

Sturing van de Gebiedsgerichte aanpak

Een verkennend onderzoek naar de wijze
waarop gemeenten in Groningen en Drenthe de
sociale gebiedsteams sturen

F. Wester en R. Schurer
januari 2016



W m o

werkplaats Noord

Sturing van de Gebiedsgerichte aanpak

Een verkennend onderzoek naar de wijze waarop gemeenten in
Groningen en Drenthe de sociale gebiedsteams sturen

Eindrapport in het kader van de WMO-werkplaats Noord

**Ferry Wester
Ronald Schurer
januari 2016**

Colofon

Onderzoek en rapportage : Ferry Wester, projectleider WMO-werkplaats Noord,
Ronald Schurer Academie voor Sociale Studies,
Lectoraat Rehabilitatie
Hanzehogeschool Groningen

Lay out : Karola Nap

Opmaak : Canon

Druk : Grafische Industrie De Marne

Correspondentie : e.l.korevaar@pl.hanze.nl

Copyright©2016 Hanzehogeschool Groningen/Lectoraat Rehabilitatie

Met dank aan de beleidsmedewerkers van de acht gemeenten - Assen, Emmen, Groningen, Hoogeveen, Hoogezand, Midden Drenthe, Oldambt en Veendam - die wij uitgebreid hebben geïnterviewd

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Nieuwe werkwijzen, sociale gebiedsteams en sturing	4
1.2 Onderzoek	8
1.3 Opzet rapportage	10
2. Modellen van sturing	12
2.1 Sturingsmodellen	12
2.2 Governancetypen	14
2.3 Regie	18
2.4 De beleidscyclus	21
2.5 Sturing op uitkomsten	23
3. De sturing in de praktijk: onderzoeksuitkomsten	26
3.1 Groningen	27
3.1.1 Gebiedsgerichte aanpak	27
3.1.2 Sturing in verschillende beleidsfasen	28
3.1.3 De wijze van sturing	29
3.1.4 Typering van de sturing	31
3.1.5 Evaluatie	32
3.2 Hoogezand	33
3.2.1 Gebiedsgerichte aanpak	33
3.2.2 Sturing in verschillende beleidsfasen	33
3.2.3 De wijze van sturing	34
3.2.4 Typering van de sturing	36
3.2.5 Evaluatie	37
3.3 Oldambt	38
3.3.1 Gebiedsgerichte aanpak	38
3.3.2 Sturing in verschillende beleidsfasen	38
3.3.3 De wijze van sturing	39
3.3.4 Typering van de sturing	41
3.3.5 Evaluatie	41
3.4 Veendam	42
3.4.1 Gebiedsgerichte aanpak	42
3.4.2 Sturing in verschillende beleidsfasen	43
3.4.3 De wijze van sturing	44
3.4.4 Typering van de sturing	46
3.4.5 Evaluatie	47
3.5 Assen	48
3.5.1 Gebiedsgerichte aanpak	48
3.5.2 Sturing in verschillende beleidsfasen	48
3.5.3 De wijze van sturing	50

3.5.4	Typering van de sturing	52
3.5.5	Evaluatie	53
3.6	Emmen	54
3.6.1	Gebiedsgerichte aanpak	54
3.6.2	Sturing in verschillende beleidsfasen	55
3.6.3	De wijze van sturing	57
3.6.4	Typering van de sturing	59
3.6.5	Evaluatie	60
3.7	Hoogeveen	61
3.7.1	Gebiedsgerichte aanpak	61
3.7.2	Sturing in verschillende beleidsfasen	61
3.7.3	De wijze van sturing	62
3.7.4	Typering van de sturing	64
3.7.5	Evaluatie	65
3.8	Midden Drenthe	65
3.8.1	Gebiedsgerichte aanpak	65
3.8.2	Sturing in verschillende beleidsfasen	66
3.8.3	De wijze van sturing	68
3.8.4	Typering van de sturing	70
3.8.5	Evaluatie	71
4.	Sturing geanalyseerd	72
4.1	Gebiedsgerichte aanpak	72
4.2	De wijze van sturing	73
4.3	Typering van de sturing	77
4.4	Evaluatie	81
5.	Conclusies en aanbevelingen	88
5.1	Sturing van de gemeenten: samenvatting	88
5.2	Conclusies	92
5.3	Aanbevelingen	93
	Geraadpleegde literatuur en documenten	96

1. Inleiding

Vooraf

Dit onderzoek is een vervolg op het onderzoek dat we hebben uitgevoerd in de eerste fase van de Wmo-werkplaats (Wester, 2012; Wester en Van Biene, 2013). In dit vervolgonderzoek leggen we de focus op de sturing van sociale wijkteams of de gebiedsgerichte aanpak. Aanleiding daartoe is het feit dat gemeenten massaal aan de slag zijn gegaan met het opzetten van gebiedsgericht werken, onder diverse noemers als wijkteams, sociale teams en frontlijnteamen. Bovendien hebben de VNG en VWS een ondersteuningsprogramma voor gebiedsgericht werken opgezet, waar de Wmo-werkplaatsen bij zijn betrokken. Dit onderzoek kan daar wellicht een bijdrage aan leveren.

1.1 Nieuwe werkwijzen, sociale gebiedsteams en sturing

Sturen en ruimte laten

De ondersteuning van de burger verandert onder de Wmo ingrijpend. De zorg, zoals we die onder vorige wetgeving gewend zijn, kantelt naar participatie, eigen regie, eigen kracht en inzet van eigen sociaal netwerk. In de nieuwe benadering ligt de nadruk op de volgende aspecten (VNG, juli 2013, p.13):

- Versterken van eigen regie, zelfredzaamheid, participatie, het sociale netwerk en buurtkracht.
- Vertrekpunt is wat de mensen zelf kunnen en wat ze kunnen betekenen in de maatschappij, minder diagnostisering van hun problemen en niet meer het vanzelfsprekende recht op zorg.
- De nieuwe benadering is gericht op preventie en voorkomen van escalatie en hogere kosten. De daartoe benodigde ondersteuning in het sociale domein wordt tijdig geboden en is proactief.
- De ondersteuning staat dichtbij de burger en zijn omgeving.
- Zichtbaarheid en herkenbaarheid in de wijk zijn belangrijk
- Ondersteuning is zo min mogelijk gefragmenteerd, zodat integraal maatwerk mogelijk is (één huishouden, één plan, één hulpverlener).
- De toegang voor de burgers is helder, eenduidig en laagdrempelig.
- Informele zorg en collectieve voorzieningen worden optimaal ingezet.
- Dit vergt handelingsruimte en verantwoordelijkheid voor professionals met een minimum aan bureaucratie.

In deze opsomming zijn de bakens van Welzijn Nieuwe Stijl herkenbaar.

Het sociale wijkteam of gebiedsteam¹ komt tegemoet aan veel van deze aspecten en wordt nu door veel gemeenten gezien als een belangrijke schakel in de nieuwe aanpak onder de Wmo. Dat geldt ook voor het landelijke vlak, gezien de aandacht die er is vanuit VNG en VWS, de vele publicaties over de sociale wijkteams en de gebiedsgerichte benadering.

Sociale gebiedsteams gaan een strategische plek innemen in het sociale domein. Zij worden bepalend voor het behalen van de gewenste resultaten, zowel in kwaliteit als in kosten. De komende jaren zullen in het teken staan van leren in de praktijk en leren via wetenschappelijk onderzoek teneinde het model te verbeteren (VNG, juli 2013).

In de genoemde VNG nota wordt een toekomstbeeld beschreven voor de sociale gebiedsteams aan de hand van vijf criteria (VNG juli 2013, p. 12 e.v.):

- één huishouden, één plan, één hulpverlener, ofwel integraal werken. Dat roept de vraag op: wil een gemeente één team of kunnen er meerdere naast elkaar komen, eventueel als overgangssituatie (bijv. een team CJG), wat dan weer afstemmingsproblemen oproept. Ook belangrijk is hoe breed het team werkt: welke problematiek wordt het geacht zelf te ondersteunen en welke niet meer? Wat is dus doel- en taakstelling van het gebiedsteam?
- integraal en interdisciplinair werken vraagt om integrale sociaal werkers en samenwerking tussen vaak specialistisch ingestelde professionals.
- zo veel mogelijk regelruimte voor de gebiedsteams: de teams vormen de toegang tot de ondersteuning, vaak naast het Wmo-loket.
- de rol van de gemeente: hoe stuurt de gemeente het proces rond het gebiedsteam aan en hoe wordt het team gefaciliteerd.
- hoe wordt het team bekostigd, gericht op resultaat of gericht op het aanbod?

Geredeneerd vanuit het uitgangspunt van één huishouden, één hulpverlener, één plan, bestaat het sociaal gebiedsteam uit generalisten die in staat zijn om problemen op verschillende domeinen te overzien en deze aan te pakken. De inrichting van gebiedsteams vraagt daarmee om integrale sociaal werkers, professionals die handelingsruimte hebben. Dat betekent ook dat het gebiedsteam zo veel mogelijk regelruimte moet hebben om snel handelend te kunnen optreden. De rol van de gemeente is om gebiedsteams optimaal te faciliteren in het uitvoeren van hun taken en tegelijk scherp genoeg te sturen op de beoogde doelstellingen. Zij doet dit door middel van: contracteren of subsidiëren van aanbieders van gebiedsteams en andere voorzieningen, houden van toezicht, sturen conform hun sturingsfilosofie en faciliteren van informatisering.

Dit zijn zaken waar gemeenten in hun sturing rekening mee moeten houden. Aan de ene kant een duidelijke visie en koers neerzetten en daarop sturen, anderzijds bij de uitvoering veel ruimte voor de gebiedsteams creëren. Dit vergt ook veel samenwerking met de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de gebiedsteams.

¹ In dit rapport hanteren we de term sociaal gebiedsteam voor alle vormen van teams die er onder verschillende benamingen zijn (zoals sociale wijkteams, frontlijnteams, sociale arrangemententeams, buurtteams).

De RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) komt in één van haar laatste adviezen² (RMO, december 2014) tot onder andere de volgende aanbeveling: 'Bij maatschappelijke zorg- en welzijnsorganisaties kunnen gemeenten (...) sturen op ruimte geven, daarbij de inhoud en innovatie voorop stellend. Maatschappelijke doelstellingen dienen centraal te staan. Gemeenten geven de kaders voor financiering en monitoring aan de hand waarvan maatschappelijke organisaties hun ondersteuningsaanbod ontwikkelen. Gemeenten sturen maatschappelijke organisaties vanuit de inhoud, maar schrijven hen niet voor welke ondersteuning zij dan precies moeten geven en ook niet hoe. Professionals en maatschappelijke organisaties zullen zelf innovatieve werkwijzen moeten ontwikkelen om zorgvragers te kunnen ondersteunen bij hun hulpvraag. Een gemeente die stuurt op het inhoudelijke resultaat geeft die ontwikkeling van nieuwe ondersteuningsarrangementen een goede impuls'. Ook de RMO wil gemeenten de inhoudelijke beleidskaders laten stellen, dat wil zeggen vanuit beleidsuitgangspunten en beoogd maatschappelijk resultaat sturen, terwijl instellingen en professionals vorm geven aan de uitvoering en ruimte hebben om tot innovaties te komen. Een vergelijkbare benadering als de VNG, hoewel de laatste iets sterker op scherpe sturing lijkt te zitten.

Verandering in het aanbod

De focus op de gebiedsgerichte aanpak vormt onderdeel van een breder proces. De decentralisatie van de AWBZ komt in 2014 in al z'n omvang op de gemeenten af. Zij zijn hard bezig hierop in te spelen. De doelgroep die onder de scope van de Wmo valt, werd met ingang van 2015 veel breder. Dat betekent dat de gemeente met andere aanbieders te maken krijgt. Maar de verbreding gaat gepaard met een forse bezuiniging, wat betekent dat het aanbod zoals dat onder de AWBZ werd gefinancierd, niet één op één meekomt. Het aanbod van maatschappelijke ondersteuning (voorheen maatschappelijke zorg) dient dus te worden aangepast, en niet alleen financieel maar ook inhoudelijk. De Wmo brengt immers nieuwe werkwijzen met zich mee – zoals gepropageerd door de programma's De Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl - gericht op de vraag, versterken van eigen kracht, inschakelen van het eigen netwerk en pas inzetten van professionele ondersteuning als het niet lukt en dan nog dient die professionele ondersteuning erop te zijn gericht, de eigen kracht van de burger zo veel mogelijk de ruimte te geven en te stimuleren. Dat betekent een forse verandering in het aanbod van zorg en maatschappelijke ondersteuning. De gemeente staat voor de taak hier middels haar regie - en inkoop van zorgaanbod - een aandeel in te leveren. Dat kan alleen maar in samenwerking met de aanbieders van zorg en maatschappelijke ondersteuning. Daarbij is er ook nog de wens van de Wmo de burger zo veel mogelijk te betrekken en tot een integrale (beleids)aanpak te komen, wat vooral ook samenwerking inhoudt.

² De RMO is per één januari 2015 samen met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ) opgegaan in de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RV&S).

Daar komt nog bij dat ook aan de vraagkant veranderingen dienen op te treden. De Wmo gaat ervan uit dat de burger niet meer vanzelfsprekend recht op zorg heeft, hij moet meer doen in eigen regie en vanuit eigen kracht. Dat betekent een andere attitude bij de vragende burger, niet alleen bij de professionals die vanouds zorg boden vanuit een zorggerichte houding. In de praktijk is deze cultuurverandering nog (lang) niet gerealiseerd.

Kortom: de gemeente zal dit samen met aanbieders van zorg en maatschappelijke ondersteuning én samen met de burgers moeten aanpakken. Niet meer de burger als klant, maar als zelfstandige partner. Dat betekent ook aandacht hebben voor burgerinitiatieven. Dat vergt aandacht bij de sturing van het proces door de gemeente.

Sturing door de gemeente

Zoals we eerder constateerden, zijn gemeenten massaal aan de slag gegaan met de ontwikkeling van gebiedsgerichte teams. Hoe sturen zij dit proces aan? Een proces van ideeënvorming, koers zoeken en bepalen, beleidsvorming en -uitvoering, betrekken van en samenwerken met uitvoerende partijen, betrekken van burgers en uiteindelijk zorgen dat een en ander wordt uitgevoerd. Via dit onderzoek zullen we proberen dit in beeld te brengen. We zullen daarbij ook kijken welk model van sturing gemeenten toepassen en daarbij voortbouwen op het eerdere onderzoek naar sturing. Eerder onderzoek van de Wmo-werkplaatsen laat een aantal bevindingen zien (zie o.a. Wester en Van Biene, 2013) :

- sturing in de Wmo-praktijk is een mix van governance en New Public Management (NPM³). NPM is sinds de jaren negentig de dominante sturingspraktijk, op neoliberale leest geschoeid. De complexe sociale problematiek vraagt echter vaak om een governancebenadering en ook in de uitvoeringsfase is er vaak sprake van samenwerking en overleg tussen gemeente en organisaties.
- de praktijk laat ook een mix zien van verschillende governancetypen;
- governance lijkt in de Wmo-praktijk beter aan te slaan dan NPM. De door de Wmo gestimuleerde samenwerking komt in governance-situaties beter tot ontwikkeling dan in NPM-sturingsituaties, waar concurrentie meer voorop staat.
- het onderzoek naar sturing vanuit de Hogeschool Amsterdam (Stam, M. Jansen, D., De Jong, C. & Räkens, M., 2012) pleit voor bottom-up besturen en ziet NPM als bedreigend en negatief voor de sociale sector; outreachend en betrokken sociaal werk is niet gebaat bij een top-down benadering maar juist een bottom-up benadering (Stam et al., 2012).

Deze bevindingen leiden tot de veronderstelling dat de gemeentelijke sturing rond de gebiedsgerichte teams een sterk governancekarakter zal hebben. De ontwikkeling van deze teams vraagt om samenwerking mét de uitvoerende partijen en tússe die uitvoerende partijen. De Wmo beoogt burgers bij het beleid te betrekken. De Wmo beoogt een integrale aanpak, wat samenwerking inhoudt en de Wmo beoogt nieuwe

³ Zie hoofdstuk 2 voor de beschrijving van de verschillende manieren van sturing.

manieren van werken, zo dicht mogelijk bij de burger, wat verandering van het aanbod zal inhouden. Dat lijkt om een governance-aanpak te vragen waarin ruimte is voor bottom-up gerichte benaderingen en samenwerking met instellingen die zorg en ondersteuning aanbieden. De vraag is of gemeenten dat ook zo zien, of zij dat ook zo dóén en wat hun ervaringen daarbij dan zijn. De Wmo streeft ook naar een doelmatige en effectieve aanpak, resultaatgericht zoals het in één van de bakens van Welzijn Nieuwe Stijl heet. Leidt dit tot resultaatgerichte sturing van de gemeente?

1.2 Onderzoek

Zoals we eerder aangaven, is dit onderzoek min of meer een vervolg op eerder onderzoek dat we in 2011 uitvoerden. Daarbij hebben we gefocust op de sturing van de ontwikkeling van sociale gebiedsteams of de gebiedsgerichte aanpak.

Doel van het onderzoek

Het onderzoek wil zicht krijgen op de bestuurlijke praktijk rond sociale gebiedsteams ofwel de gebiedsgerichte aanpak en wil nagaan wat volgens gemeenten en instellingen beter zou kunnen om aan de hand van de bevindingen aanbevelingen te kunnen bieden voor een verbeterde aansturing.

Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek:

hoe geven gemeenten vorm aan de sturing bij de ontwikkeling en uitvoering van sociale gebiedsteams (de gebiedsgerichte aanpak) en wat komen zij daarbij tegen aan knelpunten? Wat zou eventueel verbeterd moeten worden en wat hebben gemeenten daarbij nodig?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende vragen:

1. Hoe geven gemeenten concreet vorm aan de sturing? Daarbij kan gedacht worden aan diverse vormen: beleidskaders en beleidsplannen, formele verordeningen, overleg, ambtelijke begeleiding, workshops, scholing, teams van ambtenaren en medewerkers van instellingen en/of burgers (deze opsomming is niet uitputtend bedoeld).
2. Hebben gemeenten duidelijke verwachtingen en doelen voor de gebiedsgerichte aanpak?
3. Hoe worden burgers en uitvoerende instellingen bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering betrokken? Hoe is dat per beleidsfase?
4. Sturen gemeenten bewust aan op vernieuwing van de uitvoeringspraktijk in de richting van de in de Wmo en Welzijn Nieuwe Stijl (WNS) gestelde doelen? Hoe werken gemeenten daarbij samen met de betrokken uitvoerende instellingen?

Passen gemeenten hun eigen manier van sturing aan (meer governance en minder top down) of doen zij het zoals zij het altijd deden?

5. Hoe kan de gemeentelijke sturing gekenschetst worden:
- governance of New Public Management of een combinatie?
 - hoe vullen gemeenten hun regierol in: van bovenaf of betreft zij de andere partijen?
 - stellen gemeenten vooraf ambities en doelen voor de gebiedsgerichte aanpak of ontwikkelen zij dit samen met uitvoerende partijen?
 - sturen gemeenten op input en throughput of output en outcome/resultaat? (een stap verder: gaan gemeenten op aanbod of op resultaat bekostigen?).
 - Hebben de gemeenten en andere partijen een voorkeur voor een bepaald type sturing?
6. Welke knelpunten doen zich voor?
Daarbij vallen verschillende typen knelpunten te onderscheiden:
- knelpunten in de sfeer van de korte invoeringsperiode van de Wmo 2015 en de bijbehorende onduidelijkheid rond de financiering;
 - knelpunten als gevolg van onduidelijkheid in de gemeentelijke sturing, bijvoorbeeld geen duidelijke doelstellingen, vage ambities;
 - knelpunten en onduidelijkheden bij het SWT/gebiedsgerichte aanpak (bijv. geen duidelijke doel- en taakstellingen, afbakening van wat het SWT nog wel en niet doet).
7. Hoe ervaren de gemeente en andere partijen de wijze van sturing? Is men tevreden?
Draagt de sturing bij aan de beoogde doeleinden, c.q. het beoogde resultaat?
Kunnen aspecten in de wijze van sturing verbeterd worden? Wat zou daarvoor nodig zijn?
Dit zowel bekeken vanuit het perspectief van de gemeente, de uitvoerende instellingen als de burgers.

Theoretisch kader: sturingsmodellen

In de vraagstelling wordt verwezen naar sturingsmodellen en regie. In hoofdstuk 2 worden de verschillende sturings- en governance modellen beschreven. Hier wordt ook ingegaan op de verschillende regierollen.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft plaats gevonden bij een beperkt aantal gemeenten: vier in de provincie Groningen, te weten: de gemeenten Groningen, Hoogezand, Oldambt en Veendam en vier in Drenthe, te weten de gemeenten Assen, Emmen, Hoogeveen en Midden Drenthe. We hebben de sturing door de gemeenten langs diverse wegen in kaart gebracht

- door middel van documentenstudie, raadplegen van gemeentelijke beleidsplannen
- uitgebreide interviews met beleidsambtenaren die betrokken zijn bij het beleid rond de gebiedsgerichte aanpak.
- In tweede instantie heeft een focusgroep, bestaande uit de geïnterviewde beleidsambtenaren, zich gebogen over vragen rond: gewenste vormen van sturing, knelpunten, mogelijke veranderingen in de sturing en wat daarvoor nodig is. Belangrijke aandachtspunten daarbij waren thema's als van onderop, betrekken van burgers, de ruimte voor de uitvoerende partijen, de samenwerking met betrokken partijen.

De beschrijving van de wijze van sturing is opgehangen aan een aantal sturingsmodellen die we aan de bestuurskunde hebben ontleend. Deze zijn in hoofdstuk 2 beschreven.

Karakter van het onderzoek

Het onderzoek is explorierend en beschrijvend van aard. Het is kwalitatief onderzoek: we proberen te achterhalen hoe de sturing in een aantal gemeenten in z'n werk gaat en welke opvattingen men heeft. De uitkomsten zijn indicatief, maar we krijgen niet een beeld over aantallen gemeenten die op een bepaalde wijze sturen. De onderzoeksgroep is daarvoor te beperkt en afkomstig uit een bepaald deel van het land (Groningen en Drenthe), dus niet representatief.

