

Een vergelijkende case study in de gemeenten
Leeuwarden, Enschede en Zoetermeer

Ketensamenwerking bij cliëntondersteuning in het Wmo-loket

Marjoke Hartog
augustus 2007

Ketensamenwerking bij cliëntondersteuning in het Wmo-loket

Een vergelijkende case study in de gemeenten Leeuwarden, Enschede en Zoetermeer

Den Haag, 21 augustus 2007

Masterscriptie van:

Marjoke Hartog
Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde, Master Beleid en Politiek

Onder begeleiding van:

prof. dr. V.J.M.M. Bekkers
dr. F.B. Van der Meer
Erasmus Universiteit Rotterdam



&

Mw. Drs. A.M. van Bergen
MOVISIE



Woord vooraf

In februari 2007 beëindigde ik mijn studentenwerk in de thuiszorg om aan de slag te gaan bij MOVISIE, kennis en advies voor maatschappelijke ontwikkeling, alwaar ik mijn scriptie zou schrijven.

De thuiszorg vormde echter dé inspiratiebron voor deze scriptie. Door de jaren heen heb ik de thuiszorg zien veranderen. Oorzaak hiervoor was de komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Op de komst van deze wet werd geanticipeerd door de organisatie en werkwijze van de thuiszorg te reorganiseren. Ik zag de gevolgen van de reorganisatie: bezuinigingen waar de cliënt vaak dupe werd. Deze nieuwe wet had gevolgen voor zowel gemeente, maatschappelijke ondersteuningsorganisaties als voor burgers en ik zag de gevolgen van beleid in de praktijk: een scriptieidee was geboren! Het schept voldoening bezig te kunnen zijn met een thema wat mensen direct aangaat en dat was voor mij de reden om mij te verdiepen in de Wmo. In het bijzonder de samenwerking tussen de gemeente en de maatschappelijke organisaties in de zorg voor de kwetsbare burger trok mijn aandacht. De ruimte om met dit onderwerp aan de slag te gaan, vond ik bij MOVISIE. Ik wil het team Hulpverlening en Activering bedanken voor hun interesse en feedback bij het doen van dit onderzoek.

Woorden van dank gaan verder uit naar de heer Bekkers, voor zijn deskundige en efficiënte begeleiding die mij hielp de scriptie binnen de gestelde tijd vorm en inhoud te geven. Daarnaast bedank ik de heer Van der Meer voor zijn scherpe blik in de laatste fase van het scriptietraject.

Ten slotte, Martijn, mijn ouders en zusjes en vrienden die mijn verhalen over deze scriptie hebben willen aanhoren in de afgelopen maanden en mij tijdens mijn studie blijvend hebben weten te motiveren: dank jullie wel!

Den Haag/Utrecht, 21 augustus 2007

Marjoke Verschelling-Hartog

Samenvatting

Op 1 januari 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning ingevoerd. Deze wet heeft onder andere tot doel het vergroten van de zelfredzaamheid van de burger en wordt op gemeentelijk niveau uitgevoerd. De wet is onderverdeeld in negen prestatievelden. In dit onderzoek wordt ingegaan op het derde prestatieveld, namelijk 'informatie, advies en cliëntondersteuning'. Binnen dit prestatieveld wordt van de gemeente verwacht dat zij informatie en advies biedt ten aanzien van de Wmo-voorzieningen in de gemeente en dat burgers ondersteund worden wanneer zij zelf de weg naar deze voorzieningen niet vinden, de zogenoemde cliëntondersteuning. Voor het welslagen van de Wmo wordt dit prestatieveld cruciaal geacht. Veel gemeenten richten voor deze functie een loket in, waarbij de één-loket-gedachte leidend is. Hierin is samenwerking tussen de gemeente en zorgaanbieders van belang.

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar deze samenwerking bij cliëntondersteuning in het Wmo-loket. De centrale vraag was:

Welke voorwaarden stelt het hanteren van een één-loket-functie in het kader van Wmo-prestatieveld 3 aan de ketensamenwerking bij cliëntondersteuning in het Wmo-loket en aan de soort rol van de gemeente hierin?

Om tot beantwoording van deze centrale vraag te komen, is gebruik gemaakt van een achttal deelvragen die onder te verdelen zijn in 4 theoretische deelvragen en 4 empirische deelvragen.

In het eerste gedeelte van dit onderzoek is ingegaan op drie theoretische concepten: één-loket-gedachte, ketensamenwerking en gemeentelijke regie. Op basis van de theorie waren in het licht van de één-loket-gedachte een viertal voorwaarden aan ketensamenwerking en de rol van de gemeente te onderscheiden, te weten:

- zicht op de vraag die centraal staat in de keten;
- integratie van diensten van verschillende ketenpartners;
- afstemming binnen de keten tussen de ketenpartners, zowel in praktische zin (financieel, organisatorisch) als inhoudelijke zin (ketenprobleem, coördinatie);
- de gemeente verleidt haar ketenpartners tot samenwerking in het loket en organiseert afstemming.

Vervolgens is gekozen voor het doen van een vergelijkende case study in de gemeenten Leeuwarden, Zoetermeer en Enschede. Op deze manier is het mogelijk om te kijken of en hoe de uit de theorie gedestilleerde voorwaarden in de praktijk zichtbaar zijn en of deze op basis van dit praktijkonderzoek aangescherpt kunnen worden. In de case studies stonden de ketensamenwerking in de Wmo-loketten in de drie gemeenten centraal. Door middel van documentenanalyse en interviews met de projectleiders van de loketten, is een beeld geschetst van de situaties in de gemeenten en zijn deze situaties op basis van een analysemodel geanalyseerd. Vervolgens zijn de cases vergeleken om zo per theoretisch concept de theorie te toetsen aan de praktijk. Hieruit bleek dat het voor het realiseren van de voorwaarde *zicht op de vraag* het van belang is op een actieve manier op zoek te gaan naar deze vraag. In Leeuwarden gebeurt dat bijvoorbeeld door 'omtinkers' in te zetten. Dit zijn cliëntondersteuners die de wijk in gaan om daar polshoogte te nemen van de situatie van burgers om zo proactief te kunnen handelen. Voor de realisatie van de voorwaarde *integratie van diensten*, blijkt vertrouwen tussen de ketenpartners en het delen van een gezamenlijk ketenprobleem een cruciale variabele. Wanneer deze variabele niet of in mindere mate aanwezig is, kan dit versnippering van diensten veroorzaken, zoals geïllustreerd wordt in de casus van Zoetermeer. Voor de *afstemming binnen de keten* blijkt machtsverdeling en onderlinge afhankelijkheid een belangrijke rol te spelen. Een goede machtsbalans is van belang voor de dienstverlening van het loket. Ten slotte heeft de gemeente de regierol in handen, waarmee zij zowel invloed

uitoefent op de vormgeving van het loket als op de vormgeving van de ketensamenwerking. De filosofie die de gemeente heeft ten aanzien van de grootte van haar regierol, bepaalt in aanzienlijke mate de manier waarop zij aanwezig is in het loket of de ruimte laat aan andere ketenpartners.

De ketensamenwerking in de Wmo-loketten is een samenwerking in ontwikkeling. Omdat de Wmo sinds slechts 8 maanden van kracht is, is de kans groot dat wanneer dit onderzoek over jaar nogmaals herhaald zou worden, de uitkomsten kunnen verschillen. De voorwaarden zoals deze in dit onderzoek geschetst zijn, kunnen echter wel een goede basis vormen voor het gemeentelijke denken over ketensamenwerking bij cliëntondersteuning in de Wmo-loketten.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 De achtergrond van de Wet Maatschappelijke ondersteuning.	8
1.1.1 Prestatieveld 3: Informatie, advies en cliëntondersteuning en het Wmo-loket	9
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Relevantie	12
1.4 Keuzes en beperkingen	12
1.5 Werkwijze	13
1.6 Leeswijzer	13
2. Ketensamenwerking binnen de één-loket-gedachte	15
2.1 Één-loketfunctie	15
2.1.1. Vraaggerichtheid	16
2.1.2. Struikelblokken voor vraaggerichtheid	17
2.1.3 Integratie van dienstverlening	18
2.2 Ketens	20
2.2.1. Wat zijn ketens?	21
2.2.2. Factoren van invloed op het vormen van en samenwerking in ketens	22
2.3 Rol van de gemeente	24
2.4 De koppeling: een samenvatting	26
2.5 Conceptueel kader	27
2.6 Analysemodel	27
3. Methodologische verantwoording	29
3.1 Case studies	29
3.2 Case study-selectie	30
3.3 Dataverzameling	30
4. Gemeente Leeuwarden	32
Inleiding	32
4.1 Casebeschrijving	32
4.1.1 De één-loket-gedachte ver te zoeken	32
4.1.2 Publiek gefinancierde partners: enkele onzekere factoren	33
4.1.3 Privaat gefinancierde partners: courtage voor de zorgboulevard	34
4.1.4 Geen trechter, maar route 66	34
4.2 Analyse	36
4.2.1 Één-loket-gedachte: inrichting en vraaggerichtheid	36
4.2.2 Ketensamenwerking	37
4.2.3 Rol van de gemeente	38
4.2.4 Conclusie	38

5. Gemeente Zoetermeer	39
5.1 Casebeschrijving	39
5.1.1 Loket in de publiekshal	39
5.1.2 De vormgeving van het loket	40
5.1.3 De midoffice: goede ondersteuning onder regie van de gemeente	40
5.1.4 Regie om kwaliteit van dienstverlening te waarborgen	41
5.2 Analyse	42
5.2.1 Één-loket-gedachte: inrichting en vormgeving	42
5.2.2 Ketensamenwerking	42
5.2.3 Rol van de gemeente	43
5.2.4 Conclusie	44
6. Gemeente Enschede	45
6.1 Casebeschrijving	45
6.1.1 Een loket met een voorgeschiedenis	45
6.1.2 Het fysieke loket	46
6.1.3 De ketens binnen het zorgloket	48
6.2 Analyse	48
6.2.1 Één-loket-gedachte: inrichting en vormgeving	48
6.2.2 Ketensamenwerking	49
6.2.3 Rol van de gemeente	50
6.2.4 Conclusie	51
7. Casevergelijking	52
7.1 Één-loket-gedachte	52
7.2 Ketenvorming en ketensamenwerking	55
7.3 Rol van de gemeente	58
8. Ketensamenwerking bij cliëntondersteuning in Wmo-loketten: conclusies en aanbevelingen	60
8.1 Drie gemeenten naast elkaar, drie concepten door elkaar	60
8.2 Eindconclusie	61
8.3 Aanbevelingen	64
Literatuurlijst	66
Websites	67
Bijlage 1 Gebruikte bronnen bij case studies	68

1. Inleiding

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond en aanleiding van deze scriptie beschrijven. De probleemstelling en onderzoeksvragen worden gepresenteerd waarna de relevantie van het onderzoek uiteengezet wordt. Ten slotte worden kort de keuzes en beperkingen in het onderzoek aangegeven en treft u een leeswijzer aan.

1.1 De achtergrond van de Wet Maatschappelijke ondersteuning.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is met ingang van januari 2007 in werking getreden. In deze wet wordt geregeld dat gemeenten verantwoordelijk worden voor maatschappelijke ondersteuning. De gemeente voerde al wetten uit op het gebied van gezondheid en welzijn, nu echter wordt deze taak uitgebreid met onder andere verantwoordelijkheid voor de uitvoering van huishoudelijke zorg en bijvoorbeeld mantelzorg. Dit brede scala aan verantwoordelijkheden wordt samengebracht onder de Wmo. In de memorie van toelichting (2005:6) bij het wetsvoorstel voor de Wmo geeft de staatssecretaris van Volksgezondheid aan wat het belangrijkste 'oogmerk' is van de Wmo. Het ontwikkelen van *samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente*.

Als kortst mogelijke samenvatting van het doel van de wet wordt de term 'meedoen' gekozen. Het idee is dat burgers, jong of oud, al dan niet lichamelijk of geestelijk beperkt, eventueel met ondersteuning, kunnen blijven participeren in de maatschappij. Wanneer een burger niet in staat is om eventueel met hulp van zijn omgeving te kunnen 'meedoen', is het van belang dat de gemeente verantwoordelijk is voor het bieden van extra ondersteuning of begeleiding. Uit deze verantwoordelijkheid vloeit voort dat de gemeente ervoor zorg dient te dragen dat de voorzieningen er zijn om burgers te laten meedoen. Dit betekent een aanzienlijke uitbreiding van het takenpakket van de gemeente. Dit takenpakket is onderverdeeld in negen prestatievelden, zoals in figuur 1 is aangegeven.

Een korte bestudering van deze prestatievelden laat zien hoe divers de terreinen zijn waar de Wmo betrekking op heeft. Zeer verschillende doelgroepen van het beleid kunnen worden onderscheiden: van mantelzorgers en vrijwilligers, tot jeugdigen en verslaafden. Tevens zijn de taken die de gemeenten hebben gekregen zeer uiteenlopend: van het *bevorderen* van sociale samenhang tot het *bieden* van maatschappelijke opvang en het *ondersteunen* van jeugdigen en ouders. Deze verschillende aspecten zijn indicatief voor het brede karakter van de Wmo. Dit karakter heeft gevolgen voor de beleidstaken van de gemeente binnen de maatschappelijke ondersteuning.

Prestatievelden Wet Maatschappelijke ondersteuning

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.

Figuur 1 Wmo in negen prestatievelden

Hierin speelt de mate van beleidsvrijheid die gemeenten van het Rijk hebben gekregen een belangrijke rol. In de memorie van toelichting bij de wettekst van de Wmo geeft de regering aan dat er sprake moet zijn van lokale beleidsvrijheid, waarbij het Rijk alleen kaderstellend en als systeemverantwoordelijke optreedt. Aan deze lokale beleidsvrijheid worden wel randvoorwaarden gesteld: er dient zo veel mogelijk samengewerkt te worden met direct betrokkenen; maximaal transparante besluitvorming is van belang en er moet inzicht zijn in de bereikte resultaten (2005:8). Tevens dient de gemeente in een vierjaarlijks beleidsplan haar doelstellingen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning te beschrijven. Voor 1 januari 2008 moet het eerste vierjarige beleidsplan gereed zijn. Dit betekent dat gemeenten op dit moment druk doende zijn hun beleidsplan te ontwikkelen. De beleidstaak van gemeenten wordt dus een beleidsontwerp- en beleidsuitvoerende rol en daarnaast is de gemeente beleidsverantwoordelijk voor alle zaken die binnen de gemeente plaatsvinden in het kader van de Wmo. Dit laat zien dat de gemeente als spil in het Wmo-web functioneert.

In het Wmo-veld zijn zeer veel spelers actief. Woningcorporaties, thuiszorginstellingen, welzijnswerk, en cliëntorganisaties hebben hun eigen taken en activiteiten in de uitvoering van de Wmo. De gemeente, hierboven al aangeduid als spil in het Wmo-web, dient de regie te voeren ten behoeve van de samenhang van alle ontplooidde activiteiten. Het is daarbij van belang dat er samenwerking tot stand gebracht wordt tussen de diverse uitvoeringsorganisaties. Daarnaast omvat de rol van de gemeente het realiseren van optimale burgerbetrokkenheid, het initiëren en implementeren van vernieuwingen en het realiseren van de samenhang binnen het Wmo-beleid en aanpalende beleidsterreinen (beleidsplanwmo.nl, regierol van gemeenten).

Bovenstaande schetst de hoge mate van complexiteit van taken en activiteiten die de Wmo met zich meebrengt, zowel voor de gemeenten als voor de uitvoeringsorganisaties. Echter tot hier toe is nog geen aandacht geschonken aan de gevolgen van de Wmo voor burgers. Het doel is om zo veel mogelijk burgers zelfstandig te laten meedoen in de samenleving en hen een samenhangend pakket van maatregelen aan te bieden om dit te faciliteren. Hiervoor is het van belang dat de burger op de hoogte is van de mogelijkheden die de Wmo voor haar meebrengt.

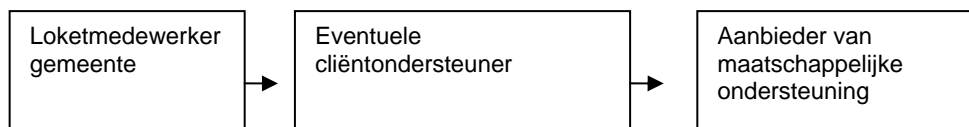
1.1.1 Prestatieveld 3: Informatie, advies en cliëntondersteuning en het Wmo-loket

Om burgers op de hoogte te stellen van alle mogelijkheden die de Wmo biedt, is advies en informatie van cruciaal belang. In prestatieveld 3 van de wet wordt hier werk van gemaakt. Ten aanzien van dit prestatieveld is het de bedoeling dat de gemeente haar burgers voorziet van informatie en advies over alle gebieden van de Wmo, maar ook over voorzieningen die niet direct onder de gemeente vallen, bijvoorbeeld wonen en zorg. Tevens dient de gemeente actief beleid te voeren in de ondersteuning van kwetsbare burgers. Te denken valt hierbij aan het bieden van hulp aan bijvoorbeeld ouderen die een complexe hulpvraag hebben die zij zelf niet kunnen oplossen. Deze ondersteuning wordt ook wel cliëntondersteuning genoemd. In de handreiking *cliëntondersteuning: organisatiescenario's*, wordt cliëntondersteuning op basis van de definitie die door het Ministerie gehanteerd wordt, als volgt gedefinieerd (Meije, D., e.a. 2006: 3): "Cliëntondersteuning betreft de ondersteuning van een cliënt bij het maken van een keuze of het oplossen van een probleem. Cliëntondersteuning heeft de regieversterking van de cliënt (en zijn omgeving) tot doel ten einde de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie te bevorderen. Dit kan informatie en advies, maar vooral ook uitgebreide vraagverheldering en kortdurende en kortcyclische ondersteuning bij keuzes op diverse levensterreinen omvatten. Cliëntondersteuning richt zich op ondersteuning en oplossingen op lokaal niveau met gebruik van sociale verbanden". Cliëntondersteuning speelt dus een belangrijke rol om burgers te voorzien van een passend hulpaanbod.

Dit prestatieveld kan daarom gezien worden als één van de belangrijkste prestatievelden. Het slagen van de Wmo hangt af van de adequate invulling van dit veld (Meije e.a., 2006). Weten mensen niet goed waar ze met hun vragen terecht kunnen of worden vragen niet goed afgehandeld dan zal het voor hen lastig zijn de regie over hun eigen leven te behouden en dus 'mee te doen' in de maatschappij.

Om haar burgers op dit gebied goed van dienst te kunnen zijn, kunnen gemeenten gebruik maken van het instellen van een Wmo-loket. Dit loket kan een fysieke balie op het gemeentehuis zijn, maar kan ook de vorm hebben van een website of telefonische informatielijn. Aan deze loketten zijn wel voorwaarden verbonden bijvoorbeeld een laagdrempelig en toegankelijk karakter en professionaliteit van de hulpverlening. Omdat in het loket de diensten van verschillende uitvoeringsorganisaties worden aangeboden en informatie wordt verschaft over zeer uiteenlopende zaken, is een goede samenwerking nodig om de dienstverlening effectief en efficiënt te laten verlopen en overlapping en hiaten in de dienstverlening te voorkomen. Per gemeente kan de mate en wijze van samenwerking uiteraard verschillen.

Prestatieveld 3 en daarbinnen de Wmo-loketten, zullen in dit onderzoek bekeken worden om de samenwerking tussen de verschillende samenwerkende organisaties in het prestatieveld te bekijken. De keten zoals die hier zal worden bekeken, is als volgt in te delen. Allereerst is er het loket waar de burger met zijn hulp- of ondersteuningsvraag zich meldt en waar deze vraag wordt ontvangen door de loketmedewerker die hiervoor door de gemeente is aangewezen. Deze medewerker zal in de ideale (eenvoudige) situatie de vraag van de burger meteen kunnen beantwoorden en wanneer het bijvoorbeeld gaat om informatie, deze meteen kunnen verstrekken. In sommige gevallen echter kan de hulpvraag complexer zijn en zullen de verschillende vragen niet onmiddellijk duidelijk zijn. De medewerker kan dan niet direct een antwoord hebben op de vraag. Hiervoor is meer specialistische kennis nodig en daarbij zal gekeken moeten worden naar de vraag achter de vraag. Hier begint de daadwerkelijke cliëntondersteuning waarover hiervoor is gesproken en komt het ketenperspectief in beeld. De vraag moet verhelderd worden en er moet gekeken worden welke ondersteuningsbehoeften er zijn en hoe die behoeften het beste kunnen worden ingevuld. Voor het vervullen van de behoeften moet doorverwezen worden naar een of meer ondersteuningsorganisaties die een daarop aansluitend ondersteuningsaanbod hebben. In het kort bestaat de keten dus uit: loketmedewerker (Wmo-loket frontoffice) -cliëntondersteuner (Wmo-loket backoffice of cliëntondersteuningsorganisatie) -aanbieder van maatschappelijke ondersteuning (organisaties op het gebied van zorg en welzijn).



Figuur 2 Cliëntondersteunings-keten

De loketmedewerker is in veel gevallen ook meteen de cliëntondersteuner, wat niet direct wil zeggen dat de loketmedewerker ook de daadwerkelijke kennis in huis heeft voor de cliëntondersteuning. Hier zal in het empirische gedeelte van dit onderzoek uitvoerig aandacht aan besteed worden. Voor nu is het goed om aan te geven dat de organisaties waar de cliëntondersteuner naar doorverwijst organisaties zijn als MEE (voor mensen met een beperking), ouderenadviseurs, sociaal raadslieden en GGZ-instellingen. Deze organisaties zijn dus samen met de loketmedewerker van de gemeente en de cliëntondersteuner de partners in de keten.

In de praktijk is zichtbaar dat gemeenten worstelen met de rol die zij door de Wmo toebedeeld hebben gekregen. Een indicatie hiervoor is het grote aantal gemeenten dat zich ingeschreven heeft voor een continue monitoring en hulp bij het benchmarken van Wmo-activiteiten door het onderzoeksbureau van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Gemeenten hebben behoefte aan coaching en tips en adviezen van anderen. Het kan daarom van nut zijn gemeenten handreikingen te bieden bij het invullen van hun nieuwe taken en op wetenschappelijk gebied bij te dragen aan de kennisvorming rond het onderwerp één-loket-functie en ketensamenwerking daarbinnen. Op deze manier komen de academische en praktische kant van de bestuurskunde in deze scriptie samen.

1.2 Probleemstelling

De centrale vraag in dit scriptieonderzoek heeft betrekking op de wijze waarop gemeenten prestatieveld 3: 'informatie, advies en cliëntondersteuning' hebben vormgegeven, met daarin een speciale focus op de Wmo-loketten waar deze drie functies samenkomen. Deze scriptie heeft tot doel bij te dragen aan het inzicht in de bestuurlijke kant van prestatieveld 3 en het Wmo-loket en de rol van samenwerking in het gemeentelijke Wmo-loket nader te onderzoeken. Om het onderzoek nog verder af te bakenen zal er specifiek gekeken worden naar de vormgeving van ketensamenwerking van de verschillende partners op het terrein van de cliëntondersteuning binnen het Wmo-loket van de gemeente. De centrale vraag die in deze scriptie getracht wordt te beantwoorden is:

Welke voorwaarden stelt het hanteren van een één-loket-functie in het kader van Wmo-prestatieveld 3 aan de ketensamenwerking bij cliëntondersteuning in het Wmo-loket en aan de soort rol van de gemeente hierin?

Hierbij zal gekeken worden naar gemeenten die op dit moment al een Wmo-loket hebben geïnstalleerd of bezig zijn met het vormgeven van hun plannen voor een loket. Dit kan een compleet nieuw loket zijn, maar kan ook een vernieuwde versie van een al bestaand zorgloket in de gemeente zijn.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zal gebruik gemaakt worden van een aantal deelvragen. Deze deelvragen zijn onder te verdelen in een theoretisch gedeelte (vraag 1 tot en met 4) en een empirisch gedeelte (vraag 5 tot en met 7). De eerste deelvragen gaan in op de theorie rond de één-loket-gedachte en ketensamenwerking. Op basis hiervan wordt een conceptueel kader en een analysemodel opgesteld, waar de praktijk uiteindelijk aan getoetst zal worden.

1. Wat houdt de één-loket-gedachte in?
2. Wat is ketensamenwerking?
3. Welke verschillende rollen kunnen er voor gemeenten zijn bij ketensamenwerking in een één-loketfunctie?
4. Welke voorwaarden aan ketensamenwerking kunnen op basis van de theorie gesteld worden in het licht van de één-loket-gedachte?

Vervolgens wordt op basis van casestudies van Wmo-loketten in drie gemeenten gekeken hoe de ketensamenwerking in het kader van cliëntondersteuning is vormgegeven en wat de rol van de gemeente hierin is. De drie gemeenten die in deze scriptie zijn respectievelijke de gemeenten Leeuwarden, Zoetermeer en Enschede. De volgende deelvragen zijn opgesteld.

5. Hoe verloopt de feitelijke ketensamenwerking in het kader van cliëntondersteuning in de Wmo-loketten van gemeente Leeuwarden, Zoetermeer en Enschede?
6. Wat zijn de feitelijke gevolgen van het hanteren van de één-loket-functie voor de vorm, inhoud en het proces van ketensamenwerking?
7. Wat is de feitelijke rol van de gemeenten in de samenwerking met de ketenpartners in het loket?

In het kader van de Wmo zullen veel gemeenten vanuit de één-loket-gedachte vorm gaan geven aan hun Wmo-loket. In dit loket zal informatie, advies en cliëntondersteuning een belangrijke plek innemen. Voor het vervullen van deze functies binnen het loket is samenwerking met verschillende maatschappelijke ondersteuningsorganisaties van cruciaal belang. Met name binnen de cliëntondersteuningsketen die in deze scriptie centraal staat, zijn veel verschillende organisaties actief, bijvoorbeeld ouderenadviseurs of MEE. Daarom zal in deze scriptie zowel naar de theorie rondom de één-loket-functie als naar de theorie over ketensamenwerking gekeken worden. Deze twee concepten zullen eerst worden gedefinieerd, alvorens gekeken

kan worden naar de relatie tussen deze twee. Wanneer deze relatie duidelijk is, is het mogelijk om te kijken naar de vraag welke eisen de realisatie van één Wmo-loket stelt aan de vorm, inhoud en het proces van ketensamenwerking. In deze theoretische beschrijving zal daarnaast aandacht geschonken worden aan de verschillende rollen die een gemeente kan hebben binnen de ketensamenwerking in een loket.

Op basis van empirische gegevens over de Wmo-loketten zal in deelvraag 5 tot en met 7 bekeken worden hoe de ketensamenwerking is vormgegeven in de drie verschillende gemeenten. In dat licht zal ingegaan worden op de gevolgen van het hanteren van de één-loket-gedachte op de ketensamenwerking en zal bekeken worden welke rol de gemeente op zich neemt in dit geheel.

Er is bewust gekozen voor een focus op prestatieveld 3, omdat het doel van dit prestatieveld is om informatie, advies en cliëntondersteuning te bieden met betrekking tot alle prestatievelden van de Wmo. Zoals eerder genoemd, is het al dan niet bereiken van het doel van de Wmo, namelijk het 'meedoen' door alle burgers in de samenleving, in belangrijke mate afhankelijk van het welslagen van de activiteiten binnen prestatieveld 3.

1.3 Relevantie

Het is vanuit maatschappelijk oogpunt van belang dat er gekeken wordt naar de dienstverlening van de gemeenten op het beleidsterrein van de maatschappelijke ondersteuning. Omdat er sprake is van kwetsbare burgers die wellicht minder mondig zijn dan minder kwetsbaren, is het goed dat door externen gekeken wordt naar de kwaliteit van de dienstverlening aan deze groep. De beleidsplannen ten aanzien van de Wmo moeten voor het jaar 2008 door gemeenten worden opgesteld en daarom kan nu nog veel bijgestuurd worden in de visie van gemeenten op de Wmo en in het bijzonder op de vormgeving van de loketten. Dit onderzoek kan bijdragen aan de visievorming door gemeenten over hun dienstverlening. Omdat dit een van de eerste onderzoeken is naar de inrichting van de Wmo-loketten kan dit van belang zijn voor de toekomstige vormgeving van deze loketten. Vanuit bestuurskundig oogpunt is het extra interessant om te bekijken wat er gebeurt aan de 'achterkant' van het loket, dat wil zeggen daar waar de loketmedewerkers informatie en advies geven en verschillende uitvoeringsorganisaties hun diensten aanbieden. Het concept één-loket-functie is wijd en zijd bekend in bestuurskundig Nederland. In deze scriptie zal echter de relatie met andere samenwerkende organisaties binnen het loket bekeken worden en zal een koppeling gemaakt worden met ketensamenwerking. Dat kan leiden tot nieuwe eisen die aan loketten gesteld zouden moeten worden. Op welke manier heeft de gemeente haar loket vormgegeven, bestaat er samenhang tussen de aangeboden diensten van het loket en is er sprake van samenwerking met alle verschillende partners binnen de maatschappelijke ondersteuning? Deze scriptie kan de bestuurlijke kant van het Wmo-loket verhelderen en een overzicht geven van werkwijzen en best practices in verschillende Nederlandse gemeenten. Tevens kan inzicht geboden worden in de veranderende rol van de gemeente in de keten van maatschappelijke ondersteuning en kan met name gekeken worden naar de rol die de gemeente hierin op zich neemt. Deze scriptie is dus een poging om zowel de kennis als de empirie ten aanzien van ketensamenwerking in relatie met de één-loket-functie te verrijken.

