder alle relevante actoren* te creëren. De vijf partijen in het samenwerkingsverband dekken gezamenlijk het totale veld van wonen, zorg en welzijn. Al deze partijen hebben zich gecommitteerd aan het basis idee van de loketten, dus is er sprake van voldoende draagvlak onder de relevante actoren.

De volgende stap is dat de betrokken partijen samen het *doel van de samenwerking moeten bepalen*. Door deze manier van werken committeren de betrokken zich partijen en is het lastiger om

in een later stadium uit te stappen. Ook dit is bij de Stip Westland loketten goed verlopen. Er bestaat een gemeenschappelijk basisidee over de loketten en van hieruit is men aan de slag gegaan. Ondanks alle problemen in het vervolg van het traject, geven de partijen aan dat er nog steeds een gedeeld doel is.

#### 6.4.4 Analyse van het uitgangspunt structureren

De regisseur van het netwerk moet het netwerk structureren, wat wil zeggen dat het netwerk vormgegeven en onderhouden wordt. Dit is belangrijk om het samenwerkingsverband in goede, maar vooral in moeilijke tijden bij elkaar te houden.

In de eerste plaats is het belangrijk om de *relaties tussen de betrokken actoren te onderhouden*. Een goede verstandhouding zorgt ervoor dat de samenwerking makkelijker zal verlopen. Dit is bij de Stip Westland loketten in een aantal gevallen niet zo goed verlopen. Onderlinge communicatie verliep in een aantal gevallen zeer grof en op een gegeven moment werd er zelfs van tafel weggelopen. Er is een situatie ontstaan waarin de relaties tussen de SWW, Arcade en de gemeente onder druk kwamen te staan. Op een gegeven moment heeft dit tot escalatie geleid.

De regisseur moet ook *organisatorische ondersteuning bieden* aan het netwerk. De gemeente Westland heeft, als regisserende partij, zeker de nodige ondersteuning aangeboden. Ze is deelgenoot geweest in de verschillende werkgroepen en daarbij heeft ze ook de voorzitter van de regiegroep beschikbaar gesteld. Ook is de gemeente, net als de andere partijen, vertegenwoordigd in elk loket. Zowel in de frontoffice als in backoffice heeft de gemeente personeel beschikbaar gesteld.

Verder is het belangrijk dat er *afspraken worden gemaakt hoe er omgegaan wordt met conflicten* welke ontstaan. Als dat het geval is, is precies duidelijk wat er in een dergelijk geval van een bepaalde partij verwacht wordt. Op papier is hiervan niets terug te vinden en ook in de praktijk is het niet gebleken dat hier vooraf over nagedacht is. In het conflict tussen Arcade en de SWW heeft de gemeente wel geprobeerd te bemiddelen en zelfs een mediator ingeschakeld, maar hierover waren vooraf geen afspraken gemaakt.

Tot slot moet er nagedacht worden over *de gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria*. Vooraf moet afgesproken worden wanneer iets een succes is en op welke manier dat gecontroleerd kan worden. Hiervoor is bij de Stip Westland loketten niet of nauwelijks aandacht geweest. Er staan wel wat criteria op papier, maar hoe deze dan gecontroleerd kunnen worden is onduidelijk.

#### 6.4.5 Analyse van het uitgangspunt sturen

Het laatste uitgangspunt van het vijf S-en model gaat in op het sturen van het netwerk of samenwerkingsverband. Als regisserende partij is het belangrijk dat je in de gaten houdt of het uiteindelijke doel nog wel in zicht is. Mocht dit niet het geval zijn dan moet er bijgestuurd worden, dat kan op een aantal verschillende manieren.

Een eerste mogelijkheid welke de gemeente als regisserende partij voor handen had om te sturen was het *selectief inschakelen van actoren*. Hiermee wordt bedoeld dat actoren niet onnodig betrokken worden in situaties waarbij ze eigenlijk niets te zoeken hebben. Dit is bij de loketten niet gebeurd. Bij alle gesprekken waren alle vijf de actoren aanwezig, terwijl elk afzonderlijk loket maar door drie partijen gevormd wordt: de gemeente, de SWW en één van de woningcorporaties. Vooral tijdens het conflict tussen de SWW en Arcade stonden de andere twee actoren als toeschouwer aan de zijlijn. Een van de betrokken verklaarde hierover dat je op deze manier getuige was van situaties waarmee je niets te maken had. Zo had het conflict tussen een aantal partijen invloed op alle partijen, wat onnodige spanningen met zich meebracht.

Een volgende mogelijkheid is wat men noemt *'goed voorbeeld doet goed volgen'*. Dit komt er op neer dat er nadruk op de goede prestaties wordt gelegd, zodat andere daar een voorbeeld aan kunnen nemen. Het gebruik van deze sturingsmethode binnen de Stip Westland loketten is niet direct terug te voeren op acties van de regisserende partij. Op de werkvloer zelf komt het zeker voor dat mensen een voorbeeld aan elkaar nemen.

Als laatste is *terugkoppeling en verantwoording* belangrijk voor het richting geven aan het proces. Een goede evaluatie laat zien wat goede en minder goede beslissingen en handelingen zijn geweest. Hiermee kan dan in de toekomst rekening gehouden worden om het proces te verbeteren. De mate waarin dat bij de Stip Westland loketten is gebeurd, is op dit moment nog moeilijk aan te



geven. De loketten zijn pas sinds 1 januari 2007 geopend en de eerste evaluatiemomenten staan rond deze periode gepland. Het resultaat hiervan laat dus nog even op zich wachten.

## **6.5 Afsluitend**

In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk blik ik terug op de analyse zoals ik deze hierboven uiteengezet heb. In eerste instantie bespreek ik de bovenliggende uitgangspunten en ideeën van de Wmo en de Stip Westland loketten. Daarna volgt er nog een overzichtelijke weergave van de uit de analyse naar voren gekomen punten waarop goed gehandeld is en de punten waarop verbetering mogelijk is.

### 6.5.1 Algemeen

Het kabinet Balkenende II had met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning voor ogen dat de gemeente in samenwerking met private partijen ervoor zou zorgen dat alle burgers kunnen meedoen in de maatschappij. De aanpak van de gemeente Westland met betrekking tot de invulling van de informatie, advies en cliëntondersteuning functie past goed binnen dit idee. De gemeente wil samen met een aantal andere organisaties invulling geven aan dit prestatieveld.

Daarnaast heeft het kabinet de regiefunctie in dit soort gevallen toegeschreven aan de gemeenten, vanwege de controleerbare maatschappelijke verantwoordelijkheid. Ook aan dit idee heeft de gemeente Westland in het geval van de Stip Westland loketten voldaan. De gemeente heeft aangegeven niet alles zelf te hoeven en willen doen, maar dat ze wel de regie over het proces wil voeren.

De gemeente heeft dus goed voldaan aan de uitgangspunten van de Wmo volgens het kabinet Balkenende II. De manier waarop de gemeente Westland invulling heeft gegeven aan de regiefunctie komt in het nu volgende deel aan de orde.