1.3 Opzet rapportage

Hoofdstuk 2 behandelt de theoretische sturings- en governancemodellen, daarnaast nog een paar andere aspecten rond sturing zoals de beleidscyclus en uitkomststuring. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksuitkomsten beschreven per gemeente: steeds aan de hand van dezelfde items: korte schets van de gebiedsaanpak, de sturing in de verschillende beleidsfasen, de wijze van sturen, typering van de sturing aan de hand van de stuurmodellen en tenslotte de mening van de gemeente over hun sturing: zijn ze daarover tevreden. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksuitkomsten voor alle gemeenten gezamenlijk samengevat, weer aan de hand van dezelfde items. Hoofdstuk 5 sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2. Modellen van sturing

In de bestuurskunde worden verschillende modellen of opvattingen van sturing en regie onderkend. Deze gebruiken we in dit onderzoek als onderligger om de gemeentelijke sturing te beschrijven. We gaan in dit hoofdstuk in op deze sturingsopvattingen, waarbij we ons baseren op de beschrijvingen in ons eerdere onderzoek (Wester, 2012; Wester en Van Biene, 2013).

2.1 Sturingsmodellen

In de literatuur worden drie belangrijke sturingsmodellen onderscheiden (zie o.a. Klijn, 2008; Nederland, Huygen & Boutelier, 2009; Rijnkels, Jansen, Robbe, Van Alkemade & Van Grinsven, 2010; Wester en Van Biene, 2013), te weten: government of klassieke overheidssturing, New Public Management en governance.

Bij *government* geeft de overheid haar sturende rol vooral vorm door middel van wet- en regelgeving. De overheid stelt de normen en regels en controleert. In geval van *New Public Management (NPM)* gaat een bedrijfsmatige overheid uit van sturingstechnieken uit het bedrijfsleven, de burger wordt klant. Concurrentie en klantgerichtheid worden belangrijk. De overheid subsidieert niet meer, maar sluit contracten met uitvoerende organisaties. Het marktdenken wordt uitgangspunt: effectiviteit, efficiency, prestatie-indicatoren en sturing op output worden ijkpunten. Het tegenwoordig veel bekritiseerde rendementsdenken komt uit deze koker. NPM is het resultaat van het neoliberale marktdenken, dat vanaf de tachtiger jaren populair werd, met de opkomst van het no-nonsense beleid van Reagan en Thatcher en ook onze eigen Ruud Lubbers.

In de loop van de negentiger jaren van de vorige eeuw en het begin van de 21^e eeuw komt een andere sturingsvorm steeds meer naar voren: *governance*. Dat heeft alles te maken met het feit dat veel beleidsvraagstukken complex zijn. Er zijn veel verschillende actoren bij betrokken, met een vaak uiteenlopende kijk op het probleem, verschillende belangen, maar ook verschillende deskundigheid. De aanpak van dit soort problemen vindt vaak plaats in netwerken van actoren, waarbij samenwerking tussen die actoren belangrijk is. We sluiten aan bij de volgende definitie van governance (Nederland et al, 2009): governance is de organisatie van een op samenwerking gericht model van sturing.

In figuur 1 worden de sturingsmodellen op een rij gezet, aan de hand van een aantal relevante kenmerken: uitgangspunt, rol van de gemeente, relatie met de uitvoerende organisaties, besluitvorming, beleidsinstrumenten, voorwaarden voor effectiviteit, kenmerken van de situatie waarin het model voorkomt.

De kenmerken van de sturingsmodellen zijn in het onderzoek gebruikt bij de beschrijving van het door de gemeente gehanteerde wijze van sturing.

Figuur 1 Sturingsopvattingen

	Government	NPM	Governance
uitgangspunt	de overheid is bepalend en stelt de regels	bedrijfsmatige overheid	relaties en wederzijdse afhankelijkheden
rol gemeente	dirigent, regelgever, controleur;	bepalende opdrachtgever, marktmeester;	regievoerder, onderhandelaar, facilitator;
relatie met uitvoerende organisaties	verticale hiërarchische relatie	verticale hiërarchische relatie	horizontale relaties met gelijkwaardige partners
besluitvorming	overheid besluit eenzijdig en voert ook uit, draagt dat soms op aan derden	scheiding besluitvorming en uitvoering; focus op marktdenken	besluitvorming als continu proces waarin partijen zich kunnen aanpassen aan zich wijzigende omstandigheden
instrumenten	wet- en regelgeving, financiële instrumenten	uitbesteden; contracten	middelen die partijen kunnen inzetten om besluitvorming te beïnvloeden; samenwerken; convenanten
voorwaarden voor effectiviteit	duidelijkheid in regelgeving	heldere opdracht en productspecificatie; monitoring van de uitvoering	bevorderen samenwerking; benutten van aanwezige kennis bij alle partijen; legitimeren besluitvorming en wegnemen strategische en informatieve onzekerheden door zo vroeg mogelijk betrekken alle partijen
in welke situatie	er is duidelijkheid over maatschappelijk probleem en de aanpak daarvan	duidelijkheid over maatschappelijk probleem en partijen zijn het eens over de ingebrachte kennis, normatieve maatstaven, oplossingsrichtingen en de aanpak	onduidelijkheid wat precies het probleem is; partijen zijn het niet eens over ingebrachte kennis, normatieve maatstaven en oplossingsrichtingen

Van government naar governance

Sinds het laatste kwart van de vorige eeuw - of misschien al wel iets langer - is er een proces aan de gang van klassieke overheidssturing (government) naar governance, met als tussenvorm

New Public Management. Government - met z'n strakke regelgeving - voldoet sinds de democratiseringsprocessen van de jaren 60 niet meer zo, ook al zijn er veel overheidstaken waarbij de klassieke wijze van sturen nog dominant is, zoals bij belastingheffing, rechtspraak, politie en ordehandhaving (Klijn, 2008). De toenemende complexiteit in de samenleving leidt tot meer sturing van het governancetype. NPM voldoet daarin niet meer, omdat het veronderstelt dat het probleem duidelijk is en dat diverse partijen daarover overeenstemming hebben. Dat is vaak niet het geval, waardoor een governance aanpak die overleg en samenwerking vraagt, meer voor de hand ligt. Overigens betekent dat niet dat NPM is afgeschreven, maar het komt steeds meer in mengvormen met governance voor.

2.2 Governancetypen

Het Verwey-Jonker Instituut ontwikkelde een aantal governancetypen aan de hand van een viertal elementen (Nederland et al., 2009, p.23 e.v.): 1. scenario van het gemeentelijk beleid, wie staat aan het roer, wie heeft vooral de verantwoordelijkheid; 2. de sturingsrol van de gemeente; 3. het netwerk waarin de beleidsvorming zich afspeelt en dat dus ook als kennisbron fungeert; en 4. de mate van burgerparticipatie.

De samenstellende elementen van governancemodellen

1. *Scenario van het gemeentelijk beleid*: het gaat hier om wie in de praktijk verantwoordelijk is voor het Wmo-beleid en de uitvoering daarvan; de visie van de gemeente op de verdeling van verantwoordelijkheid, zoals die blijkt uit de doelstelling van het Wmo-beleid. Er worden drie scenario's onderscheiden: Ten eerste, de gemeente aan het roer: een zich krachtig opstellende gemeente die de verantwoordelijkheid heeft en die zorgt voor de kwetsbare burgers. Ten tweede, de individuele burger is verantwoordelijk, deze kan zelf allerlei arrangementen kiezen. Ten derde, de verantwoordelijkheid ligt meer bij de *civil society*, ofwel de burger en zijn verbanden. De eigen kracht van de burgers en de onderlinge steun staat hier voorop, alsmede de samenwerking tussen burger en maatschappelijke organisaties. De gemeente beweegt zich tussen beschermen van kwetsbare burgers en bevorderen van vitaliteit en elkaar helpen.

2. *De sturingsrol van de gemeente*: de gemeente speelt verschillende rollen, van strak naar meer vrijheid latend:

- Dirigent en regelaar: een sterk sturende gemeente met ambtenaren die vertrouwen op eigen deskundigheid.
- Regisseur: de overheid stelt eigen doelen en oplossingsrichtingen vast en stuurt vervolgens het particulier initiatief aan op het leveren van diensten en het aandragen

- van oplossingen. De overheid kent de maatschappelijke behoeften en rekent uitvoerende organisaties af op resultaten.
- **Onderhandelaar:** de overheid streeft naar een win-win situatie. Zowel de overheid als maatschappelijke groeperingen (particulier initiatief, profit en non-profit) signaleren problemen en kansen. De overheid stelt prioriteiten als bewaker van het algemeen belang en daagt andere partijen uit om hetzelfde te doen voor hun deelbelangen. Het beleid komt tot stand in interactie tussen actoren. De overheid stelt wel doelen, maar die kunnen tijdens het proces verschuiven.
 - **Bemiddelaar:** het gaat de overheid er slechts om dat er een oplossing komt en niet om de inhoud daarvan. Maatschappelijke organisaties zijn zelf verantwoordelijk bij het oplossen van problemen. De overheid legt verbindingen als partijen daar zelf niet toe in staat zijn en heft blokkades op die belemmerend werken voor partijen om hun verantwoordelijkheid te nemen. In geval van vraagsturing neemt de overheid deze rol.
 - **Marktmeester:** de overheid bepaalt, maar legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij marktpartijen.
3. *Kennisbron/netwerktipe:* de herkomst van de kennis waar het beleid op voortbouwt. Bepalend daarvoor is de manier waarop in netwerken wordt samengewerkt:
- Bij netwerken voor beleidsvorming speelt de sturing zich af binnen de gemeentelijke structuur, vooral de ambtenarij.
 - Bij sturing in netwerken voor dienstverlening en beleidsvoering valt de ketenbenadering te herkennen. Belangrijke partijen zijn hier naast ambtenaren ook professionals van deelnemende partijen.
 - In governance-netwerken gaat het erom vanuit een gemeenschappelijke probleemvinding te komen tot het gezamenlijk oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Naast professionals van samenwerkende organisaties zijn burgers hier ook een belangrijke partij.
4. **Burgerparticipatie:** de mate waarin burgers zijn betrokken bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. In oplopende graad van betrokkenheid:
- **Geïnformeerd worden:** de burger wordt hooguit geïnformeerd over voorgenomen beleidsplannen.
 - **Adviseren:** de burger kan ook adviseren via geïnstitutionaliseerde adviesorganen zoals bijvoorbeeld een Wmo-raad.
 - **Geraadpleegd worden:** burgers zijn via inspraakorganen van verschillende organisaties betrokken.
 - **Coproductie/meebeslissen:** burgers brengen hun kennis in het proces van beleidsvoering in.
 - **Zelfbestuur:** burgers bepalen hier zelf wat nodig is en wat gedaan moet worden.

Op basis van deze 4 ingrediënten worden vijf governancetypen onderscheiden (Nederland et al., 2009). Het gaat om ideaaltypen. In de praktijk kunnen ze gemengd voorkomen. In figuur 2 zijn deze typen kort weergegeven.

Governancetypen in schema

Hieronder zijn de governancetypen in schema weergegeven. Samenwerking speelt in alle typen een grote rol. Integrale beleidssturing is te vergelijken met government, met dien verstande dat er bij de eerste samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen is. Expertsturing is vergelijkbaar met NPM, maar in het eerste geval is er meer samenwerking tussen gemeente en private partijen.

Figuur 2 Governancetypen

Governance typen	Scenario	Rol overheid	Kennisbron	burger participatie
integrale beleidssturing (government)	gemeente verantwoordelijk	dirigent/regelaar	ambtenaren	adviseren
Expertsturing (NPM)	gemeente aan het roer, maar legt de verantwoordelijkheid bij experts	regelaar/opdrachtgever	experts, 'marktpartijen'	informereren
Netwerk- en ketensturing	gemeente verantwoordelijk	regisseur	professionals	raadplegen
Frontlijn sturing	burger en professionals verantwoordelijk	onderhandelaar	burgers en professionals	coproductie/meebeslissen
Vraagsturing	indiv. burger verantwoordelijk	bemiddelaar	burgers	zelfbestuur

1. Integrale beleidssturing

De gemeente draagt de verantwoordelijkheid alleen en speelt een sturende, regelende rol, gericht op meer samenwerking in beleidsnetwerken tussen gemeentelijke diensten en afdelingen. In dit sturingstype speelt de samenwerking zich alleen af tussen ambtenaren van de verschillende gemeentelijke afdelingen. De kennis die gebruikt wordt ligt bij de ambtenaren en vooral bij het samenbrengen van de (verkokerde) kennis van de verschillende afdelingen. Burgers zijn via geïnstitutionaliseerde adviesorganen zoals de Wmo-raad betrokken en zij hebben een adviserende rol. Integrale beleidssturing staat dicht bij de traditionelere vormen van overheidssturing en we kunnen het ook beschouwen als een vorm van klassieke overheidssturing of government, waar dan wél aandacht is voor samenwerking, met name tussen ambtelijke afdelingen. Gezien vanuit het governance-perspectief ligt de *meerwaarde* in de toegenomen samenhang in de beleidsontwikkeling en de grotere transparantie voor de burgers.

2. Expertsturing

In dit sturingstype vindt samenwerking plaats tussen gemeente en maatschappelijke of private partijen rond een specifiek vraagstuk. Evenals bij integrale beleidssturing geldt hier het scenario: 'de gemeente is verantwoordelijk', met het verschil dat zij verantwoordelijkheid legt bij de experts van de uitvoerende partijen. De lokale overheid heeft hier de rol van regelaar en dirigent, vanuit het principe 'wie betaalt, bepaalt'. Dit type sturing vertoont grote gelijkens met NPM. De expertkennis is kennisbron voor het beleid. De burger is nauwelijks betrokken en wordt hooguit geïnformeerd. De *meerwaarde* van dit model, vanuit governanceperspectief gezien, ligt in het kunnen beschikken over specialistische expertkennis.

3. *Netwerksturing en ketensturing*

De gemeente heeft ook hier de verantwoordelijkheid. Als regisseur is de gemeente gericht op het verbinden van de partners in de uitvoering en stuurt zij het netwerk van dienstverlenende organisaties aan. Bij ketensturing ligt het accent op netwerken van dienstverlening en beleidsuitvoering, waarin professionals van maatschappelijke organisaties met elkaar samenwerken met als doel het realiseren van een keten van voorzieningen. De kennis van de professionals van de uitvoerende instellingen is de basis van het beleid. De burgers worden via de inspraakorganen van de verschillende organisaties bij de ketensturing betrokken, zij worden geraadpleegd.

De *meerwaarde* van dit governancetype ligt in de stroomlijning die op een bepaald terrein ontstaat, wat de effectiviteit van beleid ten goede komt. Bovendien zijn maatschappelijke organisaties en burgers iets meer betrokken bij het beleid. We plaatsen een kanttekening bij de door Nederland et al. (2009) gehanteerde term 'ketensturing': bij ketens gaat het om sequentiële betrokkenheid van uitvoerende organisaties, die opeenvolgende handelingen uitvoeren in de keten. In feite gaat het hier veelal om netwerken, waar nog geen sprake is van een keten van handelingen en diensten. Vandaar dat we liever kiezen voor de term 'netwerksturing'.

4. *Frontlijnsturing*

Bij frontlijnsturing komt het beleid in interactie tussen de verschillende actoren tot stand. Naast de regierol heeft de gemeente hier vooral ook de rol van onderhandelaar, want burgers en professionals brengen hun signalen van problemen en kansen in. De overheid stelt wel prioriteiten als de bewaker van het algemeen belang, andere partijen doen dat vanuit deelbelangen. In feite ligt het zwaartepunt bij frontlijnsturing bij de uitvoerders, die in overleg met elkaar en de gemeente problemen en vraagstukken aanpakken.

Overheid, burgers en professionals werken met elkaar samen in een netwerk rond het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Het beleid maakt gebruik van de kennis van zowel professionals als burgers. Burgers en hun sociale verbanden, de civil society, staan hier centraal. De inbreng van de burgers is hier *meebeslissen en meewerken*. De *meerwaarde* is het benutten van de kracht van betrokken partijen. Op basis van ons eerdere onderzoek, schreven we eerder, dat frontlijnsturing een

sturingstype is, dat heel goed bij het karakter van de Wmo past, maar dat het vooral toepasbaar is binnen bredere beleidskaders van het gemeentelijk beleid (Wester en Van Biene, 2013, p.79).

5. *Vraagsturing*

De gemeente heeft een bemiddelende rol tussen diverse partijen, zoals burgers en maatschappelijke organisaties. De overheid stimuleert de burger om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Het accent ligt hier op de behoeften, vragen en bijdragen van de burgers. Er ontstaan samenwerkingsverbanden tussen gemeentelijke afdelingen, burgers en een of meer maatschappelijke organisaties rond bepaalde onderwerpen. De burger als individu heeft de verantwoordelijkheid (het scenario 'stuurman van je eigen leven'). De ervaringskennis van de burgers is een belangrijke bron voor beleidvorming.

De *meerwaarde* van vraagsturing is dat het leven van burgers centraal staat en dat zij voorzieningen naar hun eigen maat kunnen aansturen. Het pgb kan als vraagsturing worden gekenschetst.

2.3 Regie

Gemeenten krijgen met de verschillende decentralisaties, in combinatie met hun huidige verantwoordelijkheden, een bredere en volledige verantwoordelijkheid voor het sociale domein. In de Wmo 2015 wordt de gemeente de regisseur van het sociaal domein genoemd (Memorie van Toelichting Wmo 2015).

Regie wordt in de bestuurskundige literatuur veelal gezien als een bijzondere vorm van sturing, die vaak gebruik maakt van horizontale sturingsinstrumenten. Span et al. hebben - op basis van een literatuurstudie en vergelijking van een twaalfstal definities - een definitie ontwikkeld die dicht bij ons governance begrip komt (Span, Luikx, Schols & Schalk, 2009):

- Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel vanuit een visie te bereiken. Hierbij hebben de gemeente en de andere actoren diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden die zijn gesteld aan de verschillende actoren. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd.

Eerder hebben wij governance gedefinieerd als de organisatie van een op samenwerking gericht model van sturing. Dat stemt overeen met de opvatting dat het bij regie om het sturen van de afstemming gaat. Daar komt ook samenwerking bij kijken.

In het governancemodel heeft de gemeente de rol van regisseur. De gemeente kan op verschillende manieren gestalte geven aan de regierol: met strakke of losse teugel. Span et al onderscheiden een aantal zeer bruikbare categorieën aan de hand waarvan de regierol nader kan worden beschreven. Dit regiemodel biedt daarmee een mogelijkheid om een genuanceerde beschrijving te geven van de manier waarop de gemeente haar regierol invult.

Het betreft de volgende categorieën:

1. *Visie*: de visie op de toekomstig gewenste situatie, het startpunt van waaruit doelen geformuleerd worden.
2. *Doel*: het eindresultaat waartoe de regie moet leiden.
3. *Rol andere actoren bij de uitvoering*: bij regie is sprake van meerdere actoren, zoals organisaties, partners en (groepen) burgers. Het gaat om het netwerk waar de regie zich afspeelt. De rollen van de verschillende partijen kunnen variëren van uitvoerder tot partner of initiatiefnemer.
4. *Afhankelijkheid*: er is wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen. Partijen met veel macht zijn minder afhankelijk.
5. *Afstemming*. Tussen de verschillende actoren is afstemming belangrijk: dit gaat over welke actor welke diensten inbrengt, zodat hij dienstbaar is aan het gezamenlijk te bereiken eindresultaat.
6. *Sturing*: gerichte beïnvloeding, stimuleren, bevorderen van bepaalde zaken. Regie is een vorm van sturing, vaak gebruikmakend van horizontale sturingsinstrumenten.
7. *Randvoorwaarden*: met het stellen van randvoorwaarden wordt de vrijheid van de verschillende actoren beperkt. Randvoorwaarden zijn de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om het beoogde doel te kunnen bereiken, c.q. de voorwaarden die het kader vormen waarbinnen een proces zich gaat afspelen.
8. *Verantwoordelijkheid*: de gemeente kan verantwoordelijk zijn, maar er kan ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn van de verschillende partijen. Zoals we al eerder schreven, hangt dat af van de sturingsopvatting en het governancetype dat door de gemeente aangehangen wordt.
9. *Monitoring*: in kaart brengen van en zicht houden op de verschillende relevante aspecten van het proces.

Regie met strakke of losse teugel: de gemeente kan bij bovengenoemde aspecten zelf alles bepalen, maar kan dat ook samen met de andere actoren doen, of dit aan hen overlaten. Dat levert verschillende regierollen op. Zie figuur 3. Span et al onderscheiden drie rollen, namelijk opdrachtgever, coproducent en facilitator. De rollen variëren van strak naar minder strak regisseren of sturen. Naar onze mening is de term 'opdrachtgever' zoals Span et al. die hanteren, enigszins te nauw: gelet op de inhoud van de categorieën gaat het niet alleen om opdracht geven, maar om de mate waarin de gemeente bepalend is op de betreffende aspecten. Wij kiezen daarom voor de term 'bepalende regisseu/dirigent'.

Figuur 3 Verschillende regierollen

Categorie	Gemeentelijke regierol		
	Bepalende regisseur/dirigent	Coproducent	Facilitator
visie	gemeentelijke visie	gezamenlijke visie	visie door actoren
doel	gemeentelijk vastgesteld doel	gezamenlijk vastgesteld doel	door actoren vastgesteld doel
rol andere partijen bij de uitvoering	uitvoerder	partner	initiatiefnemer
afhankelijkheid	formele afhankelijkheid	informele afhankelijkheid	door de actoren vastgestelde afhankelijkheden
afstemming	door de gemeente bepaald	gezamenlijke afstemming	afstemming door actoren
sturing	gemeentelijke sturing	gezamenlijke sturing	zelfsturing
randvoorwaarden	gemeentelijk vooraf gestelde randvoorwaarden	gezamenlijk vastgestelde randvoorwaarden	door de actoren vastgestelde randvoorwaarden
verantwoordelijkheid	gemeentelijke verantwoordelijkheid	gezamenlijk verantwoordelijkheid	actoren verantwoordelijkheid
monitoring	gemeentelijke monitoring	gezamenlijke monitoring	monitoring door actoren

Bron: Span et al. (2009, p.97)

De lijn in dit model loopt van strak sturen naar meer ruimte laten voor de andere actoren.