1.4 Keuzes en beperkingen

In dit scriptieonderzoek is gekozen om de focus te leggen bij prestatieveld 3 (informatie, advies, cliëntondersteuning) van de Wmo. Eerder is al aangegeven dat dit prestatieveld een cruciale rol speelt in het betrekken van de burger bij het Wmo-beleid. In het gemeentelijke Wmo-loket komen deze drie functies samen. Informatie en advies zijn functies die relatief op eenvoudige wijze vorm te geven zijn in het loket. De cliëntondersteuningsfunctie echter vereist meer inhoudelijke kennis van zaken en een meer klantspecifieke aanpak, zoals in de definitie van cliëntondersteuning in paragraaf 1.1.1. ook naar voren komt. Omdat hierbij naast de gemeente vaak meerdere organisaties bij betrokken zijn, vormt deze functie een interessante bron van

onderzoek. Er is daarom gekozen om te kijken naar de samenwerking binnen de cliëntondersteuningsketen. Zowel de één-loket-functie speelt hierin een rol als ook theorie rond ketenvorming en –samenwerking. In hoofdstuk twee wordt de theorie uitgewerkt. Vervolgens is gekozen om in drie gemeenten veldonderzoek te doen naar de inrichting van de Wmo-loketten en de ketensamenwerking in deze loketten. Er zijn zeer veel verschillende vormen van inrichting van de loketten, maar getracht is een aantal typerende cases te selecteren. In de volgende paragraaf met betrekking tot de werkwijze van dit onderzoek leest u over de manier waarop deze scriptie zijn huidige vorm heeft gekregen.

1.5 Werkwijze

Het karakter van dit onderzoek is te bestempelen als descriptief en prescriptief. Momenteel staat de Wmo nog in de kinderschoenen en hebben de meeste gemeenten nog geen uitgekristaliseerd beleid op de verschillende prestatievelden ontwikkeld. Tevens is de samenwerking met externe partners binnen één loket ook een relatief nieuw concept voor gemeenten. Daarom zal verkend moeten worden hoe gemeenten invulling geven aan het Wmo-beleid en aan hun rol hierin. Het doel van dit onderzoek is om uiteindelijk een aantal voorwaarden te onderscheiden waaraan een loket zou moeten voldoen om een goede ketensamenwerking te realiseren. Hierin schuilt het prescriptieve deel van deze scriptie. Daarnaast dient de kanttekening geplaatst te worden dat in vrijwel alle gemeenten het loket een groeiemodel is, waarin het zo kan zijn dat volgend jaar de situatie in het loket heel anders is.

De theoretische onderbouwing van deze scriptie is gegroepeerd rondom twee concepten te weten de één-loket-gedachte en ketensamenwerking. Er is een literatuurstudie gedaan naar deze onderwerpen, wat uiteindelijk leidt tot een conceptueel model en analysekader op basis waarvan de praktijk zal worden geanalyseerd.

In het empirische gedeelte van deze scriptie is gekozen voor het beschrijven van de situatie in drie gemeenten. Dit zijn respectievelijk de gemeenten Leeuwarden, Zoetermeer en Enschede.

De gemeente Leeuwarden ontwikkelt haar loket in samenwerking met andere Friese gemeenten en werkt hierbij samen met zowel publieke als private hulpaanbieders in de stad. Specifiek aan de casus in Leeuwarden is het werken met ‘omtinkers’, in het Nederlands ook wel proactieve zorgmakelaars genoemd. Het idee is dat deze omtinkers de cliëntondersteuning vorm gaan geven en daarmee het hart van het loket vormen.

Zoetermeer is een gemeente met een sterke gemeentelijke regie op het beleidsterrein Wmo. Deze stad werkt met een front-, mid- en backofficestructuur. Interessant is om te bekijken hoe de ketensamenwerking rondom cliëntondersteuning in deze gemeente is vormgegeven.

Ten slotte zal de gemeente Enschede worden bekeken. In deze stad is men al sinds 2000 (dus voordat de Wmo in beeld was) bezig met het ontwikkelen van loketten in het kader van de één-loket-gedachte. In het kader van de Wmo wordt dit nu verder uitgewerkt en worden ook ketenpartners betrokken in de frontoffice van het loket.

In hoofdstuk 3 is een methodologische verantwoording opgenomen, waarin bovenstaande keuzes verder worden beargumenteerd en de onderzoeksmethode verantwoord wordt.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de theorie rondom de één-loket-gedachte en ketens uiteengezet. Hierin worden de kenmerken van de één-loket-gedachte geformuleerd en worden struikelblokken voor het welslagen van de één-loket-functie geïdentificeerd. Tevens worden de eigenschappen van ketens besproken en worden de condities voor ketensamenwerking zoals die in de literatuur te vinden zijn, uiteengezet. In hoofdstuk 4, 5 en 6 zullen de gemeenten Leeuwarden, Zoetermeer en Enschede worden ‘geportretteerd’ door middel van een resultaatbeschrijving van de casestudies in deze gemeenten. In deze hoofdstukken zal tevens op basis van het in hoofdstuk 2 gepresenteerde conceptueel kader een analyse plaatsvinden.

Op basis van deze drie hoofdstukken zal in hoofdstuk 7 een casevergelijking worden gepresenteerd, waar per theoretisch concept een vergelijking gemaakt zal worden. Naar aanleiding van deze casevergelijking wordt deze scriptie afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

2. Ketensamenwerking binnen de één-loket-gedachte

Inleiding

Sinds januari 2007 ontstaan in Nederland Wmo-loketten. In de Wmo worden gemeenten niet verplicht tot het instellen van een Wmo-loket, maar in de Memorie van Toelichting (2004, §5) bij de wettekst noemt de Staatssecretaris van VWS het “*wenselijk dat de gemeente zich bij de invulling van prestatieveld 3 (informatie, advies en cliëntondersteuning) zich laat leiden door de ‘één-loket-gedachte’*”. In dit onderzoek naar Wmo-loketten is het daarom vanzelfsprekend ‘wenselijk’ dat de één-loket-gedachte nader verkend wordt. In paragraaf twee van dit hoofdstuk zal hier aandacht aan geschonken worden.

Bij de Wmo-loketten kunnen burgers terecht met hun problemen en vragen over alles wat te maken heeft met maatschappelijke ondersteuning. Deze wet omvat nogal wat leefgebieden waar burgers vragen over kunnen hebben: verslavingszorg, mantelzorg, huishoudelijke hulp, leefbaarheid van wijken en de openbare geestelijke gezondheidszorg zijn slechts enkele aspecten van deze wet. Deze diversiteit aan onderwerpen zorgt voor een veelheid aan organisaties die betrokken zijn bij het beantwoorden van de hulpvraag van de burger die zich tot het loket wendt. Zowel in de wettekst als in de Memorie van Toelichting (2004, §1, §5) wordt herhaaldelijk het belang van samenhangend beleid benadrukt en wordt samenwerking met de verschillende uitvoerders van zorg noodzakelijk geacht. Om na te gaan hoe deze samenwerking binnen het loket het beste kan verlopen, zal in paragraaf drie van dit hoofdstuk het concept ketensamenwerking worden beschreven.

Voordat gekeken wordt naar praktijkvoorbeelden is het van belang beide begrippen uit te diepen en hun betekenis helder te krijgen. Hierdoor wordt getracht aan gemeenten een handreiking te bieden voor de manier waarop de loketfunctie en de samenwerking daarbinnen vormgegeven kan worden.

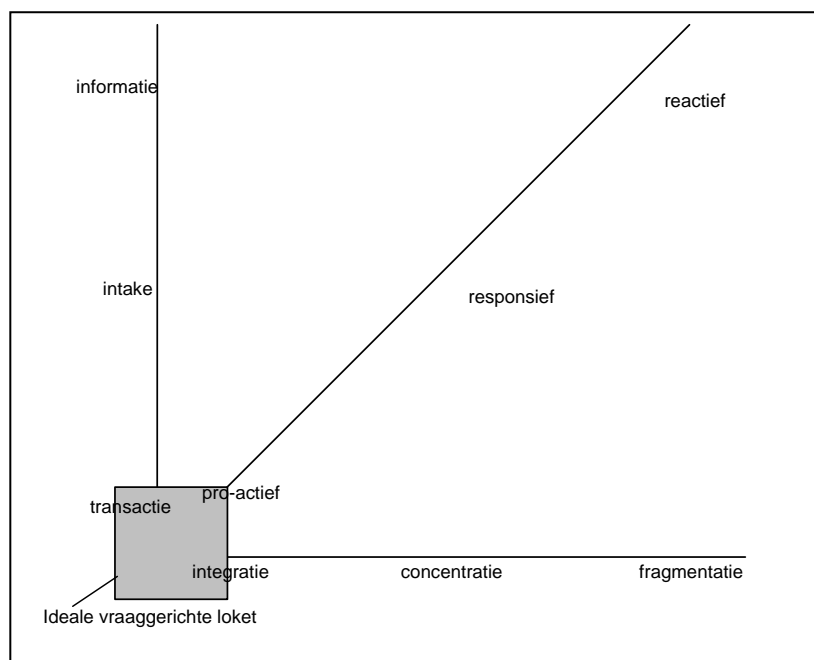
2.1 Één-loketfunctie

De dienstverlening van de overheid aan haar burgers is een onderwerp dat veel in de belangstelling staat. In de huidige maatschappij wil een burger snel en efficiënt geholpen worden bij zijn vraag. De manier waarop de dienstverlening aan de burger door de overheid plaatsvindt, heeft invloed op de tevredenheid van de burger over deze overheid. Om een goede dienstverlening te kunnen bieden is een goede organisatie van belang. Om deze organisatie te verbeteren wordt in 1995 (Wetzels en Willemse, 2002:13-14) vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken het initiatief *Overheidsloket 2000* (OL 2000) geïntroduceerd. Vanuit de Verenigde Staten komt in die tijd het concept van ‘*civic service centres*’ overwaaien. Deze centres bundelen zo veel mogelijk diensten en producten in één loket, zodat de burger zich slechts een keer bij een loket hoeft te melden om verschillende zaken te regelen. Het succes van deze centres vormt in Nederland de aanleiding voor het concept van het Overheidsloket 2000. OL2000 ondersteunt en stimuleert publieke diensten bij het opzetten van vraaggerichte en geïntegreerde dienstverlening (Wetzels en Willemse, 2002:19), waarbij de behoeften van de burger centraal staan. In dit concept wordt uitgegaan van één aanspreekpunt tussen de overheid en de burger: de één-loket-gedachte.

De pijlers waarop de OL 2000 rust zijn: vraaggerichtheid van overheidsorganisaties, het bieden van geïntegreerde dienstverlening door deze organisaties, samenwerking van organisaties in de publieke sector en de inzet van ICT. Deze eerste twee pijlers zullen in paragraaf een nader bekeken worden om een compleet beeld te krijgen van de één-loket-gedachte. De samenwerking van organisaties in de publieke sector komt in paragraaf drie uitvoerig aan de orde.

2.1.1. Vraaggerichtheid

De vragen en behoeften van burgers die zich melden bij een overheidsorganisatie dienen centraal te komen staan in de dienstverlening aan deze burger (OL2000, 1997: 9). Op deze manier kan de overheid inspelen op dat wat de burger echt nodig heeft. Wetzels en Willemse hebben een figuur geschetst van het ideale vraaggerichte loket. Om een goed beeld te krijgen van wat vraaggerichtheid precies inhoudt, zal dit figuur bekeken worden en zal aan de hand daarvan de term vraaggerichtheid worden gedefinieerd zoals deze tot uiting kan komen in de cliëntondersteuning door een Wmo-loket.



Figuur 3 Ideale vraaggerichte loket

In het figuur is te zien dat daar waar de pro-activiteit van de dienstverlener samenkomt met de integratie van diensten van de dienstverlener en er tevens sprake is van transactie door de dienstverlener richting de klant, het ideale vraaggerichte loket. Pro-activiteit komt tot uiting in een niet-afwachtende houding van de dienstverlener richting de burger: de dienstverlener anticipeert op de vraag van de burger. In de cliëntondersteuning door een Wmo-loket kan dit tot uiting komen in het brengen van huisbezoeken bij een burger wanneer deze niet zelf naar het loket kan komen. Daarnaast kan een loket voorlichtingbijeenkomsten organiseren op plekken waar meerdere kwetsbare burgers samenkomen bijvoorbeeld in een bejaardenhuis. De integratie van dienstverlening komt tot uiting in het feit dat diensten die met elkaar samenhangen gezamenlijk worden aangeboden. In het Wmo-loket zouden diensten aangeboden kunnen (moeten) worden die betrekking hebben op alle leefgebieden van de burger, denk aan de negen prestatievelden waar informatie en advies over wordt gegeven in het loket. Daarnaast is bij cliëntondersteuning in het Wmo-loket nog een extra aspect dat een rol speelt namelijk: de vraag achter de vraag. Kwetsbare burgers kunnen niet altijd hun hulpvraag duidelijk formuleren waardoor zij in sommige gevallen niet vragen om de hulp die zij eigenlijk nodig hebben. Hiervoor is inzicht in de vraag achter de vraag nodig. Een voorbeeld illustreert dit aspect het beste. Wanneer een oudere zich bij de gemeente meldt om huishoudelijke hulp aan te vragen, is het van belang dat de situatie van deze oudere integraal wordt bekeken. Het kan namelijk zijn dat de oudere nog prima zijn huis kan schoonhouden, maar behoefte heeft aan gezelschap

en wekelijks bezoek. Dit kan dan geregeld worden door een vrijwilliger eenmaal per week bij de oudere langs te laten komen, waarmee onnodige uitgaven aan huishoudelijke hulp worden voorkomen.

Van transactie ten slotte, is sprake wanneer de dienst ook daadwerkelijk geleverd wordt (Wetzels en Willemse: 20). In het Wmo-loket wordt in veel gevallen de dienst geleverd in de vorm van informatie en advies. Daar echter waar de vraag van de burger verder gaat en er cliëntondersteuning nodig is, kan het transactie-element minder zichtbaar worden. De transactie komt dan bijvoorbeeld tot stand in de vorm van een indicatieverzoek dat wordt doorgespeeld naar het Centrum Indicatiestelling Zorg of in de vorm van een doorverwijzing naar een aanbieder van gespecialiseerde zorg. Dit betekent dat het loket in dit geval dus niet zelf de zorg levert, maar de doorverwijzing naar de zorg de transactie is. Van belang is hierbij wel dat de gemeente grip houdt op de daadwerkelijke levering van de dienst door de zorgaanbieder.

Deze drie kenmerken zijn typerend voor vraaggerichtheid van een loket. Zij hebben alle een component in zich die gericht is naar buiten, dus op de cliënt.

2.1.2. Struikelblokken voor vraaggerichtheid

Een van de kenmerken van vraaggerichtheid is *pro-activiteit van de dienstverlener*. Voor proactief handelen van de dienstverlener is inzicht nodig in de vragen en behoeften van de burger. Een moeilijkheid die hierbij optreedt, is de relatie tussen de burger en de overheid. De burger heeft namelijk geen keuzevrijheid wanneer zij een dienst of product van de overheid nodig heeft. Waar een normale cliënt-dienstverlener-relatie op basis van een vrijwillige keuze plaatsvindt, heeft de cliënt bij de overheid geen keuze omdat deze de enige instantie is die de dienst of het product levert. Dit maakt dat proactief handelen van de overheid voor standaardproducten als een paspoort niet nodig is en de overheid hier minder mee bekend was. Met de uitbreiding van taken van de overheid zoals in de Wmo, is dit echter steeds meer van belang. Dit vereist dus een omslag in het denken van de dienstverlenende overheid.

Daarnaast is de relatie van de burger met de overheid multidimensionaal. Daemen en Thomassen geven in hun artikel over de afstand tussen burgers en de overheid aan dat de burger verschillende rollen heeft ten opzichte van de overheid. Globaal worden onderscheiden: de burger als kiezer, de burger als coproductent van beleid en de burger als klant van de overheid (1998:269-287). Daarnaast maken de auteurs duidelijk dat er een verschil is in de mate waarin burger zich kunnen laten gelden in deze rollen. Dit heeft onder andere te maken met sociale status en opleidingsniveau. Wetzels en Willemse geven nog een aantal andere redenen die oorzaak zijn van het moeilijk in beeld krijgen van de behoeften van de burger. Zo kan er bijvoorbeeld discrepantie bestaan tussen de logica van de overheid en de logica van burger wanneer deze zich tot de overheid wendt. Een burger is niet altijd op de hoogte van de mogelijkheden die er zijn voor subsidies en tegemoetkomingen van overheidswege omdat de organisaties die deze verstrekken moeilijk te vinden zijn. Een oorzaak hiervan is ook de kloof die er bestaat tussen burger en overheid met name op het gebied van taalgebruik en het hanteren van jargon (2002:20). Bovenstaande geschetste situatie heeft gevolgen voor zowel de burger als de overheid. De burger kan hierdoor subsidie mislopen terwijl de overheid wellicht haar beleid ten aanzien van de ondersteuning van burgers niet realiseert. Het mes snijdt dan dus in negatieve zin aan twee kanten.

Een andere uiting van de kloof tussen burger en overheid laat zich zien in de derde reden die Wetzels en Willemse geven voor het lastig definiëren van de vraag van de burger, namelijk de complexiteit van informatie, regelgeving en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering deze informatie en regelgeving. De burger heeft geen zicht op wat er allemaal schuil gaat aan regelgeving achter zijn (in sommige gevallen) betrekkelijk eenvoudige vraag en de ambtenaar die deze vraag behandeld heeft ook niet altijd alle kennis paraat. Dit maakt dat de burger altijd afhankelijk is van de kennis van een ambtenaar die op dat moment de vraag behandelt. Het is dan maar de vraag of de burger gericht en volledig antwoord krijgt op zijn vraag.

Prins e.a. geven aan dat zich op het terrein van de sociale sector, aan de vraagzijde van grote steden, nog meer problemen voordoen. In deze steden is sprake van geringere sociale cohesie en grotere anonimiteit, waardoor er een hogere concentratie mensen met problemen ontstaat (2004:12). Deze mensen hebben ondersteuning

nodig vanuit onder andere de gemeenten, echter zij melden zich niet uit zichzelf bij de overheid. Dit maakt dat in sommige gevallen de gemeente niet op de hoogte is van de behoeften van de burger en daarin dus niet vraaggericht te werk kan gaan. Hieruit blijkt dat vraagpatronen niet altijd eenduidig zijn en samengesteld zijn uit verschillende wensen en behoeften van burgers tegelijkertijd. Dit maakt de situatie extra complex wanneer bekeken moet worden hoe de dienstverlening aan de burger vormgegeven dient te worden. Hiervoor is inzicht in het vraagpatroon en de logica van de burger een voorwaarde. Dit inzicht is de rode draad wanneer gesproken wordt over vraaggerichtheid. Wanneer de vraag van de burger gedefinieerd is, kan gekeken worden hoe de dienstverlening van een organisatie hierop zo goed mogelijk in kan spelen. Op deze vormgeving van dienstverlening zal in de volgende paragraaf verder ingegaan worden.

2.1.3 Integratie van dienstverlening

De huidige publieke dienstverlening is versnipperd, aldus Poelmans en Bekkers in hun artikel over vraaggerichte sturing en virtuele loketten (1999). Zolang het gaat om een eenvoudig product als een paspoort weet de burger nog wel waar hij moet zijn maar zodra de behoefte complexer wordt en er meerdere organisaties bij betrokken zijn, wordt het lastiger. De burger kan dan niet meteen geholpen worden en kan het overzicht over de verschillende diensten en producten verliezen. Poelmans en Bekkers duiden dit als: niet klantvriendelijk, niet efficiënt (afdelingen kunnen langs elkaar heen werken) en niet effectief (beleid kan hierdoor zijn doelgroep mislopen). Binnen het project Overheidsloket 2000 wordt de fragmentatie van de dienstverlening ook als oorzaak genoemd van gebrekkige effectiviteit van overheidsoptreden en het niet bereiken van bepaalde doelgroepen (OL 2000, 1997:6). Er is dus weinig sprake van integratie van diensten, één van de eerder genoemde kenmerken van vraaggerichtheid.

Eerder is al ingegaan op de discrepantie tussen de logica van de burger en de logica van publieke organisatie. Poelmans en Bekkers geven aan dat organisaties veelal ingericht zijn naar de logica van de organisatie en niet van de burger. De structuur van de dienstverlening is dus ook zo ingericht en dit leidt tot het gefragmenteerd functioneren hiervan.

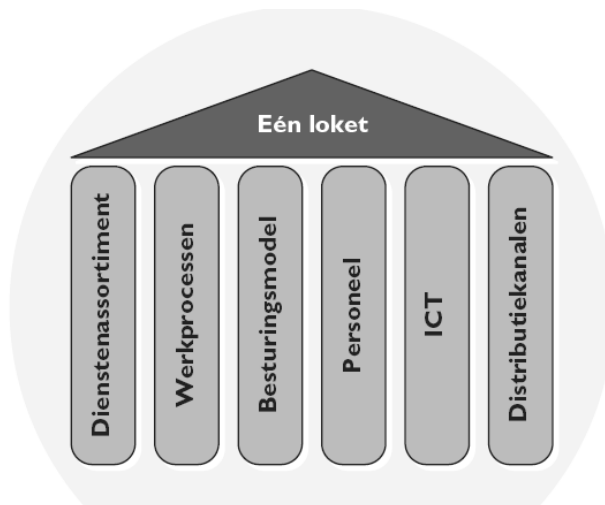
Het is daarom ook dat Wetzels en Willemse aangeven dat een vraaggestuurde, geïntegreerde dienstverlening een ingrijpende organisatieverandering vereist (2004:21).

Waar de publieke dienstverlening voorheen 'aanbodgericht' werd vormgegeven, moet nu vanuit de burger geredeneerd worden. Dit heeft gevolgen voor de visie op dienstverlening, maar ook op de werkprocessen en samenwerking binnen een organisatie.

In nevenstaand figuur (OL2000, 1998:8) is weergegeven welke verschillende organisatieaspecten in het vraaggerichte, geïntegreerde loket samenkomen. De invulling van deze aspecten zal in de nieuwe vorm van het loket veranderen. De verschillende onderdelen worden als volgt toegelicht (OL 2000, 1998:8):

- *Dienstenassortiment*

Het geheel aan producten en diensten dat door de organisatie geïntegreerd in het loket worden aangeboden. In het kader van de Wmo, is zoals eerder is genoemd, dit dienstenaanbod erg breed. Met betrekking tot zeer uiteenlopende onderwerpen dient in het loket advies, informatie en cliëntondersteuning te kunnen worden geboden. Daarnaast bestaat hierbij een extra dimensie die betrekking heeft op de cliëntondersteuning, namelijk dat cliëntondersteuning ook op verschillende manieren kan plaatsvinden. Er zou gesteld kunnen worden dat de cliëntondersteuning een aparte laag is boven op deze pijler.



Figuur 4 **Één-loket**

- *Werkprocessen*

Geïntegreerde dienstverlening betekent ook dat de werkprocessen die eerst afzonderlijk verliepen voor iedere product of dienst, nu een nieuw geheel gaan vormen. Daarnaast moet nagedacht worden over de taakverdeling tussen de front- en backoffice. Hierbij kan sprake zijn van een andere organisatie die bepaalde backoffice-taken uitvoert, bijvoorbeeld het CIZ voor indicatiestelling. Dit vereist extra afstemming.

- *Besturingsmodel*

De aansturing, zowel beleidsmatig als beheersmatig, verandert als de dienstverlening wordt geïntegreerd. Er zal meer samengewerkt worden, zowel binnen de organisatie als door de organisatie met externe partners. In de volgende paragraaf zal hier verder op ingegaan worden het concept ketensamenwerking behandeld wordt.

- *Personeel*

Doordat personeel binnen het loket te maken krijgt met producten en diensten waar men wellicht nog niet bekend mee is, heeft de geïntegreerde dienstverlening gevolgen voor de kennis en vaardigheden van het personeel. Daarnaast is een andere, integrale aanpak van vragen gewenst. Er dient in het ontwerp voor het loket rekening gehouden te worden met de functie-eisen die gesteld worden aan de loketmedewerkers. Hierbij vormen de verschillende organisaties die bij het Wmo-loket betrokken zijn een interessante extra dimensie. Gemeenten kunnen er namelijk voor kiezen om medewerkers van deze organisaties in hun loket spreekuren te laten houden of deze medewerkers in gemeentelijke dienst te nemen. In de cases zal hier verder op ingegaan worden.

- *Informatie- en communicatietechnologie*

De steeds verder ontwikkelde ICT-applicaties bieden nieuwe mogelijkheden voor de ontwikkeling van de dienstverlening van de publieke organisatie en kan daarom gebruikt worden voor de verbetering van geïntegreerde dienstverlening. In veel gemeenten wordt door het loket al gebruik gemaakt van een sociale kaart waarin gegevens over de stad gedigitaliseerd zijn. Daarnaast bestaan cliëntvolgsystemen waarmee de cliëntcontacten geregistreerd worden. Moeilijkheden die zich bij samenwerking tussen verschillende organisaties in het loket kunnen voordoen, is de afstemming van de systemen en de communicatie daartussen.

Door middel van aanbod van informatie en diensten via bijvoorbeeld het internet, kan beter ingespeeld worden op de vraag van de cliënt. Dit komt ook tot uiting in het volgende kenmerk namelijk het distributiekanaal.

- *Distributiekanaal*

Hiermee worden de verschillende kanalen bedoeld door middel waarvan de dienstverlening kan plaatsvinden. Er worden drie verschillende loket aangeduid: het elektronische loket, het telefonische loket en het fysieke loket. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe vorm voor het loket moet nagedacht worden of het loket op een plek wordt gesitueerd of dat er dependances van het loket op andere plekken worden gevestigd. Veel gemeenten streven naar het operationeel maken van alle drie de soorten loketten. Daarnaast kennen een aantal gemeenten nog een specifiek distributiekanaal te weten het *outreaching* werken, waarbij de loketmedewerkers (vaak op verzoek van derden) op bezoek gaan bij cliënten en hen daar de hulp verlenen die anders in het loket zou worden gegeven.

Door de samenvoeging van deze verschillende organisatieonderdelen kan verkokering zoals deze jarenlang bestond bij publieke organisaties worden doorbroken (Duivenboden e.a. in: Lips et al., 2005: 351). Een belangrijke randvoorwaarde voor het doen slagen van deze kanteling van aanbodgericht naar vraaggericht werken is samenwerking. Zowel interne samenwerking tussen de verschillende diensten en medewerkers van een organisatie als externe samenwerking met instanties rondom de organisatie is van belang. Duivenboden e.a. (Duivenboden e.a. in: Lips et al., 2005: 350-351) geven aan dat wanneer overheidsinstellingen meer vraaggestuurd en probleemoplossend te werk gaan, zij in zullen zien dat zij slechts een deel van het geheel zijn en functioneren in samenhang met veel andere organisaties. Een van de vormen waarin deze samenwerking plaats kan vinden is middels een keten, waarin verschillende partijen samenwerken aan de oplossing van een bepaald probleem. Hiermee kan de overgang gemaakt worden naar het tweede gedeelte van de theorie in het kader van deze scriptie namelijk het ketenperspectief.

2.2 Ketens

Met betrekking tot het functioneren van organisaties wordt aangegeven dat het van belang is te kijken naar de omgeving waarin deze organisatie zich bevindt (Duivenboden e.a., in: Lips et al. 2005: 349). Met in het achterhoofd bovenstaande verhandeling over vraaggerichtheid sluit deze gedachte goed aan bij het idee dat overheidsinstellingen in moeten spelen op de behoeften en wensen van de samenleving en vanuit die logica hun dienstverlening vorm zouden moeten geven. Waar voorheen vooral op een topdown-manier gekeken werd naar de werking van de overheid en processen van decentralisatie, privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten zich voltrokken (Van der Aa en Konijn, 2001:16), lijkt nu meer ruimte te ontstaan voor de overheid om in te spelen op haar omgeving. Dit heeft tot gevolg dat de overheid zich moet heroriënteren op haar rol en positie binnen het publieke domein (Duivenboden e.a.: 315). Bij de Wmo is dit zichtbaar wanneer artikel tien van de wettekst het volgende zegt: *Het College van Burgemeester en Wethouders laat het verlenen van maatschappelijke ondersteuning zo veel mogelijk verrichten door derden*. Het is duidelijk dat samenwerking tussen de gemeente en partners in de maatschappelijke ondersteuning wenselijk is.