### 6.5.2 Terugblik op de analyse

In dit laatste deel van het hoofdstuk zet ik nog even kort de resultaten van de analyse op een rij. De bedoeling hiervan is dat precies duidelijk is op welke punten iets goed dan wel fout is gegaan. Om dit te verduidelijken heb ik het onderzoeksmodel op de volgende bladzijde nogmaals afgebeeld. In deze weergave van het model zijn de punten welke voor verbetering vatbaar zijn in het rood afgebeeld en de punten waarop goed gehandeld is in het zwart.

In de tabel wordt duidelijk dat er op een behoorlijk aantal punten verbetering mogelijk is in de manier waarop de gemeente regie heeft gevoerd. Hierbij moet echter wel opgemerkt worden dat in een aantal gevallen de gemeente niet helemaal zelf in staat is om de verbetering te bewerkstelligen. Nu zal ik de belangrijkste probleempunten nog even behandelen.

In de eerste plaats zijn er gedurende het gehele proces veel onduidelijkheden blijven bestaan. Er is verzuimd goede afspraken te maken en deze vast te leggen, ook is het niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheden nu precies verdeeld liggen. De samenwerking is uiteindelijk te vrijblijvend gebleven. Dit komt in het onderzoeksmodel zowel op bestuurlijk niveau als bij het structureren van het netwerk aan de orde. Bij beide elementen is het erg belangrijk dat er goede afspraken worden gemaakt. Dit is niet gebeurd en heeft uiteindelijk voor de nodige problemen gezorgd.

Een volgend belangrijk probleem is het ontbreken van voldoende onderling vertrouwen. Aan de basis van de samenwerking stond wel een bepaalde mate van vertrouwen, maar in de praktijk bleek dit niet sterk te zijn. Dit heeft ervoor gezorgd dat er veel problemen met het VWZ-perspectief ontstonden. Op alle drie de onderdelen – vertrouwen, wederkerigheid en zingeving – is tekort geschoten en dit is terug te voeren op een gebrek aan onderling vertrouwen.

Ook is er in onvoldoende mate structuur en vorm gegeven aan het netwerk. Er werden, zeker op uitvoerend, niveau vaak á la minute oplossingen bedacht. Hierdoor bleef het proces wel aan de gang, maar kwam er weinig lijn in. Op meerdere plaatsen in het onderzoeksmodel wordt de aandacht

gevestigd op het structureren en vormgeven van het proces. Hierin is dus in dit geval ook tekortgeschoten.

Tot slot heeft de gemeente als regisserende partij, net als de andere partijen overigens, te weinig kennis van het netwerk en van de verhoudingen tussen de betrokken partijen. Men was niet goed op de hoogte waar de gevaren en mogelijkheden lagen. Dit is een belangrijk gegeven in het vijf S-en model.

Afrondend kan geconcludeerd worden dat de punten waarop verbetering mogelijk of noodzakelijk is zich redelijk verspreid door het hele model bevinden, maar ze zijn veelal terug te voeren naar de houding van betrokken partijen en de manier waarop partijen met elkaar omgegaan zijn en er gecommuniceerd is. Zoals al aangekondigd staan de te verbeteren elementen uit het onderzoeksmodel in het onderstaande model in het rood afgebeeld.

Tabel 6.4: Onderzoeksmodel 'Stip Westland loketten' na de analyse

<b>Onderzoeksmodel Stip Westland loketten</b>		
<b>Niveaus van regievoering</b>	<b>VWZ- perspectief</b>	<b>vijf S-en model</b>
<p><i>Bestuurlijk niveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- binden aan gezamenlijke ambitie</li> <li>- <b>afspraken maken en vastleggen</b></li> <li>- tijdig overstappen naar implementatie</li> </ul>	<p>→ <i>Vertrouwen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rationeel               <ul style="list-style-type: none"> <li>• reputatie</li> <li>• expertise</li> <li>• ervaring</li> </ul> </li> <li>- <b>persoonlijk</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>attitude</b></li> <li>• <b>altruïsme</b></li> <li>• <b>affectie</b></li> </ul> </li> </ul> <p>→ <i>Wederkerigheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>actieve</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>interactie</b></li> <li>• <b>reactie</b></li> </ul> </li> <li>- <b>open</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>kwetsbaarheid</b></li> <li>• <b>ruimte bieden</b></li> <li>• <b>transparantie</b></li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Stimuleren:</i> initiatief nemen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- politieke aandacht</li> <li>- <b>actieve opstelling regisseur</b></li> </ul> <p><i>Situeren:</i> kennis van het netwerk</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>kennis van sterke / zwakke punten netwerk</b></li> <li>- werken vanuit bestaande situatie</li> </ul> <p><i>Steun creëren:</i> organiseren participatie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- draagvlak onder relevante actoren</li> <li>- samen doel bepalen</li> </ul> <p><i>Structureren:</i> voorwaarden voor netwerkvorming</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>onderhouden van relaties</b></li> <li>- organisatorische ondersteuning bieden</li> <li>- <b>afspraken rondom conflicten maken</b></li> <li>- <b>afspraken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria</b></li> </ul>
<p><i>Uitvoerend niveau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>verantwoordelijkheid</b></li> <li>- <b>proces vormgeven</b></li> <li>- zorgen dat het werkt</li> </ul>	<p>→ <i>Zingeving</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gedeelde               <ul style="list-style-type: none"> <li>• consensus</li> <li>• waarde(n)vol</li> </ul> </li> <li>- <b>'onderweg'</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>al makende</b></li> <li>• <b>identificatie</b></li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Sturen:</i> richting wijzen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>actoren selectief inschakelen</b></li> <li>- goed voorbeeld benadrukken zodat het vervolg krijgt</li> <li>- terugkoppeling en verantwoording</li> </ul>

In het volgende hoofdstuk zal ik onder andere uiteenzetten op welke punten de gemeente naar mijn mening actie moet ondernemen, zodat de regierol beter ingevuld kan worden. Dit hoofdstuk vormt dan direct het slotstuk van dit rapport.

## Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Inleiding

Het zevende en afsluitende hoofdstuk van dit rapport bevat de conclusies en aanbevelingen. Op basis van het gedane onderzoek ben ik hiertoe gekomen. Het uiteindelijke doel hiervan is om de gemeente Westland aanbevelingen aan te reiken over hoe de regierol opgepakt moet worden rondom de Stip Westland loketten.

In paragraaf 7.2 zal ik als eerste de verschillende deelvragen beantwoorden. Op basis van de beantwoording van de deelvragen moet ik uiteindelijk een antwoord op de hoofdvraag kunnen formuleren. Paragraaf 7.3 zal het antwoord op de hoofdvraag bevatten. Aangezien de hoofdvraag al in gaat op de manier waarop de gemeente de regierol moet vormgeven zal deze paragraaf ook direct de aanbevelingen bevatten.

### 7.2 Beantwoording deelvragen

Zoals gezegd zullen in deze paragraaf de deelvragen, welke in hoofdstuk 1 naar voren zijn gebracht, beantwoord worden. Op basis van deze antwoorden moet uiteindelijk de hoofdvraag beantwoord kunnen worden. De laatste deelvraag komt in de volgende paragraaf aan bod, aangezien deze grotendeels overeenkomt met de beantwoording van de hoofdvraag. Voor de duidelijkheid heb ik alle deelvragen voorafgaand aan het antwoord herhaald.