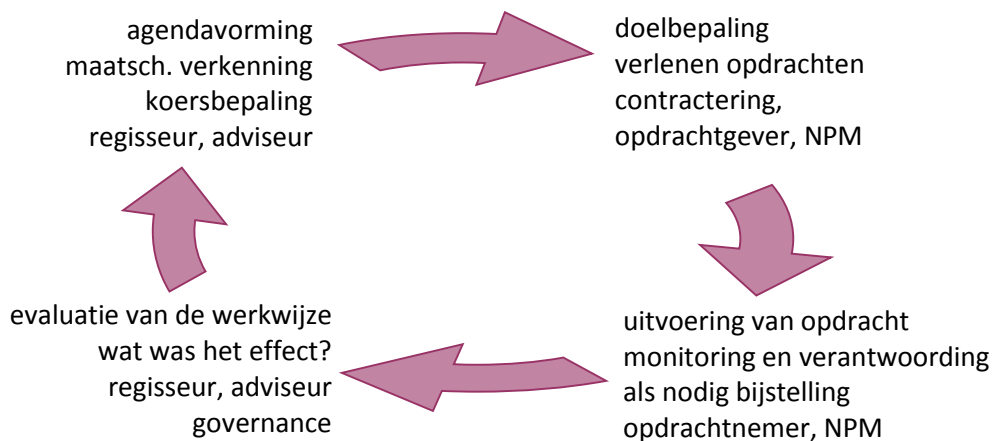
In de rol van 'bepalende regisseur' is de gemeente sterk bepalend. In de coproducerende rol bepaalt de gemeente het samen met de andere partijen, in de faciliterende rol stuurt de gemeente vooral op de achtergrond en laat veel ruimte voor de andere partijen. Overigens zal in hoofdstuk 3 blijken dat het in de praktijk altijd om een mix gaat: gemeenten zijn op het ene aspect bepalend en bieden op een ander aspect meer ruimte aan de uitvoerende partijen.

2.4 De beleidscyclus

De gemeente hoeft gedurende het beleidsproces niet steeds dezelfde rol te spelen. Rijnkels et al. (2010) beschrijven hoe de gemeente tijdens opeenvolgende beleidsfasen verschillende rollen kan spelen.

In figuur 4 is schematisch de beleidscyclus weergegeven. We baseren ons daarbij op de indeling van de beleidscyclus van Rijnkels et al.

Figuur 4 De beleidscyclus



1. Maatschappelijke verkenning⁴

In deze fase van verkenning en agendavorming is de gemeente de regisseur en zijn maatschappelijke organisaties en burgers adviseur maar ook belanghebbende, zij brengen hun kennis van de situatie in. Het gaat hier om een open dialoog gericht op verkenning van maatschappelijke vraagstukken. Op basis van deze verkenning bepaalt de gemeente haar visie, koers en beleid. Gemeenten, instellingen en burgers kunnen ook een gezamenlijke visie bepalen. De regierol van de gemeente heeft hier elementen van de rol van coproducent. Als de gemeente niet kiest voor een governancebenadering, maar een traditionele governmenthouding is zij veel meer de regelaar.

2. Kaderstelling en contractering

Beleidsdoelen worden bepaald en ze worden vertaald naar een offerte aanvraag of een bestek. Zorg- en welzijnsorganisaties brengen offertes uit, ofwel in concurrentie met elkaar, ofwel voor het onderdeel waarvoor de gemeente een

⁴ Deze toelichtende tekst bij het model is afkomstig uit 'Sturing in de Wmo-praktijk' (Wester en Van Biene, 2010, p.26 e.v.)

subsidieovereenkomst met hen wil aangaan. In deze fase is de gemeente *in de positie* van opdrachtgever. Zij kan de opdrachtgeverrol spelen volgens het NPM model, maar zij kan ook meer ruimte bieden en een minder hard opdrachtmodel hanteren, waarbij gezamenlijk bepaald wordt wat zal worden uitgevoerd. De gemeente kiest dan voor de coproductie.

3. Uitvoering en verantwoording

De maatschappelijke organisaties voeren de opdracht uit (het kan gaan om een specifieke opdracht, of het gehele jaarplantraject). De gemeente zorgt in haar rol van opdrachtgever voor monitoring of doet dat samen met de betrokken organisaties. De maatschappelijke organisaties leggen in hun rol van opdrachtnemer verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten en prestaties. Het gaat hier om de vraag of de opdrachtnemer heeft gedaan wat was afgesproken. De gemeente kan in deze fase ook kiezen voor een vorm van frontlijnsturing en meer ruimte laten voor de uitvoerende organisaties en burgerinitiatieven. De geboden ruimte moet dan wel binnen de gestelde kaders ingevuld worden. De gemeente is dan in de positie van opdrachtgever, maar kiest voor een rol van coproductie en onderhandelaar.

4. Evaluatie

In deze fase gaat het om het bepalen van het effect van het uitgevoerde beleid. De volgende vragen zijn leidraad in deze fase: wat is het maatschappelijk effect van de activiteiten? Wat is de opbrengst van de activiteit in verhouding tot de inzet van middelen (maatschappelijk rendement)? Wat is het effect van de activiteiten in relatie tot de eerder opgestelde visie en gestelde doelen?

De gemeente neemt nu weer de rol van de regisseur op zich. De maatschappelijke organisaties beoordelen samen met de gemeente het maatschappelijk effect van de activiteiten en zetten daartoe hun kennis in, in de rol van adviseur en partner. In deze fase wordt ook al vooruit gekeken en een koppeling gemaakt met de volgende beleidscyclus, dat wil zeggen de evaluatie vormt ook input voor de verkennende fase van de volgende beleidscyclus.

Kleine cyclus

Binnen de totale beleidscyclus kan een kleine cyclus worden onderscheiden (Rijnkels et al., 2010). Namelijk fase twee en drie, waar het accent meer op kenmerken van NPM ligt. De eerste en laatste fase van de grote cyclus hebben kenmerken van governance. In de praktijk blijken de eerste en vierde fase er volgens Rijnkels et al. bekaaid af te komen. Vaak doorlopen gemeente en instellingen alleen de kleine cyclus, wat ten koste gaat van de analyse van aan te pakken maatschappelijke problemen en de koersbepaling. In het programma Welzijn Nieuwe Stijl wordt een poging ondernomen de eerste en vierde fase meer voor het voetlicht te krijgen: de verkennings- en agendafase onder de noemer van maatschappelijk agenderen, de evaluatiefase onder de noemer van maatschappelijk effect en rendement.

2.5 Sturing op uitkomsten

De gemeente kan in de opdrachtoomschrijving haar wensen en eisen op verschillend niveau specificeren, namelijk op het niveau van input, throughput, output of outcome. Bij input gaat het bijvoorbeeld om het aantal in te zetten uren van medewerkers, eisen aan het personeel en om eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening. Bij throughput ligt de focus op het proces en de productie van de diensten: protocollen en richtlijnen. Bij output gaat het om de prestatie en klanttevredenheid en bij outcome tenslotte gaat het om de effect en het resultaat.

(VNG, Opdrachtgever- en ondernemerschap, 2012)

Bij sturing op outcome komen we terecht bij één nieuwe term die we in het voorgaande nog niet gemunt hebben: *sturing op uitkomsten*. Het economisch onderzoeksbureau Nyfer heeft in opdracht van het Ministerie van VWS het project 'Sturing op uitkomsten: kansen voor de Wmo – *value for money* als leidraad voor beleid' uitgevoerd (Handreiking Nyfer, 2013). Doel: in kaart brengen van de mogelijkheden van sturing op uitkomsten in de nieuwe Wmo (zie www.invoeringwmo.nl, zoeken op sturen op uitkomsten in de Wmo). Achterliggende gedachte is dat de overheveling van (delen van de) de AWBZ en de jeugdzorg het moment is om uitkomststuring in het lokaal beleid te verankeren, zoals op de genoemde website geschreven staat.

Tot nu toe wordt er in Nederland (en de Westerse wereld) voornamelijk gestuurd op productie: de overheid koopt producten (diensten, ureninzet etc.) in en betaalt voor de hoeveelheid geleverde zorg of ondersteuning. Dat heeft een aantal nadelen. Het kan gemakkelijk leiden tot te veel of te weinig zorg, omdat aanbieders hun dienstverlening afstemmen op de beloning die zij daarvoor ontvangen en niet zo zeer op het te behalen resultaat. Dit systeem stimuleert niet dat er minder zorg verleent zal worden. Als een aanbieder er naar toewerkt dat mensen minder afhankelijk van zijn zorgverlening worden, werkt hij aan vermindering van zijn omzet en inkomsten. Hij wordt als het ware gestraft voor zijn inzet. Contracteren op producten werkt ook in de hand dat het vooral beperkt blijft tot *bestaande* producten. Dat houdt innovatie tegen. Er is bovendien geen prikkel tot samenwerking en integratie van het aanbod. Aanbieders zijn verantwoordelijk voor hun eigen dienstverlening en niet voor het integrale dienstenpakket (Nyfer, 2013).

Eigenlijk is er ook maar weinig bekend over zelfredzaamheid en participatie van de burgers aan wie de gemeenten maatwerkvoorzieningen gaat leveren. Dit heeft te maken met het feit dat er onder de AWBZ weinig aandacht was voor de *gerealiseerde* zelfredzaamheid, wat weer voortkwam uit het feit dat de zorgverlening en ondersteuning werd ingekocht en afgerekend op de verleende hoeveelheid zorg ('productie') en niet op de resultaten ('uitkomsten') (Nyfer, 2013, p. 18). Als bij uitkomststuring de relevante uitkomsten en resultaten centraal komen te staan, zal er meer aandacht komen voor de manier hoe je dat bereikt. Die relevante uitkomsten

zitten onder de Wmo in de sfeer van zelfredzaamheid en participatie, de centrale doelen in de Wmo.

Sturen op uitkomsten kan dus belangrijke resultaten opleveren: het richt de aandacht op de belangrijke doelen van de maatschappelijke ondersteuning (en dus ook van de gebiedsgerichte aanpak): zelfredzaamheid en participatie.

Een paar belangrijke voorwaarden voor uitkomststuring:

- meting van effect en uitkomsten: bekend moet zijn hoe het is gesteld met de zelfredzaamheid en participatie van de inwoners, om ook uitkomsten/resultaten te kunnen vaststellen (effectmeting).
- de toegankelijkheid van de ondersteuning moet gewaarborgd zijn. Niet alleen de toegankelijkheid van de gebiedsteams, maar ook de toegankelijkheid van de meer specialistische hulp. Dat vereist afstemming, coördinatie en samenwerking, tussen nulde, eerste en de meer specialistische tweede lijn. Er moeten geen scheidslijnen tussen de informele en eerstelijns hulp enerzijds en de meer specialistische hulp anderzijds komen. Belangrijk vertrekpunt is daarbij is het veilig stellen van de toegankelijkheid.
- nieuwe manieren van financiering moeten prikkelen tot doelmatige ondersteuning naar meer zelfredzaamheid voor de cliënt. De bekostiging moet integratie en samenwerking tussen aanbieders stimuleren én moet aanbieders belonen als zij cliënten minder zorgafhankelijk maken. Nyfer pleit voor vormen van integrale bekostiging en resultaatfinanciering, een vorm van integrale bekostiging die rechtstreeks gekoppeld is aan behaalde resultaten. Het voert te ver om hier verder op in te gaan., We verwijzen daartoe naar de Handreiking Sturen op uitkomsten van Nyfer.

We hebben in ons onderzoek aan de gemeente een paar vragen voorgelegd of zij op uitkomsten sturen.

Verhouding met de sturingsmodellen

Sturen op uitkomsten is een andere manier van kijken dan de eerder besproken modellen governance, NPM en governance. Vanuit elk van deze drie modellen kan een gemeente op uitkomsten sturen.

3. Sturing in acht gemeenten: onderzoeks-uitkomsten

In dit hoofdstuk beschrijven we de sturing in de verschillende gemeenten. Achtereenvolgens komen de acht gemeenten die aan het onderzoek meededen aan de orde: Groningen, Hoogezand, Oldambt en Veendam in de provincie Groningen, Assen, Emmen, Hoogeveen en Midden Drenthe in de provincie Drenthe .

We behandelen steeds de volgende aspecten (bij verschillende aspecten hebben we de relatie met de op pag. 8 beschreven onderzoeksvragen aangegeven):

- De stand van zaken rond de sociale gebiedsteams
- De sturing in de verschillende beleidsfasen:
 - van initiatief tot uitvoering: de beleidsfase van verkenning, agendavorming en koersbepaling, hierna kortweg koersbepalende fase genoemd;
 - doelbepaling en opdrachtverlening: de fase van kaderstellen, doelbepaling en opdrachtverlening (onderzoeksvraag 2);
 - uitvoering, verantwoording en evaluatie. De fase van verantwoording en evaluatie is in de interviews niet aan de orde geweest, omdat het traject rond de sociale teams nog niet zo ver is.
- De wijze van sturing:
 - hoe geeft de gemeente concreet vorm aan de sturing: welke sturingsinstrumenten worden gebruikt (onderzoeksvraag 1)
 - positie en rol: scenario: verdeling van verantwoordelijkheid en hoe ziet de gemeente haar rol; maakt de gemeente gebruik van doorzettingsmacht?
 - stuurt de gemeente op uitkomst, resultaat of vooral op input product? Daarbij ook de vraag of de gemeente zich met de inhoud van de aanpak bemoeit.
 - stuurt de gemeente op vernieuwing (onderzoeksvraag 4)?
 - welk opdrachtgeversmodel hanteert de gemeente en welke vorm van bekostiging?
 - hoe heeft de gemeente de burgers betrokken bij het beleidsproces? (onderzoeksvraag 3)
- Typering van de sturing aan de hand van de sturingsmodellen die in hoofdstuk 2 zijn beschreven (onderzoeksvraag 5):
 - welk sturingsmodel is van toepassing: government, NPM of governance
 - in geval van governance: welk governancetype is van toepassing?
 - hoe ruimtbedend is de regie van de gemeente?
 - is er sprake van uitkomststuring?
 - voorkeur voor type sturing (onderzoeksvraag 8)
- Evaluatie: meningen over de sturing (onderzoeksvragen 6 en 7)
 - Zijn er knelpunten?
 - Is men tevreden over de sturing en hoe het gaat? Wat kan beter?

- Wat heeft de gemeente nodig voor verbetering?
- Welke vorm van sturing heeft voorkeur?

3.1 Groningen

3.1.1 Gebiedsgerichte aanpak

Beleid rond gebiedsgerichte aanpak

Groningen werkt met een groeimodel. In twee wijken - Beijum en Indische Buurt/De Hoogte - is als pilot met een sociaal team gestart. Deze sociale teams worden na verloop van tijd verbreed tot sociale wijkteams, waarbij ze meer geïntegreerd gaan werken met de wijktoegang en met andere partijen in de wijk zoals huisartsen en woningcorporaties. De wijktoegang houdt in, dat er naast de centrale toegang, voorheen het zorgloket, ook per wijk een toegang komt: de combinatie van STIP (Steun en Informatiepunt), CJG en sociaal wijkteam. In Beijum fungeert al een sociaal wijkteam, in andere wijken is dit in voorbereiding. Er komen in de gehele stad sociale wijkteams. De gebiedsgerichte aanpak moet in 2018 zijn ingevoerd. Als deze is gerealiseerd, zal de gemeente zich wellicht meer terugtrekken, de gebiedsgerichte aanpak wordt dan via een bestuurlijke aanbesteding gegund aan een aantal instellingen. Maar een andere route, met meer betrokkenheid van de gemeente, blijft ook tot de mogelijkheden behoren. De sociale wijkteams zijn inmiddels WIJ teams gaan heten.

Huidige situatie

Ten tijde van het interview {eind 2014}, waren twee sociale teams operationeel, waarvan één inmiddels tot sociaal wijkteam is uitgebouwd. Andere sociale teams waren in ontwikkeling. Er participeren 14 organisaties (zorg en welzijn) in het ontwikkelingsproces. Inmiddels (medio 2015) fungeren in bijna alle stadswijken sociale teams.

Continuïteitsarrangement

De Groningse gemeenten hebben gezamenlijk een aantal zaken vastgelegd: er zijn afspraken gemaakt over continuering van de zorg en ondersteuning op het terrein van Wmo/AWBZ en jeugd. De gebiedsgerichte aanpak beweegt zich in 2015 binnen die afspraken.

Kenschets sociale (wijk)team

De sociale wijkteams richten zich in principe op alle burgers en zitten tussen de nulde en tweede lijn in, met een redelijk sterke verbinding met de nulde lijn. De samenstelling van de teams is breed, met zowel generalistische als specialistische medewerkers, die een redelijk sterke handelingsbevoegdheid hebben. Jeugdzorg is geïntegreerd in de teams en er is een redelijke verbinding met de basiszorg (huisartsen, wijkverpleging). De sociale wijkteams vormen een toegang (naast het

centrale zorgloket) tot Wmo-ondersteuning en specialistische zorg. De cliënt/burger heeft een redelijk sterke mate van regie bij de ondersteuning.

3.1.2 Sturing in verschillende beleidsfasen

Verkenning en koersbepaling

In de eerste fase van verkenning en koersbepaling nam de gemeente, in het meerjarenbeleidsplan, het eerste initiatief om te komen tot sociale teams. Een aantal instellingen diende toen voorstellen in voor de ontwikkeling van teams. De gemeente ging met de instellingen in gesprek, collectief maar ook individueel, om tot een zo goed mogelijke opzet te komen. De gemeente maakte daarbij gebruik van de kennis van de instellingen, onder andere rond de vraag, wat wél en niet in een sociaal team aan de orde moet komen.

Doelbepaling

De gemeente formuleerde in de beginfase zelf haar richtinggevende ambities, op een tamelijk abstract niveau. Gedurende het ontwikkelingsproces zijn deze ambities nader geconcretiseerd, wat in overleg met de instellingen gebeurde. Het basisniveau van ondersteuning is door de gemeente bepaald, vervolgens is dit in gesprek met de instellingen bijgesteld en geconcretiseerd.

Bij de verbreding van de sociale teams naar sociale wijkteams is het de bedoeling dat burgers zich kunnen uitspreken over wat zij op wijkniveau nodig achten.

In zekere zin was er bij de ontwikkeling van de teams sprake van gezamenlijk doel bepalen, maar bij de doorontwikkeling van de teams naar sociale wijkteams heeft een verschuiving plaatsgevonden naar meer gemeentelijke invloed op de doelbepaling.

Opdrachtverlening en uitvoering

De gemeente heeft door middel van een convenant afspraken gemaakt met de instellingen over de inhoud, inzet en te behalen resultaten. De zorginstellingen - die voor 'Wmo-taken' in 2014 nog niet onder het financiële regime van de gemeente vielen - namen om niet via het convenant deel in de pilot ontwikkeling sociaal team. Met de voortzetting in 2015 zijn, net als met de welzijnsinstellingen, afspraken gemaakt over inzet en financiering. Binnen het kader van de convenantafspraken wordt met de instellingen gezocht naar een verschuiving van de werkzaamheden vanuit de moederorganisaties naar de sociale wijkteams.

Tijdens de uitvoeringsfase moet de werkwijze van de gebiedsteams verder ontwikkeld worden.

De rollen van de diverse partijen

- gemeente: regisseur, visie inbrengen, gesprekspartner. In de fase van opdrachtverlening en uitvoering kwam daar de rol van opdrachtgever en facilitator bij.

- instellingen: adviseur, meedenken, visie inbrengen. In de latere fase kwam daar de rol van opdrachtnemer en uitvoerder bij.
- burgers: geen rol in dit proces, behalve als afnemer, cliënt.

Volgens de geïnterviewden is er qua rollen weinig verschil tussen de verkennende fase en de opdracht- en uitvoeringsfase, hoewel de gemeente tijdens de uitvoering iets meer op afstand is. Volgens de geïnterviewde beleidsambtenaren zijn de instellingen engszins afwachtend rond de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak, ze kijken naar wat de gemeente gaat doen.

In de uitvoerende fase zijn dezelfde instellingen betrokken als in de verkennende fase.

Invloed op inhoudelijke aspecten

Gevraagd is wie op een aantal inhoudelijke aspecten meer of minder invloed heeft, de gemeente of de instellingen. Het gaat om de aspecten: doelstellingen van het team, de omvang, de samenstelling, de doelgroep, het taakgebied, de werkwijze en de inrichting van het team (al dan niet teamleider, subteams e.d.). Op een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 staat voor dat de gemeente alles bepaalt, en 5 dat de organisaties het bepalen, scoorden bijna alle aspecten een 2 (de gemeente bepaalt, maar de organisaties hebben ook (enige) invloed). Alleen de doelgroep wordt door gemeenten en instellingen samen bepaald (score 3).

3.1.3 De wijze van sturing

Sturingsinstrumenten

De gemeente geeft richting aan het proces via diverse beleidsnota's, zoals een richtinggevend beleidskader en een beleidsplan voor de oprichting van sociale teams. De Wmo-verordening is medebepalend voor het handelen van het sociaal team. Er wordt gewerkt aan een scholingsprogramma voor beleidsmedewerkers en voor de professionals van de teams. De gemeente faciliteert en financiert dit, maar beraadt zich ook over eigen financiering door de instellingen.

De organisatie van het proces en de samenwerking:

er is een gemeentelijke programmamanager, een projectleider sociale teams, een projectleider sociale wijkteams en een ontwikkelaar sociale teams. Alle teams hebben een aparte teamleider.

De voortgang van het programma wordt bewaakt in een bestuurlijk overleg van de gemeentelijke programmamanager en de bestuurders van de betrokken instellingen met daarnaast, dichterbij de praktijk, een overleg van de gemeentelijke projectleider sociale teams en de teamleiders van de diverse teams.