Daarnaast noemen Van Duivenboden e.a. dat beleidsvorming zich steeds meer afspeelt door veel verschillende overheidsorganisaties heen. Integraliteit van beleid staat daarbij centraal en daarvoor is een gecombineerde aanpak van verschillende organisaties van belang. Bovenstaande ontwikkelingen in het publieke domein leiden tot nieuwe vormgeving van de activiteiten van de overheid.

Een van deze nieuwe manieren van vormgeving is het scheppen van ketens waarbinnen de overheidsactiviteiten plaatsvinden. In het vervolg van deze paragraaf zal gekeken worden naar wat ketens precies zijn en welke soorten ketens er zijn. Daarnaast zal gekeken worden welke uitgangspunten er spelen bij ketensamenwerking en welke verschillende coördinatiemodellen er zijn voor ketensamenwerking.

2.2.1. Wat zijn ketens?

Een interessante opmerking met betrekking tot ketens vinden we van de hand Brian Domisse in zijn artikel *Samenwerken in ketens in de publieke sector* (In: Grijpink e.a., 2007:52). Hij merkt op dat het van belang is te bedenken dat ketens als zodanig niet bestaan. Volgens de auteur wordt het begrip *ketens* gebruikt als bril voor de werkelijkheid van alle dag om daarmee de processen te duiden die plaatsvinden binnen en tussen organisaties. Om de cases in het vervolg van deze scriptie met de juiste dioptrie en cilinder te kunnen bekijken wordt in deze paragraaf getracht de verschillende facetten van het ketenbegrip scherp te stellen.

Om te beginnen zal gekeken worden naar een aantal verschillende definities van ketens. Grijpink e.a. (2007:282) geven van een keten de volgende definitie:

Tijdelijk maar wel structureel samenwerkingspatroon van een groot aantal onafhankelijke organisaties en professionals rond een dominant ketenprobleem, gericht op een immaterieel maatschappelijk product, zoals sociale zekerheid of strafrechtshandhaving. Zodra een dominant ketenprobleem verschuift, hergroepeert de keten zich rond een nieuw dominant ketenprobleem. Dit ketenbegrip is dus dynamisch.

Poorthuis (2003:69) definieert de identiteit van een keten als volgt:

(.) een gericht georganiseerd werkverband binnen vele sectoren van de samenleving, zoals overheid, gezondheidszorg, onderwijs of bedrijfsleven. Ze zijn met name actueel vanwege complexe maatschappelijke vraagstukken en complexe organiseervraagstukken. Een keten kenmerkt zich daarbij door de betrokkenheid van meerdere partijen, die moeten of willen samenwerken om tot een gewenst resultaat te komen, zoals zorgketens, distributieketens, productieketens en opleidingsketens.

De Wit, Rademakers en Brouwer (in: Duivenboden e.a., 2000: 58-74) onderscheiden drie kenmerken van ketens:

- *de aanwezigheid van een waardetoevoegingsproces,*
- *de betrokkenheid hierbij van twee of meer (semi-) zelfstandige organisatie-eenheden en*
- *de aanwezigheid van interorganisatorische coördinatie- en informatiestromen*

Van der Aa en Konijn (2001:27) ten slotte geven een korte definitie van wat zij verstaan onder een keten:

(.) verbonden en afgestemde deelprocessen die leiden tot een voor een eindafnemer bevredigend product of dienst.

De verbondenheid in het uitvoeren van de taken door de verschillende organisaties komt in alle definities tot uitdrukking. Grijpink noemt in zijn definitie expliciet het tijdelijke maar structurele karakter van de samenwerking, dit is in de andere definities minder aanwezig. Het feit dat er gestreefd wordt naar een resultaat, zoals Poorthuis dat aangeeft kan de tijdelijkheid verklaren, omdat zodra het resultaat bereikt is, de samenwerking ten einde kan zijn. Het structurele aan de samenwerking komt tot uiting in het feit dat er gewerkt wordt aan een concreet maatschappelijk vraagstuk waar de samenwerking rondom georganiseerd is.

Grijpink stelt het dominante ketenprobleem centraal in zijn definitie en in de manier waarop de keten invulling krijgt. Dit kan een maatschappelijk probleem zijn wat steeds weer terugkeert, wat de ketenpartner alleen niet kan oplossen maar waar de hele keten wel verantwoordelijk voor is, mocht er in het oplossen van het probleem gefaald worden (2002:11). Bij Poorthuis is het ketenprobleem gedefinieerd als complex maatschappelijk vraagstuk of als complex organisatorisch vraagstuk. De Wit e.a. (2000:58) noemen niet zozeer een probleem rondom welke de keten is georganiseerd, maar geven aan dat er sprake is van een *waardetoevoegend proces*. Hiermee wordt bedoeld dat iedere schakel afzonderlijk iets bijdraagt aan het proces in de keten. Deze waardetoevoeging kan zich uiten in een oplossing voor een ketenprobleem, zoals Grijpink en Poorthuis dit beschrijven. In het loket is deze waardetoevoeging zichtbaar doordat de vraag steeds concreter wordt

beantwoord. De frontofficemedewerker neemt de vraag van de burger in ontvangst waarna deze doorgeleid wordt naar de specifieke zorgaanbieder, die vervolgens bekijkt welke hulp er geboden kan worden.

In de definitie van Van der Aa en Konijn lijkt de vraaggerichtheid van de keten centraal te staan, wanneer zij stellen dat de processen in de keten moeten leiden tot een voor de eindafnemer *bevredigend* product of dienst. In alle definities wordt gesteld dat de keten daadwerkelijk iets oplevert, maar de toevoeging die Van der Aa en Konijn maken is de meest specifieke op dit punt. Het object waar de keten zich op richt is dus een concreet probleem, hetzij maatschappelijk, dan wel organisatorisch of bedrijfsmatig waar gezamenlijk het hoofd aan geboden moet worden.

Gezamenlijk, dus door alle verschillende partijen in de keten samen. Grijpink (2002:8) geeft aan dat dit *autonome partijen* zijn die vaak *onduidelijke of tegengestelde belangen* hebben. De samenwerking tussen deze verschillende partijen lijkt daarom ook niet altijd even logisch. Dit brengt Poorthuis (2003:69) ook naar voren wanneer zij spreekt over meerdere partijen die *moeten of willen* samenwerken. Van belang is hier wel te vermelden dat deze partijen niet hiërarchisch georganiseerd zijn, aldus Van der Aa en Konijn (2001:27). Er is dus geen sprake van meer of minder belangrijke partijen, iedereen is nodig om het doel te realiseren. Grijpink (2002:44) zegt daarom dat *bij gebrek aan formele hiërarchie* het ketenprobleem de 'baas' is in de keten. Dit probleem zorgt voor de noodzaak tot samenwerking door de verschillende ketenpartners. Ook Duivenboden e.a. (2005:350) geven aan dat het 'ontbreken van hiërarchie het belangrijkste kenmerk' is wat gepaard gaat met de introductie van het ketenconcept. Alle schakels in de keten kunnen maar in beperkte mate invloed uitoefenen op de andere schakels omdat men van elkaar afhankelijk is en iedere schakel in principe zijn eigen beleid bepaalt (2005:350). Hiermee moeten organisaties die actief zijn in een keten onderkennen dat zij de omgeving waarin zij functioneren minder kunnen beïnvloeden vanuit een topdown-manier zoals misschien voorheen het geval was. Dit is een tendens die aansluit op de gedachte dat organisaties meer en meer vraaggericht en probleemgestuurd te werk gaan. In deze werkwijze is de organisatie minder autonoom en dient rekening gehouden te worden met de omgeving zonder dat deze direct beïnvloed kan worden door actie van de organisatie. Het is echter wel van belang dat er binnen de keten sprake is van enige coördinatie zodat de ketenpartners op één lijn zitten in het voortbrengen van een bepaald product of dienst. Nu gekeken is naar de betekenis van ketens, zal in de volgende paragraaf ingegaan worden op de condities voor het vormen van ketens en samenwerking daarbinnen.

Alvorens verder te gaan, staan hieronder in het kort nog de kenmerken van ketens gebaseerd op bovenstaande verhandeling:

- samenwerkingsverband van meerdere min of meer autonome organisaties met elk hun eigen belangen;
- de keten is vormgegeven rondom een bepaald gezamenlijk ketenprobleem, wat de ketenpartners niet zonder elkaar kunnen oplossen en waarbij iedereen zijn eigen specifieke inbreng in het proces heeft;
- er is geen sprake van hiërarchie tussen verschillende partners in de keten, maar er is een zekere mate van interorganisatorische coördinatie gewenst.

In het kort kan hier een vertaling gemaakt worden naar de cliëntondersteuningsketen zoals deze in hoofdstuk 1 gepresenteerd is. Eerder is al duidelijk gemaakt dat er verschillende organisaties betrokken zijn bij de werkzaamheden in het loket. Deze organisaties hebben elk hun eigen manier van werken en doelstellingen die zij nastreven. Echter rondom het vormgeven van een gedegen cliëntondersteuningsfunctie (ketenprobleem) vinden de organisaties elkaar en proberen gezamenlijk deze functie in te vullen. Hoewel de gemeente de wettelijke taak heeft de Wmo uit te voeren, heeft zij hiervoor de andere organisaties erg hard nodig en kan zij geen aanspraak maken op haar hiërarchische positie. De organisaties staan duidelijk naast elkaar in het vormgeven van het loket.

2.2.2. Factoren van invloed op het vormen van en samenwerking in ketens

Zoals bij de introductie van het ketenbegrip al is aangegeven is het niet altijd vanzelfsprekend dat organisaties in een keten bij elkaar komen en samenwerken. Op het tot stand brengen van een proces binnen een keten zijn

verschillende factoren van invloed. Binnen de keten zijn de verschillende partners/schakels van elkaar afhankelijk. Het is van belang dat partijen dit onderkennen en als uitgangspunt zien bij het smeden van een keten. Het hebben van dit uitgangspunt betekent echter niet meteen dat de weg geplaveid is voor het smeden van een keten. Er is een aantal condities die hiernaast ook een rol spelen. Verschillende auteurs hebben hier het een en ander over te zeggen. Van Duivenboden e.a. noemen (in: Lips e.a., 2005: 351-353) een aantal basiscondities voor het ketenperspectief. Tevens geeft Bekkers (2007) in zijn artikel *The governance of back-office integration* een aantal factoren die van invloed zijn op het smeden van een keten. Ten slotte geeft Poorthuis een drieluik voor het tot stand brengen van een keten. Deze drie benaderingen zullen hier uiteengezet worden om zo te komen tot een overzicht van factoren die van invloed zijn op de vorming van een keten en samenwerking binnen die keten.

Allereerst zal gekeken worden naar wat Van Duivenboden e.a. als basiscondities beschouwen. Er worden vijf condities beschreven:

- juiste balans in het streven naar uniformiteit;
- dominant ketenprobleem;
- vertrouwen;
- macht;
- frameworkcondities.

Bij de eerste conditie wordt de nadruk gelegd op het feit dat er naar de keten gekeken moet worden vanuit een effectiviteitsperspectief en niet zozeer vanuit een efficiëncyperspectief. Bij het vormen van een keten kunnen namelijk obstakels als wet- en regelgeving zich voordoen, waarbij het van belang wordt dat gekeken wordt naar wat er eigenlijk bereikt moet worden door de keten en daar de keten naar in te richten.

Het dominante ketenprobleem, de tweede condities volgens Van Duivenboden e.a., is al eerder aan de orde geweest toen het begrip ketens in deze scriptie werd geïntroduceerd. Gezamenlijk moet gekeken worden hoe het probleem waar alle ketenpartners zich voor gesteld zien, zo goed mogelijk het hoofd geboden kan worden. Hiervoor is het inzicht bij de ketenpartners noodzakelijk dat wanneer iedereen afzonderlijk op zijn eigen systemen blijft vertrouwen, de keten daar niet mee geholpen is. Dit inzicht kan of moet in een keten gecreëerd worden door het formuleren van een gemeenschappelijk belang. De erkenning van onderlinge afhankelijkheid is daarbij cruciaal.

Deze onderlinge afhankelijkheid kan alleen tot vruchtbare samenwerking komen wanneer er in de keten sprake is van vertrouwen. Van Duivenboden e.a. noemen dit de derde basisconditie voor de vorming en het voortbestaan van de keten. De betrokken partijen in een keten oefenen invloed uit op de organisaties en personen van andere partijen. Daarom is vertrouwen in de onderlinge relatie en in het uitwisselen van informatie van belang. Dit vertrouwen komt tot uiting in verschillende organisatorische maatregelen, zoals contracten en procedures.

Naast deze voorgenoemde condities speelt ook macht een belangrijke rol bij de vorming van en samenwerking binnen ketens. Bij de definiëring van het ketenbegrip is al ingegaan op het aspect hiërarchie of beter het ontbreken hiervan wanneer gesproken wordt over ketens. De macht is dan ook niet in handen van één partij, maar is verdeeld over de verschillende ketenpartners. Van Duivenboden e.a. maken hierbij wel de kanttekening dat dit niet hoeft te betekenen dat de macht homogeen over de partijen is verdeeld. De mate van macht van een organisatie in een keten hangt af *van de rol van de betrokken instelling, de omvang daarvan, de positie in de keten en de speciale competenties of bevoegdheden op basis van vigerende wet- en regelgeving* (2005:353). Het wordt van belang geacht om de machtsverdeling enigszins te structureren om zo stabiliteit en helderheid te realiseren.

De laatste conditie die Van Duivenboden e.a. noemen heeft betrekking op de infrastructuur van de keten, op basis waarvan de keten kan functioneren. Hierbij moet gedacht worden aan financiële, bestuurlijke, juridische en ruimtelijke condities en vormen van kennis- en informatiemanagement.

Bekkers (2007) gaat naast bovengenoemde kenmerken van Van Duivenboden ook in op het politieke karakter van samenwerking. Allereerst wordt opgemerkt dat de verschillende organisaties redelijk autonoom zijn en

daardoor gericht zijn op hun eigen belang terwijl zij aan de andere kant ook een onderdeel zijn van een keten of netwerk waarin zij geacht worden samen te werken met andere organisaties en van andere organisaties afhankelijk zijn. Hierdoor ontstaan verschillende afhankelijkheidspatronen (autonoom en afhankelijk naast elkaar of door elkaar heen). In dit licht geven Bekkers e.a. (2005:28) aan dat het van belang is *de wederzijdse afhankelijkheden te onderkennen, deze te benoemen en zichtbaar te maken, waardoor meer mogelijkheden ontstaan voor ruil, onderlinge afspraken en 'win-win'-situaties*. Hieraan vooraf gaat de stap van het creëren van onderling vertrouwen, wat van belang is om de wederzijdse afhankelijkheid in openheid vorm te geven. Dit aspect stond ook in de uiteenzetting van Van Duivenboden centraal. Tevens noemt de auteur verschillende rationaliteiten die ten grondslag kunnen liggen aan de handelingen van een organisatie. Hierbij moet gedacht worden aan de politieke, juridische, technische en economische rationaliteit waar vanuit de waarden en normen van organisaties worden bepaald. Deze keuze heeft invloed op de wijze waarop deze organisatie samenwerkt met andere organisaties en daarmee invloed op de vormgeving van de keten. Onderkenning van deze verschillende 'arena's' waarin de keten vorm krijgt, is van belang, aldus Bekkers e.a. (2005:28). Ten slotte moet *een ongelijke verdeling van kosten en baten over de verschillende partijen worden voorkomen* (Bekkers e.a. 2005:28). Dit geldt zowel in financiële als niet-financiële zin, zodat het niet gebeurt dat de ene ketenpartner meer of minder profiteert van de ketensamenwerking dan de andere partner.

In deze paragraaf is aandacht geschonken aan de factoren die van invloed zijn op het smeden van ketens. Hierin kunnen verschillende aspecten worden onderscheiden. Beide auteurs gaan in op de concepten *wederzijdse afhankelijkheid* en *vertrouwen*. Het wordt duidelijk dat heldere afspraken met betrekking tot de doelen van de keten van belang zijn en dat het gemeenschappelijke belang en het ketenprobleem centraal moeten staan in de ketenvorming. Hierbij is het noodzakelijk dat de wederzijdse afhankelijkheden helder zijn geformuleerd en dat alle partners in gelijke mate profijt hebben van - en dezelfde lasten dragen binnen de keten. Op deze manier lijkt ook macht te kanaliseren om zo een balans te vinden tussen de ketenpartners.

In zijn proefschrift met betrekking tot nieuwe vormen van publieke dienstverlening geeft Van Venrooy (2002: 236-247) een uiteenzetting van vier verschillende modellen voor ketensamenwerking. Voordat deze modellen worden weergegeven zullen eerst de dimensies die Van Venrooy onderscheidt om tot deze modellen te komen, worden besproken. Er wordt uitgegaan van twee dimensies namelijk *centralisatie versus decentralisatie* en *standaardisatie versus diversificatie* (2002:234-235). In de eerste dimensie gaat het om de vraag op welke manier de ketensamenwerking ontstaat: is er sprake van een bottom-up (decentraal) of top-down (centraal) proces van ketensamenwerking. Hierbij speelt ook de mate waarin rekening gehouden wordt met de autonomie van de samenwerkende partij een rol. Dit zal bij een decentraal proces van ketensamenwerking meer het geval zijn, dan wanneer de samenwerking van bovenaf wordt opgelegd en de inspraak van partijen aanzienlijk minder is.

De tweede dimensie is die van standaardisatie versus diversificatie. Deze dimensie heeft betrekking op de manier waarop processen, gegevens en producten binnen de keten gestandaardiseerd worden of niet. Wanneer meer zaken in de keten gestandaardiseerd worden, kunnen taken en activiteiten eenvoudiger over worden gedragen naar de volgende schakel in de keten, wordt 'ruis' zo veel mogelijk voorkomen en kan fragmentatie van dienstverlening worden tegen gegaan (2002:236). De gemeente heeft in deze de centrale rol, die voortvloeit uit de regierol die in de Wmo wordt toebedeeld aan de gemeenten. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

2.3 Rol van de gemeente

Bij het installeren van Wmo-loketten in de gemeenten ligt het initiatief bij de gemeenten. Zij zoeken de partners die in het loket komen en bepalen de koers die de keten moet gaan varen. Om de rol van de gemeente in de

cliëntondersteuningsketen te kunnen duiden, is kennis nodig over gemeentelijke regie met als specifieke invalshoek ketenregie.

Hupe (2000: A 4-2-6) geeft aan dat onder invloed van het decentralisatiebeleid nogal wat taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van bestaand beleid bij de gemeenten terecht zijn gekomen. Dit betekent dat het takenpakket van de gemeente behoorlijk uitgebreid wordt. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning is hiervan een treffend voorbeeld. Het is van belang dat de gemeente grip houdt op haar taken en bevoegdheden en daarmee ook op de ketens waar zij verantwoordelijk voor is, zoals de cliëntondersteuningsketen. Hiervoor is gemeentelijke regie een van de middelen. In het verband met ketens wordt vaak gesproken over ketenregie. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken definieert ketenregie in het sociale domein als volgt: *het organiseren en ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt, door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot betere afstemming van hun activiteiten* (Min. BZK, 2003:8). We zullen deze definitie bekijken in het licht van de cliëntondersteuningsketen, waarin de gemeente naar alle waarschijnlijkheid de rol van ketenregisseur zal vervullen. In deze definitie zijn drie centrale kenmerken te ontdekken:

- *Betere dienstverlening zoals ervaren door de cliënt*: de wens van de cliënt staat centraal in alle handelingen die door de verschillende ketenpartners worden ontwikkeld en in de manier waarop de gemeente deze handelingen stuurt.
- *Verleiden van de (potentiële) ketenpartners*: de ketenpartners worden niet gedwongen tot het afstemmen van hun activiteiten, maar de gemeente onderhandelt en overlegt met de ketenpartners.
- *Afstemming van activiteiten*: Eerder is in deze scriptie al aandacht geschonken aan de verschillende belangen die kunnen spelen bij de ketenpartners. Om de keten goed te laten functioneren is gesteld dat er overeenstemming moet zijn over het ketenprobleem, zodat het algemeen belang, namelijk dat van de cliënt, wordt gediend. Hiervoor is afstemming van de activiteiten van de partners van belang.

Het ingewikkelde bij de rol van de gemeente als regisseur is dat zij tegelijkertijd ook andere rollen vervult. Prins (2004:27) onderscheidt er een aantal. De gemeente is de instantie die de regels stelt, de verordeningen maakt en deze handhaaft. In dit geval stelt de gemeente zich dus boven de partijen waar zij mee samenwerkt in de keten. Daarnaast staat zij naast de partners in het aanbieden van een passend hulpaanbod.

Een andere rol van de gemeente is die van financier. Met name op het gebied van maatschappelijke ondersteuning worden verschillende organisaties die op dit gebied actief zijn gesubsidieerd door de gemeente. In veel gemeenten is dit bijvoorbeeld het geval bij ouderenadviseurs, die hulp en ondersteuning bieden aan senioren.

De rol van de gemeente in de Wmo is naar grote waarschijnlijkheid in ieder geval die van regisseur omdat de gemeente de wet moet uitvoeren. Daarnaast echter is de gemeente wetgever en financier. In elk van deze rollen zullen verschillende belangen een rol spelen, wat betekent dat de gemeente een afweging moet maken tussen deze belangen om op een goede manier vorm te geven aan haar loket.

In de handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2003) worden ook rollen genoemd, welke onderverdeeld zijn in verschillende niveaus van samenwerking. Hier worden onderscheid gemaakt tussen het trajectniveau, ketenniveau en beleids- of netwerkniveau. Deze rollen worden in de handreiking Ketensamenwerking in de Wmo (2005) als volgt vertaald:

- *trajectniveau*: de dienstverlening aan de klant en een groep klanten;
- *ketenniveau*: niveau van de organisaties die samen een gemeenschappelijk geformuleerde maatschappelijke opgave willen oplossen en die daarvoor kun middelen, kennis en kunde willen inzetten;
- *beleidsmatig niveau*: niveau waar optimale condities voor ketens worden georganiseerd om de twee andere niveaus te ondersteunen.

De gemeente kan actief zijn op alle drie de niveaus. Het meest waarschijnlijk is dat de gemeente de grootste rol speelt op het beleidsmatige niveau. Op keten- en trajectniveau zal meer samengewerkt worden met andere organisaties, die gespecialiseerd zijn in cliëntondersteuning.

2.4 De koppeling: een samenvatting

In dit hoofdstuk is aandacht geschonken aan de eerste drie deelvragen die betrekking hebben op de theorie rondom de concepten één-loket-gedachte, ketensamenwerking en de regierol van gemeenten, namelijk wat deze concepten precies inhouden. In de vierde deelvraag wordt ingegaan op de voorwaarden die gelden voor ketensamenwerking binnen een één-loketfunctie. Getracht wordt in deze paragraaf deze koppeling te maken alvorens het conceptueel kader wordt gepresenteerd wat aan de hand van de empirie in hoofdstuk 4 tot en met 7 op zijn geldigheid zal worden getoetst.

Bij het ontwikkelen van de één-loket-gedachte ten tijde van het project OL2000 stond de kanteling van aanbodgerichte naar vraaggerichte dienstverlening door de overheid centraal. Hiervoor dienden overheidsinstellingen meer zicht te krijgen op de vraag van de burger, om op die manier haar aanbod daarop aan te passen. Dit inzicht in de vraag is niet altijd eenvoudig te verkrijgen, wat vraaggericht werken binnen de overheidsdienstverlening bemoeilijkt. In een keten kan de vraag van een burger gezien worden als het probleem wat de keten gezamenlijk probeert op te lossen. Wanneer gekeken wordt naar ketens wordt gesteld dat het bij het vormen van de keten van groot belang is dat de verschillende ketenpartners het eens zijn over en zicht hebben op het ketenprobleem. Dit ketenprobleem goed in beeld hebben, is dus een randvoorwaarde voor een gedegen ketensamenwerking binnen de één-loketfunctie. De struikelblokken voor vraaggerichtheid zouden ook kunnen gelden wanneer getracht wordt het gezamenlijke ketenprobleem binnen het Wmo-loket te definiëren. In deze scriptie ligt de focus op de cliëntondersteuningsketen waarin de slogan: *“zoveel mensen, zoveel wensen”* passend is. Op basis van de theorie lijkt het van belang een heldere definitie van het ketenprobleem af te stemmen met alle ketenpartners.

Daarnaast is in de verhandeling over het ideale vraaggerichte loket aangetoond dat integratie van dienstverlening een belangrijke voorwaarde is voor het loket. Dit betekent dat ketenpartners een gezamenlijk aanbod moeten bieden. Dit kan gevolgen hebben voor de kennis van loketmedewerkers, omdat de medewerkers in de frontoffice op de hoogte moeten zijn van de inhoud van alle organisaties die eventueel in de backoffice vertegenwoordigd zijn. Met betrekking tot deze integratie van dienstverlening is in paragraaf 2.2.3. een pijlerstructuur geïntroduceerd, waarin de verschillende aspecten die schuil gaan achter het ene loket uiteengezet zijn. Interessant is om te zien dat verschillende aspecten in deze structuur terugkomen in de theorie rond ketensamenwerking. Dit zijn bijvoorbeeld de werkprocessen binnen het loket en het besturingsvorm van het loket. Wanneer samenwerking wordt gesmeed, zullen deze zaken tussen ketenpartners onderling sterk kunnen verschillen. Desalniettemin wordt het vanuit de theorie rondom ketensamenwerking belangrijk geacht te investeren in het ontdekken van wederzijdse afhankelijkheden, deze te erkennen en hieruit voordeel te halen voor alle ketenpartners. Hierbij moet niet zozeer aandacht geschonken worden aan de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, maar moet veel meer gekeken worden naar de inhoud van de keten (Bekkers e.a. 2005:28). In de theorie rond de één-loket-gedachte wordt logischerwijs wel meer gekeken naar de praktische invulling van de aspecten als werkprocessen en besturing, maar wordt wel gesteld dat er gezocht moet worden naar nieuwe vormen hiervoor wanneer de mate van samenwerking verandert.

Op basis hiervan kunnen drie belangrijke randvoorwaarden voor ketensamenwerking en de rol van de gemeente binnen de één-loket-functie worden genoemd te weten:

- zicht op de vraag die centraal staat in de keten;
- integratie van diensten van verschillende ketenpartners;
- afstemming binnen de keten tussen de ketenpartners, zowel in praktische zin (financieel, organisatorisch) als inhoudelijke zin (ketenprobleem, coördinatie);
- de gemeente verleidt haar ketenpartners tot samenwerking in het loket en organiseert afstemming.

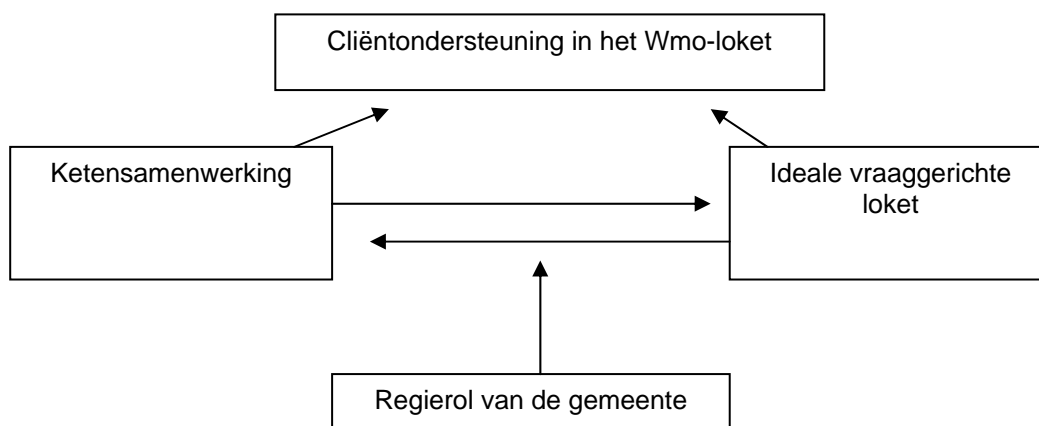
Hiermee is de vierde deelvraag beantwoord en tegelijk de theoretische component van het antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek geformuleerd. Echter alleen een empirische toetsing van de, op basis van de theorie, veronderstelde voorwaarden leidt tot een volledige beantwoording van de centrale vraag. Daarom zal in

de case studies in hoofdstuk 4, 5 en 6 gekeken worden of en hoe deze voorwaarden in de feitelijke loketten worden gerealiseerd.