#### 7.2.1 Wet maatschappelijke ondersteuning

De eerste deelvraag gaat in op wat de Wmo nu precies inhoudt en wat dit heeft betekend voor de gemeente Westland. Bij de beantwoording hiervan heb ik rekening gehouden met mijn focus op de Stip Westland loketten. De vraag is als volgt geformuleerd:

*Wat houdt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in?*

De Wmo, per 1 januari 2007 van kracht, is een wetgeving waarin de gemeente ervoor verantwoordelijk is geworden dat alle burgers kunnen meedoen in de maatschappij. In de officiële documenten is als volgt verwoord: "Oud en jong, gehandicapt en niet-gehandicapt, autochtoon en allochtoon, met en zonder problemen moet volwaardig kunnen meedoen in de maatschappij". De gemeente is de aangewezen organisatie om deze taak op zich te nemen, omdat de lokale overheid het dichtst bij de burger staat en dus het beste in staat moet zijn een passende oplossing te creëren. De wet schrijft voor dat elke gemeente op een negental zogenaamde prestatievelden actie moet ondernemen. Elke gemeente is vrij in de manier waarop er invulling wordt gegeven aan deze velden. De Wmo heeft zo het karakter gekregen van een kaderwet.

De gemeente Westland heeft in eerste instantie ervoor gekozen om aan deze verantwoordelijkheid vorm te geven door zich te richten op een smalle taak. De nieuwe verantwoordelijkheden moesten per 1 januari 2007 zijn ingevuld. In een later stadium gaat het totale pakket ingevuld worden. Een van de velden waaraan de gemeente Westland per 1 januari 2007 wel invulling heeft gegeven is omschreven als: "Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning".

Deze functie heeft de gemeente ingevuld door het instellen van een vijftal loketten, in De Lier, Naaldwijk, Monster, 's-Gravenzande en Wateringen, waar de burger terecht kan met alle vragen op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Deze loketten hebben de naam Stip Westland loketten

meegekregen. Samen met de Stichting Welzijn Westland en de woningcorporaties Arcade Wonen, Vestia Westland en Wateringen is de gemeente deze loketten gaan opzetten.

Deze partijen zijn samengekomen omdat ze gezamenlijk het totale spectrum van wonen, zorg en welzijn afdekken. Om allerlei redenen konden per 1 januari 2007 alleen de loketten in Naaldwijk en De Lier open. Op de andere drie loketten wordt nu, juni 2007, nog steeds gewacht.

### 7.2.2 Het verloop van de samenwerking

De volgende deelvraag gaat in op het verloop van de samenwerking tussen de vijf eerder genoemde partijen. Hiermee wordt duidelijk hoe dit gegaan is en wat de rol van elke partij daarbij is. De deelvraag luidt als volgt:

*Hoe verloopt de samenwerking tussen de vijf betrokken partijen met betrekking tot de Stip Westland loketten op dit moment?*

Toen de partijen begin 2006 voor het eerst rond de tafel zaten, stonden de neuzen dezelfde kant op. Er bestond een gemeenschappelijk idee over hoe de informatie, advies en cliëntondersteuning functie ingevuld moest worden. Door middel van een vijftal loketten moesten alle vragen van burgers goed en snel beantwoord kunnen worden. Vroegtijdig in het traject ontstonden er al de nodige problemen. Ondanks het gedeelde uitgangspunt kwamen er bij de verdere invulling de nodige tegenstellingen aan het licht. Er ontstonden discussies tussen partijen over de locaties en de aansturing van de loketten. Deze tegenstellingen kwamen naar boven op bestuurlijk niveau. De directeurs van de organisaties en het afdelingshoofd van de gemeente kwamen niet op één lijn. Uiteindelijk zorgde dit zelfs voor een conflict, waarbij partijen niet meer met elkaar wilden verder praten. Zo kwam het samenwerkingsverband in een patstelling terecht.

Ondertussen gingen de werkgroepen gewoon verder met hun werk. In deze groepen, waarin alle partijen vertegenwoordigd waren, verliep de samenwerking beter. Ondanks dat er soms tegenstellingen waren bleef men wel met elkaar praten en hierdoor bleef het proces aan de gang. Na de opening van de loketten in De Lier en Naaldwijk per 1 januari 2007 is men op de werkvloer ook aan de slag gegaan. Ondanks het ontbreken van duidelijke richtlijnen en aansturing vanuit de regiegroep zijn de medewerkers van alle partijen aan de slag gegaan. Problemen die zich voordeden werden direct opgelost. Toch is ook de samenwerking in de loketten niet optimaal. Alles wordt wel geregeld, maar hier zit weinig lijn in. De tijd om mensen bij te scholen ontbreekt en er is vooraf niet goed genoeg nagedacht over wat het een en ander in de praktijk zou gaan betekenen.

Op dit moment, juni 2007, is er wat betreft de samenwerking in de regiegroep een pas op de plaats gemaakt. Door middel van een evaluatie wordt bekeken wat de vervolgstappen moeten zijn.

De gemeente Westland was in dit geheel naast één van de vijf partijen ook de regisserende partij. Deze rol is naar de mening van de betrokken actoren niet goed uit de verf gekomen. Allerlei oorzaken liggen hieraan ten grondslag maar het resultaat is dat het proces moeizaam verlopen is en dat tot op heden niet het gewenste resultaat is bereikt. Op de rol van de gemeente en wat hieraan verbeterd kan worden zal verderop in dit hoofdstuk aan de orde komen.

### 7.2.3 Een theoretische kijk op regievoering

Deze derde deelvraag gaat in op de theoretische achtergrond van het concept regie. Kort ga ik in op de aspecten welke uiteindelijk gezamenlijk het onderzoeksmodel hebben gevormd, zoals dat eerder in dit rapport al gepresenteerd is. De deelvraag luidt als volgt:

*Welke aspecten zijn in het algemeen van belang bij het voeren van een regiefunctie?*

Bij gemeentelijke regievoering zijn een drietal concepten, naar mijn mening, van belang. Deze drie concepten gaan zowel in op de technische als sociale aspecten van regie.

In de eerste plaats bevat het onderzoeksmodel een tweetal niveaus waarop regie gevoerd moet worden, deze komen uit het model van Berenschot. Goede regievoering vindt zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau plaats. Bestuurlijk niveau is het niveau waarop partijen zich committeren aan doelen en werkwijze en de bijdrage van elke partij. Op uitvoerend niveau wordt daadwerkelijk uitvoering gegeven aan het beleid. Bij dit model hoort ook nog regie op instellingsniveau dat wil zeggen dat er ook afspraken gemaakt moeten worden binnen de eigen organisatie. Dit niveau is niet in het model opgenomen, omdat het voor de casus welke ik onderzocht heb minder relevant is.

Het tweede concept is het VWZ-perspectief van Rutgers. Dit perspectief gaat in op de sociale aspecten van regie en samenwerking. Het bestaat uit de begrippen vertrouwen, wederkerigheid en zingeving.

Vertrouwen wil zeggen dat er een bepaalde mate van zekerheid bestaat over wat je van de ander kan verwachten. Elkaars belangen zullen niet bewust geschaad worden. Het volgende begrip is wederkerig, dit betekent dat er op enige manier over een weer sprake is van interactie. Tot slot behoort zingeving tot het perspectief, dat wil zeggen dat de partijen gedeelde meningen, gevoelens, verlangens, normen of waarden hebben.