De positie en rol van de gemeente

Aan de geïnterviewde beleidsmedewerkers is de vraag voorgelegd hoe zij de gemeentelijke rol zagen, volgens de omschrijving in de sturingsmodellen (zie figuur 1 en 2 in hoofdstuk 2). Dit levert het volgende beeld:

- Verdeling verantwoordelijkheid/scenario: de gemeente staat aan het roer, maar deelt de verantwoordelijkheid met uitvoerende organisaties. Als ideaalbeeld zien de geïnterviewden dat professionals en burgers verantwoordelijk zijn, waarbij de gemeente onderhandelt over de uitkomsten.
- qua rol ziet de gemeente zich vooral als regisseur, maar soms ook als dirigent en regelaar.
De gemeente heeft tot nu toe geen gebruik gemaakt van doorzettingsmacht, maar de geïnterviewden sluiten niet uit dat dit in 2016 wél zal gebeuren om de aanbieders meer in de gewenste richting te krijgen.

Sturen op uitkomst en bekostiging

De gemeente heeft tot nu toe op input en product gestuurd en gefinancierd, alsmede op eisen aan het personeel en kwaliteit. Dus vooral op input, niet zozeer op de uitkomst (outcome). De gemeente wil in het komend jaar meer sturen en financieren op output en prestaties, en op de langere termijn wil zij toe naar een situatie waarbij meer op de uitkomst en het resultaat wordt gestuurd en bekostigd.

Zoals we al eerder beschreven bemoeit de gemeente zich ook met een aantal meer inhoudelijke zaken zoals inrichting, samenstelling, omvang, taakgebied en werkwijze van het team. Maar bij de aanpak en werkwijze van het team hebben de professionals de lead.

Opdrachtgeversmodel

Met de welzijnsinstellingen bestaat een subsidierelatie en dat blijft (voorlopig) zo; met de zorginstellingen die onder de AWBZ al zorg verleenden is een convenant gesloten waarbij de dienstverlening in 2015 gecontinueerd wordt. Voor 2016 zullen afspraken gemaakt worden, maar het is de vraag of de continuïteit dan nog gewaarborgd kan blijven.

Het door de gemeente toegepaste opdrachtgeversmodel lijkt een combinatie van subsidiëring en bestuurlijke aanbesteding.

Sturen op vernieuwing

De gemeente stuurt bewust aan op vernieuwing van de uitvoeringspraktijk, met name via de sociale wijkteams en versterking van de nulde lijn.

Op de vraag of de gemeente haar manier van sturen aanpast, door zich bijvoorbeeld meer te richten op samenwerken en betrekken van burgers en uitvoerders, geven de geïnterviewden aan dat dit niet gebeurt. Wél zou de figuur van de wijkwethouder, wat sinds kort is ingevoerd, een stap in die richting kunnen zijn.

Betrekken burgers

Bij nieuwe plannen vraagt de gemeente aan de Wmo-adviesraad en andere adviesorganen om advies. Dat gebeurt vooral in de ontwikkelingsfase van het beleid. Als er een nieuw sociaal wijkteam wordt opgezet, wordt een bijeenkomst met burgers

in de wijk gehouden om meningen en behoeften te peilen. Dat is bij de start van de uitvoeringsfase. Hier komen volgens de geïnterviewden redelijk veel burgers op af. De gemeente wil echter méér: de adviesraden opereren soms in een vacuüm, de gemeente wil de burgers daar meer bij betrekken, én de burgers ook meer gedurende een proces betrokken houden, niet alleen bij het begin. De gemeente is met Movisie bezig de burgerparticipatie opnieuw in te richten.

3.1.4 Typering van de sturing

In onderstaand overzicht wordt een aantal sturingsaspecten samengevat.

Figuur 5 De sturing door de gemeente Groningen van het sociaal team, samengevat

Scenario/ verantwoordelijkheid	Rol gemeente	Kennisbron/ netwerk	Mate van burgerparticipatie
gemeente aan het roer, maar deelt de verantwoordelijkheid ook met andere partijen	regisseur, soms dirigent/regelaar; geen harde opdrachtgeversrelatie; ook gesprekspartner	er is veel overleg; professionals en beleidsmedewerkers gemeente zijn het belangrijkste netwerk	voornamelijk raadplegen adviesraden burgers. Gemeente wil de burgers sterker betrekken.

Government, NPM of governance?

De geïnterviewde beleidsmedewerkers zijn het erover eens, dat in alle beleidsfasen sprake is van governance, ook in de fase van opdrachtverlening en uitvoering. Ook dan is er niet sprake van een strakke opdrachtgeverrol. Er zijn afspraken vastgelegd met de uitvoerende instellingen in het convenant. Er blijft veel overleg met de uitvoerende instellingen. Wél is het zo, dat als de tijd dringt, je als gemeente soms neigt naar klassieke overheidssturing. Dan neemt de gemeente soms de rol van sturende dirigent. Ook het overzicht in figuur 5 duidt op governance.

Governancetype

Gelet op de diverse regie-aspecten van de regierol, zoals visie, doel, randvoorwaarden, afhankelijkheid (zie figuur 3 in par. 2.3), beweegt de gemeente zich volgens de geïnterviewden heen en weer tussen de 'bepalende regisseur' en de rol van 'coproducent': soms bepaalt de gemeente, soms worden zaken gezamenlijk bepaald. Overigens heeft de gemeente tot nog toe geen gebruik gemaakt van haar doorzettingsmacht.

Gezien de kenmerken van de sturing - de gemeente aan het roer, maar ook verantwoordelijkheid voor de andere partijen, de regierol met enige ruimte voor de andere partijen, en het sterk betrokken zijn van de andere partijen bij de voorbereiding en uitvoering - dringt het governancetype 'keten- en netwerksturing' zich op. Met soms enige trekjes van integrale beleidssturing als de gemeente naar de dirigentrol neigt.

Uitkomststuring

Op dit moment stuurt de gemeente vooral op input. Zij wil toe naar sturing op prestatie en output, en op termijn naar sturing op uitkomsten en resultaat.

Voorkeur

Sturing op uitkomsten, met een governancekarakter heeft de voorkeur.

3.1.5 Evaluatie

In deze paragraaf gaat het over de vraag hoe de geïnterviewde beleidsambtenaren de gang van zaken bij de sturing waarderen. Gaat het goed, kan het beter, zijn er knelpunten? We beginnen bij het laatste.

Knelpunten en belemmeringen

De volgende knelpunten werden genoemd:

- Het verschil in fasering tussen de transitie AWBZ - Wmo 2015 en de transitie jeugd leidt tot uiteenlopende tijdspaden, bovendien zit er spanning tussen lokale afspraken tegenover regionale/provinciale afspraken. 'Jeugd' en 'Wmo' worden nu nog naast elkaar georganiseerd, maar de gemeente wil toe naar een integrale benadering.
- De bestuurlijke doeleinden en de praktijk zitten soms niet op één lijn. Omdat er bij de ontwikkeling vanuit de praktijk wordt gewerkt, heeft dat consequenties voor de lead van de bestuurlijke doelen en de sturing.
- Soms stellen instellingen zich volgens de geïnterviewden strategisch op en niet open. Dat maakt het proces soms lastig.

Tevredenheid met de wijze van sturing

'We hadden eerder met een nieuw registratiesysteem moeten beginnen, dan hadden we eerder op resultaat kunnen sturen'. De gemeente wil uiteindelijk op uitkomst en resultaat sturen.

Wat is nodig om het sturingsproces te verbeteren: de gemeente moet nog een definitieve keuze maken welke rol zij wil spelen. 'We zijn benieuwd hoe andere gemeenten dat doen'.

3.2 Hoogezand

3.2.1 Gebiedsgerichte aanpak

De gemeente Hoogezand is al geruime tijd bezig met sociale teams. De pilotfase is min of meer voorbij, het gaat nu om verder ontwikkelen.

Kenschets sociaal gebiedsteam

De sociale teams richten zich op alle burgers en zitten qua positionering tussen nulde en tweede lijn in. De samenstelling is breed, met (nu nog) tamelijk specialistische medewerkers (maar dat moet volgens bedoeling meer generalistisch worden), professionals met redelijk sterke handelingsbevoegdheid, er is een zekere integratie met jeugdzorg alsmede verbinding met basiszorg, het sociale team vormt de toegang naar de Wmo- en specialistischer ondersteuning. Er wordt gestreefd naar regie van de cliënt.

3.2.2 Sturing in verschillende beleidsfasen

Verkenning en koersbepaling

De gemeente nam in de eerste fase het initiatief om partners te zoeken bij de gebiedsgerichte aanpak en trok vanaf het begin samen met hen op. De gemeente koos voor een brede benadering, met maatschappelijk werk en welzijn, opbouwwerk, de ggz, ghz, thuiszorg en MEE. 'Momenteel zitten we in de uitvoerende fase van de eerste ronde. Er zijn contracten afgesloten'.

Doelbepaling

De gemeente heeft haar doelen - zoals uiteindelijk omschreven in de nota 'Veranderproces sociaal domein'- tamelijk algemeen geformuleerd. Er werden inspraakavonden gehouden voor de Wmo-adviesraad en de burgers om hun mening te peilen over de sociale teams. Ook instellingen hadden een duidelijke inbreng.

Opdrachtverlening en uitvoering

De Groninger gemeenten - minus Bellingwedde - hebben gezamenlijk afspraken met zorgaanbieders gemaakt, gericht op continuïteit van de zorg. Alle aanbieders die in 2014 een contract hadden, kregen dat in 2015 weer, mét een korting op het budget. Waarschijnlijk zal dit voor 2016 ook weer gebeuren, wél met meer regionale inkleuring. 'We hebben nog maar een maand ervaring met de nieuwe situatie (ten tijde van het interview). Lastig om nu al op basis van die ervaring iets te concluderen. Het is nog onduidelijk hoe we het gaan doen'.

De opdrachten naar de zorgaanbieders verliepen via de gezamenlijke aanbesteding met de andere gemeenten. Met de zorgaanbieders werden contracten gesloten, met de welzijnsorganisatie Kwartier en met MEE bestaat een subsidierelatie.

De rollen van de diverse partijen

De rollen van de diverse partijen in het proces:

- gemeente, gedurende de koersbepalende fase: trekker en aanjager, samen met Kwartier. In de uitvoeringsfase meer de rol van opdrachtgever, regisseur en inbrengen van visie. De gemeente wil meer gaan loslaten, zoals in de beleidsnota is bepaald.
- instellingen: vooral meedenken, visie inbrengen en gesprekspartner in de eerste fase, in de uitvoerende fase opdrachtnemer, meedenker; uitwisseling van ervaringen is nodig bij het doorontwikkelen van de sociale teams.
- burgers: de Wmo-adviesraad heeft geadviseerd. De burgers zijn in het proces niet erg aanwezig.

Invloed op inhoudelijke aspecten

De doelgroep en het taakgebied van het team is door de gemeente bepaald, de doelstellingen van het team, de werkwijze en de inrichting door gemeente en organisaties gezamenlijk en de omvang en samenstelling vooral door de organisaties.

3.2.3 De wijze van sturing

Sturingsinstrumenten

Het Wmo-beleidsplan fungeert als richtinggevend kader, zoals ook de nota 'Burgers in de benen'. De 'Verandernota sociaal domein' bevat de plannen voor het opzetten en doorontwikkelen van de sociale teams. De Wmo-verordening is meesturend voor het handelen van het sociaal team. Kennisverspreiding: gemeente ambtenaren namen deel aan diverse informatieve bijeenkomsten; er waren cursussen voor Wmo-consulenten. De sociale teams doen aan intervisie en scholing. Er ligt nu een aanbod van de gemeente aan sociale teams voor een training Het Gesprek.

De organisatie van het proces:

er is een gemeentelijke programmaleider 3D's. Kwartier levert de teamleiders van de sociale teams. De voortgang komt aan de orde in het overleg van de teamleiders met de gemeente, waar de genoemde programmaleider voorzitter is. Daarnaast is er ook een structureel overleg van de gemeente met de instellingen die in de sociale teams zitten.

Positie en rol gemeente

- Verdeling verantwoordelijkheid: de gemeente staat aan het roer, maar deelt de verantwoordelijkheid.
- De gemeente ziet zich meer als ruimte latende regisseur dan bepalende dirigent. Eerder een combinatie van regisseur en onderhandelaar. De gemeente heeft volgens de geïnterviewde ambtenaar geen gebruik gemaakt van doorzettingsmacht, alles ging in goede samenwerking.

Sturen op uitkomst en bekostiging

Aan de sociale teams is vooraf de eis gesteld dat 800 cliënten bezocht moeten worden en daarnaast 600 jongeren. Sturing op output dus. In het provinciale continuïteitsarrangement is sprake van een vast budget, voor de bestaande cliënten, waar nieuwe cliënten ook onder moeten vallen. Daarnaast worden kwaliteitseisen gesteld. Een combinatie van sturing op output en throughput. De gemeente bemoeit zich niet met de aanpak en werkwijze van het team, behalve vanuit de algemene vooraf gestelde kaders. 'We willen wel heel duidelijk dat de teams geïntegreerd gaan werken'. De gemeente wil in 2016 al experimenteren met sturen op uitkomst.

Opdrachtgeversmodel

Concurrentie wordt niet beoogd. Cliënten kunnen kiezen tussen aanbieders, maar door het vaste budget is er geen concurrentie. De opdrachtverstrekking loopt via bestuurlijke aanbesteding en subsidiëring.

Betrekken van burgers

Voor het beleidsplan 3D's heeft de gemeente alle raden (Wmo, ouderen, cliënten) voor overleg en inspraak uitgenodigd. De gemeente organiseerde ook avonden voor burgers, met name in de fase van koersbepaling en verkenning.

Het is lastig om burgers te betrekken. Het gaat vaak om dezelfde mensen.

Sturen op vernieuwing

De gemeente stuurt bewust aan op een integrale aanpak.

Het beleid wordt in die zin aangepast dat geprobeerd wordt burgers meer eigen regie te laten nemen, vooral via het wijkbeleid en de wijkmanagers. Bijvoorbeeld: als burgers een vijver in hun buurt willen, dan wil de gemeente daarin meegaan, maar wel op voorwaarde dat de burgers zelf actief meehelpen.

3.2.4 Typering van de sturing

Onderstaand overzicht vat de sturingsaspecten samen.

Figuur 6 De sturing door de gemeente Hoogezand van het sociaal team, samengevat

Scenario/ verantwoordelijkheid	Rol gemeente	Kennisbron/ netwerk	Mate van burgerparticipatie
gemeente aan het roer, maar gedeelde verantwoordelijkheid met de uitvoerende partijen	vooral ruimte latende regisseur; soms onderhandelaar	veel overleg, de gemeente maakt gebruik van de kennis van de instellingen	overleg met Wmo-adviesraad en ouderen- en cliëntenraden; vooral in de verkennende en koersbepalende fase.

Government, NPM of governance?

In de verkennende en koersbepalende fase: governance. De gemeente is de regievoerder, gericht op samenwerking en bevordert dat. Een kanttekening: waar de Wmo regelstellend is, krijgt het meer het karakter van government. In de fase van opdrachtverlening en uitvoering meer NPM. Het sturingsoverzicht duidt op governance.

Governancetype

Vooral keten- en netwerksturing en in mindere mate expertsturing. De gemeente wil wel naar frontlijnsturing, binnen de beleidskaders. Als gemeente blijf je wel verantwoordelijk en moet je je verantwoorden.

De invulling van de regierol aan de hand van een aantal aspecten laat zien dat de gemeente sterk voor de co-productieve rol kiest: bijna alle aspecten worden door gemeente en instellingen bepaald. Alleen bij de visie en de randvoorwaarden is de gemeente meer bepalend.

3.2.5 Evaluatie

Knelpunten en belemmeringen

Knelpunten die veelal met de krappe tijd en de aanlooperperiode te maken hebben:

- De problemen rond de PGB werken belemmerend op de voortgang.
- De sociale teams hebben nog geen duidelijke doel- en taakstellingen.
- Voor één team was de huisvesting in de wijk pas laat geregeld.
- ICT is nog een knelpunt. De Wmo-applicaties moeten op korte termijn gaan functioneren.
- de gegevensoverdracht loopt niet goed: cliënten in het CIZ-systeem en bij het Zorgkantoor zijn wel gekoppeld, maar sommigen zijn niet bekend, terwijl ze wel zorg krijgen.
- van jeugdige hulpontvangers kregen we onlangs de namen.
- Veel Wmo-consulenten, maar ook medewerkers jeugd, hebben moeite met maatwerk, ze missen de oude CIZ-richtlijnen.

Tevredenheid over de wijze van sturing

Aan de kant van de gemeente is men tevreden over hoe het gaat. De sociale teams missen misschien wel duidelijke kaders van de gemeente. De zorgaanbieders lijken tevreden met de huidige gang van zaken.

Wat zou anders moeten? 'We willen graag de burger meer betrekken en meer regie bij de burger leggen'. De gemeente wil ook meer op resultaat en maatschappelijk effect sturen. Maar zo ver is het nog niet.

Tijd is een belangrijke factor. Dit jaar moet de gemeente alles op orde hebben en dat gaat ook lukken. Maar volgend jaar komt er een nieuwe bezuiniging, waardoor je wéér bezig bent te zorgen dat je rond komt met de financiën. Daardoor kom je er onvoldoende aan toe om de ontwikkelingen inhoudelijk goed vorm te geven en goed door te zetten.

3.3 Oldambt

3.3.1 Gebiedsgerichte aanpak

De gemeente Oldambt zette een paar jaar geleden een pilot op rond wijkzorgteams (inmiddels wordt gesproken over 'sociale teams'). Men startte met één sociaal team, dat werd uitgebreid naar twee teams in twee gebieden (wijken in Centrum Winschoten en Oost, dorpen in Reiderland). Het is de bedoeling de aanpak met de sociale teams uit te rollen naar de gehele gemeente. De pilot loopt op z'n eind, de gemeente is bezig met de evaluatie.

Kenschets sociale teams

De gebiedsgerichte aanpak binnen de gemeente Oldambt richt zich in principe op alle burgers, maar zit wel dicht op de eerste lijn. Eén van de doelen van de pilot was om de druk op de tweedelijns zorg te verminderen door middel van preventie en vroegtijdige signalering. De samenstelling van de teams is redelijk breed met zowel generalistische als specialistische medewerkers, die een redelijk sterke handelingsbevoegdheid hebben. Jeugdzorg en het Centrum voor Jeugd (CJG) zijn niet geïntegreerd in de nieuwe aanpak. Verder zijn er contacten met de basiszorg (huisartsen, wijkverpleging), maar deze verbinding zou sterker kunnen. De toegang tot de Wmo en de specialistischer zorg verloopt deels via het sociale team, maar het is niet de exclusieve toegang. De mate van regie van cliënt/burger kan verder versterkt worden.

3.3.2 Sturing in de verschillende beleidsfasen

Verkenning en koersbepaling

In de beginfase heeft de gemeente in eerste instantie overlegd en eerste actie ondernomen met de welzijnsinstelling Het Oude Ambt. Vanuit de wijk – via het wijkplatform - was ook aangegeven dat men behoefte had aan een sociaal team, omdat de problematiek in de buurt toenam. Andere instellingen, zoals de zorginstelling Oosterlengte, de gemeente - Sociale Dienst en Wmo-consulenten - werden wat later betrokken. De keuze in welk gebied men eerst wilde beginnen, is bepaald door de ervaring van de instellingen, in welke gebieden zij het meeste werk hadden.

De instellingen zijn door middel van een gezamenlijke heidag betrokken bij de opzet van het sociale team. Samen hebben zij de doelen bepaald van het sociale team, wat resulteerde in een plan van aanpak (zie Het Oude Ambt & Gemeente Oldambt, 2013). De burgers hadden via het wijkplatform wel het idee aangedragen voor een sociaal team, maar zijn verder niet betrokken geweest.

Doelbepaling

De doelen voor de pilotfase zijn tamelijk algemeen gesteld en gezamenlijk met de instellingen ontwikkeld en bepaald.

Opdrachtverlening en uitvoering

Er was niet een aanbesteding. De gemeente maakte afspraken met de instellingen die vanaf het begin waren betrokken. De brede welzijnsinstelling Het Oude Ambt werd gesubsidieerd, wel volgens de principes van BCF (Beleidsgestuurde Contractfinanciering)⁵.

De rollen van de diverse partijen

- Gemeente: mede-initiatiefnemer, meedenker en gesprekspartner in de beginfase, opdrachtgever voor de uitvoeringsfase, ook deelnemer in de teams via de medewerkers van Werk en Inkomen en de Wmo-consulenten.
- Instellingen: inbrenger van visie, meedenker in de beginfase en uitvoerder in de uitvoeringsfase. Het Oude Ambt is in de uitvoeringsfase opdrachtnemer.
- Burgers: afnemer van diensten. Zij hadden bij de ontwikkeling geen inbreng.

In de uitvoerende fase waren dezelfde instellingen betrokken als in de verkennende fase. De relatie tussen gemeente en instellingen veranderde niet. De geïnterviewde beleidsmedewerker verwacht wel, dat bepaalde instellingen door de decentralisaties wat meer afhankelijk van de gemeente zullen gaan worden en dat zal de relatie gaan veranderen.

Invloed op inhoudelijke aspecten

Gevraagd is wie op een aantal inhoudelijke aspecten meer of minder invloed heeft, de gemeente of de instellingen. Het gaat om aspecten: doelstellingen van het team, de omvang, de samenstelling, de doelgroep, het taakgebied, de werkwijze en de inrichting van het team (al dan niet teamleider, subteams e.d.). Op een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 staat voor dat de gemeente alles bepaalt, en 5 dat de organisaties het bepalen, scoorden alle aspecten een 3 (de gemeente en organisaties bepalen samen).

3.3.3 Wijze van sturing

Sturingsinstrumenten

Er is een beleidskader voor de drie decentralisaties, alsmede een projectplan voor de toegang sociale teams. De projectleiding voor de pilot gebiedsteams was uitbesteed aan het Oude Ambt. Vanuit de gemeente wordt de regie gevoerd door de betrokken beleidsmedewerker. De organisatie van het proces van samenwerking: een regiegroep bewaakt de voortgang. Hierin zitten de gemeentelijke beleidsmedewerker, de projectleider van het Oude Ambt en vertegenwoordigers van de deelnemende

⁵ Beleidsgestuurde Contractfinanciering is een financieringswijze die tussen traditionele subsidiëring en contractering in staat: de gemeente sluit met een instelling een contract over de uit te voeren werkzaamheden, maar dat houdt wél een subsidiebeschikking in.

instellingen. Voor de gemeentelijke beleidsmedewerkers zijn er diverse vormen van scholing, evenals voor de Wmo-consulenten. Medewerkers van het Oude Ambt werden eveneens geschoold in de nieuwe manier van werken. Onduidelijk is, of dit gefinancierd werd door de gemeente.