Voordat deze case studies zullen worden gepresenteerd is het van belang de concepten in deze scriptie en hun onderling verband scherp in beeld te hebben. Hiertoe is een conceptueel kader opgesteld, dat in de volgende paragraaf is weergegeven.

2.5 Conceptueel kader

Hieronder treft u het conceptueel kader aan waarmee de praktijk van ketensamenwerking in de Wmo-loketten zal worden bekeken in hoofdstuk 4 tot en met 7. In hoofdstuk 8 zal bekeken worden of de verbanden die in het conceptueel kader verondersteld worden inderdaad houdbaar zijn en of er op basis van de case studies element van het kader dienen te worden aangevuld of herzien.



Figuur 5 Conceptueel model

In dit kader wordt duidelijk dat ketensamenwerking en het loket invloed hebben op elkaar. De één-loket-gedachte bepaalt de vorm van de ketensamenwerking, terwijl deze ketensamenwerking op haar beurt de inhoud van het loket bepaalt. De gemeente heeft invloed op deze wisselwerking en beïnvloedt daarmee de vormgeving van beide aspecten. Gezamenlijk geven de ketensamenwerking en de manier waarop het ideale vraaggerichte loket wordt ingericht de manier waarop de gemeente invulling geeft aan de cliëntondersteuning in het Wmo-loket. Deze verschillende aspecten kunnen uiteengelegd worden in indicatoren die de basis vormen voor de uiteindelijke analyse van deze relaties. Deze vindt u in de volgende paragraaf.

2.6 Analysemodel

In dit hoofdstuk is getracht een antwoord te geven op de eerste vier deelvragen ofwel het theoretische gedeelte van deze scriptie. Naar aanleiding van de opgedane inzichten uit de bestudeerde theorie is een conceptueel kader opgesteld zoals dat in de vorige paragraaf is gepresenteerd. Op basis daarvan is onderstaand analysemodel ontworpen. Dit model zal dienen als leidraad voor de analyse van de cases die in het volgende hoofdstuk zullen worden gepresenteerd en vormt tevens de basis voor de interviews die gehouden worden met projectleiders Wmo in de diverse gemeenten.

Relevante onderwerpen	Relevante indicatoren
Ideale vraaggerichte loket	Proactiviteit, hoe wordt de klant bereikt? Integratie van dienstverlening, een loket voor alle vragen of doorverwijzing? Transactie van diensten, komt het meteen tot uitwisseling van diensten? Locatie, waar is het loket gevestigd en wat is hiervoor de achterliggende overweging? Op basis van: Wetzels en Willemse in: Van der Meer e.a., 2000.
Ketensamenwerking	Is er balans in uniformiteit tussen partners onderling? Bestaat er een gezamenlijk dominant ketenprobleem? Bestaat er onderling vertrouwen? Hoe is de macht verdeeld? Hoe zijn de kosten-baten verdeeld? Worden de wederzijdse afhankelijkheden onderkend? Op basis van: Van Duivenboden, Heemskerk, Luitjens, Meijer in: Lips e.a. 2005 Bekkers, 2007
Rol van de gemeente	Bundeling van keten naar wens van cliënt, staat de wens van de cliënt centraal? Verleiding van ketenpartners, worden ketenpartners gedwongen tot samenwerking of verleidt? Niveau van ketenregie, beleid-, keten-, en/of traject niveau. Op basis van Ministerie van BZK, 2003.

In dit analysemodel staan drie thema's centraal. In de analyse van de casebeschrijving zullen deze drie thema's systematisch terugkomen en in de casevergelijking in hoofdstuk 7 zullen deze thema's per gemeente worden vergeleken. Op deze manier wordt getracht te komen tot een uiteindelijke toetsing van het conceptueel kader. De manier waarop deze analyse tot stand komt en het onderzoek zal worden uitgevoerd, worden verantwoord in het volgende hoofdstuk.

3. Methodologische verantwoording

Inleiding

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de methoden die gebruikt zijn bij het tot stand brengen van deze scriptie. Allereerst zal ingegaan worden op het gebruik van case studies, waarna uiteengezet zal worden op welke manier de cases die in deze scriptie zijn opgenomen, zijn geselecteerd. Ten slotte komt de wijze van dataverzameling aan de orde.

3.1 Case studies

De vakwetenschap levert een bijdrage aan de oplossing van praktische problemen. De bestuurskunde heeft zeker de pretentie zo'n vakwetenschap te zijn. (Hakvoort, 1995:12) Door middel van beschrijven en verklaren (descriptie), maar ook door voor te schrijven en toepassingsgerichte handelingsmethodieken te ontwikkelen (prescriptie) draagt de bestuurskundige bij aan de wetenschap. Gezien de prille staat van het onderzoeksobject in deze scriptie, namelijk de Wmo-loketten, is een verklaring voor de relatie tussen ketensamenwerking en de één-loketfunctie nog niet sterk te onderbouwen. Wel zouden voorwaarden die het hanteren van de één-loketfunctie stelt aan ketensamenwerking kunnen worden geformuleerd op basis van theorie en praktijk. In deze scriptie komen descriptie en prescriptie dus samen.

In zijn boek *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, geeft Hakvoort verschillende vormen voor het ontwerpen van een bestuurskundig onderzoek. Hierbij geeft hij aan dat in bestuurskundig onderzoek veel gebruik wordt gemaakt van casestudies als type van onderzoek. Een oorzaak hiervoor is de uniciteit van bestuurlijke vraagstukken. *De case study betreft binnen de bestuurskunde doorgaans onderzoek van een complexe situatie. (...) Binnen het ontwerp van een case study past de bestudering van een eenheid.* Deze manier van onderzoek lijkt goed te passen binnen deze scriptie. De complexe situatie is in dit onderzoek de vormgeving van de cliëntondersteuning binnen de keten in het Wmo-loket. Hierbij zijn verschillende actoren betrokken en dient de gemeente een cliëntspecifiek hulpaanbod te kunnen bieden. De eenheid die hier bestudeerd wordt, is de keten in het Wmo-loket. Agranoff en Radin (geciteerd in: Hakvoort, 1995:121) zijn voorstander van een vergelijkende-case-studybenadering binnen het bestuurskundig onderzoek. In deze benadering worden meerdere cases met elkaar vergeleken, waarbij steeds dezelfde theorie als uitgangspunt wordt genomen. Op deze manier kunnen cruciale variabelen worden achterhaald die in dit geval betrekking hebben op de relatie tussen het loket en de ketensamenwerking in de cliëntondersteuningsketen. In dit onderzoek is gekozen voor een vergelijkende-case-studybenadering om op deze manier inzicht te krijgen in bovengenoemde variabelen. Juist het feit dat de Wmo-loketten op dit moment gezien moeten worden als groeimodel, pleit voor de keuze van meerdere cases. Op deze manier kunnen verschillen in aanpak in de verschillende gemeenten worden onderscheiden: het Wmo-loket wordt in alle gemeenten geïmplementeerd, maar de invulling verschilt van stad tot stad. Swanborn (1996:50) noemt dit een positieve overweging die tot de keuze voor een case study kan leiden.

Om de cases ook daadwerkelijk te kunnen vergelijken, is ervoor gekozen om het analysemodel consequent toe te passen bij alle cases. In de verschillende hoofdstukken waarin de gemeenten afzonderlijk worden behandeld, is de opzet als volgt. In het eerste gedeelte van het hoofdstuk is een beschrijving van de huidige situatie van de gemeente opgenomen op basis van documentanalyse en interviews. In deze beschrijving wordt getracht zo veel mogelijk alle aspecten van de vorming van de cliëntondersteuningsketen in het Wmo-loket te belichten. Vervolgens vindt op basis van deze beschrijving een analyse plaats aan de hand van het analysemodel, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2. Deze analyse bevat in elk hoofdstuk dus dezelfde aspecten namelijk: het loket, de ketensamenwerking en de rol van de gemeente. Op deze manier is de vergelijking tussen de cases die in

hoofdstuk 7 zal plaatsvinden, eenduidig en goed uit te voeren. Tevens kan op deze manier bekeken worden of de relaties die in het conceptueel kader worden verondersteld in de praktijk zichtbaar zijn. De voorwaarden die de één-loket-functie stelt aan ketensamenwerking kunnen gecontroleerd worden door te kijken naar de cases en het kan duidelijk worden of en op welke manier deze aan deze voorwaarden in de gemeenten wordt voldaan.

3.2 Case study-selectie

Nu gekozen is voor het uitvoeren van casestudies om de data te verzamelen voor dit onderzoek, dienen de verschillende cases te worden geselecteerd. Nederland kent op 1 januari 2007 443 gemeenten (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2007). Uit deze populatie dienen cases geselecteerd te worden die onderzocht kunnen worden in het kader van dit onderzoek. Tijdens mijn stage bij MOVISIE is er een inventarisatie gedaan onder 74 gemeenten, waarbij gevraagd werd naar de stand van zaken van prestatieveld 3 van de Wmo. Deze vragenlijst bevatte vragen die ingingen op de vormgeving van het loket en de samenwerking met verschillende maatschappelijke ondersteuningsorganisaties. Op basis van deze vragenlijst kwamen verschillende invullingen van prestatieveld 3 aan het licht. Hierbij was variatie te zien in de mate van regie van gemeenten over het loket en de diversiteit aan vormen van samenwerking tussen de partners in het loket. Op inhoudelijke gronden heeft daarna de caseselectie plaatsgevonden uit de uiteindelijk 30 deelnemers die de vragenlijst compleet ingevuld hebben geretourneerd. De selectiecriteria die hierbij toegepast zijn:

- Aantal inwoners in de gemeente: niet te veel uiteenlopend zodat gemeenten qua grootte en omvang van het in te richten loket niet teveel verschillen;
- Verschil in ketensamenwerking tussen de verschillende gemeenten;
- Verschil in vormgeving van het loket en de rol van de gemeente hierin.

Er is gebruik gemaakt van een zogenaamde selectie op de afhankelijke variabelen, waarbij gezocht is naar een *maximalisering van variantie* (1996:64). Dit houdt in dat er getracht is zo veel mogelijk variatie in de invulling van het loket en de ketensamenwerking vertegenwoordigd te doen zijn in de geselecteerde cases. Op basis van de enquête is gebleken dat in de gemeente Zoetermeer de rol van de gemeente in het in te richten loket erg sterk is en de gemeente erg graag zelf de regie in handen houdt. In Leeuwarden wordt door de gemeente gezocht naar zo veel mogelijk partners om het loket samen mee vorm te geven en is de gemeente meer één van de vele partners. In Enschede is de rol van de gemeente echter weer sterker vertegenwoordigd in de loketvorming. Deze verschillende eigenschappen zullen in iedere casebeschrijving naar voren komen en worden toegelicht.

Op basis van deze verschillen is gekozen voor de gemeenten Leeuwarden, Zoetermeer en Enschede. Deze gemeenten zijn relatief van gelijke grootte (uiteenlopend van 90.000-150.000 inwoners) en kennen elk een andere vormgeving van het loket en de ketensamenwerking daarbinnen in het kader van cliëntondersteuning. De gemeenten zullen in drie aparte hoofdstukken worden 'geportretteerd' en geanalyseerd. Hiervoor zijn gegevens nodig.

3.3 Dataverzameling

Bij case studies is het van belang meerdere bronnen te gebruiken (Hakvoort, 1995:133, Braster 2000:65). Dit wordt ook wel data-triangulatie genoemd. In dit onderzoek is daarvoor gebruik gemaakt van documentanalyse en interviews. Er zal eerst gekeken worden naar de beschikbare (beleids-) documenten die de gemeenten beschikbaar hebben. Hiervoor is gekeken naar documenten die gepubliceerd zijn op de websites van gemeenten, maar is ook gericht bij de projectleiders nagevraagd of er achterliggende documentatie aanwezig was. In deze verzamelfase was goed te merken dat het Wmo-loket nog sterk in ontwikkeling is en werd door de projectleiders vaak opgemerkt dat het ging om een conceptdocument of voorlopig beleidsplan. Dit heeft tot

gevolg dat de uiteindelijke analyse waarin praktijk en theorie gekoppeld worden over een aantal jaren wellicht heel andere uitkomsten kan opleveren. Deze kantekening zij gemaakt.

Naar aanleiding van de documentanalyse is per gemeente een interview gehouden met de gemeentelijke spilfiguur op het gebied van de Wmo. Dit waren in Leeuwarden en Zoetermeer de projectleiders Wmo en in Enschede de projectleider van het Wmo-loket. Deze interviews waren semi-gestructureerd en vonden plaats op basis van vragen die overbleven na het lezen van de documenten. Er is bewust gekozen om alleen een vertegenwoordiger van de gemeente te interviewen. Ketensamenwerking heeft vanzelfsprekend betrekking op meerdere partijen. Echter is in dit stadium van de cliëntondersteuningsketen de rol van andere ketenpartners in het loket nog niet ver genoeg ontwikkeld om vanuit hun gezichtspunt hier iets over te kunnen zeggen. Wel is de gemeente in de ontwikkeling van het loket afhankelijk van deze partijen en op deze afhankelijkheid zal dan ook wel uitvoerig worden ingegaan in de analyse. Daarnaast blijft door deze gemeentelijke invalshoek die nu gekozen is, het perspectief van de scriptie duidelijker en kunnen de uitkomsten van dit onderzoek voor meerdere gemeenten bruikbaar zijn, omdat het abstractieniveau vrij hoog is.

Nu duidelijk is gemaakt op welke wijze dit onderzoek zal worden uitgevoerd, zullen in de volgende hoofdstukken de gemeenten Leeuwarden, Zoetermeer en Enschede worden bekeken. Daarmee zal getracht worden antwoord te geven op de deelvragen 5 tot en met 7 van dit onderzoek.

4. Gemeente Leeuwarden

Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen met betrekking tot het Wmo-loket in de gemeente Leeuwarden worden gepresenteerd. De gemeente Leeuwarden heeft op 1 januari 2006 91.817 inwoners. Eerst zal een casebeschrijving worden gegeven, waarna vervolgens een analyse van deze beschrijving zal worden gedaan op basis van het analysemodel zoals dit gepresenteerd is in hoofdstuk 2. Een overzicht van de gebruikte documenten ten behoeve van deze casebeschrijving treft u aan in bijlage 1.

4.1 Casebeschrijving

4.1.1 De één-loket-gedachte ver te zoeken

In augustus 2005 geeft de gemeente in een visieontwikkeling op de Wmo (Gemeente Leeuwarden, *Interactieve koersbepaling voor de expeditie naar nieuwe arrangementen voor Maatschappelijke Ondersteuning*, 2005) aan dat de gemeente op dat moment geen centrale loketfunctie kent voor wonen, welzijn en zorg. Er wordt geconstateerd dat dit veld erg versnipperd en divers is en dat er een groot aantal verschillende steun- en informatiepunten zijn binnen de gemeentegrenzen. De onafhankelijkheid van de geboden diensten door deze punten is ook niet altijd gewaarborgd, waardoor onafhankelijke cliëntondersteuning- en adviesfunctie in het geding kan komen. De gemeente constateert in ditzelfde document dat *de 'één-loket-gedachte' voor de burger op deze terreinen ver te zoeken is.* (2005:21). Hieruit volgt dat de gemeente ziet dat zij op deze manier niet klaar is voor de invulling van prestatieveld 3 'informatie, advies en cliëntondersteuning'. Er wordt aan het College van B&W geadviseerd te kiezen voor de één-loket-gedachte op het terrein van wonen, zorg en welzijn en alle aanpalende dienstverlening. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het in het denken over dit prestatieveld, van belang is om de informatie- en adviesfunctie te scheiden van de cliëntondersteuning. Informatie en advies vormen onderdelen van cliëntondersteuning, maar door informatie en advies te verschaffen wordt nog geen volledige cliëntondersteuning geboden. Cliëntondersteuning verondersteld door middel van een helder zicht op de hulpvraag een passend hulpaanbod te creëren en gaat dus verder dan het verstrekken van informatie en advies. Voor de informatie- en adviesfunctie worden in deze visieontwikkeling drie varianten aangegeven waar uit gekozen kan worden namelijk:

1. *Een loket dat werkt in opdracht van publieke partijen, de gemeente, de rijksoverheid (voor wat betreft de Mee-organisatie tot 2008 gesubsidieerd door VWS, daarna de gemeente) en het zorgkantoor.*
2. *Een samenwerkingsverband tussen de publieke partijen en een beperkt aantal partners.*
3. *De informatie- en adviesfunctie wordt overgelaten aan de zorgaanbieders met de verplichting naast het eigen aanbod ook algemene informatie te verstrekken en te verwijzen.* (2005:22)

In de visieontwikkeling wordt nog geen voorkeur aangegeven voor een bepaalde variant. In een latere notitie met als onderwerp de loketkeuze in de Wmo wordt dieper ingegaan op de drie varianten. Hierbij wordt opgemerkt dat de partijen die in de laatste variant de informatie- en adviesfunctie gaan vervullen, waarschijnlijk te weinig onafhankelijke en objectieve informatie zullen verschaffen. In verband met de marktwerking in de zorg wordt het voor deze partijen steeds belangrijker zich te profileren, omdat men op deze manier zijn positie als zorgverlener behoudt. Dit heeft tot gevolg dat het gevaar bestaat dat men minder belang heeft bij het verschaffen van informatie over zaken die niet op zijn terrein liggen. Daarom stelt de gemeente dat deze variant niet kan voldoen aan de één-loket-gedachte.

De keuze in Leeuwarden moet dan gemaakt worden tussen de eerste twee varianten: een loket wat volledig is ingericht door publieke partijen of een samenwerkingsverband tussen de publieke partijen en een beperkt aantal partners. Er wordt veel waarde gehecht aan de onafhankelijkheid van de loketfunctie, zowel door de gemeente zelf, als door de verschillende maatschappelijke ondersteuningsorganisaties (Uitwerking prestatievelid 3, 02-08-07). Opgemerkt wordt dat in een publieke voorziening als het Wmo-loket, concurrentie op cliëntniveau niet thuis hoort.

In Leeuwarden wordt uiteindelijk gekozen voor de laatste optie, waarbij naast het waarborgen van de onafhankelijkheid, een belangrijke reden voor de keuze ligt in de financierbaarheid van het zorgloket. Vaak zijn de middelen van een gemeente om het zorgloket te financieren beperkt tot subsidies voor ouderenadvies en sociaal raadslieden en deze zijn volgens de gemeente niet toereikend. Om een degelijke, onafhankelijke en objectieve cliëntondersteuning te kunnen bieden is meer nodig en moet er nagedacht worden over een andere manier van financieren. De financierbaarheid is voor alle Friese gemeenten een struikelblok in de loketvorming. Daarom is samenwerking in de provincie gewenst.

In Fries verband wordt daarom het project *Foar Elkoar* in het leven geroepen. Dit is een samenwerkingsverband tussen de Vereniging voor Friese Gemeenten (VFG), de provincie Fryslân, het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), het Patiënten- en Consumentenplatform Fryslân en zorgverzekeraar De Friesland. In dit verband is een dienstverleningsconcept ontwikkeld wat de volgende kenmerken kent: integraal, objectief, toegankelijk (fysiek, telefonisch, digitaal, post), deskundige aanbieding van informatie, advies en cliëntondersteuning. Tevens wordt gekeken naar de mogelijkheden voor het financieren van een onafhankelijk zorgloket waarin deze kenmerken vorm krijgen. De gemeente Leeuwarden participeert in het project *Foar Elkoar* en hanteert hetzelfde uitgangspunt voor het dienstverleningsconcept. In de notitie met betrekking tot de loketkeuze in Leeuwarden wordt voorgesteld om het idee van *een onafhankelijk, objectief zorgloket in het samenwerkingsverband Foar Elkoar*, uit te werken (2006:3). Hierbij is wel sprake van gemeentelijke inkleuring en verdere uitwerking van het loket. In dit verband is in Friesland de term 'omtinkers' in het leven geroepen. Dit zijn personen die de taak van cliëntondersteuning op zich nemen. De projectleider Wmo van de gemeente Leeuwarden vertaalt deze Friese term met de Nederlandse aanduiding *proactieve zorgmakelaar*. De bedoeling is dat de omtinker weet wat er in een wijk speelt, waar mensen eenzaam zijn of problemen hebben en door hen op te zoeken hen wijst op de mogelijkheden van het hulpaanbod in de stad. Dit concept staat centraal in de invulling van de cliëntondersteuning in Leeuwarden. Dit laat zien dat er actief gezocht wordt naar de vraag van de burger om daarop een toegesneden aanbod te kunnen aanbieden.

4.1.2 Publiek gefinancierde partners: enkele onzekere factoren

Momenteel is de gemeente Leeuwarden bezig met het uitwerken van de loketfunctie. Er is voor gekozen om de loketfunctie goed voor te bereiden en een zo breed mogelijk draagvlak te creëren onder de zorgaanbieders. Dit is de reden dat er niet meteen op 1 januari 2007 een Wmo-loket operationeel is gemaakt. Burgers kunnen momenteel met hun vragen terecht bij het bureau Wmo-voorzieningen van de gemeente, waar men geholpen wordt bij hun vragen met betrekking tot de Wmo. Dit bureau wordt bemand door medewerkers van het CIZ. Voor de verdere ontwikkeling van cliëntondersteuning zijn in de afgelopen maanden vertegenwoordigers van verschillende publieke maatschappelijke ondersteuningsorganisaties in Leeuwarden bij elkaar gebracht onder voorzitterschap van de gemeente. Deze organisaties zijn MEE Friesland, Stichting Welzijn Ouderen, Stichting hulp en welzijn (waaronder het algemeen maatschappelijk werk en de sociaal raadslieden vallen), het zorgkantoor en het Centraal Indicatieorgaan Zorg (CIZ). Uit deze organisaties is het zorgoverleg ontstaan. In dit verband wordt gekeken naar de manier waarop de organisaties *samen* vorm kunnen geven aan de keten rondom cliëntondersteuning. Op dit moment is men het, aldus de projectleider Wmo van de gemeente, op uitvoerings- en teamleidersniveau op hoofdzaken eens over de vormgeving van de gezamenlijke dienstverlening. Alle organisaties staan welwillend tegenover de samenwerking en zien de noodzaak in van een goed ontwikkelde cliëntondersteuning. Op directieniveau moeten de samenwerkingsafspraken nog worden

dichtgetimmerd. De mogelijkheid bestaat dat het samenwerkingsverband een aparte organisatie gaat vormen. Hier moet nog een beslissing over worden genomen en in die afweging speelt de positie van MEE een belangrijke rol. MEE wordt momenteel rechtstreeks gefinancierd door het ministerie. De staatssecretaris van VWS speelt echter met het idee om de MEE-gelden per 1 januari 2008 over te hevelen naar de gemeenten, waardoor de gemeenten meer zeggenschap hebben over de besteding van deze gelden. In dat geval zou de gemeente de mogelijkheid krijgen om middels financieringsmaatregelen de organisatie mee te laten doen in een nieuwe organisatie. Deze mogelijkheid om aan de financiële koorden te trekken is er al voor de gemeente bij de andere samenwerkende organisaties, omdat deze door de gemeente worden gesubsidieerd. Door de rechtstreekse financiering van MEE kan nu niet anders dan een convenant gesloten worden met alle verschillende organisaties. Tot nu toe is er nog geen besluit genomen over deze overheveling en heeft de staatssecretaris recentelijk gezegd zich nog verder te moeten verdiepen in deze zaak. Deze onzekerheid over de situatie van MEE levert wel een extra complicerende factor op bij het ontwerpen van het loket, aldus de projectleider: *“VWS geeft ons randvoorwaarden die het ons niet makkelijk maken!”*

De gemeente is in dit geheel de trekker van het project en coördineert de vorming van het samenwerkingsverband. Dit wil niet zeggen dat het loket persé een gemeentelijk loket moet zijn. Zolang het maar een herkenbaar onafhankelijk loket is. *“Of dat nu een samenwerkingsverband is van deze organisaties wat een eenduidig gezicht heeft in een loket of een stichting die dit uitvoert, dat maakt ons dan niet zo veel uit”*. Interessant is om te zien dat de gemeente wel graag de samenwerking binnen de keten formeel vastlegt om zo de afspraken te bekrachtigen. In eerste instantie is in deze paragraaf gekeken naar de publiek gefinancierde ketenpartners van de gemeente Leeuwarden. Echter bestaan er ook private organisaties die zorg verlenen aan de cliënten die gebruik maken van de cliëntondersteuningsfunctie van de gemeente. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld thuiszorgorganisaties. Naar deze partners wordt in de volgende paragraaf gekeken.

4.1.3 Privaat gefinancierde partners: courtage voor de zorgboulevard

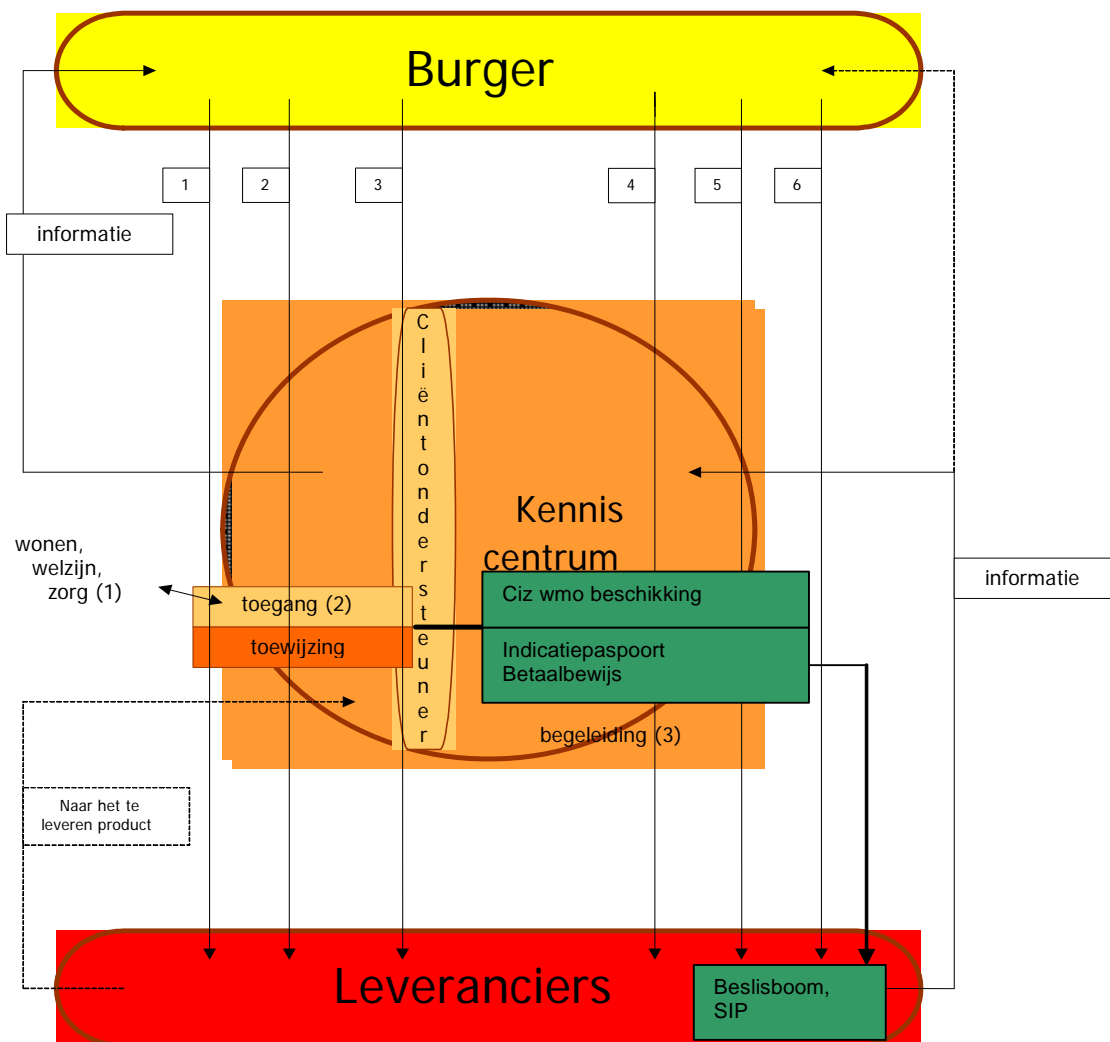
Naast de publieke partners spelen ook private zorgaanbieders een rol bij de vormgeving van het loketmodel in Leeuwarden. Via de cliëntondersteuningsfunctie wordt naar hen doorverwezen. Met name de kwetsbare burger heeft hier behoefte aan omdat in sommige gevallen anders de hulp niet gevonden wordt. De zorgaanbieders hebben er baat bij dat deze kwetsbare burger naar hen toegeleid wordt. De gemeente Leeuwarden is van mening dat men daar dan ook een financiële bijdrage van de zorgaanbieders mag vragen. *“Je zou de zorg (omdat het marktwerking is) kunnen zien als een zorgboulevard met een x aantal aanbieders en aanbiedingen in wonen, zorg, welzijn en dienstverlening.(...) Net zoals iedereen voor meubels naar een meubelboulevard gaat, gaat men voor zijn zorg naar de zorgboulevard.”* Deze boulevard kent een publiek (MEE, ouderenadviseurs e.d.) en een privaat deel. Het idee leeft om dit private deel mee te laten delen in de kosten voor cliëntondersteuning in de vorm van een zekere courtage. Op deze manier ontstaat er volgens de gemeente een optimale balans tussen marktwerking en onafhankelijke dienstverlening. Op dit moment wordt er een verkenning uitgevoerd om de bereidheid van de commerciële partners in kaart te brengen (Contourenversie beleidsplan Wmo, 2007:24). Er is dus sprake van een wisselwerking van afhankelijkheden: de gemeente is in de voorziening afhankelijk van de private partners en deze zijn op hun beurt weer afhankelijk van een goed functionerende cliëntondersteuning om de juiste cliënten aangeleverd te krijgen.