De aanwezigheid van elk van deze drie concepten maakt samenwerking en dus ook regievoering makkelijker. Het scheidt namelijk een sfeer waarin partijen makkelijker iets durven toe te geven aan elkaar, omdat het geloof er is dat er wat tegen over zal staan.

Tot slot behoort het vijf S-en model van Hupe & Klijn nog tot het onderzoeksmodel. Dit is een technische kijk op regie en beschrijft een vijftal uitgangspunten welke belangrijk zijn bij goede regievoering. Het gaat hierbij om de uitgangspunten stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen. Door goede invulling van deze uitgangspunten zullen de juiste actoren betrokken worden en het initiatief steunen, zal de samenwerking goed en doelmatig verlopen en zal de uiteindelijke doelstelling behaald worden.

De waarde van de combinatie van deze drie aspecten zit hem in het totaalplaatje dat hierdoor gecreëerd wordt. Gezamenlijk is er in dit model aandacht voor zowel de sociale als de technische aspecten van regievoering, terwijl elk aspect afzonderlijk maar aandacht heeft voor een deel hiervan. Aan de hand van dit onderzoeksmodel is het dus mogelijk een analyse te maken van regievoering waarbij het totaalplaatje aan de orde komt.

In het theoretisch perspectief worden ook nog vier verschillende typen regisseurs beschreven. Dit concept hoort niet bij het onderzoeksmodel, maar stelt mij in staat om in de volgende paragraaf de rol van de gemeente te benoemen. Er wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen een viertal typen: beheersingsgericht, uitvoeringsgericht, visionair en faciliterend. Van welke type regisseur er sprake is hangt af van het antwoord op de vragen of de regisseur in staat is een eigen script te schrijven en of de regisseur doorzettingsmacht bezit.

#### 7.2.4 De Stip Westland loketten nader bekeken

Tot slot zal ik nu een antwoord geven op de vierde deelvraag. Hierbij ga ik in op samenwerking rondom de loketten en de theorie. De conclusies hieruit zullen dus de basis vormen voor de aanbevelingen verderop in dit hoofdstuk. De vraag luidt als volgt:

*Hoe kan de huidige gang van zaken rondom de Stip Westland loketten gekarakteriseerd en verklaard worden aan de hand van de verkregen theoretische inzichten?*

Deze vraag ga ik beantwoorden aan de hand van dezelfde indeling zoals ik deze gehanteerd heb heb in eerdere delen van het hoofdstuk. Hierdoor wordt de structuur behouden. Afrondend zal ik een aantal conclusies trekken met betrekking tot het geheel.

#### *Het model van Berenschot*

Uit het model van Berenschot heb ik twee niveaus onderzocht. Uit het onderzoek is gebleken dat er op bestuurlijk niveau in beperkte mate afspraken zijn gemaakt en vastgelegd. Er is veel besproken in de verschillende bijeenkomsten van de regiegroep, maar in de beleving van een aantal betrokkenen is er te weinig daadwerkelijk vastgelegd. Dit varieert wel per betrokkenen, maar volgens dit model

zou het voor alle betrokkenen exact helder moeten zijn wat er nu precies afgesproken en vastgelegd is. De andere twee indicatoren voor goede regievoering op bestuurlijk niveau zijn wel goed ingevuld.

Aan de start van het traject hebben alle partijen zich gebonden aan een gezamenlijke ambitie en er is toen het proces eenmaal op gang was tijdig overgestapt naar de implementatie. Deze overstap was niet met totale steun van alle partijen, maar is uiteindelijk wel gezet.

Op uitvoerend niveau zijn er meer punten voor verbetering vatbaar. Belangrijk op dit niveau is dat goed duidelijk is wie verantwoordelijk is voor wat. In deze casus is dit absoluut niet het geval geweest. De aangestelde coördinator voelde zich niet eindverantwoordelijk voor het loket en de medewerkers in het loket gingen in het geval van problemen veelal terug naar de eigen organisatie. Ook is op uitvoerend niveau het proces niet goed vormgegeven.

Door middel van het productenboek probeerde men wel vorm te geven aan de processen, maar doordat dit boek weinig gebruikt wordt is dat niet goed gelukt. Medewerkers deden de dingen zoals ze gewend waren te doen. Tot slot is er op uitvoerend niveau wel geprobeerd de loketten aan de gang te krijgen. De medewerkers hebben er uiteindelijk voor gezorgd dat de loketten goed zijn gaan werken. De eerste geluiden zijn positief, ondanks dat er nog verbeteringen mogelijk zijn.

De bovenstaande problemen kunnen grotendeels verklaard worden door een gebrek aan tijd en middelen. Door verschillende oorzaken moest er opeens behoorlijk haast gemaakt worden met de inrichting van de loketten, hierdoor zijn er weinig afspraken gemaakt en was er geen tijd meer om de medewerkers goed op te leiden voor de nieuwe taak. Ook toen het loket open was ontbrak de tijd hiervoor. Teveel werk voor te weinig mensen zorgden ervoor dat men in staat was elkaar bij te scholen of volgens vaste processen te werken. Het gebrek aan verantwoordelijkheid komt voort uit het ontbreken van goede afspraken hierover.

#### *Het VWZ-perspectief*

De drie onderdelen uit dit perspectief zijn gedurende het proces in wisselende mate aanwezig geweest. Op basis van expertise, ervaring en reputatie is er tussen de betrokken partijen sprake van rationeel vertrouwen. Men weet van elkaar wat men kan en ook dat de ander nodig is. Persoonlijk vertrouwen bleek niet in voldoende mate aanwezig. Tussen sommige partners was dit er wel, meestal voortkomend vanuit het verleden, maar er zijn ook grote tegenstellingen ontstaan. Felle strijd om bepaalde zaken zorgde ervoor dat men elkaar niet meer vertrouwde.

Ook de wederkerigheid tussen de betrokken actoren is op sommige momenten niet aanwezig geweest. In beginsel werd er goed over en weer gecommuniceerd en naar elkaar geluisterd, maar in een later stadium verdween dit. Er bleef toen lange tijd wel sprake van communicatie, totdat op een bepaald moment tussen twee actoren elk contact verdween. Het toppunt op dit vlak werd bereikt toen een partij tijdens een overleg van tafel wegliep. Partijen waren niet meer bereid zich open en kwetsbaar op te stellen. Hierdoor is een situatie ontstaan waarin het proces niet echt vooruitkwam. Het is essentieel om goed te communiceren en iets toe te durven geven om uiteindelijk goed samen te kunnen werken.

Tot slot is ook zingeving van belang bij goede regievoering. Bij de start van de samenwerking was er zeker sprake van een gedeelde zingeving. Partijen gingen de samenwerking aan met een gemeenschappelijk beeld van de situatie en de plaats van de loketten hierin. Dit gedeelde beeld bestaat nog steeds. Bij de invulling van dit beeld ontstonden er toch, in wisselende mate, tegenstellingen. De daadwerkelijke invulling van de loketten was voor partijen verschillend en het bleek niet, in alle gevallen, mogelijk om elkaar in deze ideeën te vinden. Hierdoor is er ook betreffende de zingeving een probleem ontstaan. Het beste is dit naar voren gekomen bij de strijd rondom de locatie en de aansturing van de loketten. Partijen hadden hier sterk wisselende ideeën over en konden elkaar op dit punt niet vinden.