Positie en rol van de gemeente

- Verdeling van verantwoordelijkheid: gemeente en instellingen staan samen aan het roer.
- De gemeente ziet zichzelf vooral als ruimte latende regisseur en als onderhandelaar, met name in het kader van de gezamenlijke doelbepaling. Wel beweegt de gemeente zich – na invoering van de decentralisaties en in het kader van de voorbereiding van de vervolgfase - meer naar de regierol. De gemeente maakt geen gebruik van doorzettingsmacht.

Sturen op uitkomst en bekostiging

De gemeente stuurt op basis van input, door middel van ureninzet en prestaties. De gemeente bemoeit zich niet met de aanpak en de wijze van werken.

Opdrachtgeversmodel

Dit kan getypeerd worden als Beleidsgestuurde Contractfinanciering. Subsidie, maar op basis van een contract. Concurrentie wordt niet beoogd.

Betrekken burgers

De pilot van het sociale team is in de verkenningsfase besproken met het wijkplatform van de Parkwijk. De Wmo-adviesraad is geïnformeerd over de aanpak met sociale teams. De gemeente wil de burgers wél meer betrekken: 'als je sociale netwerken wilt versterken, dan moet je de burgers ook meer betrekken', aldus de geïnterviewde medewerker.

Sturen op vernieuwing

De gemeente stuurt aan op vernieuwing: een werkwijze die inzet op versterking van het eigen netwerk en eigen kracht van de mensen. Dat was al gaande vanuit de Kanteling, maar in de sociale teams wordt het nog sterker aangezet. De gemeente past haar sturing in die zin aan, dat zij meer ruimte laat en minder direct aanstuurt dan op andere gebieden.

3.3.4 Typering van de sturing

Figuur 7 De sturing door de gemeente Oldambt van het sociaal team, samengevat

Scenario/ verantwoordelijkheid	Rol gemeente	Kennisbron/ netwerk	Mate van burgerparticipatie
gemeente en instellingen samen aan het roer	ruimte latende regisseur en onderhandelaar	beleidsmedewerkers en professionals	Weinig. Enig overleg met wijkplatform, advies Wmo-adviesraad. Gemeente wil burger wel meer betrekken

Government, NPM of governance?

Governance, naar de mening van de geïnterviewde beleidsmedewerker, het overzicht in figuur 7 wijst daar ook sterk op. Ook in de opdrachtgeversfase is er geen sprake van NPM-achtige kenmerken: "we zijn niet bedrijfsmatig gericht in onze kijk op de sociale teams."

Governancetype

Gelet op het type governance is duidelijk sprake van keten- en netwerksturing en in zekere zin zelfs van frontlijnsturing. In de toekomst wil de gemeente wellicht die kant op. De regierol van de gemeente kan worden getypeerd als co-productief, ruimte latend en samenwerkend: de gemeente bepaalt samen met de instellingen aspecten als doel, rol bij de uitvoering, voorwaarden en afstemming (zie figuur 3 in par. 2.3).

Uitkomststuring

Zoals we al constateerden, de gemeente stuurt op dit moment niet op uitkomst.

Voorkeur

Vraagsturing heeft de voorkeur: 'Maar daarvoor hebben we nog een lange weg te gaan. Er moet zowel bij de gemeente als bij de burger nogal wat veranderen, aldus de geïnterviewde medewerker'.

3.3.5 Evaluatie

Knelpunten en belemmeringen

Volgens de geïnterviewde beleidsmedewerker is de gemeente te laat begonnen met duidelijke keuzes te maken welke kant ze uit wil met de gebiedsgerichte aanpak. Dat merk je nu, aan het einde van het pilotproject: er wordt vanuit de teams onduidelijkheid gevoeld over het gemeentelijk beleid: voor de komende periode is er nog geen duidelijkheid over zaken als de doelen van het team, de taakafbakening en

de rol van het team bij wijkgericht werken. De samenwerking tussen de professionals van de verschillende organisaties verloopt goed, maar de organisaties zelf hebben nog verschillende belangen en regels, onder andere over privacy en protocollen. De taken en daaraan gekoppeld de financiering van de teams zijn ook onvoldoende duidelijk, waardoor met name de preventieve taken blijven liggen.

Tevredenheid met de wijze van sturing

Er is bij de gemeente een personele wisseling van de wacht geweest, waardoor er geen continuïteit was in de gemeentelijke regie. Er was geen aanspreekpunt voor de instellingen. 'In deze fase mogen we wel wat meer sturing geven'. Als er meer duidelijkheid is over de taken en de regievoering van de sociale teams goed belegd is, dan wordt de gemeente meer faciliterend dan sturend.

Wat de gemeente nodig heeft? 'Wat meer lef, risico durven nemen en vertrouwen hebben'. De instellingen zouden wat meer hun eigen organisatiebelang moeten loslaten. Het is belangrijk dat zij wat meer vanuit hun eigenlijke doelstelling redeneren en vandaaruit aansluiten bij het proces rond de sociale teams.

3.4 Veendam

3.4.1 Gebiedsgerichte aanpak

Beleid rond gebiedsgerichte aanpak

In de gemeente Veendam wordt de gebiedsgerichte aanpak als netwerk benaderd in plaats van te denken in sociale teams. Vanuit deze grondgedachte is de eerste opdracht bij het ontwikkelen: 1 plan, 1 gezin, 1 regisseur. Dat betekent dat alle professionals breed moeten kunnen kijken en in staat zijn om andere partijen te betrekken. De tweede opdracht is: het inzetten op wijkontwikkeling, wat meer aan de welzijnskant ligt. Het is de bedoeling om in de wijk de vraag op te halen en mensen met elkaar te verbinden. Inspiratie voor deze opzet wordt onder meer gehaald vanuit een onderzoek in de gemeente Rotterdam van twee jaar geleden. Daaruit bleek: wat simpel is, dat moet je simpel afhandelen. Dat betekent dat alle professionals breed moeten kunnen kijken om niet al te complexe problematiek (al dan niet bilateraal) af te kunnen handelen. Ten tweede bleek uit het Rotterdamse onderzoek dat er winst is te behalen met het inzetten op casuïstiekbesprekingen. De gemeente Veendam wil hier dan ook volop op inzetten.

Huidige situatie

De gemeente bevindt zich momenteel in de uitvoerende fase. Ten tijde van het interview waren zo'n 30 professionals (vanuit de kernpartners welzijn, Wmo, wijkverpleging en Werk & Inkomen) bezig met het ontwikkelen van een dergelijk netwerk. Organisaties zoals NOVO (vgz) en Lentis (ggz) hebben op dit moment meer een raadpleegfunctie. Tegelijkertijd wordt er wel aan gedacht om in de aanbesteding

aan deze organisaties te vragen het dure maatwerk meer in de wijk in te zetten, bijvoorbeeld: '50 procent van het verkregen geld wordt besteed in de wijk.'

Kenschets sociale gebiedsteam

De gebiedsgericht aanpak binnen de gemeente Veendam richt zich in principe op alle burgers en zit tussen de nulde en tweede lijn. De samenstelling van de teams is tamelijk breed met zowel generalistische als specialistische medewerkers, die een redelijk sterke handelingsbevoegdheid hebben. Jeugdzorg en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) zijn deels geïntegreerd in de nieuwe aanpak en er is een vrij sterke verbinding met de basiszorg (huisartsen, wijkverpleging). De toegang tot de Wmo-voorzieningen en de specialistische zorg verloopt via de gemandateerde professionals in het netwerk van betrokken instellingen. De mate van regie door de cliënt/burger kan versterkt worden.

3.4.2 Sturing in verschillende beleidsfasen

Verkenning en koersbepaling

In de eerste fase van verkenning en koersbepaling nam de gemeente samen met de eerder genoemde instellingen het initiatief om te komen tot een gebiedsgerichte aanpak. Ook burgers waren betrokken in deze eerste beleidsfase. In Pekela en Veendam zijn drie bijeenkomsten georganiseerd waarbij bewoners werden uitgenodigd om mee te denken over de gebiedsgerichte aanpak. Ook de participatieraad in Veendam en de seniorenraad in Pekela hadden inspraak in de koersbepaling en agendavorming.

De gemeente heeft een trekkersrol vervuld bij het schrijven van het uiteindelijke koersdocument, zonder dat dit afbreuk deed aan de volwaardige input die ook de andere partners leverden aan de doelbepaling. In eerste instantie gebeurde dit met name op managementniveau. Ook is geprobeerd om de leidinggevenden van professionals mee te nemen, maar volgens de geïnterviewde was het lastig om de gewenste kanteling op dit niveau en in deze beleidsfase voor elkaar te krijgen.

Doelbepaling

De gemeente en de instellingen hebben doelen omschreven voor de gebiedsgerichte aanpak. Burgers hebben een adviesrol gehad via de formele inspraakorganen, maar het is gewenst nog verder te kijken hoe deze rol verder kan worden uitgewerkt. Binnen de Wmo is de gedachte dat de burger echt de regie heeft in zijn/haar wijk, maar dat is op dit moment onvoldoende het geval. De gebiedsgerichte aanpak moet in de praktijk nog wel verder ontwikkeld, vandaar ook de wens om leidinggevenden en professionals meer te betrekken bij de gewenste kanteling. Daarbij is het belangrijkste aandachtspunt op welke manier de sturing moet worden vormgegeven.

Opdrachtverlening en uitvoering

Op dit moment heeft de gemeente vooral op inhoud afspraken gemaakt met de deelnemende organisaties (in totaal zes). Dat gebeurde binnen de bestaande subsidierelaties en tevens werden ook binnen de organisaties zelf opdrachten uitgezet. Het overkoepelende uitgangspunt om het als netwerk op te zetten uit zich ook in de gedachte dat ieder zijn eigen mensen inbrengt om de gebiedsgerichte aanpak te ontwikkelen. De welzijnskant (Tinten) werd gesubsidieerd om de projectcoördinatie op zich te nemen. Ook hebben alle aangesloten organisaties een convenant afgesloten om de afspraken te bekrachtigen.

De rollen van de diverse partijen

- gemeente: regisseur en opdrachtgever door in de breedte de opdracht te formuleren naar alle betrokken organisaties. Tevens adviseur, gesprekspartner en meedenker. De gemeente heeft ook een dubbelrol door als deelnemer en uitvoerder te participeren (via Wmo-consulenten en Werk & Inkomen).
- instellingen: adviseur, gesprekspartner, uitvoerder en meedenken. Tinten werd formeel opdracht-afnemer in de fase van opdrachtverlening en uitvoering.
- burgers: adviseur in de fase van verkenning en koersbepaling. Ook bij de doelbepaling zijn burgers betrokken via de formele inspraakorganen. Bij de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak bleef de rol toch enigszins beperkt, zeker in de latere fasen.

Invloed op inhoudelijke aspecten

In het interview is gevraagd wie op een aantal inhoudelijke aspecten meer of minder invloed heeft, de gemeente of de instellingen. Daarbij gaat het om de aspecten: doelstellingen van het team, de omvang, de samenstelling, de doelgroep, het taakgebied, de werkwijze en de inrichting van het team (al dan niet teamleider, dubteams e.d.). Op een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 staat voor dat de gemeente alles bepaalt, en 5 dat de organisaties het bepalen, scoorden bijna alle aspecten een 3 (de gemeente en organisaties bepalen samen). Het bepalen van de omvang van het team scoorde een 2 (waarbij de organisaties dus nog de nodige invloed hebben). Tenslotte scoorde de inrichting van het team een 1, waarbij de gemeente dus bepaalt.

3.4.3 De wijze van sturing

Sturingsinstrumenten

De gemeente geeft richting aan de gebiedsgerichte aanpak door middel van verschillende instrumenten. Er is een door de gemeenteraad goedgekeurd visiedocument en een beleidsplan. De betrokken managers van gemeente en instellingen hebben eens in de zes weken met elkaar een afstemmingsoverleg. Tegelijkertijd is het de bedoeling om meer te organiseren op het niveau van de

professionals en de leidinggevendenden. Het is de bedoeling dat ook op het niveau van leidinggevendenden het contact wordt geïntensiveerd. De projectleiding heeft de gemeente uitbesteed aan welzijnsorganisatie Tinten.

Verder heeft de Hanzehogeschool Groningen trainingen verzorgd aan alle professionals van Tinten. Ook diverse betrokken beleidsmedewerkers van de gemeente hebben scholingen gevolgd, bijvoorbeeld op het gebied van populatiebesteding en verandermanagement. De gemeente wil in de toekomst graag nog meer sturen via geld en contracten, zodat er ook gemonitord kan worden in hoeverre er wordt gekanteld.

De positie en de rol van de gemeente

In het interview komt naar voren dat de rol van de gemeente enigszins varieert. Aan de ene kant staat de gemeente duidelijk aan het roer door een trekkersrol te vervullen in het bewerkstelligen van een kanteling bij de deelnemende organisaties. Daarbij legt ze een belangrijk deel van de procesverantwoordelijkheid neer bij Tinten als projectleider (en daarmee opdrachtnemer) van de gebiedsgerichte aanpak. Aan de andere kant deelt de gemeente ook de verantwoordelijkheid met de uitvoerende organisaties als het gaat om de inhoudelijke inrichting van de gebiedsgerichte aanpak.

Sturen op uitkomst en besteding

Op dit moment stuurt de gemeente vooral op throughput (met een focus op proces, protocollen en richtlijnen) en output (focus op prestaties en klanttevredenheid). De besteding van de betrokken instellingen vindt plaats op basis van de eigen caseload. Het is de wens van de gemeente om meer op uitkomst te gaan sturen, maar op dit moment bevindt de gebiedsgerichte aanpak zich daarvoor nog teveel in de ontwikkelfase.

De gemeente houdt zich ook bezig met de aanpak en wijze waarop de instellingen werken door te participeren in het bestuurlijk overleg rondom de gebiedsgerichte aanpak. Ook is de gemeente bij de uitvoering betrokken (via bijv. Wmo-consulenten); op dit punt uit zich ook de eerder genoemde dubbelrol van de gemeente.

Opdrachtgeversmodel

De gemeente subsidieert de betrokken instellingen, in het kader van de bestaande subsidierelatie. Er wordt niet naar concurrentie gestreefd. Met name de zorgorganisaties doen op vrijwillige basis mee. En in het kader van de pilot SamenOud (een samenwerking tussen zorgverzekeraar, zorgaanbieder, huisarts, welzijnsorganisatie en gemeente).

Sturen op vernieuwing

De gemeente stuurt bewust aan op vernieuwing van de uitvoeringspraktijk in de richting van doelen die passen bij de Wmo en Welzijn Nieuwe Stijl. Dat gebeurt vooral door in te zetten op de intensivering van de samenwerking op alle relevante niveaus.

Verder wordt er veel geïnvesteerd in scholing om de gewenste kanteling tot stand te brengen.

De gemeente past ook haar eigen manier van sturing aan, door meer in te zetten op samenwerken. Vanaf het allereerste begin zijn alle partijen betrokken geweest bij het ontwikkelen van de gebiedsgerichte aanpak.

Betrekken van burgers

Zoals eerder vermeld zijn burgers vooral betrokken in de eerste verkennende fase van koersbepaling en maatschappelijke verkenning via de formele inspraak. Dat geldt ook voor de daaropvolgende fase van doelbepaling. Het kwalitatief betrekken van burgers bij de kanteling blijft een heet hangijzer. De geïnterviewde geeft aan dat de gemeente in de nabije toekomst een duidelijke opdracht wil formuleren voor Tinten om de vraag van de burger op te halen: wat zeggen mensen nodig te hebben in een bepaalde wijk om te kunnen meedoen?

3.4.4 Typering van de sturing

In onderstaand overzicht wordt een aantal sturingsaspecten samengevat.

Figuur 9 De sturing door de gemeente Veendam van het sociaal team, samengevat

Scenario / verantwoordelijkheid	Rol gemeente	Kennisbron / netwerk	Mate van burgerparticipatie
gemeente aan het roer, maar deelt verantwoordelijkheid ook met andere partijen	regisseur en tevens opdrachtgever	er is veel overleg; op dit moment vooral op bestuurlijk niveau en ook professionals vormen steeds meer een netwerk	via de formele inspraakorganen, maar gemeente wil burgers sterker betrekken

Government, NPM of governance?

De geïnterviewde geeft aan dat in alle beleidsfasen er sprake is geweest van governance. Het enige wat hier van afwijkt is dat de gemeente ook deels een opdrachtgeversmodel richting Tinten hanteert, zoals eerder is besproken. Dat houdt een NPM-aspect in. Verder zijn belangrijke afspraken vastgelegd in een convenant. Deze uitkomst wordt bevestigd in het in figuur 5 gepresenteerde overzicht.

Governancetype

Gelet op belangrijke aspecten in de regierol (zoals visie, doel, randvoorwaarden en afhankelijkheid) beweegt de gemeente zich vooral op het vlak van 'coproducent'. Over

het geheel genomen wordt de gebiedsgerichte aanpak in alle gezamenlijkheid ontwikkeld, maar de gemeente treedt soms ook op als regisseur/opdrachtgever. Het governance-type 'keten- en netwerksturing' komt het meeste naar voren wanneer wordt gekeken naar het type sturing van de gemeente Veendam. Dit wordt ook bevestigd door de geïnterviewde en het past ook bij de wens van de gemeente om de gebiedsgerichte aanpak als netwerk in te richten. De gemeente heeft tot nu toe geen gebruik gemaakt van haar doorzettingsmacht.

Uitkomststuring

Op dit moment stuurt de gemeente vooral op throughput en output. Zij wil toe naar een sturing op outcome.

Voorkeur

De geïnterviewde geeft aan dat richting de betrokken instellingen een gemeentelijke rol als coproductent de voorkeur verdient, gepaard met een governance-karakter en sturing op uitkomsten. Maar richting de burgers zou de gemeente veel meer facilitator willen zijn, d.w.z. met een duidelijke regierol voor de burger.

3.4.5 Evaluatie

In deze paragraaf gaat het over de vraag hoe de geïnterviewde beleidsambtenaren de gang van zaken bij de sturing waarderen. Gaat het goed, kan het beter, zijn er knelpunten? We beginnen bij het laatste.

Knelpunten en belemmeringen

De volgende knelpunten worden genoemd:

- Een krapte in tijd en de korte invoeringsperiode van de Wmo 2015.
- Een belangrijk deel van de gebiedsgerichte aanpak moet nog verder worden uitontwikkeld in de praktijk; bij professionals en met name leidinggevendenden moet het vastgestelde beleid nog verder worden vertaald naar de praktijk.

Tevredenheid met de wijze van sturing

De gemeente worstelt nog met haar sturingsrol, omdat instellingen de gemeente graag in een opdrachtgeverrol zien. Zij willen duidelijke kaders, terwijl de gemeente juist meer van onderaf wil sturen. Ook de burger is nu teveel lijdend voorwerp en daarom wordt in de toekomstige opdracht richting Tinten expliciet aandacht besteed aan het betrekken van de burger.

Wat kan beter?

Volgens de geïnterviewde is het duidelijk geworden dat de gemeentelijke rollen als opdrachtgever en coproductent herijkt moeten worden. Ook moeten de leidinggevendenden van organisaties beter worden bereikt. In de beleidsvisie van de

gemeente moet dit nader worden uitgewerkt en dat vertaalt zich in de inkoop. De opdrachtgeverrol van de gemeenten kan nader worden aangescherpt. Daarnaast kan de gemeente nog beter gebruik maken van kennis bij andere gemeenten, zoals via de Verenigd Nederlandse Gemeenten (VNG) en binnen de Wmo-werkplaats van de Hanzehogeschool Groningen. De gemeente wil de rol van regievoerder op de processen nadrukkelijker in gaan vullen om zo het gedachtengoed van de Wmo beter in de praktijk tot uitvoering te laten komen

3.5 Assen

3.5.1 Gebiedsgerichte aanpak

In de gemeente Assen wordt in 2015 een herstart gemaakt met de buurtteams die in de pilotfase zijn ontwikkeld en waarmee in die fase is geëxperimenteerd. Op papier is de richting bepaald (in de nota 'Inhoudelijk Kader Buurtteams'), in de praktijk moet het verder ontwikkeld worden. De buurtteams zijn klein van omvang, met name het maatschappelijk werk, opbouwwerk, cliëntondersteuning ('MEE-diensten') en wijkverpleging maken er deel van uit. In de schil eromheen zitten professionals met meer specialistische expertise op terreinen als ggz en jeugdzorg. Deze worden ingeschakeld, afhankelijk van de vraag en de situatie in de buurt. De professionals in de buurtteams hebben in principe een generalistische oriëntatie.

De gemeente zet in op buurtteams in vier wijken. De andere wijken sluiten in een later stadium aan. Ten tijde van het onderzoek werkten hier nog 'kernteams', een soort voorstadium voor de buurtteams.

Kenschets sociale teams

De buurtteams richten zich in principe op alle burgers en zitten dicht bij de nulde dan de tweede lijn. De omvang is smal, met generalistische professionals, die in principe handelingsbevoegdheid hebben, maar dat moet nog ontwikkeld worden. De mate van integratie met jeugdzorg/CJG is zwak, de verbinding met de basiszorg is niet al te sterk. Het buurtteam vormt samen met de centrale loket - het Inwonerplein - de toegang tot Wmo- en specialistischer ondersteuning (vraagverkenning en keukentafelgesprekken). Het Inwonerplein doet de inkoop van specialistischer zorg. De mate van regie van de cliënt/burger is tamelijk beperkt.

3.5.2 Sturing in verschillende beleidsfasen

Verkenning en koersbepaling

In de beginfase ging de gemeente met een breed palet aan instellingen, maatschappelijke organisaties en burgers in gesprek om een visie op het sociale domein te ontwikkelen. De visie kwam er: gericht op het versterken van burgerkracht

en buurinitiatief, netwerken van buurtinitiatieven en daarnaast professionele inzet in gebiedsgerichte teams.

De gemeente wilde de gebiedsgerichte teams via een pilot ontwikkelen. Daartoe vroeg zij een aantal instellingen de pilot met buurtteams op te zetten en uit te voeren.