Nu de verschillende partners die betrokken zijn bij de loketvorming in Leeuwarden de revue zijn gepasseerd, kan ingegaan worden op de vormgeving van het loketidee in deze gemeente.

4.1.4 Geen trechter, maar route 66

Samen met de eerder genoemde organisaties werkt de gemeente toe naar een maatschappelijke ondersteuningsketen waarin cliëntondersteuning het hart vormt. Naar aanleiding van onderstaand figuur zullen

de verschillende routes die een cliënt kan bewandelen om bij zijn passende hulpaanbod te komen, duidelijk worden.



- (1) voor de drie domeinen geldt dat het zowel wettelijk als niet-wettelijk betreft
- (2) indicatie positief of negatief
- (3) begeleiding kan zowel privaats als publiek zijn

Figuur 6 Cliëntondersteuningsketen in Leeuwarden

Het feit dat de cliënt zijn eigen weg kan bewandelen en dus keuzevrijheid heeft in zijn aanpak, is een belangrijk uitgangspunt in de opzet van dit model. De burger die in grote mate zelfredzaam is en weet wat hij nodig heeft, kan zich rechtstreeks tot de aanbieder wenden, alwaar een indicatie gesteld wordt en de hulplevering in gang gezet wordt. Dit is bijvoorbeeld in route 6 het geval: “In beeldspraak noemen wij dat in Leeuwarden route 66, een weg waar alleen her en der wat richtingaanwijzers staan maar verder niets”. Hiermee wordt voorkomen dat iedereen via het hart van de ondersteuningsketen moet terwijl dit eigenlijk in de betreffende situatie niet nodig is. Hierdoor ontstaat in de één-loketlijn geen trechter met opstoppingen en wachtlijsten, maar wordt een snelle doorlooptijd bevorderd. Tevens wordt op deze manier ingespeeld op de diversiteit aan burgers en hulpvragen die in de gemeente een plaats hebben.

In route 1 en 6 is zichtbaar dat de cliënt zich rechtstreeks richting de leveranciers wendt. In optie 2, 3, 4 en 5 is ruimte voor de cliënten die iets meer informatie wensen, waarbij in route 3 de cliënt in aanraking komt met de Leeuwarder omtinker, de persoonlijke cliëntondersteuning. Het kenniscentrum is eigenlijk het loket zoals dat in Leeuwarden operationeel gaat worden. Hierin komen medewerkers van de eerder genoemde publieke organisaties die burgers de weg wijzen binnen de Wmo. Op dit moment is het CIZ daar degene die indicaties stelt voor de AWBZ-voorzieningen. Met de beschikking die voortvloeit uit deze indicatie kunnen de burgers doorgestuurd worden naar de leverancier van de AWBZ-hulp. In het kenniscentrum is informatie van de verschillende hulp- en zorgleveranciers te vinden, wat betekent dat het kenniscentrum voor hen ook een uithangbord kan vormen waar men baat bij kan hebben in de vorm van publiciteit.

4.2 Analyse

Er is in de vorige paragraaf een indruk gegeven van de manier waarop de gemeente Leeuwarden de cliëntondersteuning aan haar burgers wil vormgeven. Op basis van het analysemodel zoals dat in hoofdstuk 2 gepresenteerd is, zal in deze paragraaf de ketensamenwerking in het kader van cliëntondersteuning in het Wmo-loket in Leeuwarden worden geanalyseerd. De drie thema's (ideale vraaggerichte loket, ketensamenwerking en de rol van de gemeente) zullen één voor één behandeld worden.

4.2.1 *Één-loket-gedachte: inrichting en vraaggerichtheid*

Zoals de gemeente Leeuwarden zelf aangeeft, was de loketstructuur in de gemeente sterk versnipperd. Deze zelfde conclusie trekken Poelmans en Bekkers in 1999 wanneer zij de publieke dienstverlening op dat moment analyseren. In de theorie van deze scriptie hebben we gezien dat de auteurs dit duiden als: niet klantvriendelijk, niet efficiënt en niet effectief. Hierdoor kan de doelbereiking van het overheidsoptreden verminderen. Dit onderkent de gemeente Leeuwarden ook en zij acht zichzelf op deze wijze nog niet klaar voor de invulling van prestatieveld 3. In Leeuwarden wordt ervoor gekozen om de loketstructuur met de komst van de Wmo grondig te reorganiseren. De nieuwe wet vormt een "window of opportunity" voor de vormgeving van de gemeentelijke dienstverlening op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Er wordt gekozen voor een samenwerkingsverband tussen de publieke partijen en een beperkt aantal partners. Vanuit het Friese verband worden kenmerken ontwikkeld, die moeten gelden voor het dienstverleningsconcept van waaruit alle Friese gemeenten moeten gaan werken. Dit zijn: integraliteit, objectiviteit, toegankelijkheid en deskundige aanbidding van informatie, advies en cliëntondersteuning. Wanneer deze kenmerken naast het figuur uit paragraaf 2.2.1. worden gelegd, waar het ideale vraaggerichte loket wordt geschetst, is een aantal overeenkomsten te onderscheiden. Zo zien we dat *integratie* van belang is in een vraaggericht loket. Dit komt terug in het streven naar integraliteit zoals het Friese verband dit wenst. In Leeuwarden is het de bedoeling dat zowel AWBZ- als Wmo-voorzieningen in het loket worden aangeboden en dat voor beide voorzieningen in het loket indicaties kunnen worden gesteld. Tevens worden de krachten van verschillende maatschappelijke ondersteuningsorganisaties in het loket gebundeld. Dit leidt ertoe dat meerdere diensten in een keer kunnen worden aangeboden aan een cliënt.

Verder moet in een ideaal vraaggericht loket sprake zijn van transactie van diensten of producten. De Friese gemeenten spreken over deskundige aanbidding van informatie, advies en cliëntondersteuning. Omdat het loket nog niet als zodanig in werking is, kunnen nog geen concrete feiten worden gepresenteerd over het aantal daadwerkelijke transacties van diensten. Wel kan uit de beschrijving geconcludeerd worden dat de gemeente Leeuwarden ernaar streeft door middel van een toegesneden en deskundig aanbod zo veel mogelijk te komen tot een *transactie* tussen de cliënt en het loket. Het feit dat de Leeuwardense burger ook direct naar de leverancier van de hulp toe kan om daar zijn hulp te krijgen, stimuleert ook een snelle transactie van de diensten ook al vindt dit niet plaats via het loket. Een derde kenmerk van het ideale loket zoals dat door Wetzels en Willemse wordt voorgesteld is *pro-activiteit*. Dit lijkt een kenmerk wat het meest duidelijk te onderscheiden is in

de loketinvulling door de gemeente Leeuwarden. In de vorm van de Friese 'omtinkers' wordt deze pro-activiteit belichaamd. De Nederlandse aanduiding maakt dit nog duidelijker wanneer de projectleider hen de proactieve zorgmakelaars noemt die proberen samen met de cliënt tot een passend hulpaanbod te komen. Het feit dat deze 'omtinkers' de wijk in gaan om polshoogte te nemen van de situatie ter plekke en op deze manier proberen problemen te signaleren en vroegtijdig aan te pakken duidt erop dat men niet wacht tot de cliënt zich meldt bij het loket. Op deze manier wordt ook getracht tot snellere transactie van diensten te komen, het vorige kenmerk van het ideale loket.

4.2.2 Ketensamenwerking

Het interessante aan de casus in Leeuwarden is het financieringsmodel zoals dit in de beschrijving is geschetst. In dit model wordt getracht een middenweg te vinden tussen marktwerking en onafhankelijke dienstverlening. In de theorie zijn de relevante factoren bij ketenvorming behandeld. Een daarvan is de wijze waarop de *kosten en baten* verdeeld zijn over de ketenpartners (Bekkers, Van Duivenboden). In het geval van Leeuwarden is het de intentie van de private partners een zekere courtage te vragen voor de baten die het loket hen oplevert. Hierdoor wordt de financiële druk op de gemeente en de publieke partners minder groot en ontstaat een zeker evenwicht. Om deze courtage te kunnen heffen, is het nodig dat deze ketenpartners doordrongen zijn van het belang van de cliëntondersteuningsfunctie die het loket vervult en daarmee overtuigd zijn van hun rol in het neerzetten van dit loket. In de beschrijving is aangetoond dat de publieke partijen zich hier wel degelijk van bewust zijn en dat momenteel onderzoek gaande is naar de gedachten van de private partners op dit punt. Voor wat betreft de publieke partners is er dus sprake van een *gezamenlijk ketenprobleem*. Dit ketenprobleem kan omschreven worden als: het neerzetten van een cliëntondersteuningsfunctie in de gemeente Leeuwarden. De projectleider heeft de verwachting uitgesproken dat de wil tot oplossing van dit probleem ook bij de private partners aanwezig is. De verdeling van de kosten en de baten ondersteunt de oplossing van het ketenprobleem en probeert het ketenprobleem in een breed perspectief te plaatsen door de opbrengsten en kosten voor alle partijen helder te maken. Overigens kan hierbij opgemerkt worden dat de intentie van de private partners aan deelname aan de oplossing anders zal kunnen zijn dan die van de publieke partners. Private partners zullen naar alle waarschijnlijkheid toch eerst een rekensom maken om de opbrengsten van de samenwerking te berekenen. Hierbij is het rendement wellicht niet meteen zichtbaar, wat een langetermijnvisie vereist voor de private partijen die overwegen mee te doen.

Wat wel duidelijk is, is dat de gemeente en de private partners van elkaar *afhankelijk* zijn. De private partners krijgen via de gemeente hun cliënten toegespeeld en de gemeente heeft de private partners nodig om haar burgers die hulp te bieden die zij nodig hebben. Ditzelfde geldt voor de publieke partners in het loket, waarmee ook vice versa sprake is van afhankelijkheid. Het feit dat de gemeente de onduidelijkheid over de situatie van MEE aangeeft als een complicerende factor, is een voorbeeld van de afhankelijkheid die er vanuit de gemeente richting MEE is. Overigens kan een kantekening gemaakt worden bij de afhankelijkheid van de private partners van de omtinkersfunctie. Deze organisaties kunnen namelijk ook via andere wegen hun cliënten binnen krijgen. Wel zit er in het integraal behandelen van de zorgvraag een punt van afhankelijkheid. Als een cliënt namelijk door Wmo-voorzieningen geholpen kan worden, is het mogelijk dat er minder hulp nodig is uit AWBZ-voorzieningen die vaak door de private partners worden geboden, waardoor de cliënt een beter passend hulpaanbod krijgt.

In samenhang met afhankelijkheid kan gekeken worden naar het aspect *macht* in deze casus. Van Duivenboden e.a. geven aan dat de machtspositie in een publieke keten afhangt van een aantal factoren. Dit zijn onder andere de rol van de betrokken overheidsinstelling, de omvang daarvan, de positie in de keten en speciale competenties of bevoegdheden op basis van vigerende wet- en regelgeving (in: Lips e.a. 2005:352). Met name het laatste element speelt een rol bij de cliëntondersteuningsketen in het Wmo-loket. De gemeente heeft namelijk de wettelijke bevoegdheid gekregen cliëntondersteuning te bieden in het kader van de Wmo en specifiek in het licht van prestatieveld 3 van deze wet. Zij is daarin echter afhankelijk van partners in de

maatschappelijke ondersteuning, zoals in de vorige alinea is aangegeven. Ondanks dat de gemeentelijke rol een vrij centrale is in deze keten, is haar machtspositie door deze afhankelijkheid beperkt. Dit wordt tevens geïllustreerd door het feit dat de gemeente 'courtage' wil vragen van de private partijen. Wanneer deze partijen gaan bijdragen aan de cliëntondersteuningsfunctie, kan verondersteld worden dat men ook zeggenschap wil hebben over de manier waarop deze functie wordt vormgegeven. Wel blijft de financiële machtspositie van de gemeente ten opzichte van bijvoorbeeld Welzijn Ouderen bestaan.

De gemeente heeft veel tijd willen steken in het creëren van draagvlak voor het in te richten loket. Gezien bovenstaande waaruit blijkt dat de gemeente haar partners nodig heeft bij de uitvoering van het opzetten van een cliëntondersteuningsfunctie is dit verklaarbaar. Dit is ook de reden waarom het loket nu nog niet operationeel is. Er is geïnvesteerd in het bij elkaar brengen van de verschillende partners in een zorgoverleg. Het feit dat men op teamleiders- en uitvoeringsniveau overeenstemming heeft bereikt over de vormgeving van de gezamenlijke dienstverlening laat zien dat er *vertrouwen* bestaat in de samenwerking. Daarnaast is dit een extra illustratie van de erkenning van het ketenprobleem omdat de partners inzien dat deze dienstverlening zonder elkaar niet te realiseren is.

4.2.3 Rol van de gemeente

Omdat het loket nog niet operationeel is, kan hier alleen gekeken worden naar de rol van de gemeente in het vormen van de keten. In de beschrijving is duidelijk geworden dat de gemeente een voorttrekkersrol heeft ingenomen in de opzet van het loket. Onder voorzitterschap van de gemeente is het genoemde zorgoverleg tot stand gekomen. Interessant is om te zien dat de gemeente niet persé het loket in eigen hand wil houden. Dit geeft ruimte in de keten voor nieuwe initiatieven of samenwerkingsverbanden. De gemeente wil wel graag de afspraken die zij maakt met de verschillende partners in convenanten of ander soortige contracten vastleggen. Er is dus sprake van een zekere geformaliseerde coördinatie van de kant van de gemeente. Daarnaast geeft de gemeente aan eventueel financiële koorden te kunnen gebruiken om haar publieke partners te kunnen dwingen tot samenwerking, maar dat zij dit waarschijnlijk niet nodig acht. In de definitie van ketenregie wordt aangegeven dat de ketenregisseur vaak zijn ketenpartners probeert te verleiden tot samenwerking in plaats van te dwingen. Het feit dat de gemeente de mogelijkheid tot dwang heeft, is een illustratie van de bijzondere rol van de gemeente als ketenregisseur in de cliëntondersteuningsketen. Op beleidsmatig niveau is de gemeente duidelijk de voortrekker. Dit komt logischerwijs voort uit de verplichting voor de gemeente om in 2008 een beleidsplan te ontwikkelen voor het beleidsterrein maatschappelijke ondersteuning. Op ketenniveau worden verschillende andere partijen betrokken in de vormgeving van de keten, waaronder publieke en privaat gefinancierde organisaties. Interessant is om te zien dat de gemeente op trajectniveau in principe niet heel veel invloed heeft. De omtinkers doen op trajectniveau het werk van de begeleiding van de cliënt naar het passende hulpaanbod en tevens kunnen de cliënten op trajectniveau ook zelf het heft in handen nemen door rechtstreeks naar de leverancier van zorg te gaan. De gemeente komt hier als institutie niet erg dominant meer bij kijken.

4.2.4 Conclusie

De gemeente Leeuwarden is nog druk bezig met het opzetten van de cliëntondersteuningsketen in het Wmo-loket. De gemeente zelf speelt een grote rol in het organiseren van de ketensamenwerking die nodig is om het gezamenlijke ketenprobleem op te lossen. Hiervoor zijn veel verschillende partijen benaderd om mee te werken en hun bijdrage, zowel materieel als immaterieel, te leveren aan het loket. Interessant in Leeuwarden is de wijkgerichte aanpak door middel van 'omtinkers' waardoor proactieve dienstverlening getracht wordt te leveren. Daarnaast wordt zichtbaar dat de gemeente sterk afhankelijk is van zowel publiek als privaat gefinancierde zorgaanbieders, waardoor de machtspositie die de gemeente heeft op basis van wetgeving wordt afgezwakt. In hoofdstuk 7 zullen de uitkomsten van de analyse van de gemeenten naast elkaar worden gelegd.

5. Gemeente Zoetermeer

Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen met betrekking tot het Wmo-loket in de gemeente Zoetermeer worden gepresenteerd. Zoetermeer is een middelgrote stad met 118.335 inwoners. Allereerst zal een beschrijving van de situatie in deze gemeente geschetst worden waarna een analyse zal plaatsvinden op basis van de literatuur uit hoofdstuk 2. Een overzicht van de documenten die gebruikt zijn ten behoeve van deze casebeschrijving treft u aan in bijlage 1.

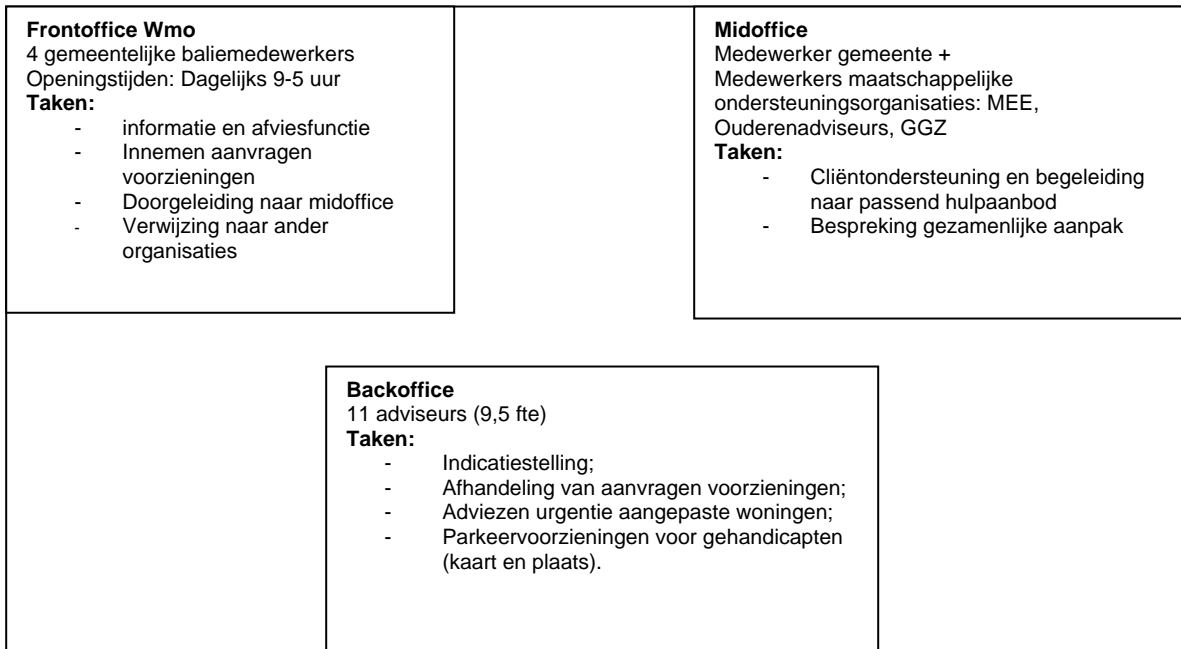
5.1 Casebeschrijving

5.1.1 Loket in de publiekshal

Sinds 1 januari 2007 is in de gemeente Zoetermeer een Wmo-loket geïnstalleerd. Het loket is gevestigd in de hal van het gemeentehuis, waar naast de bestaande balies een aparte balie is gemaakt voor Wmo-gerelateerde zaken. Deze balie wordt bemenst door 4 medewerkers en is op werkdagen geopend van 9 tot 5 uur. Daarnaast is het loket op vrijdagavond geopend voor het publiek. De gemeente heeft haar Wmo-beleid mede gevormd op basis van een participatiedebat met haar inwoners. Hieruit bleek dat burgers het van groot belang vonden dat ze slechts een keer hun gegevens hoeven te verstrekken aan de gemeente en tevens één loket hebben voor al hun vragen met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning (Beleidskader Wmo Zorgzaam Zoetermeer, 2006: 11). Voorwaarden aan het loket die hierbij door de burgers genoemd worden zijn: ruime openingstijden, één wegwijzer en een goede toegankelijkheid, zowel fysiek als telefonisch, per internet en aan huis. Op basis hiervan is gekozen voor een fysiek loket in het gemeentehuis alsmede voor een telefonisch- en webloket. De gemeente geeft in haar beleidskader voor de Wmo aan dat door de vestiging in de publiekshal *de afstemming met andere diensten van de gemeente beter geregeld kan worden en het een duidelijk herkenbare plaats voor de burger is*. Door deze locatie wordt het voor de burger duidelijk dat men *voor maatschappelijke ondersteuning bij de gemeente aan kan kloppen* (2006:13). Interessant is om te lezen dat de gemeente bewust heeft nagedacht over de locatie van het loket. De toegankelijkheid van de publiekshal is hierbij een overweging geweest. De *hellingbaan* via welke de burger het stadhuisplein op komt, *is niet voor iedereen even goed toegankelijk*. Daarom wordt een extra ingang aan de andere kant van het stadhuis bruikbaar gemaakt. Tevens wordt aangegeven dat de medewerkers van het loket de burger ook thuis kunnen bezoeken en wordt aangegeven dat het loket ook telefonisch en digitaal te bereiken is. In een recentelijk gehouden enquête van de gemeente blijkt dat de toegankelijkheid ondanks bovenstaande overwegingen nog te wensen over laat. Burgers blijken niet op de hoogte te zijn van de andere ingang en kunnen daarom het Wmo-loket niet bereiken. Dit was het belangrijkste verbeterpunt dat naar voren kwam uit de enquête over het Wmo-loket die van februari tot en met maart 2007 is gehouden. Na deze 'uiterlijke' kenmerken van het loket zal in de volgende paragraaf gekeken worden naar de wijze waarop het loket van binnen is ingericht.

5.1.2 De vormgeving van het loket

Het loket is verdeeld in een front-, mid- en backoffice. De backoffice functioneert voor zowel de front- als midoffice als ondersteuner. Hieronder is een schematisch overzicht weergegeven met de taken die de verschillende offices vervullen.



Figuur 7 Loket in Zoetermeer

De gemeente noemt dit een samenhangend geheel waarin diverse organisaties op het gebied van wonen, zorg en welzijn samenwerken ten behoeve van de burger (2006:11). Te zien is dat zowel de front- als de backoffice door gemeenteambtenaren worden bemenst en dat in de midoffice in elk geval één gemeenteambtenaar werkzaam zal zijn.

In de frontoffice worden alle vragen van burgers opgevangen. Vragen over informatie kunnen in veel gevallen meteen daar worden afgehandeld door middel van het verstrekken van brochures. Tevens neemt de frontoffice aanvragen voor Wmo-voorzieningen in ontvangst. Deze aanvragen worden in de backoffice verder verwerkt. In deze backoffice worden de aanvragen integraal bekeken, zodat er overzicht is over de diensten die een burger van de gemeente afneemt. Door middel van een vaste contactpersoon voor de burger die een aanvraag indient, wordt voorkomen dat de burger meerdere keren hetzelfde verhaal moet vertellen. In een computersysteem worden alle aanvragen geregistreerd. De burger kan zowel bij de front- als backoffice zijn vragen stellen over de status van de aanvraag. Voor iets meer gecompliceerde vragen kan de burger terecht bij zijn contactpersoon in de backoffice.

5.1.3 De midoffice: goede ondersteuning onder regie van de gemeente

Het is goed om iets dieper in te gaan op de midoffice. Hier komen namelijk gemeente en maatschappelijke ondersteuningsorganisaties samen, om vorm en inhoud te geven aan de cliëntondersteuning. In de aanloop naar het loket is er door de gemeente veel geïnvesteerd in het contact met de ketenpartners. De belangrijkste ketenpartners in de gemeente Zoetermeer zijn MEE en de ouderenadviseurs. De projectleider geeft aan dat het lastig is om voor de GGZ-patiënten een vertegenwoordigende instantie te vinden die ook zou kunnen

deelnemen in het loket. Deze organisatie is nog niet gevonden. Dit maakt cliëntondersteuning aan deze doelgroep op dit moment moeilijker. Door het contact met de verschillende organisaties zijn deze het belang van participatie in het loket in gaan zien. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat MEE voor 2007 personeel en middelen heeft gereserveerd om in te zetten in het Wmo-loket. De implementatie van de midoffice heeft echter enige vertraging opgelopen vanwege logistieke problemen (te weinig ruimte om alle medewerkers te huisvesten) bij de gemeente. *“We staan eigenlijk bij de organisaties in het krijt als gemeente”,* aldus de projectleider: *“zij willen wel, maar wij hebben nog geen plek.”* Dat is de reden waarom MEE zijn personeel nog niet kan inzetten in het loket. Wel wordt momenteel door de frontoffice naar de verschillende organisaties doorverwezen, zodat er wel enige vorm van cliëntondersteuning plaatsvindt. In Zoetermeer brengen de cliëntondersteuningsorganisaties zelf hun eigen mensen en middelen mee. De gemeente faciliteert de werkomgeving van de medewerkers van de organisaties maar financiert hen niet. Hierdoor behouden de organisaties hun autonomie en is de relatie met de gemeente minder sterk.

In de midoffice is daarnaast een vertegenwoordiger van de gemeente werkzaam om de onafhankelijkheid van het advies en de cliëntondersteuning te waarborgen, aldus de projectleider Wmo. Daarnaast wordt op deze manier de uitwisseling tussen de verschillende maatschappelijke ondersteuningsorganisaties versterkt en kunnen partijen gezamenlijk cliënten bespreken om zo een integraal hulpaanbod te kunnen bieden. De gemeente vindt het belangrijke dat de schotten die bestaan tussen de verschillende organisaties worden neergehaald. Alleen op die manier kan de burger goed geholpen worden en kan de wens die uit het eerder genoemde participatiedebat is geformuleerd, namelijk één keer je gegevens doorgeven, worden vervuld. De gemeente acht deze ketenpartners verantwoordelijk voor een goede ondersteuning *onder de regie van de gemeente*. Het doel van deze samenwerking en van het loket in zijn algemeenheid is volgens de gemeente dat *de burger een op maat gesneden aanbod ontvangt*. De ketenpartners kunnen zich vinden in dit doel, aldus de projectleider in Zoetermeer. Wel is de gemeente dé bepalende partij voor de verdere uitwerking van dit doel. Dit is te zien in de manier waarop de gemeente denkt over haar regierol, waar in de volgende paragraaf naar gekeken wordt.

5.1.4 Regie om kwaliteit van dienstverlening te waarborgen

In zowel back- als frontoffice zijn alleen gemeenteambtenaren te vinden en ook de midoffice wordt gecoördineerd door een gemeenteambtenaar. Dit betekent onder andere dat de gemeente zelf haar indicaties stelt en dat het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) hier niet aan te pas komt (P. Esseveld in Kluwer, 12-04-2007). Dit geldt voor alle Wmo-indicaties. De AWBZ-indicaties worden wel door het CIZ gesteld. Het CIZ wilde echter niet participeren in de backoffice van de gemeente om daar de AWBZ-indicaties te stellen, zodat beide diensten op één plek kunnen worden aangeboden. De projectleider veronderstelt dat *de gemeente te bedreigend is voor het CIZ, omdat de gemeente zelf ook indiceert*. Hieraan ligt bij de gemeente de filosofie ten grondslag dat de gemeente door de komst van de Wmo verantwoordelijk is voor alles wat er gebeurt op dit beleidsterrein. *“Dan willen we ook de kwaliteit leveren die burgers van ons verlangen, en daarom houden we alles in eigen hand”,* legt de projectleider uit, *“dat past ook in de opzet van de Wmo”*. De keuze van de gemeente om het loket te vestigen in de centrale publiekshal van het gemeentehuis is hiervan een treffende illustratie.