Alle problemen rondom de verschillende aspecten van het VWZ-perspectief zijn deels te verklaren doordat een aantal partijen, vooral SWW en Arcade, bang waren om iets aan de ander te geven. Men was er niet zeker van dat de eigen belangen door de ander gewaarborgd zouden worden. Dit vertrouwen in elkaar is essentieel om een goede samenwerking op te zetten. Op een gegeven moment bleek dus dat dit ontbrak en hierdoor ontstonden er problemen. Deze angst werd nog eens

extra gevoed door de strijd rondom de locatie en aansturing van de loketten. Hierdoor ontstond er een soort machtsstrijd tussen de partijen.

Hierbij spelen ook de verschillende achtergronden van de organisaties een rol. Elke organisatie heeft een ander verleden en van daaruit andere uitgangspunten. Dit werkt door in het huidige samenwerkingsverband.

#### *Het vijf S-en model*

De eerste S uit het model staat voor stimuleren. De regisserende partij moet de actoren stimuleren mee te doen en zich actief op te stellen. Door het handelen van de regisserende partij is er in deze casus politieke aandacht voor het initiatief gekomen. Dit is een van de kenmerken van stimuleren. De volgende is dat de regisseur een actieve houding moet aannemen. In de ogen van de betrokken partijen is dit onvoldoende gebeurd. De gemeente was een van de vijf partijen en niet zozeer de regisserende partij. Het ontbreken van een duidelijke regisserende partij is juist als erg negatief ervaren door de andere partijen.

Het volgende uitgangspunt uit het model is situeren. Dit wil zeggen dat de regisserende partij kennis moet hebben van het netwerk. Belangrijk hierbij is om te werken vanuit een bestaande situatie. Dit is gebeurd omdat er voorheen al onderlinge contacten tussen de betrokken partijen bestonden.

Wel is het zo dat vanuit het uitvoerende niveau de geluiden naar voren komen dat men op bestuurlijk niveau niet goed weet wat zich afspeelt op de werkvloer. Er is dus onvoldoende kennis van het netwerk.

Het derde punt is steun creëren, dit moet de participatie door de verschillende actoren organiseren. Rondom de loketten is dit goed en volledig gebeurd. Er is draagvlak onder alle betrokken actoren gecreëerd en van daar uit is samen met de actoren het doel van de loketten bepaald.

De volgende stap is het structureren van het netwerk. De regisseur moet de voorwaarden scheppen voor goede netwerkvorming. Dit is in het geval van de Stip Westland loketten onvoldoende gebeurd. De regisseur heeft wel organisatorische ondersteuning geboden aan het samenwerkingsverband, maar is er niet in geslaagd om de relaties goed te onderhouden en om goede afspraken te maken. Tijdens het grote conflict kwam aan het licht dat de relaties tussen de actoren niet goed waren en dat er ook geen afspraken waren om op terug te vallen. Zoals al eerder aangehaald is het voorbeeld van ontbreken van vastgelegde afspraken de niet ondertekende intentieverklaring. Hierdoor is het totale proces vrijblijvend gebleven.

Tot slot moet de regisseur proberen het samenwerkingsverband een bepaalde richting op te sturen. Dit is niet echt tot stand gekomen op initiatief van de regisserende partij. Actoren zijn niet selectief ingeschakeld en de regisseur heeft niet geprobeerd goede voorbeelden extra onder het licht te brengen. Dit is op de werkvloer wel gebeurd, maar is niet direct het werk van de regisseur. Een voorbeeld van een gemiste kans om actoren selectief in te schakelen is tijdens het conflict tussen Arcade en de SWW. Op dat moment waren de andere partijen onnodig getuigen van een negatieve situatie. Wel is er op dit moment een evaluatie gaande aan de hand waarvan men lessen wil trekken met het oog op de toekomst.

Alle problemen welke voorkomen in dit model zijn grotendeels te verklaren doordat de regisserende partij teveel één van de vijf deelnemende partijen was. Hierdoor ontbrak een duidelijk onafhankelijke regisseur. Daarbij kwam nog dat op het moment dat de gemeente wel de regie wilde pakken, dit niet op een overtuigende manier gebeurde. Op dat moment bleek dat het onduidelijk was hoe de regie precies gevoerd moest worden.

#### 7.2.5 Afrondend

Ter afsluiting van dit deel van het laatste hoofdstuk zal ik een paar algemene conclusies trekken aan de hand waarvan uiteindelijk de hoofdvraag beantwoord kan worden. Hier zal ook het laatste, tot nu toe ongebruikte, theoretische concept aan de orde komen.

In instantie hebben de conclusies betrekking op het verloop van het proces in het geheel. Hierbij wordt dus rekening gehouden met de houding van alle betrokken actoren.

De eerste conclusie van mijn onderzoek is dat er op verschillende momenten in het proces niet voldoende en duidelijke afspraken zijn gemaakt. Hierbij gaat het om allerlei soorten afspraken,

zoals afspraken over verantwoordelijkheden, middelen en prestaties. In sommige gevallen zijn er wel afspraken gemaakt, maar zijn deze uiteindelijk niet goed vastgelegd. Een illustratief voorbeeld hiervan is het niet ondertekenen van de opgestelde startnotitie. Gevolg hiervan is dat er veel onduidelijkheden en tegenstrijdigheden zijn ontstaan, wat uiteindelijk zelfs tot een conflict heeft geleid.

Een volgende conclusie is dat een aantal van de betrokken partijen uiteindelijk onvoldoende in staat bleken elkaar, vooral persoonlijk, te vertrouwen. Men was niet of nauwelijks bereid iets van de 'macht' of middelen op te geven, omdat het vertrouwen ontbrak dat de ander hier iets voor terug zou geven. Deze houding heeft uiteindelijk er voor gezorgd dat de samenwerking in een patstelling terecht kwam.

Een derde, en minder bepalende, conclusie is dat er uiteindelijk onder grote tijdsdruk gehandeld moest worden, wat ook voor de nodige problemen heeft gezorgd. Door bovenstaande problemen duurde het heel lang voordat er echt iets concreet werd. Uiteindelijk zijn de loketten toen in een heel rap tempo opgezet en ingericht. Hierdoor is er vooral weinig aandacht geweest voor de medewerkers van het loket.

De volgende conclusies gaan in op de rol van de gemeente, niet als deelnemer in het loket, maar als regisserende partij.

Bij de start van het proces was de gemeente hoofdzakelijk deelnemer in plaats van regisserende partij. In de loop van het proces bleek het hierdoor heel erg moeilijk om een goede en duidelijke rol als regisseur in te nemen. Andere partijen zagen de regisseur niet als een onafhankelijke partij, maar juist als gemeente Westland.

Ook is aangegeven dat de gemeente als regisseur niet goed op de hoogte is van wat zich nu precies afspeelt in het loket. De mensen op het bestuurlijke niveau staan te ver van de werkvloer om hier goed zicht te hebben op wat er daar nu precies gebeurt.