Vier organisaties - GGZ Drenthe, Van Boeyen (gehandicaptensector), Noordermaat (sociaal en maatschappelijk werk) en de GGD - trokken ieder een buurtteam. Tijdens de uitvoering van de pilot liet de gemeente het proces zo veel mogelijk los. De pilotfase duurde van april 2013 tot één januari 2015.

Doelbepaling

De gemeente heeft in het kader van het wijkbeleid een aantal algemene doelen geformuleerd. Deze waren niet specifiek op de buurtteams gericht, maar golden wel als één van de richtinggevende kaders voor de teams. Na de uitvoering van de pilots is in de nota 'Inhoudelijk Kader Buurtteam' een inhoudelijke koers vastgesteld.

Er is breed overleg geweest met burgers en instellingen over de doelen voor de gebiedsgerichte benadering die in de net genoemde kadernota zijn opgesteld. De reacties van burgers en instellingen zijn verwerkt in de nota.

Opdrachtverlening en uitvoering

Er was niet een vorm van aanbesteding. De gemeente vroeg een aantal instellingen een plan van aanpak in te dienen voor de pilotfase van de buurtteams. De opdracht: dien een plan van aanpak in, op basis van de door de gemeente geschetste beoogde resultaten en uitgangspunten per wijk, waarbij soms ook speciale aandachtspunten van belang zijn, zoals jongeren, multi-problem gezinnen of ggz. Er werd zo veel mogelijk met gesloten beurs gewerkt. Wel werd een budget beschikbaar gesteld voor de te maken kosten van de buurtteams (huisvesting, pr). Bij de gesubsidieerde (welzijns)organisaties werd de ureninzet verrekend met de reguliere subsidie, met MEE werd een contract over de ureninzet gesloten.

Bij de doorstart van de buurtteams na de pilotfase, is Van Boeyen afgehaakt (eigen keuze), de ggz koos er voor alleen op het uitvoerend vlak bij de buurtteams betrokken te blijven en niet meer als trekker. Inmiddels heeft de gemeente in 2015 na een (bestuurlijke) aanbesteding de projectorganisatie van de buurtteams uitbesteed aan Tinten Welzijnsgroep. Uitvoerende medewerkers van de welzijnsinstellingen in Assen zijn overgegaan naar de nieuwe organisatie 'Vaart Welzijn', die onderdeel is van de Tintengroep.

Tijdens de uitvoeringsfase moet de werkwijze van de gebiedsteams verder ontwikkeld worden.

De rollen van de diverse partijen

- gemeente, tijdens de begin- en de pilotfase: initiatiefnemer, regisseur, meedenker en gesprekspartner, opdrachtgever voor de pilot. Na de pilotfase verschoof die rol veel meer naar sturend regisseur en opdrachtgever.

- instellingen, tijdens begin- en pilotfase: inbrengen kennis en visie, gesprekspartner en meedenker, opdrachtnemer en uitvoerder van de pilot. Na de pilotfase vooral uitvoerder en meedenker.
- burgers: vrijwilligersorganisaties hadden ruimte om mee te denken in de pilotfase en kunnen nu nog participeren. Verder is de rol van de burger beperkt tot die van afnemer.

In de pilotfase was er meer ruimte voor de instellingen, nu stuurt de gemeente naar eenzelfde aanpak in alle wijken, zij het wél met mogelijkheden voor differentiatie en voor leren in de praktijk.

Invloed op inhoudelijke aspecten

Net als in Groningen heeft de gemeente de meeste invloed: de meeste aspecten worden op '2' gescoord, dat wil zeggen: de gemeente heeft invloed en de organisaties hebben ook enige invloed (zie voor een uitgebreidere uitleg onder hetzelfde kopje bij de gemeente Groningen in paragraaf 3.1.2). Het taakgebied van het team bepaalde gemeente en instellingen gezamenlijk en de werkwijze van het team wordt vooral door de instellingen bepaald.

3.5.3 De wijze van sturing

Sturingsinstrumenten

De Kadernotitie Wmo 2015-2016 is de onderlegger voor het beleid rond de gebiedsgerichte aanpak. In het beleidsplan 'Inhoudelijk Kader Buurteams' zijn doelen en kernfuncties van de buurtteams weergegeven. In de 'Opdracht voor Experimenten Buurteams' zijn de uitgangspunten voor de werkwijze van de buurtteams in de pilotfase verwoord. Scholing is niet echt als instrument ingezet (hoewel er wel eisen zijn geformuleerd voor de kwaliteit van de medewerkers). Organisaties financierden dit zelf.

De organisatie van het proces en de samenwerking:

er was - tijdelijk - een gemeentelijke projectleider voor de gebiedsgerichte aanpak. Bovendien is er per buurtteam een gemeentelijke beleidsregisseur, die voor het buurtteam en de trekker instelling aanspreekpunt bij de gemeente is. Tijdens de pilotperiode was er een voortgangsoverleg van de gemeentelijke projectleider met de organisaties die de buurtteams trokken. De gemeente heeft de projectleidingsfunctie na de pilotfase uitbesteed aan Tinten, dat het welzijnswerk nieuwe stijl moet gaan uitvoeren (zie ook hierboven).

Positie en rol van de gemeente

Hoe zien de geïnterviewde beleidsmedewerkers de positie en rol van de gemeente (weer volgens de omschrijvingen in figuur 1 en 2 in hoofdstuk 2):

- Verdeling verantwoordelijkheid/scenario: de gemeente heeft voorkeur voor de positie: de gemeente aan het roer maar legt de verantwoordelijkheid bij de

uitvoerende organisaties. 'We willen echter wél luisteren naar de argumenten van organisaties. Bij het uitzetten van opdrachten kunnen we de opdracht via overleg aanpassen aan de praktijk, als deze niet realistisch blijkt te zijn'.

- de gemeente wil ook graag de rol van een ruimte latende regisseur, maar 'op dit moment zitten we dicht bij de bepalende dirigent'. In de pilotfase bood de gemeente juist veel ruimte. Gelet op de rolbeschrijvingen uit figuur 2 (hoofdstuk 2): in de ontwikkelingsfase was de gemeente vooral 'regisseur', in de uitvoeringsfase meer tussen 'dirigent/regelaar' en 'regisseur' in. Gezien het feit dat de gemeente een uitvoerende instelling heeft gecontracteerd voor de projectleiding van de sociale teams, zit er ook een duidelijk aspect van de opdrachtgeverrol in. Maar ook in de uitvoeringsfase wil de gemeente naar de regisseursrol toe.

Sturen op uitkomst en bekostiging

De gemeente stuurt en bekostigt vooral op input (ureninzet). Wel is er veel aandacht voor throughputaspecten als procedures en richtlijnen, waar het gaat om afstemming tussen de buurtteams en het centrale Wmo-loket. De gemeente bemoeit zich niet met de werkwijze van het team, hoewel zij in haar beleid wel een aantal uitgangspunten heeft aangegeven voor de manier van werken.

De gemeente wil toe naar sturen op uitkomsten, wellicht via tussenstappen als sturen op output. 'We willen toe naar een situatie waarin de gemeente het 'wat' bepaalt en de uitvoerende instellingen bepalen hoé ze het aanpakken'. De aanbesteding voor de coördinatie van de buurtteams en de nieuwe welzijnsorganisatie, richt zich sterker op resultaat en outcome, althans in hoofdlijnen. Er is (nog) niet sprake van concreet geformuleerde doelen, maar daar wil de gemeente wél naar toe.

Opdrachtgeversmodel

In de pilotfase nodigde de gemeente organisaties uit één van de buurtteams te trekken en daarvoor een plan in te dienen.

Na de pilotfase heeft de gemeente vier organisaties uitgenodigd een offerte in te dienen voor de projectleiding van de buurtteams en het welzijnswerk op zich te nemen. Een bestuurlijke aanbesteding.

Het door de gemeente toegepaste opdrachtgeversmodel lijkt een combinatie van subsidiëring (waar gesubsidieerde organisaties worden ingezet) en bestuurlijke aanbesteding (zoals voor de nieuwe welzijnsorganisatie en de projectleiding van de buurtteams).

Sturen op vernieuwing

De gemeente stuurt bewust aan op vernieuwing van de uitvoeringspraktijk, overeenkomstig de uitgangspunten van de Wmo, de Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl. 'Daarom hebben we ook de welzijnsopdracht aanbesteed, inclusief de coördinatie van de buurtteams'.

Op de vraag of de gemeente haar manier van sturing aan de nieuwe manier van werken aanpast (meer samenwerken, betrekken burgers en instellingen), geeft men

aan dat de gemeente dit wél graag wil, maar dat er nog een slag gemaakt moet worden. 'We worstelen ermee: de spanning tussen op het ene moment loslaten en op een ander moment meer sturen: een soort maatwerk in de sturing'.

Betrekken burgers

De gemeente betrok de burgers bij de gebiedsgerichte aanpak via overleggroepen. De Wmo-adviesraad brengt continu gevraagd en ongevraagd advies uit. Over het algemeen loopt de participatie van burgers bij het beleid redelijk": de adviesraden lopen goed. Maar we willen de doorsnee burger graag ook wat meer betrekken. Daar wordt soms veel energie ingestopt, wat dan vaak maar weinig oplevert. Betrekken van burgers blijft een lastig punt.

3.5.4 Typering van de sturing

Onderstaand overzicht vat de sturingsaspecten samen.

Figuur 9 De sturing door de gemeente Assen van het sociaal team, samengevat

Scenario/ verantwoordelijkheid	Rol gemeente	Kennisbron/ netwerk	Mate van burgerparticipatie
gemeente aan het roer, maar legt de verantwoordelijkheid bij de uitvoerende partijen	in de ontwikkelingsfase regisseur; in de uitvoeringsfase dirigent/regelaar en opdrachtgever naar de nieuwe uitvoerende partij	in de pilotfase veel overleg; in de uitvoeringsfase is gemeente meer op afstand; beleidsmedewerkers en professionals	overleg met burgers in overleggroepen; advies door adviesraden. Gemeente wil doorsneeburger meer betrekken, maar dat lukt nog niet zo goed

Government, NPM of governance?

In de verkennende en koersbepalende fase is sprake van governance, veel overleg. In de uitvoerende fase heeft de sturing ook een governancekarakter, maar met een sterke inslag van New Public Management. De druk om de financiën strak te houden leidt tot meer sturing met een NPM karakter. Aan de andere kant zet de gemeente in op bevordering van samenwerking, wat weer een duidelijk governancekenmerk is. Het overzicht wijst sterk op governance en NPM.

Governancetype

De geïnterviewde beleidsmedewerkers vinden, dat als er sprake is van governance, het dan vooral om keten- en netwerksturing gaat.

Als we de verschillende aspecten bij regie als uitgangspunt nemen, dan is het beeld divers:

bij de aspecten doel, sturing en monitoring zit de regierol meer aan de kant van bepalende regisseur, c.q. regelaar/dirigent/opdrachtgever, maar bij de andere aspecten - visie, rol uitvoerende partijen, afstemming, randvoorwaarden, afhankelijkheid, verantwoordelijkheid - ligt de gemeentelijke rol sterker bij coproductent. Dat wil zeggen, soms bepaalt de gemeente vooral, soms bepalen gemeente en instellingen gezamenlijk.

Uitkomststuring

Op dit moment is nog niet sprake van uitkomststuring, zoals beschreven in paragraaf 2.5.

Voorkeur

De geïnterviewden spreken een voorkeur uit voor een combinatie van governance en NPM en sturen op uitkomst.

3.5.5 Evaluatie

Hoe waarderen de geïnterviewde beleidsmedewerkers de gang van zaken bij de sturing? Gaat het goed? Kan het beter? Zijn er knelpunten?

Knelpunten en belemmeringen

- De te krappe tijd voor de invoering van de Wmo. Maar dit geldt Wmo-breed, niet specifiek voor de buurtteams.
- De gemeente bracht geen extra financiering in voor de buurtteams, wat vertragend werkte.
- Het ontwikkeltraject van de buurtteams was lang. Het kostte de instellingen veel tijd de nieuwe aanpak te ontwikkelen. Aan de andere kant had dit misschien ook te maken met de gekozen aanpak van een pilottraject.

Tevredenheid met de wijze van sturing

Vanuit de gemeente gezien: 'we zitten in een traject, een ontwikkeling. We willen naar een andere rol: vooral governance, meer afstand en meer op outcome sturen'. Als er een nieuwe opdrachtnemer is voor de coördinatie van de buurtteams verwachten de beleidsmedewerkers dat de gemeente meer afstand kan nemen en er minder bovenop hoeft te zitten.

De betrokken instellingen in het traject rond de buurtteams hebben aangegeven dat zij de sturing van de gemeente soms misten en dat het allemaal te lang duurde.

Overigens verliep de samenwerking tussen gemeente en instellingen goed.

Verbetering van het sturingsproces: wat is nodig?

Meer kennis en ervaring rond sturing van gebiedsteams. Uitwisseling met andere gemeenten zou heel goed zijn. Tijd: belangrijk om het allemaal te ervaren en te reflecteren.

Men gaf aan niet gewend te zijn op verschillende niveaus te acteren, van uitvoerend tot bestuurlijk. Belangrijk om in kaart te hebben wie welke rol vervult in het proces, zowel aan de kant van de gemeente, als aan de kant van de instellingen.

Last but not least: er moeten parameters benoemd worden om de effectiviteit van de buurtteams te monitoren.

Instellingen zouden duidelijker verwachtingen naar elkaar en naar de gemeente toe moeten uitspreken, niet op basis van incidenten, maar op grond van duidelijke lijnen.

Meer ondernemerschap en zelfstandig knelpunten oplossen zou goed zijn.

3.6 Emmen

3.6.1 Gebiedsgerichte aanpak

Beleid

In het Wmo-beleidsplan 2015-2016 heeft de gemeente bepaald dat de individuele begeleiding en ondersteuning meer gebiedsgericht georganiseerd zal worden. In wijken en dorpen wordt in 2015 en 2016 de al bestaande gebiedsgerichte leefbaarheidsaanpak van Emmen Revisited voortgezet, waarbij het sociale domein meer dan voorheen wordt betrokken. De nieuwe 3-D taken worden in principe in de gebieden belegd, d.w.z. afstemming met de jeugdketen en met participatie. De maatschappelijke dienstverlening zal volgens bedoeling per gebied worden uitgevoerd door een consortium van externe partijen of één hoofdaannemer. Deze dient te zorgen dat de ondersteuning door gebiedsgerichte teams wordt verleend.

De gemeente heeft, vooruitlopend op de uitwerking van het gebiedsgerichte beleid, aan de welzijnsorganisatie Sedna gevraagd al vast te gaan werken met gebiedsteams. Uit het Implementatieplan Gebiedsgericht Werken: de gemeente staat met haar maatschappelijke partners voor een ontwikkelopgave om de dienstverlening integraal en dichtbij de burger te organiseren. Er wordt toegewerkt naar de 'stip op de horizon' in 2017. De gezamenlijke ambities worden samen met partners uitgewerkt, waarbij deze steeds getoetst worden aan de actualiteit. Uitgangspunt: 'we faciliteren de informele zorg, contracteren de professionele zorg en regisseren het vernieuwingsproces'.

Huidige situatie

De gemeente zit - ten tijde van het interview - in de fase van uitvoering en evaluatie, op weg naar een nieuwe beleidscyclus, waarin de sociale gebiedsteams (SGT's) doorontwikkeld worden. De toegang is geregeld, maar moet nog verder aangepast worden aan de beleidsuitgangspunten. 'We staan nu voor de vraag, of dit nu de échte

toegang is zoals we die willen, functioneert het zo goed of kan het beter en hoe gaan we met de SGT's verder'.

Ten tijde van het interview was net duidelijk geworden dat de inschakeling van consortia van uitvoerende instellingen (nog) niet gelukt was. De gebiedsteams van Sedna zijn operationeel.

Kenschets sociale wijkteams

De sociale teams - zoals door de gemeente beoogd - richten zich in principe op alle burgers en zitten dicht bij de nulde dan de tweede lijn. De samenstelling is breed, iets meer generalistisch dan specialistisch, met een tamelijk sterke handelingsbevoegdheid voor de professionals. Over twee jaar moet jeugdzorg zijn geïntegreerd, er is een sterke verbinding met de basiszorg. Het sociaal team fungeert als toegang tot de Wmo- en specialistischer ondersteuning. De burger moet een sterke regie over de aanpak hebben.

De gebiedsteams die voorlopig door Sedna zijn opgezet, zijn minder breed van samenstelling, met name buurtmaatschappelijk werk, buurtwerk, ondersteunend sociaal werk en soms ook ondersteuning voor jongeren.

3.6.2 Sturing in verschillende beleidsfasen

Verkenning en koersbepaling

De gemeente heeft het voortouw genomen en is met instellingen en burgers in overleg gegaan over de gebiedsgerichte aanpak. Per gebied wordt een profiel opgesteld om te bepalen wat nodig is. Met de burgers wordt gesproken over de wijze waarop zij zelf de informele hulp kunnen opzetten. De gemeente heeft voor de vertegenwoordigende organen van de gebieden een budget beschikbaar gesteld om hen te helpen de informele hulp te organiseren. Burgers worden via de overlegpartners betrokken, maar ook via eigen burgerinitiatieven.

Doelbepaling

De gemeente heeft de doelen vastgesteld, mede op basis van de opgehaalde kennis uit overleg en bijeenkomsten met instellingen en burgers. In het kort: meer zelfredzaamheid, meer informele zorg en meer participatie. In dit stadium zijn ze nog tamelijk algemeen gesteld, in de komende twee jaar - tot 2017- moeten ze concreter omschreven worden. In 2017 moet de gebiedsgerichte aanpak zijn uitgekristalliseerd. De jaren 2015 en 2016 worden als overgangsjaren beschouwd.

Opdrachtverlening en uitvoering

De gemeente wil de opdrachten per gebied uitzetten naar een consortium van instellingen. Dit bleek vooralsnog een brug te ver. De mededingingsregels van de Autoriteit Consument en Markt werken hier belemmerend. Bovendien zaten de verschillende betrokken gemeentelijke diensten ook niet helemaal op één lijn. Er zijn

nu (nog) afspraken gemaakt met de afzonderlijke instellingen. Die zijn voor wat betreft de bestaande cliënten gebaseerd op de omvang van de dienstverlening en ureninzet (als overgang). Voor wat betreft de nieuwe cliënten zijn ze gebaseerd op te behalen resultaat en maatschappelijk effect. Met de zorgorganisaties worden op basis van een aanbesteding contractafspraken gemaakt. Met de welzijnsorganisatie Sedna en het CJG blijft voorlopig een subsidierelatie bestaan, wel volgens de BCF principes. Tijdens de uitvoeringsfase moet de werkwijze van de gebiedsteams verder ontwikkeld worden.

De rollen van de diverse partijen

- gemeente: in de verkennende en ontwikkelingsfase vooral regisseur, inbrengen van visie en gesprekspartner. In de uitvoeringsfase opdrachtgever en facilitator, maar ook visie inbrengen en gesprekspartner.
- instellingen: in de verkennende en koersbepalende fase visie inbrengen, gesprekspartner, deelnemen in het proces. In de uitvoeringsfase opdrachtnemer en uitvoerder, maar ook inbrengen van visie en meedenken.
- de burgers waren in de ontwikkelingsfase nog niet in beeld, voelden ook nauwelijks urgentie. De gemeente heeft wél gepraat met adviesraden en cliëntenraden van de instellingen. In de uitvoeringsfase komen ze meer in beeld, als afnemer van zorg maar ook als uitvoerder van informele zorg. De gemeente is met wijk- en dorpsvertegenwoordigingen in gesprek over de organisatie van de informele zorg.

In de uitvoeringsfase ligt de nadruk meer op opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap en uitvoering, maar er blijft een overlegsituatie. In de uitvoeringsfase zijn dezelfde organisaties betrokken als in de verkennende fase. Overigens lopen ontwikkelings- en uitvoeringsfase door elkaar, in de jaren 2015 en 2016 wordt gewerkt aan het doorontwikkelen van de gebiedsgerichte aanpak.

Invloed op inhoudelijke aspecten

De geïnterviewde beleidsmedewerkers dichten de gemeente en de instellingen ongeveer even veel invloed toe op alle aspecten van het gebiedsteam (doelstellingen van het team, omvang en samenstelling, doelgroep, taakgebied, werkwijze en inrichting van het team). De gemeente wil toe naar een situatie, dat ze steeds meer overlaat aan de organisaties en zelf wat meer op afstand komt.

3.6.3 De wijze van sturing

Sturingsinstrumenten

De gemeente heeft diverse nota's vastgesteld die (mede)bepalend zijn voor de gebiedsgerichte aanpak, zoals een visie document, het Wmo-beleidsplan 2015-2016, de nota Gebiedsgericht werken in Emmen, en een implementatieplan gebiedsgericht werken. Er zijn diverse vormen van scholing, zowel van beleidsmedewerkers van de gemeente, als van professionals van instellingen. De gemeente draagt bij in de financiering.

De organisatie van het proces: er gaat een gemeentelijke regisseur voor de gebiedsgerichte aanpak komen. Gemeentelijke accountmanagers zorgen voor de directe relatie en aansturing van de uitvoerende instellingen. Er zijn diverse overlegvormen: binnen de gemeente is er een aanjaagteam voor de transitie en transformatie. Daarnaast is er het '3D-atelier', een debatplatform waar nieuwe ontwikkelingen worden besproken, het overleg van accountmanagers met instellingen en tenslotte een overleg rond de informele zorg (met de overlegpartners en vertegenwoordigers van wijken en dorpen). De gemeente wil dit laatste overleg meer structureren.

Positie en rol van de gemeente

Verdeling van verantwoordelijkheid/scenario: bij de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak stond de gemeente aan het roer, nu - in de transformatiefase - staat de gemeente nog steeds aan het roer, maar is het meer een gedeelde verantwoordelijkheid met instellingen en burgers.

De geïnterviewden zien de gemeente meer als ruimte latende regisseur dan als bepalende dirigent. Tijdens de uitvoering van de dienstverlening krijgt de gemeentelijke rol ook een aspect van opdrachtgever.