5.2 Analyse

5.2.1 *Één-loket-gedachte: inrichting en vormgeving*

De gemeente Zoetermeer heeft zich bij de inrichting van haar loket laten leiden door de uitkomsten van een participatiedebat wat gehouden is over dit onderwerp. Een van de belangrijkste punten hierin was het feit dat burgers niet meer dan één keer hun gegevens zouden moeten verstrekken aan de gemeente en dat er één punt was waar men met al hun vragen terecht zou kunnen. *Integratie van de diensten* in het loket was dus een grote wens. De gemeente heeft hiertoe een loket ingericht met een centrale frontoffice waar alle aanvragen worden ingenomen en advies wordt verstrekt. In het kader van integraliteit kan in Zoetermeer ook nog opgemerkt worden dat de backoffice de hulpvraag van de cliënt integraal bekijkt, waardoor meer klantspecifieke ondersteuning geboden kan worden. Wel is er sprake van drie onderdelen binnen het loket, namelijk de front-, mid- en backoffice, die de integraliteit minder recht doet. Dit zorgt ervoor dat de burger in sommige gevallen over drie schijven tot zijn uiteindelijke hulp komt. Het feit dat de gemeente een contactpersoon aanwijst voor de cliënt, zorgt er echter voor dat de burger niet verdwaalt in het loket. Met name voor kwetsbare burgers is dit een belangrijke voorwaarde voor een goede behandeling in het loket, zoals ook eerder in hoofdstuk 1 is aangegeven. Tevens is in ieder schijf sprake van de aanwezigheid van gemeenteambtenaren, wat ervoor kan zorgen dat werkprocessen afgestemd kunnen worden. Het feit dat er een computersysteem wordt gehanteerd bevordert deze afstemming ook, omdat op deze manier aanvragen gevolgd kunnen worden.

Het participatiedebat dat gehouden is, kan gezien worden als proactieve manier van beleidsvorming op basis waarvan de gemeente vorm geeft aan haar beleid betreffende het loket. Qua inhoud van diensten die de gemeente in het loket aanbiedt, is het lastig te bepalen in hoeverre er *proactief* gehandeld wordt door de gemeente. De gemeenteambtenaren die werkzaam zijn in het loket hebben de mogelijkheid om bij de cliënt op bezoek te gaan, wanneer de burger niet zelf bij het loket kan komen. Echter moet hiervoor de burger eerst aangeven dat hij behoefte heeft aan een bezoek, waardoor mensen die geen weet hebben van de diensten van het loket, geen bezoek aanvragen en daarmee niet bereikt worden door het loket.

Wanneer gekeken wordt naar de *transactie van diensten*, valt op dat wanneer een burger een complexe hulpvraag heeft, het kan gebeuren dat deze vraag via drie schijven (front-, mid- en backoffice) moet worden behandeld. Dit kan voor kwetsbare burgers een lange weg zijn, waarin de kans bestaat dat zij in het traject de draad kwijtraken en afhaken.

Uit de beschrijving blijkt dat de gemeente bewust gekozen heeft voor de centrale publiekshal van het gemeentehuis voor de vestiging van het loket. Hier is te zien dat de gemeente probeert de logica van de burger te beïnvloeden door in het beleidskader aan te geven dat voor de burger duidelijk moet worden dat men voor maatschappelijke ondersteuning bij de gemeente terecht moet. De vraag is of dit zal aanslaan en of de burger weet waar hij heen moet. Wanneer dit niet het geval is, loopt de gemeente haar burgers mis en wordt de doelgroep uiteindelijk niet bereikt.

5.2.2 *Ketensamenwerking*

Een interessante opmerking van de projectleider Wmo in de gemeente Zoetermeer is dat de gemeente "in het krijt staat" bij de ketenpartners die zullen gaan participeren in de midoffice. Dit lijkt erop te duiden dat de gemeente zich als gelijke ziet onder de andere partners. Er wordt niet gesproken over het afdwingen van participatie. De gemeente heeft geïnvesteerd in het contact met de ketenpartners en heeft hen kunnen overtuigen van het belang van participatie in het loket. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat MEE al mensen en middelen had gereserveerd om per januari 2007 aan de slag te gaan in het loket. De ketenpartners zijn dus overtuigd van het *gezamenlijke ketenprobleem*, een van de voorwaarden volgens Grijpink voor het vormen van

de keten. Ook in de gemeente Zoetermeer is het ketenprobleem het opzetten van een cliëntondersteuningsfunctie in de gemeente.

Daarnaast typeert de uitspraak van de projectleider het feit dat de ketenpartners van elkaar *afhankelijk* zijn voor de invulling van de cliëntondersteuningsfunctie. De gemeente heeft in dit geval MEE en de andere organisaties nodig om haar wettelijke taak tot het invullen van prestatieveld drie te kunnen verwezenlijken. Ook het feit dat de gemeente op zoek is naar een instantie die de GGZ-cliënten van dienst kan zijn, maakt de afhankelijkheid duidelijk. Doordat burgers zich in grotere mate zullen melden bij de gemeente voor ondersteuning, hebben de ondersteuningsorganisaties de gemeentelijke frontoffice op hun beurt nodig om hun cliënten binnen te krijgen. De afhankelijkheid is dus wederzijds. Formeel is de afhankelijkheid minder zichtbaar, daar alle partijen in de midoffice hun eigen financiën regelen. Wanneer in deze casus gekeken wordt naar *macht*, lijkt de gemeente door die minimale formele afhankelijkheid een redelijk sterke machtspositie te hebben ontwikkeld. Dit komt ook tot uitdrukking in de sterke regierol die de gemeente zichzelf toedicht. De gemeente Zoetermeer legt de nadruk op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die zij vanuit de Wmo heeft gekregen.

De gemeente faciliteert de ondersteuningsorganisaties wel om hun werk in de midoffice te doen, maar neemt de medewerkers niet zelf in dienst. Hiermee heeft iedere organisatie zijn eigen *kosten* voor deelname in het loket. Bekkers (2005:28) geeft aan dat een ongelijke verdeling van kosten en baten over de verschillende partijen moet worden voorkomen. Op het eerste oog kan het lijken dat de maatschappelijke ondersteuningsorganisaties meer kosten zouden moeten maken dan de gemeente zelf. Doordat ook de gemeente een ambtenaar in het loket afvaardigt, lijken de lasten hier gelijk getrokken te worden. Het kost in dit geval de ketenpartners én de gemeente geld en tijd om ook cliëntondersteunende diensten in het loket te verlenen. Wat de baten betreft, kan verondersteld worden dat de gemeente gebaat is bij een goed functionerende cliëntondersteuning en dat zij daarvoor dankbaar gebruik zal maken van de diensten van de ketenpartners. Het is een kwestie van tijd om de baten van de samenwerking in de midoffice voor de maatschappelijke ondersteuningsorganisaties te aan te kunnen wijzen. Opmerkelijk is in het verband van ketenvorming het feit dat het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) niet wil participeren in het loket. De gemeente zou een bedreiging vormen voor het CIZ, doordat de gemeente zelf haar indicaties voor Wmo-voorzieningen stelt. Het CIZ zou dit geen goede zaak vinden, aldus de projectleider. Hierbij wordt duidelijk dat *onderling vertrouwen* erg van belang is bij het vormen van een keten, zoals Van Duivenboden e.a. ook al aangaven. Wanneer ketenpartners op hun eigen systemen blijven vertrouwen, is de keten daar niet mee geholpen. Dat blijkt hier ook, omdat burgers nu niet bij een loket terecht kunnen voor zowel hun Wmo- en AWBZ-voorzieningen. Hier is dus een zekere versnippering van diensten te zien, wat afbreuk doet aan de in het ideale vraaggerichte loket voorgestane integraliteit. Het CIZ was klaarblijkelijk niet overtuigd van haar bijdrage aan de oplossing van het ketenprobleem en wilde daarom niet participeren.

5.2.3 Rol van de gemeente

Opvallend is de sterke rol die de gemeente speelt bij de inrichting van het Wmo-loket. De regierol van de gemeente op gebied van de Wmo wordt verscheidene malen benadrukt. Dit komt onder meer tot uiting in het feit dat alle ambtenaren die werkzaam zijn in de front- en backoffice gemeenteambtenaren zijn. Een andere illustratie is het gegeven dat in de midoffice een gemeenteambtenaar zal worden aangesteld om het contact tussen de verschillende ketenpartners te reguleren en de lijnen met de gemeente kort te houden. Het waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening lijkt het leidende argument voor de sterke regie door de gemeente. Dit past in de omschrijving van het begrip ketenregie welke eerder is gegeven in hoofdstuk 2. De gemeente *organiseert en ontwikkelt een betere dienstverlening zoals ervaren door de cliënt*. Het feit dat de ervaring van deze cliënt door de gemeente van belang wordt geacht blijkt uit de enquête over het Wmo-loket zoals deze gehouden is in maart 2007. Hoewel deze enquête uitgezet en verwerkt is door de gemeente zelf en de objectiviteit daarmee wellicht niet optimaal is, maakt dit wel duidelijk dat de gemeente waarde hecht aan het oordeel van de burger en haar beleid daarop wil afstemmen.

Opnieuw kan de opmerking met betrekking tot het in het krijt staan van de gemeente bij de ketenpartners als illustratie gebruikt worden. In dit verband laat de opmerking zien dat de gemeente geen dwang nodig heeft om de ketenpartners tot participatie in de keten te bewegen. In de definitie van ketenregie wordt het begrip 'verleiden' gebruikt. Dit begrip lijkt hier op zijn plaats wanneer de projectleider aangeeft veel te hebben geïnvesteerd in het contact met de verschillende instellingen op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast toont de bezorgdheid over het nog niet hebben gevonden van een instelling die de GGZ-doelgroep vertegenwoordigt, dat de gemeente graag alle doelgroepen wil bedienen en daarvoor haar best doet om alle mogelijke ketenpartners in de midoffice samen te brengen.

Qua niveaus van ketenregie is de gemeente op alle niveaus actief. Door middel van een coördinator die iedere cliënt krijgt aangewezen, wordt het trajectniveau bewaakt, waar ook de gemeentelijke medewerker in de midoffice aan bijdraagt. De gemeente is hard op zoek naar ketenpartners zoals de GGZ-case illustreert, waardoor de gemeente ook op ketenniveau de aangewezen partij is voor de regie. De regie op beleidsniveau is ook in de gemeente Zoetermeer een logische taak die zij op zich neemt, wel worden hier duidelijk de burgers bij betrokken door middel van inspraakmogelijkheden. De invloed op alle terreinen van samenwerking kan de machtspositie van de gemeente, waarover in de vorige paragraaf gesproken is, versterken.

5.2.4 Conclusie

De gemeente Zoetermeer heeft ervoor gekozen de vorming en uitvoering van de cliëntondersteuningsfunctie bijna geheel in eigen hand te houden, met inbreng van enkele medewerkers van maatschappelijke ondersteuningsorganisaties in de midoffice. Dit leidt ertoe dat de rol van de gemeente erg groot is. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de gemeente en haar ketenpartners, maar deze afhankelijkheid is niet erg sterk, waardoor de grote rol van de gemeente intact blijft.

In hoofdstuk 7 zullen de uitkomsten van de analyse van de gemeenten naast elkaar worden gelegd.

6. Gemeente Enschede

Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen met betrekking tot de situatie in de gemeente Enschede worden gepresenteerd. Enschede is een stad met 154.554 inwoners en is al sinds geruime tijd bezig met het ontwikkelen van een loketfunctie in de stad. Allereerst zal een beschrijving van de situatie in deze gemeente geschetst worden waarna een analyse zal plaatsvinden op basis van de literatuur uit hoofdstuk 2. Een overzicht van de documenten die gebruikt zijn ten behoeve van deze casebeschrijving treft u aan het einde van dit hoofdstuk.

6.1 Casebeschrijving

6.1.1 Een loket met een voorgeschiedenis

Eind jaren negentig is de gemeente Enschede in opdracht van het College van Burgemeester en Wethouders begonnen met het opzetten van een loket waar burgers met al hun vragen over wonen, zorg en welzijn terecht kunnen. Dit betekent dat er in de gemeente al een aantal verschillende afwegingen zijn gemaakt met betrekking tot de loketkeuze. Bij de start van de ontwikkeling van de loketten in de jaren negentig, werd gekozen voor drie verschillende loketten in de stad. Deze waren gevestigd op plekken waar burgers vanzelf al kwamen, bijvoorbeeld in een gezondheidscentrum of een wijkcentrum. Wat toen gemerkt werd, was dat de plek van het loket in zekere zin de vraag reguleerde. In het wijkcentrum kwamen veel welzijnsvragen en in het gezondheidscentrum veel vragen over eerstelijns hulpverlening, aldus de projectleider van het Wmo-loket. Hierbij kwam dat niet alle burgers door het loket bereikt werden, bijvoorbeeld mantelzorgers die hun partner of familielid niet alleen kunnen laten om even naar het loket te gaan of mensen met een lichamelijke beperking. Dit heeft in Enschede geleid tot een kanteling in de gedachte over loketten. Het uitgangspunt veranderde van: *Hoe komt de burger bij het loket?* naar: *Hoe komt het loket bij de burger?*. Op dat moment is men ook begonnen met het invoeren van huisbezoeken om ook die burgers te bereiken die niet uit zichzelf naar het loket komen, maar wel ondersteuning bij hun vragen nodig hebben. *“Bovendien zie je achter de voordeur van mensen toch vaak veel beter wat er speelt”*, aldus de projectleider.

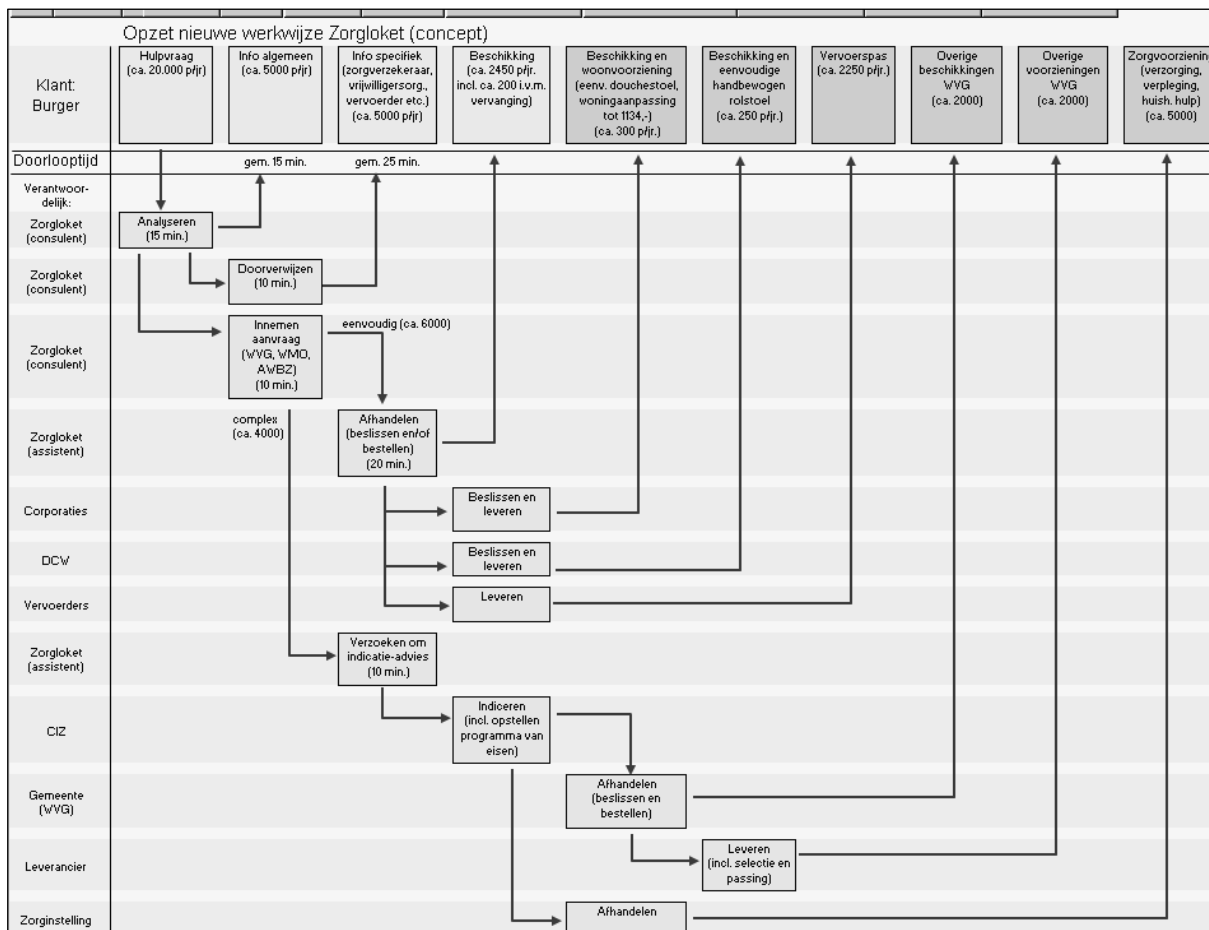
Deze nieuwe filosofie heeft ook gevolgen voor de manier waarop medewerkers van het loket hun werk moeten doen. Van hen wordt verwacht dat ze vraaggericht werken, een groot empathisch vermogen hebben en over goed ontwikkelde gesprekstechnieken beschikken. Daarnaast werden de drie decentrale loketten opgeheven en werd gekozen voor een centrale plek midden in het centrum en een uitbreiding van de telefonische en digitale bereikbaarheid. De Enschedese ambitie is om tevens ook op de huisbezoeken alle handelingen te kunnen verrichten die in het fysieke loket in de stad plaatsvinden. Medewerkers krijgen een laptop mee waarmee ze online kunnen werken en meteen zaken voor cliënten kunnen regelen. Naast deze mogelijkheid voor het bereiken van de burgers heeft de gemeente ook een telefonisch en digitaal loket waar de burger met zijn vraag terecht kan.

6.1.2 Het fysieke loket

Het loket zoals de gemeente Enschede dat wil inrichten voor de Wmo, bevindt zich niet in het gemeentehuis maar in een pand midden in de stad. Momenteel wordt dit pand geschikt gemaakt voor de manier van werken die de gemeente Enschede voorstaat. Dit betekent dat er verschillende gesprekshoeken komen, waar medewerkers in gesprek kunnen gaan met burgers die daar met hun hulpvraag komen. Het is een open ruimte die mensen uitnodigt om te praten en niet de indruk wekt dat de vraag snel moet worden afgehandeld, zoals een balie uitstraalt. *“We hebben bewust gekozen het loket niet in het gemeentehuis te positioneren. Dit voorkomt de associatie met de gemeente, waardoor de vraag gestuurd kan worden. De drempel kan hoger liggen door die associatie en die proberen we nu weg te nemen”*, legt de projectleider uit. In het loket zijn medewerkers werkzaam die in gemeentelijke dienst zijn. Deze mensen zijn echter afkomstig uit de diverse ondersteuningsorganisaties in de gemeente. Er zijn oud-medewerkers van MEE, Welzijn Ouderen en het CIZ te vinden die zijn ‘overgenomen’ door de gemeente. Deze overname heeft verschillende redenen. In de beginfase van de loketontwikkeling waren deze medewerkers namelijk nog in dienst van de verschillende organisaties. Dit leverde echter een zeker spanningsveld op voor de betreffende medewerkers, met name qua loyaliteit. *Welke vergadering gaat er voor, word ik bij ziekte vervangen of niet, dat soort praktische zaken werden een dilemma voor ons en voor de medewerkers.* Hiervoor was duidelijkheid nodig en dat werd gevonden in het in gemeentelijke dienst nemen van de medewerkers. Daarnaast kwamen al deze verschillende organisaties bij de cliënten over de vloer, wat veel verschillende informatie opleverde die eigenlijk niet gedeeld werd. De gemeente vindt het van belang dat ketenpartners veel meer informatie van elkaar kunnen inzien en hun informatie delen, zodat iedereen op de hoogte is van de situatie van de cliënt. De gemeente vindt dit haar verantwoordelijkheid en daarom moeten medewerkers die dit doen in gemeentelijke dienst zijn. Daarnaast is er nog een praktische reden, namelijk dat de medewerkers in het loket ook indicaties stellen. Dit betekent dat zij in naam van de gemeente een beschikking uitvaardigen, waarvoor het essentieel is dat deze medewerker onder contract staat bij de gemeente. Deze redenen hebben ertoe bijgedragen dat de gemeente de medewerkers van de verschillende samenwerkende ketenpartners in gemeentelijke dienst heeft genomen. De projectleider geeft aan dat de ketenpartners welwillend tegenover de samenwerking stonden. Voornamelijk MEE was vanaf het begin van de inrichting van één loket in Enschede betrokken en heeft veel bijgedragen aan de invulling van het loket. Stichting Welzijn Ouderen wordt gefinancierd door de gemeente en de gemeente had daarom de financiële touwtjes in handen om medewerking af te dwingen, dit was echter niet nodig aldus de projectleider. Wel is functioneel gekeken naar welke diensten door welke organisatie geleverd worden en welke medewerkers hiervoor nodig waren. Zo heeft de gemeente aan MEE wel duidelijk gemaakt dat haar expertise op het gebied van trajectbegeleiding zeker door de gemeente gefinancierd zal worden wanneer de MEE-gelden overgeheveld zullen worden naar het Gemeentefonds (zie ook case Leeuwarden, MH). Hierbij wordt wel de kantekening gemaakt dat de informatie- en adviesfunctie die zij vervullen geen specifieke MEE-taak is en ook vervuld kan worden door een andere organisatie. Er zijn dus heldere afspraken gemaakt met de ketenpartners over hun positie.

Momenteel zijn ongeveer 13 mensen vanuit diverse organisaties in de frontoffice van het loket aan het werk. Deze medewerkers hebben vanzelfsprekend allen een eigen manier van werken en een eigen invalshoek in de benadering van een vraag van de cliënt. Hieronder is in een schema wat door de gemeente is opgesteld een overzicht gegeven van de afhandeling van een hulpvraag. *“Met name op het gebied van indicatiestelling was het verschil tussen medewerkers in de benadering van het verzoek duidelijk merkbaar”*, aldus de projectleider. *“Medewerkers afkomstig van het CIZ beoordelen een aanvraag heel claimgericht, kijken niet naar de wereld voor de aanvraag maar geven wel of niet een indicatie. Ouderenadviseurs echter hebben een welzijnsuitgangspunt en zijn heel sterk in het verkennen van het probleem, maar zijn niet in staat door te pakken of een keer ‘nee’ te verkopen.”* Hierin wordt dus een onderling verschil duidelijk tussen de medewerkers in het loket. De gemeente heeft geïnvesteerd in scholing en begeleiding om deze verschillen weg te nemen.

De backoffice van het loket is de voormalige afdeling waar de WVG-voorzieningen werden verwerkt. In deze backoffice zitten 12 mensen die gezamenlijk alle aanvragen verwerken welke niet meteen door de frontoffice kunnen worden behandeld, de zogenaamde complexe hulpvraag (zie schema).



Figuur 8 Werkwijze zorgloket Enschede

Op deze manier probeert de gemeente Enschede de hulpvraag zo goed mogelijk af te wikkelen. De projectleider geeft het voorbeeld van een aanvraag voor een handbewogen rolstoel. De cliënt die met deze aanvraag binnenkomt wordt door de frontoffice geholpen en kan door middel van een korte beslisboom de beschikking voor zijn rolstoel meekrijgen, waarna de frontoffice de bestelling plaats voor de rolstoel en de leverancier deze levert bij de cliënt of de cliënt de rolstoel ophaalt. Dit bevordert een snelle afhandeling en levert tevreden burgers op. Voor deze snelle afhandeling is goede afstemming en samenwerking tussen de gemeente en de leveranciers een vereiste. Over deze samenwerking binnen de cliëntondersteuningsketen handelt de volgende paragraaf.

6.1.3 De ketens binnen het zorgloket

In haar projectplan met betrekking tot de inrichting van het loket beschrijft de gemeente specifiek de manier waarop zij wil investeren in de ketensamenwerking (2006:2). Hierbij worden aandachtspunten genoemd die naar voren zijn gekomen tijdens een pilotproject 'loketten' uitgevoerd in Twents verband. Deze aandachtspunten betreffen onder andere het opzetten van een overlegstructuur met ketenpartners, een format voor eenduidige en heldere informatieverstrekking van aanbieders, aandacht voor een systeem om resultaten van dienstverlening door zorgaanbieders objectief te meten en vast te leggen en competentie management voor alle loketmedewerkers. Deze aandachtspunten kunnen niet allemaal in een keer omgezet worden in concrete maatregelen, omdat dit tijd vereist. De gemeente heeft daarom de prioriteit gelegd op de inrichting van het loket. Daarnaast is in Twents verband recentelijk nog een notitie opgesteld, waarin aandacht geschonken wordt aan de ontwikkeling van vraaggestuurde ketens in de sociale pijler (20-04-2007). Hierbij staat verheldering van de hulpvraag centraal. Ten behoeve van deze vraagverheldering is een webapplicatie ontwikkeld waarmee de informatie die in iedere schakel van de keten wordt verzameld over een bepaalde cliënt, meegestuurd wordt naar de volgende schakel. Op deze manier wordt getracht te voorkomen dat de cliënt zijn verhaal meerdere keren moet doen. De gemeente neemt in dit proces van ketenvorming een belangrijke voortrekkersrol in en ontwikkelt veel initiatieven om dit proces te stimuleren. De coördinatie van de keten lijkt ook de verantwoordelijkheid van de gemeente, zowel organisatorisch als financieel. Te zien is dat de gemeente zich sterk verantwoordelijk voelt voor een goede uitwisseling van informatie.

6.2 Analyse

6.2.1 Één-loket-gedachte: inrichting en vormgeving

De gemeente Enschede is al langere tijd bezig met het vormgeven van de loketfunctie op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Dit heeft ervoor gezorgd dat er al een tijd 'geëxperimenteerd' is met de manier waarop het loket het beste kan worden ingericht. Interessant is de kanteling die plaats heeft gevonden in het denken over de dienstverlening, namelijk de vraag hoe het loket de burger bereikt in plaats van hoe de burger het loket bereikt. Er werd door de gemeente ervaren dat de burger in sommige gevallen het loket niet wist te vinden, wat ertoe leidt dat geen hulp wordt geboden daar waar dit wel hard nodig is. Dit heeft tot gevolg dat de burger niet in staat is langer zelfredzaam te zijn, het doel van de Wmo. In deze kanteling is een duidelijke verschuiving te herkennen op de as *reactief-proactief* zoals deze in het ideale vraaggerichte loket in paragraaf 2.2.1. is weergegeven. De gemeente Enschede kiest ervoor om in plaats van af te wachten op de burger die naar het loket toekomt (reactief) de burger op te zoeken (proactief). In het licht van de Wmo is dit goed te verklaren, omdat de gemeente juist aan alle burgers hun dienstverlening wil aanbieden en daarbij liever geen mensen misloopt, die dan in een later stadium eventueel zwaardere en duurdere zorg nodig hebben.

Het feit dat de medewerkers van het loket, wanneer huisbezoeken worden afgelegd, toegerust zijn met een laptop met internetverbinding illustreert dat de gemeente gericht is op het zo snel mogelijk leveren van beschikkingen en diensten en dus op het bewerkstelligen van *transactie*. De korte beslisboom die vrijwel direct leidt tot de levering van bijvoorbeeld een rolstoel is een tweede illustratie van het streven naar transactie, waar de hulp niet blijft steken in informatie of intake.

Doordat in de frontoffice van het loket van verschillende cliëntondersteuningsorganisaties medewerkers zijn overgenomen, is de hulp die geboden kan worden erg breed van aard. Iedere organisatie is namelijk vertegenwoordigd en kan meteen betrokken worden in de beantwoording van de hulpvraag van de cliënt. Dit betekent dat de cliënten niet onnodig hoeven worden doorverwezen naar een andere plek of een andere organisatie. In de frontoffice kunnen dus veel diensten aangeboden worden op één plek. Hierdoor komt het *integratie*-aspect vrij sterk tot zijn recht in dit loket.

Er wordt naast deze aspecten duidelijk de nadruk gelegd op het vraaggericht werken door de medewerkers in het loket. De verheldering van de hulpvraag staat ook centraal in de webapplicatie die in Twents verband is ontwikkeld, waar alle partijen die in de cliëntondersteuningsketen actief zijn gebruik van kunnen maken. Daarnaast wordt op deze manier getracht de burger zo min mogelijk hetzelfde verhaal te laten doen en alle informatie die in elke schakel wordt verzameld te bundelen. Dit draagt bij aan de klantvriendelijkheid van de cliëntondersteuningsfunctie en dit kan bij deze vaak kwetsbare doelgroep een toegevoegde waarde vormen. De doortastendheid die verwacht wordt van de medewerkers in het loket, kan leiden tot het traceren van de vraag achter de vraag waardoor de hulpvraag ook eenvoudiger op een integrale manier kan worden behandeld.