Daarnaast bleek dat er tot op dat moment weinig ervaring was het begrip regie. Het was bij de gemeente Westland niet goed duidelijk wat regie nu precies inhield en hoe je hier op een goede manier invulling aan kon geven. Dat dit niet helemaal helder is, bleek ook wel toen het verzoek voor dit onderzoek werd gedaan.

Op basis van de conclusies over de rol van de gemeente als regisseur kan gesteld worden dat de gemeente tot op heden een faciliterende regisseur is geweest. Men is niet in staat gebleken sturing te geven aan het geheel en bleek het niet mogelijk om op bepaalde momenten over doorzettingsmacht te beschikken. De gemeente was sterk afhankelijk van de andere partijen. Vanaf het moment dat de gemeente zelf het initiatief nam, door loketten te gaan inrichten, kan er niet over regie gesproken worden. Op dat moment ging de gemeente gewoon aan de slag, zonder overleg met de andere partijen.

Ondanks bovenstaande problemen moet wel geconcludeerd worden dat de Stip Westland loketten op zich een succes zijn geworden. De Westlandse burger weet de weg naar het loket heel goed te vinden en het overgrote deel van deze burgers gaat tevreden weer naar huis. Men is dus bekend met het loket en maakt hier gretig gebruik van. Toch zijn er verbeteringen in de uitvoering mogelijk. In de volgende paragraaf zal ik de aanbevelingen voor de gemeente Westland formuleren.

### **7.3 Beantwoording hoofdvraag**

De laatste paragraaf van dit rapport moet uiteindelijk een antwoord geven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Voor de duidelijkheid herhaal ik de onderzoeksvraag:

*Hoe kan de manier waarop de gemeente Westland vorm geeft aan de regierol met betrekking tot de Stip Westland loketten, welke voortkomen uit de Wet maatschappelijke ondersteuning, verklaard worden? En wat moet de gemeente Westland doen om de regierol in de toekomst beter uit te voeren?*

In eerste instantie zal ik een antwoord formuleren op het eerste deel van de onderzoeksvraag. Dit betekent dat ik zal aangeven hoe de gemeente tot op heden vorm heeft gegeven aan de regierol.

Daarna zullen de aanbevelingen hoe de gemeente de regierol kan verbeteren aan de orde komen. Zoals eerder al vermeld komt dit deel van de hoofdvraag grotendeels overeen met de laatste deelvraag. Vandaar dat beide vragen hier tegelijkertijd beantwoord worden. In de eerste plaats zal ik



ingaan op de aanbevelingen ten opzichte van de Stip Westland loketten en deze ook op die manier illustreren. Daarna zal ik deze doorvertalen naar meer algemene adviezen met betrekking tot regievoering.

### 7.3.1 Invulling van de regierol tot op heden

Bij de invulling van de regierol met betrekking tot de Stip Westland loketten is duidelijk te merken geweest dat regisseren voor de gemeente een nieuw begrip was. Het was niet goed duidelijk wat regie precies betekende en hoe hier het beste invulling aangegeven kon worden.

In de analyse is in de eerste plaats naar voren gekomen dat de gemeente teveel één van de vijf deelnemende partijen was. Hierdoor kwam de regisserende rol onder druk te staan en zagen de andere partijen de gemeente ook niet als regisseur.

Ook heeft de gemeente als regisserende partij verzuimd voldoende in het netwerk te investeren. Er was te weinig kennis over wat zich precies afspeelde binnen het netwerk, relaties werden niet goed genoeg onderhouden en er werden te weinig bindende afspraken gemaakt. Dit heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat er veel onduidelijkheden en onzekerheden zijn ontstaan en bestaan, wat de samenwerking negatief beïnvloed heeft.

Tot slot is de gemeente er ook niet in geslaagd de sociale kanten van samenwerking en regievoering positief te beïnvloeden. Op bepaalde momenten in het traject ontstonden er kleine en grote problemen tussen verschillende actoren. De gemeente heeft hierin als regisserende partij niet kunnen bemiddelen, wat er mede voor heeft gezorgd dat de problemen bleven bestaan. Uiteindelijk is hierdoor het persoonlijke vertrouwen ernstig op de proef gesteld en minimaal deels weggevallen.

Al met al is de regierol van de gemeente tot op heden geen succes geweest. Een aantal foute keuzes en onervarenheid liggen hieraan ten grondslag. In de volgende, en afsluitende, paragrafen van dit rapport zal ik aanbevelingen formuleren hoe de gemeente hier in de toekomst beter mee om kan gaan.

### 7.3.2 Aanbevelingen regierol met betrekking tot de Stip Westland loketten

Op basis van de analyse van de situatie rondom de Stip Westland loketten en de daaruit voortgekomen problemen heb ik een aantal aanbevelingen geformuleerd. Al deze aanbevelingen zijn gedurende het gehele proces van belang. Er zit echter wel een verschil in het gewicht van de aanbevelingen. De één is meer bepalend voor het wel of niet slagen dan de ander. De aanbevelingen staan weergegeven in een volgorde, waarbij de eerste het meest belangrijk is.

- Investeer in het onderlinge vertrouwen
- Maak duidelijke afspraken en leg deze vast
- Profileer je duidelijk als regisseur
- Investeer als regisseur in het samenwerkingsverband
- Stuur op resultaat, niet zozeer op inhoud
- Trek conflicten weg van het geheel

Al deze aanbevelingen zal ik nu nader toelichten.

#### *Investeer in het onderlinge vertrouwen*

In de eerste plaats is het van essentieel belang dat er onderling vertrouwen tussen de betrokken partijen is. Hiermee staat of valt het samenwerkingsverband voor een groot gedeelte. Met vertrouwen wordt niet alleen het rationele vertrouwen, op basis van reputatie en ervaring, maar ook het persoonlijke vertrouwen bedoeld. Dit blijkt er in veel gevallen nog wel eens aan te ontbreken. Om onderling vertrouwen te creëren zal iedereen in ieder geval eerlijk met elkaar communiceren. Een goede basis van vertrouwen zal doorwerken in het totale proces en zal ook de wederkerigheid en de zingeving positief beïnvloeden. Bij de Stip Westland loketten was hier op een bepaald moment geen sprake meer van en dat had tot gevolg dat er uiteindelijk zelfs een patstelling ontstond.

#### *Maak duidelijke afspraken en leg deze vast*

Een volgend belangrijk punt is dat er, vooral op bestuurlijk niveau, zoveel mogelijk afspraken moeten worden gemaakt en dat deze ook moeten worden vastgelegd. Hierbij gaat het om afspraken over doelstellingen, verantwoordelijkheden, middelen, prestaties en hoe om te gaan met conflicten. Door zo snel mogelijk afspraken over deze zaken te maken wordt er een soort 'point of nu return'

gecreëerd. Hiermee wordt bedoeld dat er in ieder geval een basis is om op terug te vallen. Welke conflicten zich ook zullen voordoen, deze afspraken staan in ieder geval. Daarbij zorgt het maken en vastleggen van afspraken voor duidelijkheid. Daarbij draagt het ook bij aan de structuur van het netwerk, omdat duidelijk is hoe bepaalde zaken verlopen en wat er op sommige momenten moet gebeuren.