De gemeente heeft gebruik gemaakt van haar doorzettingsmacht, in de zin dat zij de instellingen voorhield dat zij het voor een bepaald beperkt budget moeten doen, en anders niet. Daarover was geen onderhandeling mogelijk. Ook is vooraf de harde eis gesteld, dat de instellingen deelnemen in de gebiedsgerichte teams.

Sturen op uitkomst en bekostiging

De gemeente stuurt op output en outcome. Daarnaast worden er ook eisen aan kwaliteit gesteld. De gemeente geeft de richting aan en stelt eisen die medebepalend zijn voor de aanpak en werkwijze, maar de organisaties en professionals vullen dat zelf in. Toch zijn het hoe en het wat niet heel scherp gescheiden, er is discussie over mogelijk. De gemeente kan zich met de aanpak bemoeien, maar er is ook discussie mogelijk over de inhoud van het beleid.

De gemeente bekostigt op basis van aantal cliënten, caseload en te behalen resultaten.

De gemeente wil - volgens de nota Gebiedsgericht werken in Emmen - toe naar populatiegebonden financiering, Er wordt dan per gebied een budget vastgesteld, op basis van populatiegebonden criteria en gegevens, zoals aantal inwoners, bevolkingsopbouw, huidig gebruik maatschappelijke dienstverlening (met name huidige AWBZ-indicaties) en huidige budgetten die per gebied 'omgaan' in de geleverde dienstverlening.

Opdrachtgeversmodel

De gemeente streeft naar een situatie dat burgers een keuze kunnen maken tussen verschillende aanbieders. Harde concurrentie is geen doel, wél zou een zekere concurrentie op vernieuwing kunnen bijdragen aan het behalen van beoogde maatschappelijke effecten.

De gemeente hanteert een vorm van bestuurlijke aanbesteding. De gemeente heeft voorkeur voor organisaties die iets hebben met de gemeente. Zij gaat met aanbieders in gesprek over haar eisen en hun zienswijze. Vervolgens wordt een opdracht uitgezet, waarop de organisaties kunnen offeren. Tot nu toe zijn er bij de aanbesteding geen organisaties buiten de boot gevallen. 'Je zwemt vanaf de koerszoekende fase als het ware een fuik in: vanaf het samen verkennen en ontwikkelen kom je vroeg of laat terecht bij het aanbesteden, formuleren van eisen en opdrachten formuleren'.

Betrekken van burgers

De gemeente Emmen kent al heel lang de figuur van de 'erkende overlegpartners', vertegenwoordigende organisaties van burgers in een wijk of dorp - zoals een dorpsbelangenvereniging - die de gemeente beschouwt als de vertegenwoordiger van de wijk of het dorp. Deze partners kunnen beschikken over een budget waarmee zij (kleinere) verbeteringen in hun gebied kunnen aanbrengen. Zij zijn ook aanspreekpunt voor de gemeente om hun mening te peilen rond beleid. De gemeente wil deze overlegpartners ook inschakelen bij het organiseren van de informele zorg. De gemeente heeft ook overleg gepleegd met advies- en cliëntenraden. Bovendien worden burgers geraadpleegd die zelf al nieuwe zorginitiatieven ontwikkelen.

Sturen op vernieuwing

De gemeente stuurt daar bewust op aan. 'We willen een nieuwe manier van werken: we willen dat de zorg per gebied, dichtbij de burger, wordt opgepakt, door instellingen in samenwerking met elkaar en in samenwerking met de burger'.

De gemeente past haar eigen manier van sturing ook aan: zij wil toe naar een nieuwe mix van loslaten, sturen en faciliteren. De gemeente zet samen met burgers en instellingen een maatschappelijke agenda op. Vervolgens wordt het gesprek gevoerd met de instellingen over hun visie, wat zij willen en wat zij kunnen. Daarna volgt het uitzetten van opdrachten en contractering. 'Aan de andere kant moeten we ook rekening houden met de besluitvorming in de gemeenteraad'. Per gebied is er een budget beschikbaar, waar de overlegpartners - de vertegenwoordigingen in de wijken

en dorpen - over gaan. 'Je vraagt je soms wel eens af, hoe democratisch de besluitvorming in een gebied is'.

3.6.4 Typering van de sturing

Onderstaand overzicht vat de sturingsaspecten samen.

Figuur 10 De sturing door de gemeente Emmen van het sociaal team, samengevat

Scenario/ verantwoordelijkheid	Rol gemeente	Kennisbron/ netwerk	Mate van burgerparticipatie
gemeente aan het roer, maar gedeelde verantwoordelijkheid met de uitvoerende partijen	in de ontwikkelingsfase ruimte latende regisseur; in de uitvoeringsfase ook een opdrachtgeversaspect.	in de koerszoekende fase veel overleg, gemeente maakt gebruik van de kennis van de instellingen	overleg met de erkende overlegpartners, cliënten- en adviesraden. Gemeente wil de overlegpartners betrekken bij de organisatie van informele zorg.

Government, NPM of governance?

Governance in de verkennende en koersbepalende fase, NPM in de uitvoerende fase, wel met een governance-inslag. In de evaluerende en aanloopfase naar een nieuwe beleidscyclus weer governance. Belangrijk punt is om duurzaamheid na te streven in de relatie met de uitvoerende organisaties. Het overzicht in figuur 10 wijst ook naar governance.

Governancetype

In de verkennende fase gaat het vooral om netwerksturing. In de uitvoerende fase eerder om expertsturing, maar soms ook om frontlijnsturing, dan wél binnen de beleidskaders; dit doet zich voor bij de situatie met de erkende overlegpartners en de nieuwe zorginitiatieven die de gemeente faciliteert. De regierol laat zich in de verkennende fase vooral als co-productief beschrijven, bijna alle aspecten worden door gemeente en uitvoerende organisaties gezamenlijk bepaald. Bij de uitvoering is de gemeente sterker de bepalende partij.

Uitkomststuring

De gemeente stuurt op output en outcome, daarnaast op het throughput-element kwaliteit.

Voorkeur sturingsmodel

De geïnterviewden hebben een duidelijke voorkeur voor governance.

3.6.5 Evaluatie

Knelpunten en belemmeringen

- de krappe tijd voor de invoering van de Wmo speelde een rol; dat werd nog aanmerkelijk versterkt door het feit dat na de raadsverkiezingen een nieuw College van B&W en een nieuwe gemeenteraad de materie moest eigen maken.
- 'als gemeente waren we erg aan het zoeken'; daarbij handelden de verschillende gemeentelijke afdelingen niet steeds gelijk tegenover externe partijen. Onder andere in de aanbestedingsfase speelde dat een rol. De mededingingsregels vormden ook een belemmering bij het streven naar een consortium van instellingen per deelgebied. Dat kon niet zoals de gemeente zich dit had voorgesteld, het element van samenwerking tussen de instellingen speelde een rol.
- in de samenwerking tussen gemeente en instellingen speelden tegengestelde belangen soms een rol; soms ook verschillen in taal en denken en verschillende vormen van registratie.

Tevredenheid over de wijze van sturing

'Het duurde lang voordat we een duidelijke koers hadden'. Maar de benadering waarbij de gemeente eerst samen met burgers en instellingen een agenda bepaalt (een 'foto' van het gebied), daarna met de instellingen overlegt over hun zienswijze en mogelijke inbreng en vervolgens opdrachten formuleert voor de aanbesteding, werkt goed. Nadeel is, dat je bij het formuleren van de eisen vooraf, toch weer heel bepalend bent.

Een punt van aandacht blijft om naar buiten toe als gemeente, vanuit verschillende diensten, met één gezicht te acteren.

Wat is nodig om het sturingsproces te kunnen verbeteren? Zelfreflectie en tijd daarvoor! 'Intern goed weten en bepalen wat we willen', aldus één van de beleidsmedewerkers.

Om beter in het proces te kunnen acteren hebben instellingen transparantie, duurzaamheid in de relatie en vertrouwen vanaf de kant van de gemeente nodig.

3.7 Hoogeveen

3.7.1 Gebiedsgerichte aanpak

Beleid

De gemeente heeft níet een brede gebiedsgerichte benadering, maar werkt wel met sociale teams: 1^e Het Project Eigen Kracht (het Eigen Kracht Team, EKT): in een eerdere fase waren er drie EKT's, voor verschillende wijken, maar het EKT functioneert nu voor de gehele gemeente. Het bestaat uit eerstelijns werkers van de gemeente, MEE Drenthe, Bureau Jeugdzorg Drenthe, Promenscare, GGZ Drenthe en de SWW. Het EKT werkt volgens het principe één gezin - één plan - één coördinerend hulpverlener. 2^e Er is als pilot een gebiedsteam in de wijk De Weide (GT de Weiden), gericht op kwetsbare ouderen. Taak: vroegsignaleren, versterken eigen netwerk, stimuleren tot meer bewegen, ondersteuning op maat bieden. Het GT heeft de opdracht om naar nieuwe wegen en werkwijzen te zoeken. 3^e. De welzijnsorganisatie SWW heeft z'n werkaanpak ingedeeld naar de wijken en werkt met gebiedsteams.

Naast de sociale teams kent de gemeente Hoogeveen ook een gebiedsgerichte aanpak rond leefbaarheid in wijken en dorpen. Deze is sterk gericht op burgerbetrokkenheid en -initiatief. Via deze zogenoemde Smederijen is er ook een budget voor kleinschaliger verbeteringen in de wijk beschikbaar.

Kenschets sociale teams

Het EKT staat tussen nulde en tweede lijn in, het GT De Weide dicht bij de nulde lijn, beide teams richten zich op specifieke doelgroepen, respectievelijk kwetsbare burgers en kwetsbare ouderen. De vorm en samenstelling is tamelijk smal, het type professionals generalistisch gericht, ze hebben veel handelingsbevoegdheid. Het EKT is vrij sterk geïntegreerd met de jeugdzorg, het GT niet. De verbinding met de basiszorg is bij het GT sterk, bij het EKT veel minder. Beide zijn meer of minder verbonden met de toegang, de mate van regie van de burger is in beide gevallen sterk.

3.7.2 Sturing in verschillende beleidsfasen

Verkenning en koersbepaling

De gemeente nam het initiatief en ging met de betrokken instellingen in gesprek over de geformuleerde ideeën en doelen. De kennis van de instellingen werd benut voor het nader bepalen van de doelgroepen. De instellingen werden al in een vroeg stadium, bij de agendavorming, betrokken.

Doelbepaling

De gemeente formuleerde doelen voor het EKT en het GT De Weide. Er was wel overleg, maar de gemeente bepaalde zelf haar doelen. Voor wat betreft het EKT werd een stuurgroep gevormd, waarin de betrokken uitvoerende instellingen zitting hadden. Hier werd het EKT verder ontwikkeld.

Voor wat betreft het GT wilde de gemeente - na de doelbepaling - professionals met een innovatieve houding voor het team en wees van te voren medewerkers aan die zij voor het GT wilde. Een beleidsmedewerker van de gemeente stuurde dit team direct aan.

Opdrachtverlening en uitvoering

De opdrachten werden verleend aan al bestaande partners. Met de lokale vaste partners werden afspraken gemaakt binnen de reguliere subsidiëring, met nieuwe partners (zorginstellingen) werden afspraken contractueel vastgelegd. Met name over ureninzet. Omdat de gemeente beide teams direct aanstuurde, kon zij gedurende het proces ook aansturen op output en outcome. Gedurende de uitvoering moet de werkwijze van de teams verder ontwikkeld worden.

De rollen van de diverse partijen

- gemeente: regisseur in de koersbepalende fase, opdrachtgever in de uitvoerende fase, als projectleider ook regisseur en gesprekspartner.
- instellingen: adviseur en meedenker in de koersbepalende fase, opdrachtnemer en uitvoerder in de uitvoerende fase maar ook gelijkwaardige gesprekspartner en meedenker.
- de burgers: hadden weinig inbreng in dit traject. Er is vooraf wel overleg geweest met de Wmo-adviesraad en het ouderenplatform.

In de uitvoerende fase zijn dezelfde instellingen betrokken als in de koersbepalende fase.

De relatie en de verschillende rollen is niet of nauwelijks veranderd.

Invloed op inhoudelijke aspecten

De gemeente is sterk bepalend op de aspecten: doelstelling van de teams, doelgroep, taakgebied en inrichting van het team. Op de andere aspecten - omvang en samenstelling, en de werkwijze hebben gemeente en instellingen ongeveer even veel invloed.

3.7.3 De wijze van sturing

Sturingsinstrumenten

De gemeente voert beleid vanuit een Visienota op het sociaal domein, het Beleidsplan Wmo 2015-2018 en de Kadernota decentralisaties Sociaal domein. De startnotities EKT en GT De Weide fungeren als de plannen voor het EKT en GT. De gemeente financiert de scholing voor de medewerkers en de professionals die in het EKT zitten.

De organisatie van het proces:

de gemeentelijke voorzitter van het OGGZ-netwerk stuurt het EKT aan, terwijl een beleidsmedewerker projectleider is van de GT pilot en het GT De Weide aanstuurt.

Overlegvormen : er was een stuurgroep voor het EKT, waarin het management van de betrokken organisaties zat, maar deze is niet meer actief. Het GT kent een projectgroep, waarin de professionals zitten.

Positie en rol van de gemeente

De gemeente staat aan het roer, maar de verantwoordelijkheid wordt ook gedeeld. De gemeente ziet zich ook als ruimte latende regisseur. Eerder gaven we aan dat de gemeente bepalend is op een aantal aspecten van de teams. Dat was vooral in de beginfase. De gemeente staat, als projectleider dicht bij de teams, maar kan daarin natuurlijk de nodige ruimte bieden en op gelijkwaardige manier met de betrokken organisaties omgaan.

Sturen op uitkomst en bekostiging

De gemeente stuurt vooral op input, zij heeft afspraken gemaakt over ureninzet in de teams en financiert daar op. Daarnaast stuurt zij als projectleider wel op het te behalen resultaat, namelijk versterking van zelfredzaamheid. In de toekomst wil de gemeente meer naar outcome sturing.

Opdrachtgeversmodel

Geen concurrentie, ook geen aanbesteding. De gemeente maakt afspraken met de uitvoerende instellingen, die al eerder betrokken waren.

Betrekken burgers

De plannen rond het EKT en het GT De Weide zijn doorgesproken met de Wmo-adviesraad en het Ouderenplatform. In de beginfase, en ook bij de evaluatie. Het is lastig om burgers meer te betrekken, het blijft veelal beperkt tot dezelfde mensen.

De gemeente is enthousiast over het burgerinitiatief in Hollandscheveld rond een zorgcoöperatie voor burgers en ondersteunt dat.

Sturen op vernieuwing

De gemeente stuurt bewust op vernieuwing door te kiezen voor de werkwijze met gezinscoaches (de werkwijze van het EKT- Eigen Kracht Team). Het GT De Weide kreeg de opdracht om nieuwe wegen te zoeken en de gemeente stuurde sterk aan op innovatieve professionals als lid voor het team.

De sturing door de gemeente is anders dan voorheen: nu voeren we meer de directe regie, niet van bovenaf, 'wij weten het beter', maar juist met een open houding voor de inzichten van de andere partijen. De gemeente kan gemakkelijker de regie voeren als neutrale partij, de instellingen zien elkaar eerder als concurrent.

3.7.4 Typering van de sturing

Onderstaand overzicht vat de sturingsaspecten samen.

Figuur 11 De sturing door de gemeente Hoogeveen van het sociaal team, samengevat

Scenario/ verantwoordelijkheid	Rol gemeente	Kennisbron/ netwerk	Mate van burgerparticipatie
gemeente aan het roer, maar gedeelde verantwoordelijkheid met de uitvoerende partijen	vooral in het begin bepalende regisseur, later ruimte latende regisseur; in de uitvoeringsfase ook een opdrachtgevers-aspect.	in de koersbepalende fase veel overleg, gemeente maakt gebruik van de kennis van de instellingen	overleg met Wmo-adviesraad en ouderenplatform; in begin- en de evaluatiefase.

Government, NPM of governance?

In de koersbepalende fase: governance. In de fase van doelbepaling en besluitvorming was het wat traditioneler, de gemeente was aan zet. In de fase van opdrachtverlening en uitvoering was het weer vooral governance met een snufje NPM, maar toch vooral governance.

Ook uit het overzicht in figuur 8 laat zich vooral governance aflezen.

Governancetype

Het governancetype dat zich opdringt is vooral keten- en netwerksturing.

Gelet op de verschillende aspecten waarop regie gevoerd wordt, was de gemeente bij het bepalen van de visie en de doelbepaling de bepalende regisseur. Bij de andere aspecten - rol bij de uitvoering, afstemming, sturing, randvoorwaarden, afhankelijkheid, verantwoordelijkheid en monitoring - ziet de geïnterviewde beleidsmedewerker de rol van de gemeente meer als die van co-producent.

Voorkeuren

Gevraagd naar welk sturingsmodel voorkeur heeft, is er een duidelijke voorkeur voor governance. Die manier van sturen is niet meer weg te denken. Binnen de governance heeft de keten- en netwerksturing voorkeur, terwijl frontlijnsturing interessant bevonden wordt, met name naar burgerinitiatieven toe. 'We willen graag op die manier sturen, bijvoorbeeld bij het genoemde burgerinitiatief in Hollandscheveld'. De gemeente wil wel naar outcome sturing, maar is nog niet zo ver. Vooralsnog is het vooral sturing op input.

3.7.5 Evaluatie

Knelpunten en belemmeringen

De geïnterviewde beleidsmedewerker ziet eigenlijk geen knelpunten. Het loopt allemaal redelijk goed.

Tevredenheid over de sturing

De gemeente is tevreden over hoe het gaat. Ook de instellingen hebben aangegeven dat zij tevreden zijn met het verloop van het hele proces. 'Het proces heeft eigenlijk steeds goed gelopen. We zijn ook tijdig gestart'.

Wat zou eventueel anders kunnen?

Ook al gaan we heel gelijkwaardig om met de instellingen en staan we heel open voor hun inbreng en visie, het traject is toch wel redelijk top down gestart, met een in eerste instantie nogal bepalende gemeente, zo gaf de geïnterviewde beleidsmedewerker aan. Het EKT had eerst een externe projectleider, nu is dat iemand van de gemeente en lijkt de sturing volgens de geïnterviewde beleidsmedewerker een beetje te veel op beheersing gericht.

Instellingen zouden ook weer sterker op managementniveau moeten worden betrokken.

3.8 Midden-Drenthe

3.8.1 Gebiedsgerichte aanpak

Beleid rond gebiedsgerichte aanpak

In Midden-Drenthe wordt niet zozeer gesproken over sociale teams. De geïnterviewde geeft aan dat er rond drie gebieden (Beilen, Smilde en Westerbork) verschillende netwerken opereren met bepaalde knooppunten. Die worden in de praktijk nog wel 'teams' genoemd, maar dan zouden er in totaal heel veel teams zijn. Dat vraagt om een nadere omschrijving. Het meeste relevant voor de transitie zijn wellicht de arrangemententeams, aldus de geïnterviewde. Deze bestaan uit loketten voor zorg- en dienstverlening (bemand door de welzijnsstichting) en de Wmo-loketten (bemand door Wmo-consulenten). In dit team komen alle aanvragen voor voorzieningen ter sprake. Loketten voor zorg- en dienstverlening maken weer deel uit van zogenaamde dorpensteams, waar ook jeugdwerkers en opbouwwerkers in zitten. Daarnaast is er het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) die in lokale jeugdteams zitten en veel preventief werken. Tenslotte is er ook nog een leefbaarheidsteam, waar opbouwwerkers in zitten uit de dorpensteams, maar ook woningbouwcorporaties, politie etc. Dit laatste lijkt vergelijkbaar met de op leefbaarheid gerichte wijkaanpakken in andere gemeenten. Al met al is het geen eenvoudige structuur, maar het werkt op dit moment wel goed, omdat er met kleine teams wordt gewerkt. Binnen een netwerkstructuur met

knooppunten is het vooral de vraag in hoeverre de knooppunten goed werken. Als zij de juiste verbindingen weten te leggen, dan gaat het goed. Maar dat betekent dus dat je minder vanuit teams moet denken, en meer vanuit het totale netwerk.

Huidige situatie

Voor de AWBZ bestaan er in de gemeente Midden-Drenthe drie arrangemententeams en er wordt momenteel over nagedacht om daar één team van te maken. Verder zijn de huidige loketten voor zorg- en dienstverlening - oorspronkelijk opgezet door Stichting Ouderen – inmiddels duidelijk verbreed naar een andere doelgroepen. Tenslotte is communicatie nog wel een aandachtspunt binnen deze netwerkstructuur, ook omdat casussen soms dubbel worden besproken.

Kenschets sociale team

Dit netwerk met knooppunten richt zich in principe op alle burgers, maar ook op specifieke doelgroepen zoals jeugd. Daarom wordt zij gesitueerd tussen de nulde en tweede lijn in. De samenstelling van de professionals binnen dit netwerk is breed, met zowel generalistische als specialistische medewerkers, die een redelijk sterke handelingsbevoegdheid hebben. De mate van verbinding met de nulde lijn is sterk te noemen. Er is enige mate van integratie van het CJG en Jeugdzorg binnen de netwerkstructuur, maar deze kan verder worden versterkt. De verbinding met de basiszorg (huisartsen, wijkloket) is dan weer sterk te noemen. Dit komt ook tot uiting in het Welwozo-project (Welzijn-Wonen-Zorg), een omvangrijk project met een tiental partners (gemeenten, partners met een woon- en/of welzijnsfunctie). De toegang tot de Wmo en de specialistische zorg verloopt via dit netwerk en dan met name via de arrangemententeams. De regie van de cliënt/burger is wel enigszins aanwezig, maar mag worden versterkt in het creëren van het aanbod.

3.8.2 Sturing in verschillende beleidsfasen

Verkenning en koersbepaling

In de eerste fase van verkenning en koersbepaling nam de gemeente in samenspraak met een select aantal instellingen het initiatief voor de gebiedsgerichte aanpak (en dan met name voor het instellen van een arrangemententeam). In 2014 is er een startbijeenkomst geweest en ook heeft de Hanzehogeschool Groningen relevante trainingen verzorgd, waar ook weer andere organisaties bij betrokken zijn geweest (zoals het Maatschappelijk Werk, Promens Care en MEE Drenthe). Uiteindelijk is gekozen voor de oprichting van een klein arrangemententeam.