Opvallend is de keuze voor de locatie van het loket. Het loket is gelegen in een pand in het midden van de stad om zo een toegankelijke plek te creëren waar mensen met hun hulpvraag terecht kunnen zonder dat ze het idee hebben naar de gemeente te gaan. De associatie met de gemeente wordt op deze manier voorkomen en er wordt geprobeerd een prettige gespreks sfeer neer te zetten, waardoor de cliënt zich op zijn of haar gemak voelt en zijn verhaal kan doen. Het stereotiepe beeld van een loket met balies wordt in Enschede doorbroken. Het gevolg kan zijn dat de vraag minder gestuurd wordt, zoals de gemeente Enschede veronderstelt. Er moet echter ook rekening gehouden worden met het feit dat de burger het loket hierdoor minder goed weet te vinden, waardoor impliciet alsnog de vraag gestuurd wordt of beter gezegd niet gestuurd, omdat de burger met zijn vraag de verkeerde kant op gaat. Daarnaast blijft de kans bestaan dat de locatie de vraag blijft sturen, aangezien kwetsbare burgers die in een buitenwijk wonen, minder makkelijk het loket bereiken dan zij die in de binnenstad wonen.

6.2.2 Ketensamenwerking

De medewerkers die werkzaam zijn in het loket, zijn vanuit onder andere MEE, Stichting Welzijn Ouderen en het CIZ overgenomen door de gemeente. Zij zijn nu in gemeentelijke dienst. Interessant is om te zien dat dit in eerste instantie anders geregeld was. Toen waren namelijk de medewerkers nog in dienst van de diverse organisaties. De partners stonden welwillend tegenover de samenwerking in het loket en met name MEE heeft een intensieve bijdrage geleverd aan het tot stand brengen van het loket. Dit laat zien dat MEE overtuigd is van het ketenprobleem, namelijk het goed laten functioneren van de cliëntondersteuningsketen. Interessant is dat de gemeente een open dialoog heeft gehad met MEE, wat betreft haar functie in het loket. Dit vereist een zekere mate van *onderling vertrouwen*, omdat in zekere zin getornd wordt aan een van de basisfuncties van de organisatie. Ook het feit dat de gemeente geen financiële maatregelen hoefde te nemen om de Stichting Welzijn Ouderen te laten participeren in het loket, geeft aan dat deze organisatie het *ketenprobleem onderkent* en inziet dat zij in haar activiteiten de gemeente nodig heeft. Voor zowel MEE als de ouderenadviseurs lijkt te gelden dat zij de *afhankelijkheid* van de gemeente inzien en de gemeente ziet op haar beurt in dat zij deze organisaties nodig heeft. De gemeente heeft door het overnemen van een aantal medewerkers van deze organisaties de kennis van zaken in huis gehaald. Hierdoor wordt dit aspect van de afhankelijkheid van de gemeente geminimaliseerd. Dit zorgt ervoor dat de gemeente de medewerkers 'in de hand' heeft en kan 'vormen' naar de eigen maatstaven. Gesteld kan worden dat de gemeente hiermee haar rol in de keten en daarmee haar *machtspositie*, versterkt. Naast haar wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden komen namelijk een deel van de taken van de maatschappelijke ondersteuningsorganisaties ook in handen van de gemeente. Wel blijft natuurlijk contact bestaan tussen de gemeente en de organisaties. Doordat er bij de gemeente oud-medewerkers van deze organisaties werken, kan verondersteld worden dat de lijnen kort zijn en de contacten hierdoor makkelijker onderhouden kunnen worden. Dit resulteert dan in een goede relatie tussen de gemeente en de organisaties.

Doordat de gemeente de medewerkers van de organisaties in dienst heeft genomen, komen alle kosten voor rekening van de gemeente, terwijl de ondersteuningsorganisaties door de gedegen kennis van de medewerkers in het loket profiteren van de loketfunctie. In *kosten-baten perspectief* is de gemeente hier in zekere zin duur uit. Echter kan een goede cliëntondersteuningsfunctie bijdragen aan het terugdringen van de uitgaven voor

voorzieningen omdat alleen de voorzieningen aangeboden worden die de cliënt echt nodig heeft en hulpvragen integraal kunnen worden bekeken. Dit kan dan een besparing opleveren op de Wmo- en AWBZ-uitgaven, wat uitwerkt in het voordeel van de gemeente.

De medewerkers die nu in gemeentelijke dienst zijn, hadden allen een eigen manier van werken. De gemeente heeft geïnvesteerd in het gelijkschakelen van de werkwijze van de medewerkers waardoor een zekere *uniformiteit* is ontstaan tussen de medewerkers. Hierdoor is de loyaliteitskwestie die medewerkers ervaren beslecht en is in het loket de eenheid geschapen. Doordat in het loket met één brede frontoffice wordt gewerkt, kan dit van groot belang worden geacht.

6.2.3 Rol van de gemeente

Het College van Burgemeester en Wethouders hebben in 2000 het initiatief genomen tot het instellen van een één-loketfunctie. Dit laat zien dat op politiek niveau de noodzaak hiervan werd ingezien, waarna hierop beleid werd gevormd. De gemeente is in dit geval duidelijk de initiatiefnemer en stimulator van dit project, omdat zij sterk doordrongen was van de noodzaak tot verbetering van de dienstverlening. Doordat de medewerkers in het loket allemaal in dienst zijn van de gemeente heeft de gemeente een sterke rol in het loket en kan zij vrij directe sturing geven aan de ontwikkelingen in het loket. Het is duidelijk dat de gemeente zich erg bewust is van de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het loket. Dit vloeit vanzelfsprekend voort uit het inzicht in de eerder genoemde noodzaak tot verbetering. Met name wordt in Enschede aandacht geschonken aan een goede uitwisseling van informatie binnen de keten. ICT is hiervoor een heel belangrijk instrument, wat geïllustreerd wordt door het feit dat er een webapplicatie is ontworpen ten behoeve van de informatie over cliënten. Uit de aandachtspunten die naar voren zijn gekomen naar aanleiding van een pilot in Twente, wordt duidelijk dat de keten nog belangrijke verbeterlagen kan maken. Met name de opmerking over het opzetten van een overlegstructuur met ketenpartners is een interessante in verband met ketencoördinatie. Dit duidt op een zekere drang tot formalisering en afspraken in de keten, die verklaard kan worden uit de wens van de gemeente een sterke rol in de keten te hebben.

Wanneer de gemeente Enschede naast de definitie van ketenregie wordt gelegd, is te zien dat zij met recht de ketenregisseur in deze keten genoemd kan worden. Ook in Enschede staat de vraag van de cliënt centraal, wat tot uiting komt in de manier waarop Enschede aangeeft naar haar burger toe te willen komen. Ook de relatief overzichtelijke beslisboom waarmee een hulpvraag snel kan worden afgehandeld getuigt hiervan. De ketenpartners hebben enkele van hun personeelsleden afgestaan aan de gemeente, zonder dat er sterke dwang voor nodig was. Hiermee werd meteen de lijn tussen de gemeente en de verschillende organisaties korter, waardoor de afstemming is bevorderd.

Bij de gemeente Enschede is te zien dat de gemeente op alle niveaus van ketenregie haar invloed heeft. Van beleids- tot trajectniveau is de gemeente de eindverantwoordelijke instantie, wat wederom geïllustreerd kan worden door het feit dat de medewerkers (de uitvoerders van de cliëntondersteuning) in gemeentelijke dienst zijn. Ook hier kan de sterke rol die de gemeente wil hebben in de verbetering van de dienstverlening aan haar burgers, als oorzaak aangewezen worden voor de aanwezigheid op alle niveaus van de ketensamenwerking.

6.2.4 Conclusie

De gemeente Enschede heeft al langere tijd ervaring met het inrichten van een loket voor wonen, zorg en welzijn. Het opzetten van het Wmo-loket lag in het verlengde van deze ervaringen en heeft ertoe geleid dat de gemeente een heldere filosofie heeft ontwikkeld ten aanzien van het functioneren van het loket. De burger staat centraal in het Enschedese concept. Een snelle afhandeling van de vraag van de burger is één van de speerpunten. Hiertoe is alle kennis die hierbij nodig zou kunnen zijn vanuit maatschappelijke ondersteuningsorganisaties in 'huis' gehaald, door de een aantal medewerkers van deze organisaties in dienst te nemen. Dit is meteen het meest opvallende wat blijkt uit de analyse van deze case.

In hoofdstuk 7 zullen de uitkomsten van de analyse van de gemeenten naast elkaar worden gelegd.

7. Casevergelijking

Inleiding

In voorgaande drie hoofdstukken is duidelijk geworden hoe de feitelijke ketensamenwerking in de loketten in Leeuwarden, Zoetermeer en Enschede is vorm gegeven, wat dit betekende voor de vormgeving van het loket en wat de rol van de gemeente was in de ketensamenwerking. Hiermee zijn de deelvragen 5 tot en met 7 beantwoord. Nu alle cases zijn beschreven en geanalyseerd, zal in dit hoofdstuk een vergelijking plaatsvinden van de drie gemeenten om middels deze weg te komen tot een empirisch gefundeerd antwoord op de hoofdvraag.

Op basis van de drie elementen waaruit elke analyse is opgebouwd, zal gekeken worden naar afwijkingen en overeenkomsten. In paragraaf 7.1 wordt gekeken naar de kenmerken van een ideaal vraaggericht loket. Vervolgens zal in paragraaf 7.2 de ketensamenwerking van de verschillende gemeenten naast elkaar gelegd worden. Ten slotte komt in paragraaf 7.3 de rol van de gemeente aan de orde. Dit zal resulteren in de conclusies per element van dit onderzoek, waarna in het volgende hoofdstuk een integrale conclusie ten aanzien van ketensamenwerking in de cliëntondersteuningsketen in de Wmo-loketten getrokken zal worden. Om een overzicht te kunnen geven van de in de analyse naar voren gekomen uitkomsten van het onderzoek, is gekozen voor een schematische weergave van alle indicatoren en worden zo de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken naast elkaar gezet.

7.1 Één-loket-gedachte

Concept	Leeuwarden	Zoetermeer	Enschede
Één-loket			
Pro-activiteit	Omtinkers als proactieve zorgmakelaars die vraag en aanbod matchen; burgers worden in de wijk opgezocht.	Op verzoek kan huisbezoek worden afgelegd, echter dan moet hulpvraag wel bekend zijn; kans op niet bereikte doelgroepen.	Filosofie is hoe komt het loket bij de burger in plaats van andersom; mogelijkheid voor afleggen huisbezoek, hulpvraag moet hiervoor wel bekend zijn;
Integratie	Zowel AWBZ- als Wmo-voorzieningen worden aangeboden; meerdere maatschappelijke ondersteuningsorganisaties aanwezig.	CIZ niet in de midoffice waardoor AWBZ-indicaties niet mogelijk zijn; verdeling front-, mid-, backoffice zorgt voor lange lijnen; midoffice met meerdere organisaties; één contactpersoon voor cliënt om hulpvraag integraal te bekijken.	Medewerkers van maatschappelijke ondersteuningsorganisaties in dienst van gemeente, veel kennis verzameld in frontoffice; zowel informatie, advies als indicatiestelling in de frontoffice; Wmo- en AWBZ-voorzieningen aangeboden in het loket.

	<u>Leeuwarden</u>	<u>Zoetermeer</u>	<u>Enschede</u>
Transactie	Cliënt kan rechtstreeks naar de aanbieder van zorg, wanneer gemeentelijke interventie niet nodig is; door betere grip op de hulpvraag wordt passende hulp eenvoudiger aan te bieden.	De uiteindelijke levering van diensten geschiedt in de backoffice, waardoor in sommige gevallen via drie schijven tot het hulpaanbod wordt gekomen.	Korte beslisboom, ook beslissingen in de frontoffice; mogelijkheid tot online-werken bij cliënten thuis versnelt het proces.
Locatie	Loket niet in gemeentehuis, maar wel in de buurt van andere publieke diensten.	Balie in publiekshal van gemeentehuis om duidelijk te laten zijn dat de burger voor maatschappelijke ondersteuning bij de gemeente moet zijn.	Pand in het midden van de stad om associatie met gemeente te voorkomen in het licht van regulering van de vraag.

Het meest in het oog springende verschil op het terrein van de kenmerken van het loket, is het feit dat de gemeente allemaal een andere onderbouwing hebben voor de *locatie* van hun loket. Met name het verschil tussen de gemeenten Zoetermeer en Enschede is opmerkelijk. Zoetermeer wenst juist wel de associatie tussen het loket en de gemeente, terwijl Enschede deze associatie wil voorkomen. In Enschede komt deze overweging voort uit de ervaring die is opgedaan met de loketten in de wijk. Hierbij werd gemerkt dat de locatie van het loket de vraag stuurde. Het gevolg hiervan was dat sommige burgers juist wel en sommige burgers juist niet met hun hulpvraag bij het loket kwamen, omdat men het loket niet wist te vinden of niet wist welke functies het loket vervulde of een drempel ervoer. Dit heeft de ommekeer in de filosofie met betrekking tot het loket teweeggebracht, namelijk dat deze toegankelijk moet zijn en niet direct met de gemeente moet worden geassocieerd. De gemeente Zoetermeer echter is van mening dat de gemeente door de Wmo de regie heeft gekregen over de Wmo en dat de Wmo daarmee ontegenzeggelijk verbonden is aan de gemeente. Dit geldt dus ook voor het loket dat daarmee logischerwijs in de publiekshal van de gemeente is gesitueerd.

Wat verder opvalt, is de grote mate van *pro-activiteit* van de gemeente Leeuwarden. In tegenstelling tot de andere gemeenten wordt de kans op het bereiken van de burger die niet uit zichzelf naar het loket komt, vergroot omdat de mensen in hun eigen leefomgeving worden opgezocht. Ook andere organisaties kunnen signalen van burgers met problemen doorgeven aan de 'omtinkers', waardoor actie ondernomen kan worden. Vooral kwetsbare doelgroepen worden soms niet bereikt door de diensten van de gemeente omdat zij door mentale of fysieke problemen het loket niet weten te vinden. Dit terwijl zij de hulp juist hard nodig hebben. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de andere gemeenten. Voornamelijk ook voor deze kwetsbare burgers is een overzichtelijk traject dat leidt van hulpvraag naar hulpaanbod van belang, omdat zij hierover zelf het overzicht niet meer hebben. In dit licht kan gesteld worden dat korte lijnen van belang zijn. De korte beslisboom van de gemeente Enschede draagt hieraan bij, evenals de coördinator die de gemeente Zoetermeer aanwijst per cliënt. In Zoetermeer is dit de manier om de drie schijven die de hulpvraag over moet voordat een hulpaanbod wordt geboden, te overbruggen.

Het feit dat het CIZ in de gemeente Zoetermeer niet mee doet in het loket levert zoals eerder al is genoemd versnippering op in het aanbod van diensten, waardoor transactie niet altijd meteen plaatsvindt, bijvoorbeeld bij AWBZ-aanvragen die binnenkomen bij de gemeente. In de vergelijkingstabel met betrekking tot de keten is te zien dat de oorzaak van het niet participeren, ligt in een zeker wantrouwen van de kant van het CIZ richting de gemeente. Hieruit kan geconcludeerd worden dat wanneer vertrouwen tussen de ketenpartners ontbreekt dit

kan leiden tot een versnippering van het aanbod, wat in het nadeel van de cliënt werkt. De cliënt is namelijk degene die zich uiteindelijk bij meerdere organisaties moet melden en meerdere keren zijn gegevens moet verstrekken. Ondanks de uitdrukkelijke wens van de Zoetermeerse burgers van één punt voor maatschappelijke ondersteuning kan dit slechts ten dele gerealiseerd worden door een onwillige ketenpartner. Bij de andere gemeenten is wel alle dienstverlening te vinden in het ene loket, waardoor de hulpvraag integraal kan worden bekeken en in veel gevallen meteen tot transactie kan worden overgegaan.

7.2 Ketenvorming en ketensamenwerking

<u>Concept</u>	<u>Leeuwarden</u>	<u>Zoetermeer</u>	<u>Enschede</u>
Ketenvorming en ketensamenwerking			
Uniformiteit	Aspect niet helder zichtbaar in de casus.	Aspect niet helder zichtbaar in de casus.	Overname van werknemers door gemeente vereiste standaardisatie van werkprocessen, waarbij de gemeente veel geïnvesteerd heeft.
Ketenprobleem	Publieke partners rondom het ketenprobleem (goede cliëntondersteuning) verzameld in zorgoverleg; onderzoek naar positie van private partijen.	Publieke partners overtuigd kan ketenprobleem, zelfs middelen gereserveerd om per 1-1-07 te starten.	Intensieve bijdrage MEE aan ontwikkeling van cliëntondersteuning, vrijwillige participatie door Welzijn Ouderen. Ketenpartners zien ketenprobleem in.
Vertrouwen	Overeenstemming met publieke partners op uitvoerings- en teamleidersniveau, men wil met de gemeente in zee.	CIZ wantrouwt gemeentelijke indicatiestelling, waardoor zij niet in backoffice participeren. MEE heeft wel vertrouwen in de ontwikkeling en samenwerking.	Open dialoog met organisaties over functionele verdeling van taken.
Macht	Machtspositie van de gemeente wordt gedeeld met partners die eveneens hun financiële steentje bijdragen aan het loket.	Voor de dienstverlening afhankelijk van ketenpartners, maar op formeel gebied houdt de gemeente de macht in handen.	Afhankelijkheid van ketenpartners is door het in dienst nemen van werknemers verminderd, op formeel en financieel gebied weinig afhankelijkheid en dus sterke machtspositie voor gemeente.
Kosten-baten	Courtagemodel voor private zorgaanbieders; gemeente investeert samen met de andere organisaties die belang hebben bij een goede cliëntondersteuningsfunctie.	Iedereen zijn eigen kosten; ketenpartners brengen eigen mensen mee in het loket. Baten nog niet helder omdat midoffice nog niet gestart is.	Gemeente neemt vrijwel alle kosten op zich in de hoop door toegesneden aanbod 'verspilling' van Wmo- en AWBZ-gelden te voorkomen en daarmee een besparing op deze posten te bewerkstelligen.
Afhankelijkheid	Gemeente, publieke en private organisaties hebben elkaar nodig voor het bieden van goede ondersteuning aan burgers en het verwerven van inkomsten. Met publieke partners is deze afhankelijkheid in een zorgoverleg belichaamd.	Gemeente afhankelijk van ketenpartners, op zoek naar vertegenwoordiger van GGZ-doelgroep.	Gemeente afhankelijk van de kennis van de medewerkers van ondersteuningsorganisaties die op hun beurt voor cliënten afhankelijk zijn van de juiste doorgeleiding door gemeente.

In bovenstaand schema wordt duidelijk dat het aspect *balans in het streven naar uniformiteit* nog niet in alle gemeenten zichtbaar is. De gemeente die haar loket al het meest ver heeft ontwikkeld, de gemeente Enschede, heeft hier al wel zicht op. Een oorzaak hiervoor kan liggen in het feit dat Enschede al sinds 2000 bezig is met het nadenken over loketten op het terrein van wonen, zorg en welzijn. Het is te zien dat samenwerking tussen ketenpartners in de vorm van een loket, vereist dat iedereen volgens dezelfde standaarden werkt. Doordat de gemeente Enschede de medewerkers van de verschillende organisaties heeft overgenomen heeft zij getracht de verschillen te neutraliseren door middel van scholing en coaching. Hiermee wordt diversiteit in de loketpijlers *werkprocessen* en *personeel* zoals deze in paragraaf 2.2.3. tot een minimum beperkt en wordt daarmee versnippering voorkomen. De webapplicatie ten behoeve van de vraagverheldering die de gemeente heeft ontwikkeld, draagt bij aan de standaardisatie in de pijler *ICT*. Het streven naar uniformiteit zal bij de andere gemeenten een aspect zijn dat waarschijnlijk in een later stadium van de loketvorming meer vorm krijgt. Met name in de bovengenoemde pijlers zal deze ontwikkeling de grootste invloed hebben, omdat de verschillende organisaties hier een gedeelte van hun eigen kenmerken moeten conformeren aan de standaarden van de gehele keten. Eerder is in de theorie al aangegeven dat hier problemen kunnen optreden tussen de ketenpartners (Van der Aa, Poorthuis, Grijpink in paragraaf 2.3.1.). De mate van autonomie die de organisatie wenselijk acht en de bereidheid tot het opgeven van eigen belangen spelen hierin een belangrijke rol. Wat dat betreft lijkt het een strategische zet van de gemeente Enschede om de medewerkers van de ketenpartners in gemeentelijke dienst te nemen, omdat men zich dan automatisch moet conformeren aan de gemeentelijke denken en werkwijze.

Het valt op dat het ketenprobleem een duidelijke samenbindende factor is in de ketensamenwerking in het loket. Eerder is de invoering van de Wmo al aangeduid als een 'window of opportunity' om vorm te geven aan de samenwerking met maatschappelijke ondersteuningsorganisaties. Meer specifiek vormt de wettelijke taak van gemeenten om vorm en inhoud te geven aan prestatieveld 3 het centrale ketenprobleem waartoe gemeenten en maatschappelijke ondersteuningsorganisaties zich gesteld zien. Dit is in alle gemeenten hetzelfde. De gemeenten hebben belang bij een goed functionerende cliëntondersteuningsfunctie om zo de zelfredzaamheid van hun burgers te vergroten en onnodige kosten voor zorg in de toekomst daarmee te voorkomen. Maatschappelijke ondersteuningsorganisaties zijn in hun voortbestaan afhankelijk van cliënten die ondersteuning nodig hebben en hebben er belang bij als cliënten in een vroeg stadium naar hen doorverwezen worden om zo snelle en passende hulp te bieden. Omdat beide dus belang hebben bij een goed functionerend loket zijn alle partijen doordrongen van het belang van samenwerking op dit gebied. Natuurlijk werd in veel gemeenten al samengewerkt in de hulp aan kwetsbare en hulpbehoevende burgers. Echter heeft de Wmo een impuls gegeven aan de ontwikkeling en verdere formalisering van deze samenwerking binnen een loketfunctie. Wanneer het aspect *vertrouwen* wordt bekeken, valt weer de casus van het CIZ in Zoetermeer op. Hier is sprake van een verstoorde relatie tussen deze organisatie en de gemeente, waardoor er niet samengewerkt wordt in het loket (zie ook paragraaf 7.2). Hieruit kan worden geconcludeerd dat vertrouwen een van de cruciale variabelen is in ketensamenwerking binnen een loketfunctie. Vanzelfsprekend vloeit het niet erkennen van het ketenprobleem voort uit het gebrek aan vertrouwen en heeft ook deze variabele een grote invloed op ketensamenwerking in het loket.

Opvallend is het model dat Leeuwarden momenteel ontwikkelt ten aanzien van de financiering van de loketfunctie. Hier is nagedacht over de kosten-batenverdeling, waarbij gebruik wordt gemaakt van de huidige tendens van marktwerking in de zorgsector waarin zorgaanbieders met elkaar de concurrentie aangaan en moeten dingen naar de gunst van de klant. De gemeente vraagt hen om bij te dragen in de kosten van een goede cliëntondersteuningsfunctie, wat hen op hun beurt weer klanten kan opleveren. Dit leidt tot duidelijkheid over wat de gemeente van de ketenpartners kan verwachten en wat zij op hun beurt van de gemeente kunnen verwachten.

In alle gemeenten wordt getracht door middel van een effectieve en efficiënte cliëntondersteuningsfunctie onnodig hulpaanbod te voorkomen en toegesneden hulpaanbod te kunnen bieden. Hierdoor kan een besparing op de uitgaven aan voorzieningen door de gemeenten gerealiseerd worden. Of dit uiteindelijk ook zo werkt, is

pas na een aantal jaren duidelijk. Wel is in alle gesprekken met projectleiders duidelijk geworden dat de financiën een gevoelig onderwerp zijn. Hierbij werkt de onduidelijkheid vanuit het Rijk over de gelden van MEE niet in het voordeel van de gemeenten. Het is echter positief te kunnen concluderen dat gemeenten geen financiële maatregelen nodig hadden om de publieke partners in de gemeenten te 'dwingen' tot samenwerking in de keten.

Het voordeel dat zich voordoet bij de ketensamenwerking in de cliëntondersteuningsketen is het feit dat de wederzijdse afhankelijkheid erg duidelijk aanwezig is. De gemeente heeft de wettelijke taak informatie, advies en cliëntondersteuning te bieden aan haar burgers. Maatschappelijke ondersteuningsorganisaties zijn voor hun voortbestaan afhankelijk van nieuwe cliënten. Door de Wmo is de taak voor een goede zorg voor haar burgers heel duidelijk bij de gemeente terecht gekomen die voor het uitvoeren van deze taak de maatschappelijke ondersteuningsorganisaties nodig heeft. Hier is dus een duidelijke wisselwerking zichtbaar. Een indicatiestellende organisatie heeft hierin een status aparte, zoals zichtbaar is in het geval van Zoetermeer. Echter deze opvatting is niet landelijk geaccepteerd, wat blijkt uit het feit dat in Leeuwarden en Enschede de indicatieorganen wel willen participeren.

In alle cases is de koppeling gemaakt tussen afhankelijkheid en macht. Duidelijk wordt dat de machtspositie van gemeenten in de keten vergroot kan worden door het verkleinen van de afhankelijkheid van de ketenpartners. Gevolg hiervan is dat de centrale rol van de gemeente in de keten hierdoor versterkt wordt. Dit is duidelijk zichtbaar in de gemeenten Enschede en Zoetermeer. Van Duivenboden e.a. geven aan dat in de keten niet één organisatie de macht heeft. Dit is in deze gemeenten ook niet het geval, echter door de nadruk te leggen op de wettelijke taken en bevoegdheden die voor de gemeente voortvloeien uit de Wmo en de invloed van ketenpartners 'in te perken', wordt de macht wel vergroot. Het wel in grote mate betrekken van de ketenpartners zoals in Leeuwarden ook in de financiering, leidt tot het een vergroting van de afhankelijkheid en daarmee vermindering van de machtspositie van de gemeente, omdat het (financieel) bijdragen aan de cliëntondersteuningsfunctie bijna automatisch ook medezeggenschap over invulling genereert. In paragraaf 2.3.2. wordt aangegeven dat het onderkennen van wederzijdse afhankelijkheden van belang is bij het kanaliseren van macht. Deze wisselwerking is in de cases duidelijk zichtbaar. Wel dient de kantekening gemaakt te worden dat deze afhankelijkheden in de loop van de tijd kunnen verschuiven. Hier moet oog voor zijn, zodat de onderlinge posities kunnen worden herzien. Wel zou in dit stadium gesteld kunnen worden dat het waarschijnlijk is dat een organisatie als MEE een sterkere invloed heeft binnen de keten dan kleinere organisaties als Stichting Welzijn Ouderen of andere soortgelijke organisaties. MEE is een professionele landelijk organisatie met afdelingen in het land, met ook op nationaal en regionaal niveau sterke lobbies. Dit kan haar rol in de keten versterken, omdat zij een vrij sterke stem heeft binnen de maatschappelijke ondersteuning als geheel. Dit kan er in het licht van het loket toe leiden dat de doelgroep waar MEE zich voor inzet (mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking) beter bereikt wordt dan andere doelgroepen (denk aan GGZ-patiënten in Zoetermeer). Dit is een aandachtspunt in de loketvorming door gemeenten.

7.3 Rol van de gemeente

<u>Concept</u>	<u>Leeuwarden</u>	<u>Zoetermeer</u>	<u>Enschede</u>
Ketenregie			
Ontwikkeling van dienstverlening naar wens cliënt	Zicht op wat cliënt nodig heeft door wijkgerichte aanpak met 'omtinkers'.	Cliënttevredenheids-onderzoek na de eerste 3 maanden.	Snelle dienstverlening door middel van korte beslisboom.
Verleiden ketenpartners	Veel contact met ketenpartners en onderzoek gedaan naar bereidheid van partijen. Geen financiële dwangmogelijkheden gebruikt.	Veel geïnvesteerd in contact met de ketenpartners, nog op zoek naar vertegenwoordiger GGZ-doelgroep	Ketenpartners zijn verleid tot het 'afstaan' van personeelsleden voor het loket.
Afstemming	Zorgoverleg zorgt voor afstemming op ketenniveau.	Door middel van medewerker van de gemeente wordt getracht afstemming te bereiken tussen de verschillende partijen.	Korte lijnen door voormalig medewerkers van cliëntondersteuningsorganisaties
Niveau van ketenregie	Sterke regie op beleids- en ketenniveau, minder op trajectniveau.	Alle niveau, beleidsniveau gedeeld met burgers.	Zowel beleids- als keten- en trajectniveau.