#### *Profileer je duidelijk als regisseur*

Ook is het voor de gemeente Westland heel belangrijk dat ze zich vanaf nu opstelt als de regisserende partij en niet zozeer als één van de vijf deelnemende partijen. Dit moet vorm krijgen door een duidelijkere scheiding van personen. De huidige regisseur wordt teveel gezien als medewerker van de gemeente, hierdoor ontbreekt het vertrouwen van andere partijen. Daarnaast moet de regisseur zich niet teveel inhoudelijk bemoeien met de loketten, wat in het verleden wel gebeurd is. Een duidelijke scheiding zal er toe bijdragen dat de regisseur meer als zodanig gezien en geaccepteerd zal worden. De regisserende partij moet wel organisatorische ondersteuning bieden aan het netwerk, maar niet teveel zelf willen bepalen hoe het één en ander er precies uit komt te zien.

#### *Investeer als regisseur in het samenwerkingsverband*

Verder is het belangrijk dat de regisseur investeert in het samenwerkingsverband. Besteed tijd en energie aan het leren kennen van de partijen, het netwerk en de sterke / zwakke kanten van dit netwerk. Met al deze kennis zal het makkelijker zijn de relaties tussen de partijen te onderhouden en zo nodig bij te sturen. Ook zal het dan eenvoudiger zijn sturing te geven aan het netwerk. Het ontbreken van deze kennis maakt het voor een regisserende partij moeilijk om een vinger aan de pols te houden. Daarbij kan dit voor ergernis bij de mensen op de werkvloer zorgen, wat weer een negatieve invloed kan hebben op het uiteindelijke resultaat. Ook kan deze houding van de regisseur ook vertrouwen wekken bij de andere partijen. Als zij zien dat de gemeente, als regisserende partij, echt investeert dan zal dat er eerder voor zorgen dat ook zij zich actief gaan inzetten. Goed voorbeeld doet in dat geval goed volgen!

#### *Stuur op resultaat, niet zozeer op inhoud*

Een vijfde aanbeveling aan de gemeente als regisserende partij is dat ze niet teveel moet sturen op inhoud, maar juist op resultaat. Het is verstandig als de gemeente de kaders en doelen bepaalt, waarbinnen de vijf partijen samen de vrijheid hebben invulling te geven aan het loket. Dit is belangrijk om de steun van betrokken partijen te krijgen en te behouden. Achteraf kan de gemeente, als regisseur, dan nagaan of de gestelde doelen zijn behaald. Op basis van deze analyse kan dan bepaald worden wat er verder moet gebeuren. In het traject rondom de loketten tot nu toe is de gemeente voor een groot deel vooral deelnemer geweest.

Dat heeft uiteindelijk een negatieve invloed gehad op regierol, welke de gemeente in een later stadium wilde vervullen.

#### *Trek conflicten weg van het geheel*

Tot slot is het van belang dat eventuele conflicten weg worden getrokken van het gehele samenwerkingsverband. Een vooraf vastgestelde afspraak over hoe er met eventuele conflicten moet worden omgegaan, zorgt voor duidelijkheid over de te volgen weg zodra een conflict zich voordoet. De manier om met een conflict om te gaan is het conflict tussen twee partijen over een bepaald onderwerp aan de zijlijn op te lossen in plaats van midden in het proces. Hierdoor is de kans kleiner dat het conflict een negatieve invloed heeft op het totale proces of op de overige partijen. Dit is tijdens het conflict tussen de SWW en Arcade niet of niet tijdig gebeurd. Een van de andere partijen heeft hierover gezegd dat ze op dat moment getuige was van een negatieve situatie waarmee ze eigenlijk niets te maken had.

Ik ben van mening dat de gemeente Westland op basis van bovenstaande aanbevelingen een goede invulling moet kunnen geven aan de regierol met betrekking tot de Stip Westland loketten. Dit zou er

toe moeten leiden dat de gemeente verandert van een faciliterende regisseur in een visionaire regisseur. Dit wil zeggen dat de gemeente in staat is om het script te schrijven, dus op hoofdlijnen bepalen aan welke voorwaarden en eisen het loket moet voldoen. Bij de uitvoering ervan is de gemeente echter wel afhankelijk van in dit geval de SWW en de woningcorporaties. Het doel van deze manier van regisseren moet zijn om de loketten nog beter te laten functioneren. Of en wat voor aanpassingen er dan noodzakelijk zijn, is een vraag welke de vijf partijen gezamenlijk moeten bepalen. Belangrijk is hierbij wel om te beseffen dat samenwerking en ook regievoering mensenwerk is en blijft. Het vraagt tijd en energie om dit op een goede manier in te vullen.

### 7.3.3 Algemene aanbevelingen

Tot besluit zal ik nu een aantal algemene aanbevelingen doen welke, in mijn ogen, voor elke regisseur in welke situatie dan ook erg belangrijk zijn. Door op een goede manier invulling te geven aan deze aanbevelingen is de regisserende partij in staat op een goede manier sturing te geven aan een samenwerkingsverband. Alle relevante partijen blijven dan betrokken bij het proces en uiteindelijk wordt het gezamenlijk bepaalde einddoel behaald. De regisserende partij heeft hierbij meer de rol van toezichhoudende en sturende partij dan dat ze zich echt inhoudelijk met het proces bemoeit.

Deze aanbevelingen komen voort uit het theoretische perspectief, maar bevatten niet alle aspecten daarvan. Voor het totale beeld verwijs ik terug naar hoofdstuk 2 van dit rapport. De aanbevelingen in deze paragraaf kunnen, deels of geheel, overeenkomen met de eerder gedane aanbevelingen. De volgorde waarin de aanbevelingen staan vermeld geven eigenlijk de chronologische stappen weer welke genomen moeten worden. Dit wil echter niet per definitie zeggen dat stappen niet eerder voor of later terug kunnen komen.

De algemene aanbevelingen luiden, op basis van dit onderzoek, als volgt:

- Regisseer met een duidelijke visie
- Sluit geen relevante partijen buiten
- Besteed voldoende aandacht aan de mensen
- Zorg voor een goede verslaglegging
- Zorg voor terugkoppeling en verantwoording

#### *Regisseer met een duidelijke visie*

Regievoering zal het meest succesvol zijn als de regisseur een duidelijk beeld voor ogen heeft over wat hij wil bereiken. Met deze visie in gedachten kan een weg gekozen worden waarlangs de doelen bereikt worden. Het ontbreken van een visie zal er in veel gevallen voor zorgen dat er van alles gedaan wordt, zonder dat het doel uiteindelijk dichterbij komt. Hiermee samenhangt dat de regisseur op de hoogte moet zijn van de lokale mogelijkheden en ambities. De visie en doelstellingen moeten hier binnen passen, anders worden onrealistische doelen nagestreefd. Uiteindelijk moet er samen met de relevante actoren een bindende ambitie afgesproken worden, zodat voor iedereen duidelijk is wat het uiteindelijke doel van het proces is.

#### *Sluit geen relevante partijen buiten*

Naast een duidelijke visie is het ook van belang dat alle relevante partijen betrokken worden bij de samenwerking. Dit kan soms voor moeilijke situaties zorgen, maar zal later in het proces een hoop problemen voorkomen. Mochten partijen namelijk er achter komen dat ze buitengesloten zijn, kunnen ze een hindermacht gaan vormen. Dit kan tijdens of zelfs na het proces voor veel problemen en oponthoud zorgen. Voldoende draagvlak zowel bij de direct betrokkenen als bij de omgeving is van bepalend belang voor het slagen van het proces.