De rol van de gemeente is er een in ontwikkeling. Op dit moment speelt de gemeente een belangrijke rol in de ketenvorming van de cliëntondersteuningsketen in het loket. In de toekomst zal deze rol zich steeds meer verplaatsen naar de daadwerkelijk functionerende keten, waarbij ketenregie een belangrijke plek in neemt. In deze scriptie is al vaker gezegd dat het opzetten van de cliëntondersteuningsfunctie één van de wettelijke taken is van de gemeente, die verankerd is in prestatieveld drie van de Wmo. Te zien is dat alle gemeenten de wens van de cliënt een centrale plek geven bij het vormgeven van het loket. In het licht van de ontwikkelingen richting een meer vraaggestuurde overheid (zie ook voorgaande paragraaf) is dit goed te verklaren. De vraaggerichtheid vereist vanzelfsprekend dat de wens van de vrager (in dit geval de burger) centraal staat bij de inrichting van de dienstverlening. In de theorie van hoofdstuk twee is dit aan de orde geweest, toen Prins sprak over inzicht in het vraagpatroon en logica van de burger. Door de wijkgerichte aanpak van de gemeente Leeuwarden gaat de gemeente uit zichzelf op zoek naar dit vraagpatroon en probeert op deze manier ook de logica van de burger te achterhalen. Door deze aanpak kan men er ook achter komen wat de burger weerhoudt zelf naar het loket te gaan, om vervolgens op basis van deze inzichten de werkwijze en eventueel de vormgeving van het loket aan te passen. Hieruit blijkt opnieuw dat inzicht in de vraag een belangrijke vereiste is bij de invulling van de cliëntondersteuningsfunctie in het loket. Eerder is dit vereiste aangegeven in de conclusie van hoofdstuk 2.

In de vorige paragraaf is de afhankelijkheid van de gemeente van maatschappelijke ondersteuningsorganisatie uitvoerig ter sprake gekomen. Deze afhankelijkheid kan verklaren dat de alle gemeenten op een zeer 'verleidelijke' manier toenadering hebben gezocht tot hun ketenpartners. Dit past compleet in het beeld zoals geschetst is in paragraaf 2.4., waar de definitie van ketenregie zoals omschreven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd behandeld.

De verwachting is dat de rol van de gemeente als ketenregisseur in de loop van de komende jaren verder zal uitkristalliseren. Nu is echter al wel zichtbaar in welke mate de gemeenten van plan zijn zich te 'bemoeien' met de keten. Hierin is te zien dat de gemeenten die zichzelf een sterke rol toedichten in de vorming van de cliëntondersteuningsketen, zich ook op alle niveaus van de keten inmengen om deze rol vanzelfsprekend te kunnen handhaven. Alleen bij de gemeente Leeuwarden is er sprake van dat de gemeente minder actief is op het trajectniveau. Hier is dus een verband te zien tussen de perceptie van de rol door de gemeente en de invulling van de taak van de gemeente in de keten.

In dit hoofdstuk zijn de cases zoals die eerder zijn beschreven naast elkaar gelegd op basis van het analysemodel. In het volgende hoofdstuk zal naar aanleiding van deze casevergelijking een algemene conclusie gevormd worden, waarmee de centrale vraag van dit onderzoek beantwoordt zal worden.

8. Ketensamenwerking bij cliëntondersteuning in Wmo-loketten: conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In dit hoofdstuk zal op basis van de in het voorgaande beschreven theorie en empirie het conceptueel model nogmaals kritisch worden bekeken en zullen conclusies en aanbevelingen worden gegeven. In paragraaf 8.1 worden de belangrijkste conclusies uit de casevergelijking uit hoofdstuk 7 nogmaals onder elkaar gezet. Vervolgens zullen deze conclusies in paragraaf 8.2 vertaald worden naar het conceptueel model en zullen de relaties tussen de concepten bekeken worden in het licht van de uitkomsten van dit onderzoek. Tevens zullen de voorwaarden die op basis van de theorie aan ketensamenwerking gesteld zijn, nogmaals worden bekeken zodat de centrale vraag van dit onderzoek wordt beantwoord. Tot slot zullen in paragraaf 8.3 aanbevelingen gedaan worden, welke onderverdeeld zijn in aanbevelingen voor verder onderzoek en aanbevelingen ter overweging voor gemeenten.

8.1 Drie gemeenten naast elkaar, drie concepten door elkaar

In het vorige hoofdstuk zijn de drie gemeenten die onderzocht zijn in deze scriptie, naast elkaar gezet om op deze manier te kunnen signaleren en verklaren waar er verschillen en overeenkomsten zijn. Tot nu toe is de verdeling tussen de drie concepten uit het analysemodel vrij strikt gehanteerd en is de relatie tussen de concepten nog niet aan de orde geweest. In het conceptueel kader is te zien dat er wel degelijk relaties verondersteld zijn. In deze paragraaf zullen de belangrijkste conclusies van de casevergelijking worden gerecapituleerd en zal ingegaan worden op de vraag hoe zij onderling verband houden.

Allereerst blijkt uit de casevergelijking dat de rolopvatting van de gemeente (de manier waarop de gemeente haar taak ziet binnen de ketensamenwerking in het loket) mede de locatie van het loket bepaald. In de literatuur is het concept locatie niet aan de orde geweest, maar gaandeweg het onderzoek blijkt dit toch een relevante variabele te zijn. De mate waarin de gemeente al dan niet geassocieerd wil worden met de Wmo, heeft in zowel Enschede als Zoetermeer zijn weerslag gevonden in de locatie van het loket. Het is duidelijk dat de perceptie van de rol van de gemeente een directe invloed heeft op de één-loket-functie.

Daarnaast heeft de rol van de gemeente ook een directe invloed op de ketensamenwerking. Dit blijkt uit de sterke regierol die de gemeente vervult in alle drie de cases. Omdat de gemeente de wettelijke taak heeft gekregen de Wmo uit te voeren en daarbij ketenpartners te betrekken, gaat het initiatief tot ketenvorming uit van de gemeente. Het blijkt dat twee van de drie gemeenten op alle niveaus van de keten (beleids-, keten- en trajectniveau) de regie in handen willen hebben. Dit is in deze gemeenten wederom te verklaren vanuit het feit dat deze gemeenten zichzelf sterk zien als de regisseur en spil van de keten en door middel van deze regie hun machtspositie willen handhaven en versterken. Bij de gemeente Leeuwarden is dat deze ambitie minder groot is wat te zien is in het feit dat zij graag ook zoveel mogelijk ketenpartners bij de loketvorming en –uitvoering wil betrekken.

Dit brengt een volgend verband voor het voetlicht, namelijk dat tussen onderlinge afhankelijkheid van ketenpartners en de machtspositie van partijen in de keten. In de cases van de gemeenten Enschede en Zoetermeer is te zien dat de gemeente in het vormgeven van de cliëntondersteuningsketen, de ketenpartners nodig heeft. Echter financieel stellen de gemeenten zich niet afhankelijk van de ketenpartners. Hierdoor blijft hun centrale positie in de keten gewaarborgd en wordt invloed van ketenpartners verminderd. De gemeente Leeuwarden kiest voor een alternatief financieringsmodel waarbij privaat gefinancierde partijen gevraagd wordt bij te dragen aan de kosten voor een cliëntondersteuningsfunctie. Gesteld is dat verwacht kan worden dat

hierdoor deze partijen invloed in de keten opeisen. Gevolg hiervan is dat de gemeente haar uit de wet ontstane machtspositie moet delen met andere partijen in de keten. Deze constructie kan afbreuk doen aan de machtspositie van de gemeente, maar kan tevens groter draagvlak en vertrouwen creëren onder de ketenpartners, waardoor het gezamenlijk ketenprobleem nog breder gedragen wordt.

Dit vertrouwen bleek ook een belangrijk schakel tussen ketensamenwerking en de één-loketfunctie te zijn. Met het concept vertrouwen wordt de relatie tussen deze twee onderdelen van deze scriptie duidelijk. Wanneer namelijk vertrouwen onder ketenpartners ontbreekt, bestaat de kans dat ketenpartners niet willen participeren in de keten en de dienstverlening van het loket daardoor aan integraliteit moet inboeten. Deze integraliteit is juist een van de kenmerken van het ideale vraaggerichte loket.

Om deze inperking van de integraliteit te voorkomen, is de rol van de gemeente als regisseur een essentiële. Eerder in deze paragraaf werd al gewezen op de directe invloed die de gemeente heeft op zowel de ketensamenwerking als de inrichting van de één-loketfunctie. De gemeente vervult daarnaast de spilfunctie tussen alle partijen in de keten. Het is in dit geval van belang dat de gemeente alle partijen bij elkaar houdt en blijft investeren in het onderling vertrouwen. Tevens moet het belang van het gezamenlijke ketenprobleem benadrukt blijven, waardoor eigen belangen van ketenpartners hieraan secundair worden en zij de onderlinge afhankelijkheid scherp in beeld hebben. Met name deze afhankelijkheid in relatie tot de machtspositie van de gemeente is een punt van aandacht bij zowel ketensamenwerking als bij de regierol in de keten. De wijze waarop het loket ingericht wordt en de mate van betrokkenheid en invloed van ketenpartners daarbij, bepaalt de uiteindelijke mate van macht van de ketenregisseur, in dit geval de gemeente.

In deze paragraaf zijn de belangrijkste empirische bevindingen van dit onderzoek op een rijtje gezet, waaruit blijkt op welke manier de voorwaarden die in de theorie geschetst zijn, te realiseren zijn. Hiermee is antwoord gegeven aan deelvraag 8. In de volgende paragraaf zal de vertaling plaatsvinden van deze bevindingen naar een integrale beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek.

8.2 Eindconclusie

In deze scriptie is getracht een antwoord te vinden op de vraag:

Welke voorwaarden stelt het hanteren van een één-loket-functie in het kader van Wmo-prestatieveld 3 aan de ketensamenwerking bij cliëntondersteuning in het Wmo-loket en aan de soort rol van de gemeente hierin?

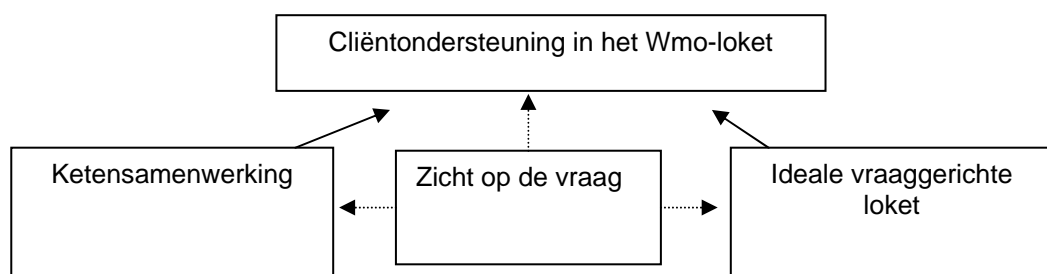
Vanuit de theorie waren in paragraaf 2.5 al de volgende voorwaarden aan ketensamenwerking en de rol van de gemeente gesteld in het licht van het hanteren van de één-loket-functie. Dit waren de volgende voorwaarden:

- zicht op de vraag die centraal staat in de keten;
- integratie van diensten van verschillende ketenpartners;
- afstemming binnen de keten tussen de ketenpartners, zowel in praktische zin (financieel, organisatorisch) als inhoudelijke zin (ketenprobleem, coördinatie);
- de gemeente verleidt haar ketenpartners tot samenwerking in het loket en organiseert afstemming.

Op basis van het empirisch onderzoek zoals dat ten behoeve van deze scriptie is uitgevoerd, kunnen deze voorwaarden verder uitgewerkt worden en kan daarmee een empirisch onderbouwde set voorwaarden worden gepresenteerd. Deze uitwerking is het vervolg van deze paragraaf weergegeven.

Zicht op de vraag

Om op maat diensten te kunnen aanbieden is het van belang dat het loket op de hoogte is van de hulpvraag die er op het loket af kan komen. Al eerder is aangegeven dat dit een complexe factor kan zijn, daar deze vraag erg diffuus kan zijn. In de gemeente Leeuwarden wordt er op een actieve manier gezocht naar de vraag van de burger, door het inzetten van de proactieve zorgmakelaars. Deze voorwaarde heeft met name invloed op de cliëntondersteuningsfunctie zelf en speelt een rol bij het vormen van de keten (welke partijen dragen bij aan het oplossen van de vraag en aan het opzetten van een gedegen cliëntondersteuningsfunctie) en de inrichting van het loket (welke diensten moeten aangeboden worden en op welke manier).

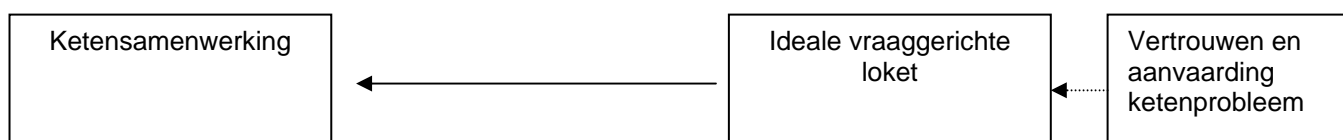


Figuur 9 Zicht op de vraag

Integratie van diensten van verschillende ketenpartners

In het loket heeft elke ketenpartners zijn eigen bijdrage aan het gezamenlijke ketenprobleem, wat in dit geval in alle gemeenten was het opzetten van een cliëntondersteuningsfunctie. Integraliteit werd gezien als een van de belangrijke voorwaarden voor een ideaal vraaggericht loket. Wanneer er geen sprake was van integraliteit werd dit door de gemeente als hinderlijk voor de cliënt ervaren, omdat deze nu op meerdere plekken moet zijn om zijn hulpvraag beantwoordt te zien. Hieraan ging echter het feit vooraf dat er tussen potentiële ketenpartners geen vertrouwen was en geen erkenning van het gezamenlijke ketenprobleem. Uit deze voorwaarde vloeit dus een secundaire voorwaarde voort namelijk *het bestaan van onderling vertrouwen en aanvaarding van het ketenprobleem*. Hieraan moet worden voldaan voordat integraliteit in de dienstverlening van het loket kan worden gerealiseerd.

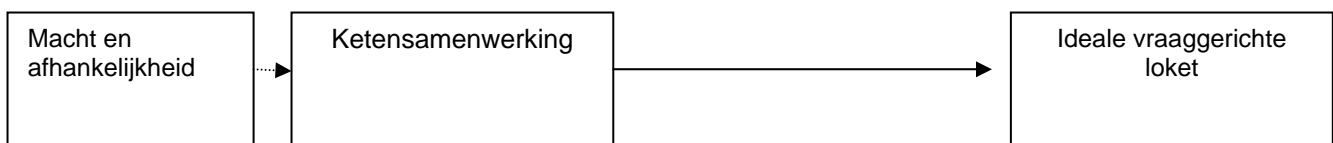
In deze voorwaarde wordt de invloed die het ideale vraaggerichte loket heeft op de ketensamenwerking duidelijk. In onderstaand figuur is deze relatie schematisch aangegeven en wordt duidelijk welke variabelen een belangrijke rol spelen.



Figuur 10 Invloed één-loket-gedachte op ketensamenwerking

Afstemming binnen de keten tussen de ketenpartners, praktisch en inhoudelijk

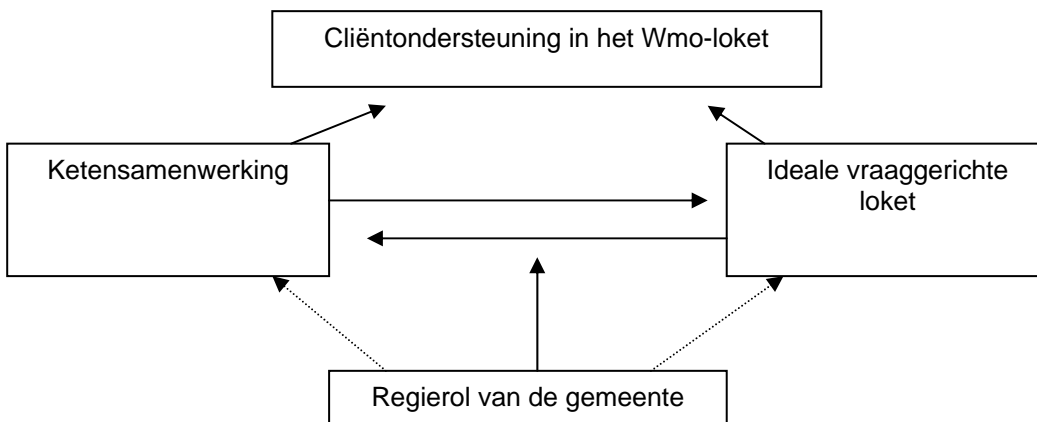
De derde voorwaarde houdt verband met de bovenstaande voorwaarde. Echter waar bovenstaande voorwaarde voornamelijk de inhoudelijke kant van de afstemming heeft benadrukt, kan deze voorwaarde toegespitst worden op de praktische kant van ketensamenwerking. Met name afhankelijkheid en macht spelen hierbij een belangrijke rol. Door het beperken van de afhankelijkheid van andere ketenpartners kan de machtspositie van de centrale ketenpartner (in dit geval de gemeente) worden vergroot en wordt daarmee de rol die deze ketenpartner speelt in de samenwerking groter. Dit kan leiden tot een inrichting van het loket waarop de ene ketenpartner een grotere stempel heeft gedrukt dan de andere. Van belang is hierbij wel dat in ogenschouw genomen dient te worden dat alle ketenpartners zich kunnen blijven herkennen in het centrale ketenprobleem en de manier waarop dit wordt opgelost. Als dat niet het geval is, vormt dit wederom een gevaar voor de integraliteit van de dienstverlening daar de kans bestaat dat ketenpartners in de loop van de tijd 'afhaken'. Een goede machtsbalans en duidelijkheid over onderlinge afhankelijkheid is dus van belang voor de dienstverlening van het loket. Hierin komt dus de invloed van ketensamenwerking op het ideale vraaggerichte loket tot uitdrukking.



Figuur 11 Invloed ketensamenwerking op vraaggerichte loket

De gemeente verleidt haar ketenpartners tot samenwerking in het loket en organiseert afstemming

Uit de case studies is gebleken dat elke gemeente zijn eigen kijk heeft op haar rol in de keten. Dit had met name betrekking op de al dan niet duidelijk aanwezige stempel van de gemeente in het loket. De filosofie ten aanzien van deze rol heeft in alle gemeenten de plek en invulling van het loket bepaald. Vanuit haar wettelijke taak vorm te geven aan prestatieveld 3 vloeit voort dat de gemeente in elk geval in het proces van ketenvorming in het loket, de regierol heeft. Alle gemeenten hebben in deze rol een 'verleidingstactiek' gekozen voor het betrekken van de ketenpartners in de keten. Dit lijkt de aangewezen tactiek, daar dwang de relaties in de keten alleen maar kan verstoren. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente naast de directe invloed op de inrichting van het loket en op de ketensamenwerking, ook haar invloed heeft op de wisselwerking tussen deze twee concepten, zoals verondersteld werd in het conceptueel model. Door de afstemming die zij organiseert tussen de ketenpartners in het loket, komt de relatie tussen het loket en de ketensamenwerking tot uitdrukking.



Figuur 12 Regierol van de gemeente

Met dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. In dit onderzoek is herhaaldelijk aan de orde geweest dat ketensamenwerking binnen de Wmo-loketten en de rol van de gemeente daarin een onderwerp is wat sterk zal ontwikkelen in de komende jaren. Tijdens dit onderzoek zijn verschillende zaken aan de orde gekomen die aandachtspunten kunnen vormen voor gemeenten die zich bezighouden met dit onderwerp (en dat zijn naar alle waarschijnlijkheid bijna alle Nederlandse gemeenten). Deze aandachtspunten kunnen bruikbaar zijn in het opzetten van een gedegen cliëntondersteuningsfunctie. Daarom zullen deze punten in de volgende paragraaf als aanbevelingen worden gepresenteerd. Daarnaast vormt het prille stadium waarin de Wmo-loketten verkeren, veel aanleiding voor verder onderzoek op dit gebied. Enkele gedachten voor verder onderzoek wil de onderzoeker van deze scriptie haar lezer dan ook niet onthouden. Deze gedachten zullen als aanbevelingen voor verder onderzoek worden gepresenteerd.

8.3 Aanbevelingen

Voor Nederlandse gemeenten die bezig zijn met het vormgeven van prestatieveld 3 van de Wmo, kunnen onderstaande aanbevelingen wellicht extra handvatten bieden in het ontwikkelen van beleid op dit punt. Het zijn kort geformuleerde punten waarvoor de onderbouwing terug te vinden is in deze scriptie.

- Investeer in het contact met de ketenpartners en met name in het vertrouwen en de gezamenlijke erkenning van het ketenprobleem, anders ontstaat versnippering.

Dit investeren is een doorgaande activiteit die niet ophoudt wanneer de keten gevormd is. Van belang is dat er open contact is tussen alle ketenpartners, waarbij de gemeente een centrale rol heeft in de afstemming tussen de partijen.

- Kies voor een duidelijke filosofie bij het inrichten van het loket, welke associatie wil je als gemeente oproepen door het loket en de locatie van het loket, vgl. Enschede en Zoetermeer.

Deze filosofie vormt de grondslag voor het verdere beleid en zorgt voor consistentie in het beleid rondom ketensamenwerking.

- Lange lijnen van hulpaanvraag naar hulpaanbod kunnen (met name extra kwetsbare) cliënten doen afhaken. In ogenschouw moet worden genomen dat kwetsbare burgers die hoogstwaarschijnlijk het meest aanspraak zullen maken op de cliëntondersteuningsfunctie, goede begeleiding nodig hebben in het traject wat hen naar het antwoord op hun hulpvraag brengt.

- Neem ook de immateriële opbrengsten van cliëntondersteuning in ogenschouw.

Wanneer gekeken wordt naar de kosten en baten van de cliëntondersteuningsfunctie is het van belang dat onder de baten ook immateriële opbrengsten mee worden genomen. Het gevaar bestaat dat alleen gedacht wordt in bezuinigingen op uitgaven voor Wmo- en AWBZ-voorzieningen en uit het oog verloren wordt dat een goede cliëntondersteuning ook leidt tot een leefbaarder samenleving waar mensen langer zelfstandiger in kunnen functioneren omdat zij een passend hulpaanbod ontvangen.

Na aanbevelingen voor gemeenten kunnen ook aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan worden. De grootste aanbeveling op dit punt is om het onderzoek wat in deze scriptie is uitgevoerd over ongeveer een jaar nogmaals uit te voeren. Op deze manier kan het conceptueel kader op zijn houdbaarheid getoetst worden en zal daarbij met name ten aanzien van de rol van de gemeente in de keten, meer informatie verworven kunnen worden. Daarnaast zijn de volgende onderwerpen interessant om aan een nader onderzoek te onderwerpen .

- Hoe is ketensamenwerking in te zetten bij het bereiken van burgers die niet uit zichzelf naar het loket komen? Moeten wellicht andere organisaties worden betrokken (denk aan organisaties die inzicht hebben in een wijk bijvoorbeeld buurtorganisaties) of moet een andere aanpak worden gekozen?
- Op welke manier kan een rechtvaardige kosten-baten-verdeling tussen de gemeente en maatschappelijke ondersteuningsorganisaties alsmede particuliere zorgaanbieders worden vormgegeven in het licht van de loketfunctie?
- Hoe ontwikkelt zich de machtsverhouding tussen ketenpartners, hebben grotere organisaties als bijvoorbeeld MEE meer te zeggen? Is er verschil in tevredenheid bij ketensamenwerking over de ketensamenwerking in gemeenten waar de gemeente een sterkere dan wel minder sterke regierol voert?

Hiermee kan deze scriptie worden afgesloten. De hoop is dat de cliëntondersteuning in de Wmo-loketten in de toekomst verder ontwikkeld wordt ten gunste van de cliënt en dat de ketensamenwerking die daarvoor van essentieel belang is steeds beter vorm krijgt.

Literatuurlijst

- Aa, A. van der en Konijn, T. (2001) *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*. Utrecht: Lemma
- Baarda, D.B. en de Goede, M.P.M. (2006) *Basisboek Methoden en Technieken*. Groningen: Wolters-Noordhoff
- Bekkers, V.J.M.M. (2007) *The governance of back-office integration: Organizing Cooperation between information domains*. Te verschijnen in: Public Management Review.
- Bekkers, V.J.M.M., Duivenboden, H.P.M. van, Simons, M.E., Thaens, M., Venrooy, A. van, (2005) *Adaptief vermogen en architectuurontwikkeling in ketens en netwerken*. Rotterdam: Center for Public Innovation.
- Braster, J.F.A. (2000) *De kern van casestudy's* Assen: Van Gorcum
- Daemen, H.H.F.M en Thomassen, J.J.A (1998) *Afstand tussen burgers en overheid*. In: Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (red.) *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom
- Denters, S.A.H., Haar, van der, M.J.I., Jong, de, H.M., Noppe, R.M, (1999) *Preadvies De regiefunctie in gemeenten*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur
- Duivenboden, H. van, Heemskerk, P., Luitjens, S. en Meijer, R. in: Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A. (2005) *ICT en openbaar bestuur, implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*. Utrecht: Lemma
- Hakvoort, J.L.M., (1995) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon
- Grijpink, J.H.A.M. (2002) *Informatiestrategie voor ketensamenwerking*. Den Haag: SDU Uitgevers
- Grijpink, J.H.A.M. e.a. (2007) *Geboeid door ketens, samen werken aan keteninformatisering*. Platform Keteninformatisering
- Kamerstukken II 2004-2005, 30 131 (2005) *Memorie van toelichting bij Wet maatschappelijke ondersteuning*
- Meije, D., Leur, J. van & Goumans, M. (2006). *Cliëntondersteuning: organisatie scenario's*. Utrecht: NIZW & Trimbos-instituut
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Ruimte voor regie, handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag
- Programmabureau Overheidloket 2000 (1997) *Van vraagpatroon naar loket* Den Haag.
- Poelmans, M.J. en Bekkers, V.J.J.M (1999) *Vraaggerichte sturing en virtuele loketten*. In: Bestuurskunde
- Poorthuis, A.M. et al. (2003) *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*. Utrecht: Lemma

- Prins, P.J. (2004) *Sturing en stimulatie van samenwerking in de sociale sector*. Den Haag: Elsevier Overheid
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006) *Inhoud stuurt de beweging: Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO* (advies 40). Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- SGBO, (2005) *Handreiking ketensamenwerking in de Wmo, maatschappelijke ondersteuning in samenhang*. Den Haag: SGBO
- Swanborn, P.G., (1996) *Case-study's wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom
- Venrooy, A. van, (2002) *Nieuwe vormen van interorganisationele publieke dienstverlening*, Delft: Eburon
- Wetzels, J. en Willemse, H. in: Meer, F.B. van der en Dijk, T. van, (2002) *De wereld achter het loket, over reorganisatie van lokale publieke dienstverlening*. Delft: Eburon
- Wit, B. de, Rademakers, M. en Brouwer, M. in: Duivenboden e.a. (2000) *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma

Websites

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2007), 443 gemeenten in 2007, Webmagazine 02-01-07 <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2007/2007-2087-wm-1.htm>. Geraadpleegd 12 juni 2007.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, www.beleidsplanwmo.nl. Geraadpleegd 20 maart 2007.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, www.invoeringwmo.nl. Geraadpleegd 13 april 2007.
- NIZW, www.wmoclientondersteuning.nl. Geraadpleegd 5 maart 2007.

Bijlage 1 Gebruikte bronnen bij case studies

Leeuwarden

- Gemeente Leeuwarden, *Notitie loketkeuze Wmo*, januari 2006.
- Gemeente Leeuwarden, *Contourenversie beleidsplan Wmo 2008-2011*, 14 juni 2007.
- Gemeente Leeuwarden (2005), *Interactieve koersbepaling voor de expeditie naar nieuwe arrangementen voor Maatschappelijke Ondersteuning*.
- Intentieverklaring loket Foar Elkoar
- Interview met dhr. Oebele Herder, projectleider Wmo, d.d. 22 mei 2007
- Website Gemeente Leeuwarden: www.leeuwarden.nl

Zoetermeer

- Gemeente Zoetermeer (2006) *Beleidskader Wmo Zorgzaam Zoetermeer*.
- Gemeente Zoetermeer (2007) *Enquête Wmo-loket*.
- Interview d.d. 11 juni 2007 P. Esseveld, projectleider Wmo gemeente Zoetermeer en P. Walda, coördinator Wmo-loket Zoetermeer
- Koelewijn, F. (2007) *De Wmo in Zoetermeer: net even anders*.
www.kluwer.nl/portal.jsp?&mode=detail&gc=WKNL_KL_PNP_KLUWER_OVH_OVERHEID_WMO_klantinterview&scenario=lc_home&doc.offset=0&listId=AS_LC_klantinterview_List_270306
- Website Gemeente Zoetermeer: www.zoetermeer.nl

Enschede

- Gemeente Enschede, *Projectplan Zorgloket*, 18 mei 2006
- Gemeente Enschede, *Schema nieuwe opzet Zorgloket*, 2005
- Gemeente Enschede, *Ontwikkeling vraaggestuurde keten in de sociale pijler*, 20 april 2007
- Gemeente Enschede, *Werkdocument 5 stavaza Wmo*, juni 2006
- Interview d.d. 13 juni 2007, dhr. W. Meester, projectleider Wmo
- Website Gemeente Enschede: www.enschede.nl