#### *Besteed voldoende aandacht aan de mensen*

Uiteindelijk blijft samenwerking, en regievoering, mensenwerk. Mensen moeten een goed gevoel bij de samenwerking hebben, zodat ze bereid zijn er in te investeren. Daarnaast moeten de betrokkenen vertrouwen hebben in elkaar, wat de samenwerking een stuk makkelijker maakt. De regisseur moet hier zoveel mogelijk bij assisteren door voldoende aandacht aan de mensen te schenken. Door op een goede manier relaties te onderhouden wordt er structuur aan het netwerk gegeven. Dit is een

voorwaarde voor goede netwerkvorming. Het geeft betrokkenen een stuk duidelijkheid en zelfs zekerheid. Deze aanbeveling ligt in het verlengde van de vorige, aangezien beide aanbevelingen oog hebben voor de betrokken partijen en de mensen daarachter.

#### *Zorg voor een goede verslaglegging*

Een goede verslaglegging van alle afspraken, vergaderingen en gebeurtenissen zal in veel gevallen onduidelijkheden in een later stadium kunnen voorkomen. Hierdoor is het onmogelijk dat partijen andere afspraken denken te hebben gemaakt. Mocht dit toch het geval zijn dan kan er altijd terug gekeken worden in de verschillende verslagen. Dit zal de voortgang van het proces ten goede komen. De afspraken kunnen verschillende onderwerpen bevatten, zoals doelstellingen, verantwoordelijkheden, middelen, prestaties en hoe om te gaan met conflicten.

#### *Zorg voor terugkoppeling en verantwoording*

Van ervaringen uit het verleden kan altijd veel geleerd worden. Het is daarom belangrijk om na afloop of tussentijds terug te kijken en te evalueren hoe iets gegaan is. Op basis van deze evaluatie kan geleerd worden wat er goed of niet goed gegaan is. In het uiterste geval kunnen mensen dan ter verantwoording geroepen worden. Aan de andere kant is het door terugkoppeling ook mogelijk om mensen te belonen. Het is altijd belangrijk om goede prestaties op enige manier onder de aandacht te brengen, en de verantwoordelijke hiervoor in woord dan wel gebaar te belonen. Hierbij speelt een goede verslaglegging een belangrijke rol. Een goede verslaglegging zal ervoor zorgen dat uiteindelijk de terugkoppeling en de verantwoording eenvoudiger plaats kan vinden.

#### 7.3.4 Ter afsluiting

Met deze laatste algemene aanbevelingen ben ik aan het eind van dit rapport gekomen. Ter afronding wil ik nogmaals benadrukken dat alle bovenstaande conclusies en aanbevelingen gebaseerd zijn op een case study bij de gemeente Westland. Na grondige analyse heb ik geprobeerd om tot meer algemene aanbevelingen te komen. Dit wil niet zeggen dat deze aanbevelingen direct toepasbaar zijn in elke situatie. Regievoering blijft sterk afhankelijk van de lokale situatie, omstandigheden en betrokken personen. Wel kan het een handvat bieden voor gemeentelijke regievoering.

## Geraadpleegde bronnen

Berenschot, *Gemeentelijk regie in de jeugdketen*, Utrecht, 20 april 2006.

Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van, Rosenthal, U., *Openbaar bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2001.

Denters, S.A.H., Haar, M.J.I. van der, Jong, H.M. de & R.M. Noppe, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*. Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur, December 1999.

Denters, S.A.H., Haar, M.J.I. van der, Jong, H.M. de & R.M. Noppe, *Preadvies: De regiefunctie in gemeenten*. Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur, 1999.

Gemeente Westland, *Aanvraagformulier Wet maatschappelijke ondersteuning*, [<http://www.gemeentewestland.nl/Formulieren/084.pdf>], 2007a

Gemeente Westland, *Aanvulling / actualisatie uitgangspunten Wet maatschappelijke ondersteuning*, 12 mei 2006b.

Gemeente Westland, *Beleidsnota Wet maatschappelijke ondersteuning fase 1*, 12 juni 2006c.

Gemeente Westland, *Coördinator Wmo-loket*, 2006d

Gemeente Westland, *Functieomschrijving baliemedewerkster Wmo-loket Westland*, 2006e

Gemeente Westland, *Intentieverklaring: Inrichting Wet maatschappelijke ondersteuning loketten Westland*, 17 mei 2006f

Gemeente Westland, *Kadernota Wet maatschappelijke ondersteuning*, 24 april 2006g

Gemeente Westland, *Kadernota Wmo, Spoor 3: Informatie en advies*, 2006h

Gemeente Westland, *Procesmodel Wmo eenvoudige hulp bij huishouden*, 01-03-2007i.

Gemeente Westland, *Productenboek STIP Westland: Loket voor wonen, zorg en welzijn*, 22 december 2006j.

Gemeente Westland, *Startdocument STIP Westland loketten*, 19 oktober 2006k.

Gemeente Westland, *Uitwerking loketten Wmo, Spoor 3: Informatie en advies*, 2006l.

Gemeente Westland, *Werkplan STIP Westland loketten*, 11 december 2006m.

Hendriks, F. & P.W.Tops, *Leiderschap in een consensusdemocratie: Tussen meeslepen en motiveren*, in: *Bestuurskunde*, jg. 9, okt. 2000, no. 6, pp. 254-65.

Hupe, P.L. & Klijn, E.H., *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid. Projectgroep ontwikkeling preventief lokaal jeugdbeleid*, Utrecht: Sardes, 1997

Hupe, P.L., De gemeente als regisseur, in: *Handboek sturing in de sociale sector*, Elsevier Bedrijfsinformatie, 2002.

Jong, H.M. de & Dorbeck-Jung, B., *Juridische Staatsleer*, Baarn: Coutinho, 1997.

Kabinet Balkenende II, *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*, 14 februari 2006.

Koppenjan, J & Klijn, E.H., *Managing uncertainties in networks*, London: Routledge, 2004

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie: Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Quantas Rijswijk, oktober 2003.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Informatie over de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*, [www.info-wmo.nl], eerste kwartaal 2007.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning*, 23 april 2004.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Invoering Wmo*, [www.invoeringwmo.nl], eerste kwartaal 2007.

Partners + Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught, 23 april 2004.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Lokalisering van Maatschappelijke Ondersteuning – Voorwaarden voor succesvolle Wmo*, juni 2005.

Robson, C., *Real World Research: the second edition*, Oxford: Blackwell Publishing, 2002.

Rutgers, E.P., *Lokaal onderwijs bestuur in ontwikkeling: vormgeven aan bestuurlijke vernieuwing*, Den Haag: VNG Uitgeverij, 2004.

Rutgers, E.P. (red.), *Vormgeven aan maatschappelijke ondersteuning voor jeugdigen. Onderzoek naar regie en samenwerking: over vertrouwen, wederkerigheid en zingeving*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2006.

STIP Westland, *STIP Westland, loket voor wonen, zorg en welzijn*, [<http://stipwestland.nl/smartsite25236.htm>], 2007.