Met name Stichting Welzijnswerk was een belangrijke partner in deze fase bij de verkenning en koersbepaling met betrekking tot de arrangemententeams. Deze stichting is sinds vorig jaar een fusieorganisatie en herbergt onder andere het opbouwwerk, loketten voor zorg- en dienstverlening, het steunpunt mantelzorg, het

jeugdwerk, het steunpunt vrijwilligerswerk en het ouderenwerk (waar de stichting een lange traditie in heeft). Bij de ontwikkeling van de leefbaarheidsteams waren juist de dorpen weer meer betrokken, mede via de dorpscontactambtenaren. Hetzelfde geldt voor de Wmo-raad en de gemeenteraad.

Doelbepaling

De geïnterviewde geeft aan dat de gemeente geen scherpe doelen heeft gesteld en dat ze hier soms wel moeite mee heeft. Er zijn wel doelen, bijv. zo lang mogelijk zelfstandig thuis blijven wonen of het bieden van voldoende voorzieningen, maar deze blijven aan de algemene kant. Tegelijkertijd biedt het ook de nodige flexibiliteit die past bij een netwerkstructuur. Meerdere wegen leiden immers naar de stip op de horizon, en het is belangrijk ruimte te bieden aan de mensen die het moeten uitvoeren. De gemeente bepaalde in eerste instantie de doelen, maar in de voorbereiding speelde wel degelijk mee wat er in gesprekken met andere partijen (met name de Wmo-raad) naar voren is gekomen.

Aan het einde van de fase van doelbepaling was er wel een richtlijn voor hoe het arrangemententeam zou moeten werken, maar dit was niet in detail vastgelegd en moest in de praktijk dus nog verder ontwikkeld worden. Medewerkers hadden hier nog wel wat moeite mee, want er was ook een vraag om duidelijk afgebakende rolomschrijvingen.

Opdrachtverlening en uitvoering

De gemeente heeft met de tweedelijns zorg op inhoud en resultaten afspraken gemaakt. Het gaat dan om verschillende variaties in begeleiding 3x3 (individueel/groepsbegeleiding/tijdelijk verblijf versus intensief/minder intensief/niet intensief). De gemeente heeft hier bepaalde grenzen in aangegeven. Instellingen krijgen betaald per product.

Met Stichting Welzijnswerk is (samen met andere Drentse gemeenten) een budgetcontract afgesloten op basis van resultaten en inhoud. Bij MEE Drenthe worden weer uren ingekocht op basis van detachering, met daarbij concrete afspraken over hoe die uren worden ingezet. De gemeente zet opdrachten uit via BCF en bevindt zich momenteel in de derde ronde van de inkoop.

De rollen van de diverse partijen

- gemeente: regisseur, opdrachtgever, gesprekspartner.
- instellingen: inbrengen van visie en ervaringen, gesprekspartner, afnemer, deelnemer en meedenker.
- burgers: adviseur, inbrenger van visie, gesprekspartner en meedenker.

In de eerste verkennende fase is de gemeente vooral kaderstellend bezig geweest, onder andere door een uitgangspuntennotitie op te stellen voor de drie transities. In de opdracht- en uitvoeringsfase pakt de gemeente steeds meer een regisseurs- en

opdrachtgeverrol op, vooral omdat organisaties hierom vragen. Dit gebeurt met name op bestuurlijk niveau, niet zozeer op het uitvoerende vlak.

Een select gezelschap aan instellingen was betrokken (met name Stichting Welzijnswerk) in de eerste verkennende fase en de fase van doelbepaling. Nu in de opdracht- en uitvoeringsfase leveren meer instellingen hun bijdrage in de vorm van de visie inbrengen en meedenken.

Ook burgers – in de vorm van cliëntenorganisaties - werden in de eerste fase op specifieke momenten op specifieke terreinen (bijv. Het Gesprek) betrokken. Verder was de Wmo-adviesraad op onderdelen betrokken bij het ontwikkelen van de gebiedsgerichte aanpak.

Invloed op inhoudelijke aspecten

Gevraagd is wie op een aantal inhoudelijke aspecten meer of minder invloed heeft, de gemeente of de instellingen. Het gaat om aspecten: doelstellingen van het team, de omvang, de samenstelling, de doelgroep, het taakgebied, de werkwijze en de inrichting van het team (al dan niet teamleider, subteams e.d.). Op een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 staat voor dat de gemeente alles bepaalt, en 5 dat de organisaties het bepalen, scoorden veel aspecten een 3 (de gemeente en organisaties bepalen samen). Alleen de omvang van team scoorde een 2 (de gemeente bepaalt, met (enige) invloed vanuit organisaties) en de inrichting van het team scoorde een 1 (gemeente bepaalt).

3.8.3 De wijze van sturing

Sturingsinstrumenten

De gemeente geeft richting aan het proces via diverse beleidsnota's, zoals een richtinggevend beleidsplan voor de opzet van de toegang. Ook is er een formele verordening van kracht. Verder heeft er een scholingsprogramma plaatsgevonden voor medewerkers (via de Hanzehogeschool Groningen). Ook via de vaste subsidie aan instellingen zijn andere vormen van scholing mogelijk. Gemeentelijke beleidsmedewerkers komen ook in aanmerking voor scholing.

De organisatie van het proces en de samenwerking wordt op verschillende manieren vormgegeven. Bij het arrangemententeam is er een coördinerende Wmo-consulent, maar geen officiële gemeentelijke projectleider of regisseur. Een gemeenteambtenaar zit het leefbaarheidsteam voor (waar opbouwwerkers deelnemen uit de dorpensteams). Het eerder genoemde Welwozo-project heeft wel een projectleider. Ook zijn er structurele overleggen tussen de directeur van Stichting Welzijn en het betrokken afdelingshoofd van de gemeente als ook binnen het Welwozo-project.

De positie en rol van de gemeente

Aan de geïnterviewde beleidsmedewerker is de vraag voorgelegd hoe zij de gemeentelijke rol zag, volgens de omschrijving in de sturingsmodellen (zie figuur 1 en 2 in hoofdstuk 2). Dit levert het volgende beeld:

- Verdeling verantwoordelijkheid/scenario: de gemeente en instellingen staan samen aan het roer en zijn gezamenlijk verantwoordelijk. Dat was ook een duidelijke uitspraak vanuit de politiek. Ook burgers dragen verantwoordelijkheid, bijv. via het dorpenoverleg.
- Wat betreft haar rol ziet de gemeente zichzelf vooral als een ruimte latende regisseur, maar ook als een onderhandelaar m.b.t. de doelen en prioriteiten die worden gesteld. De geïnterviewde benadrukt dat collega-beleidsambtenaren op een ander terrein dit punt weer heel anders kunnen zien. Ze vermoedt dat bijvoorbeeld voor het welzijnswerk de gemeente weer nadrukkelijk opdrachtgever is. De gemeente heeft tot nu toe nog geen gebruik gemaakt van haar doorzettingsmacht.

Sturen op uitkomst en bekostiging

Deels stuurt de gemeente op throughput, vooral omdat er ook protocollen opgezet moesten worden. Nu verschuift de focus naar sturing op prestaties en klanttevredenheid (output), maar de geïnterviewde kan zich ook goed voorstellen dat er meer op outcome gestuurd zal worden. Op dit moment is het nog niet heel uitgesproken. De bekostiging van de aanbieders geschiedt vooral op basis van aanbod.

Opdrachtgeversmodel

Met de betrokken instellingen bestaat een subsidierelatie en de gemeente geeft geen concurrentieprikkels af. Er wordt een vorm van bestuurlijk aanbesteden gehanteerd waarbij in het contract met een instelling bepaalde eisen worden gesteld waaraan zij moeten voldoen.

Sturen op vernieuwing

De gemeente stuurt bewust aan op een vernieuwing van de uitvoeringspraktijk, onder andere via de inkoopcontracten. Daarbij speelt de gemeentelijke visie 'langer zelfstandig wonen' een belangrijke rol. Ook op uitvoeringsniveau wordt aangedrongen op vernieuwing. De wethouder maakt zich hier sterk voor via het Wmo-beleidsplan en een eerder vastgestelde kadernota die de gemeentelijke visie verder aanscherpt. Verder was de inzet op samenwerking tussen burgers en uitvoerders al sterk aanwezig binnen de gemeente Midden-Drenthe, maar dit is de laatste jaren nog verder versterkt.

Betrekken burgers

Burgers worden betrokken via de Wmo-raad, de dorpscontactambtenaren, het dorpenoverleg (met vertegenwoordigers van verenigingen van dorpsbelangen) en wijkverenigingen. Dat is – zoals eerder beschreven – deels gebeurd in de verkennende

fase van het beleid, maar gebeurt nog het meest in de huidige beleidsfase van opdracht verlenen en uitvoering.

3.8.4 Typering van de sturing

In onderstaand overzicht wordt een aantal sturingsaspecten samengevat.

Figuur 10 De sturing door de gemeente Midden-Drenthe van de gebiedsgerichte aanpak, samengevat

Scenario / verantwoordelijkheid	Rol gemeente	Kennisbron / netwerk	Mate van burgerparticipatie
gemeente en instellingen staan samen aan het roer en zijn gezamenlijk verantwoordelijk	Deels ruimte latende regisseur, deels onderhandelaar	Er is veel overleg, m.n. binnen de knooppunten van het netwerk binnen de gemeente. Zowel op bestuurlijk niveau als tussen professionals en beleidsmedewerkers	Via formele kanalen, zoals Wmo-raad, dorpscontactambtenaren, het dorpenoverleg en wijkverenigingen. De gemeente wil burgers nog sterker betrekken.

Government, NPM of governance?

De geïnterviewde geeft aan dat in alle beleidsfasen rondom de gebiedsgerichte aanpak vooral sprake is geweest van governance. De overheidssturing was sterker in de eerste verkennende fase, maar ook hier was governance het sterkst vertegenwoordigd.

Governancetype

Gelet op belangrijke aspecten in de regierol (zoals visie, doel, randvoorwaarden en afhankelijkheid) varieert de rol van de gemeente tussen dirigent (soms) en coproducent. Op bestuurlijk niveau is wel meer sprake van 'coproducent' in alle beleidsfasen. Hetzelfde geldt voor de sturing van het Wmo-beleid en de transitie. De geïnterviewde geeft aan dat het een mengeling is van keten- en netwerksturing en frontlijn sturing. Het verschilt per niveau en beleidsfase. In bijvoorbeeld de opzet van het Welwozo-project is aan de ene kant duidelijk sprake van keten- en netwerksturing en aan de andere kant ook frontlijn sturing. Veel verantwoordelijkheid ligt immers bij burgers en professionals. Het arrangemententeam valt ook duidelijk onder keten- en netwerksturing.

Het project Dorpszorg is gericht op zelfbestuur door burgers, dat wil zeggen frontlijnsturing.

Uitkomststuring

Op dit moment stuurt de gemeente vooral op throughput en output. Zij wil op termijn meer toe naar sturing op uitkomsten en resultaat.

Voorkeur

Op dit moment heeft een governancekarakter de voorkeur, met waarschijnlijk een grotere nadruk op sturing op uitkomsten.

3.8.5 Evaluatie

In deze paragraaf gaat het over de vraag hoe de geïnterviewde beleidsambtenaren de gang van zaken bij de sturing waarderen. Gaat het goed, kan het beter, zijn er knelpunten? We beginnen bij het laatste.

Knelpunten en belemmeringen

De volgende knelpunten worden genoemd, met name gericht op de arrangemententeams:

- Op dit moment is er eigenlijk te laat in het proces informatie over wie de burgers zijn die een ondersteuningsvraag hebben. Daardoor is het lastig om een goed financieel plaatje te maken.
- Er is nog onzekerheid over hoe MEE-medewerkers volgend jaar gaan werken. Hun taak voor 2016 is nog niet vastgesteld.

Tevredenheid met de wijze van sturing

De geïnterviewde benadrukt dat het haar persoonlijke kijk is, maar ze geeft aan dat het een vrij organisch proces is. De dingen gaan nu eenmaal niet harder dan dat ze gaan. Ze is in principe tevreden over de wijze waarop de sturing verloopt (zowel vanuit gemeente, instellingen als burgers), maar de evaluaties moeten nog worden afgewacht. Het is vooral van belang hoe burgers de gebiedsgerichte aanpak ervaren.

Wat kan beter?

Op dit moment verloopt alles naar tevredenheid.

4. Sturing geanalyseerd

In dit hoofdstuk vatten we de in het vorige hoofdstuk beschreven feiten per gemeente voor alle gemeenten samen, zodat een totaalbeeld ontstaat. We doorlopen dezelfde punten als in het vorige hoofdstuk, maar nu voor alle gemeenten gezamenlijk en meer in samengevatte vorm. We gebruiken het totaalbeeld voor de verdere analyse vanuit de onderzoeksvraagstelling.

Na de interviews is een focusgroep gehouden met de geïnterviewde beleidsmedewerkers uit de betrokken gemeenten. Daarbij ging het over de voorlopige conclusies, knelpunten en dilemma's bij de sturing en de tevredenheid over de manier van sturing. De uitkomsten uit deze groep zijn in dit hoofdstuk toegevoegd, bij de inhoudelijke thema's waar de focusgroep een aanvulling had op hetgeen al uit de interviews naar voren kwam.

4.1 De gebiedsgerichte aanpak

De meeste gemeenten hebben een pilotfase gekend, waarin ze experimenteerden met vormen van sociale teams, sommige zitten nog in de pilotfase. Met de ingang van de Wmo 2015 vallen ook zorginstellingen onder de gemeentelijke scope, waar zij zorg aanbieden die onder de Wmo valt. Daarmee verandert de situatie: deden deze instellingen in de pilotfase vóór 2015 vaak mee in de gebiedsteams zonder een gemeentelijke vergoeding daarvoor, vanaf 2015 vallen hun activiteiten rond ondersteuning onder de Wmo en werken zij op contractbasis voor de gemeente. Alle gemeenten werken samen met de betrokken organisaties aan verdere doorontwikkeling van de gebiedsteams. Sommige - zoals Groningen en Emmen - hanteren een soort groeimodel, waarbij de gebiedsgerichte aanpak in 2017 of 2018 moet zijn uitgekristalliseerd. Eén van de acht gemeenten - Hoogeveen - gaf aan níét met gebiedsteams te werken, maar uit het interview bleek dat er toch wel min of meer sprake is van samenwerking in teams, voor een deel wijkgericht. Bij diverse gemeenten - zoals Emmen en Hoogeveen - ging de welzijnsorganisatie al vast gebiedsgericht werken in sociale teams, vooruitlopend op de komende gebiedsgerichte aanpak.

De sociale gebiedsteams verschillen nogal sterk van elkaar. Er zijn brede en smalle teams, grote en kleine, met veel en weinig verbinding met de nulde lijn, de jeugdzorg/CJG en de basiszorg. Wel is het zo, dat als de integratie met de jeugdzorg er (nog) niet is, dan wil men die op termijn realiseren. Waar min of meer overeenstemming over is:

- de doelgroep betreft meestal alle burgers (er zijn van te voren niet specifieke doelgroepen benoemd), wél met de kanttekening die men in de gemeente Emmen maakte dat eenvoudige vragen op andere plekken aan de orde komen, waardoor er

automatisch toch specifieke groepen - veelal met meer problematiek - in het gebiedsteam terecht komen. Dat zou in andere gemeenten ook wel eens het geval kunnen zijn.

- de professionals zijn over het geheel genomen meer generalistisch dan specialistisch (of moeten dat worden).
- de gebiedsteams maken in meer of mindere mate deel uit van de toegang tot de Wmo-ondersteuning en specialistische zorg.
- de professionals hebben (volgens de geïnterviewde beleidsmedewerkers) een redelijk grote handelingsbevoegdheid.

4.2 De wijze van sturing

Sturingsinstrumenten

De gebruikte sturingsinstrumenten zijn in alle gemeenten ongeveer dezelfde. Met voorbijgaan aan verschillen op details is de volgende opeenvolging van nota's te herkennen: een visienota voor het Wmo-domein of het sociaal domein, een kadernota Wmo (niet altijd), een Wmo-beleidsplan voor de periode 2015 en daarna, een Wmo-verordening die mede richtinggevend is voor het handelen in de gebiedsteams, een nota die zich richt op het werken met gebiedsteams en vaak een concreter plan voor het werken met gebiedsteams. Daarnaast is er ook nog het vaak al langer bestaande wijkbeleid, dat gericht is op leefbaarheid, burgerkracht en het stimuleren van burgerinitiatieven. Er wordt ook gezocht naar verbinding tussen dit wijkbeleid en de gebiedsteams. Emmen zoekt via de al langer bestaande Erkende Overlegpartners (vertegenwoordigende organen in wijken en dorpen) naar manieren om de informele zorg te stimuleren.

De organisatie van het proces en de samenwerking:

vijf gemeenten hebben de leiding van de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak in eigen huis getrokken, via een programma- of projectleider/regisseur gebiedsgerichte aanpak/sociale teams, waarvan één gemeente (Assen) de projectleiding voor de sociale teams later uitbesteedde aan de welzijnsorganisatie Tinten. Eén gemeente heeft de projectleiding sociale teams van meet af aan uitbesteed (Veendam), twee gemeenten hebben geen speciaal aangewezen regisseur of projectleider (Oldambt en Midden Drenthe). Afstemmingsoverleg van de gemeente loopt met de leiding van betrokken instellingen.

Een aantal gemeenten faciliteert de scholing die nodig is voor de nieuwe manier van werken in de sociale teams, maar dat is niet algemeen. Sommige vinden dat dit de verantwoordelijkheid van de instellingen is en dan als onderdeel van hun reguliere financiering.

Positie en rol van de gemeente

Bijna alle gemeenten kiezen voor de positie: de gemeente aan het roer maar deelt de verantwoordelijkheid met de uitvoerende organisaties. De gemeente Assen legt daarbij sterker het onderscheid tussen beleid en uitvoering: de gemeente aan het roer, 'het wat', terwijl de uitvoerende organisaties verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, 'het hoe'. Sommige gemeenten geven aan samen met de instellingen aan het roer te staan en gezamenlijk verantwoordelijk te zijn (Oldambt en Midden Drenthe).

Alle gemeenten benoemen hun rol als regisseur, als trekker van het proces. Vijf gemeenten noemen zich ruimte latende regisseur, sommige gemeenten benoemen ook de rol van onderhandelaar, soms schuift men iets op in de richting van de meer bepalende dirigent.

In de fase van verkenning en koersbepaling, trekken gemeente en uitvoerende instellingen met elkaar op: door beide partijen wordt visie en kennis ingebracht, men denkt met elkaar mee. De gemeente gebruikt deze input om haar beleidsdoelen te bepalen. In de uitvoeringsfase verschuift de rol van de gemeente meer naar die van opdrachtgever en de instellingen meer naar die van opdrachtnemer en uitvoerder, maar het aspect van overleg, uitwisselen van kennis en samenwerking blijft. De gemeenten maken nauwelijks gebruik van doorzettingsmacht.

Gemeenten hebben soms moeite met de overgang van rollen: op het ene moment regisseur of netwerkpartner, op het andere moment stellen van eisen en opdrachtgever. Tijdens het beleidsproces doet zich een ontwikkeling voor van in gezamenlijkheid richting zoeken en bepalen naar de fase van opdracht verlenen en uitvoeren. Zoals een medewerker van een van de gemeenten het proces van ontwikkeling naar opdracht beschreef: 'Je zwemt vanaf de koerszoekende fase als het ware een fuik in: vanaf het samen verkennen en ontwikkelen kom je vroeg of laat terecht bij het aanbesteden, formuleren van eisen en opdrachten formuleren'.

Sturing waarop?

De betrokken gemeenten hebben alle voor de gebiedsgerichte aanpak beleidsdoelen geformuleerd, gaven ze aan. Zij het vaak in algemene termen. Hoe sturen zij erop om deze doelen te bereiken? Zetten zij in hun sturing het beoogde doel centraal met aan de uitvoerende partijen de opdracht om de beoogde resultaten te halen in een bepaalde tijd (sturen op uitkomst, outcome)? Of vragen ze de uitvoerende partijen bepaalde prestaties te leveren om daarmee de beoogde doelen dichterbij te brengen (sturen op input, product)? Daarnaast kun je ook nog sturen op throughput - bijvoorbeeld richtlijnen en procedures voor het proces - en sturen op output, bijvoorbeeld de eis dat het sociaal team een gesprek gehad heeft met een x aantal cliënten in de wijk.

Bij de betrokken gemeenten leverde dit het volgende beeld:

- vier van de acht sturen op input, namelijk ureninzet en te leveren prestaties, producten. Daarnaast worden soms eisen gesteld aan de kwaliteit van de dienstverlening. Sommige gemeenten stellen vooraf ook de eis dat een deel van het

- budget in de wijk besteed moet worden, dat wil zeggen dat de te leveren zorg en ondersteuning in de wijk moet worden uitgevoerd, via het sociale gebiedsteam;
- twee gemeenten sturen op throughput (richtlijnen en procedures) en output (klanttevredenheid en prestaties), een derde gemeente eveneens op output (aantal te benaderen cliënten);
 - één gemeente stuurt op output en deels op uitkomst, namelijk te behalen resultaat.

Onduidelijk is of hiermee outcome/uitkomst wordt bedoeld in de zin van effect.

Bijna alle gemeenten willen wel op termijn toe naar uitkomststuring en daar financiering aan koppelen. Een gemeente noemt daarbij ook populatiegebonden financiering.

Sturen op vernieuwing: spanning bij maatwerksturing?

Alle gemeenten sturen bewust aan op vernieuwing: vernieuwing van de aanpak, integraal werken, versterken van de nulde lijn en eigen sociale netwerken, werken volgens Welzijn Nieuwe Stijl en de Kanteling. De eis dat de zorg in de wijk besteed wordt, hoort ook bij die vernieuwing.

Passen gemeente hun eigen manier van sturing aan, dat wil zeggen meer gericht op samenwerken en betrekken van burgers en uitvoerders of stuurt de gemeente zoals zij dat altijd al deed? Een gemeente zegt de sturing niet te hebben aangepast, een andere gemeente zegt het wel te willen, maar er moet nog een slag gemaakt worden: men worstelt met de spanning tussen loslaten op het ene moment en meer sturen op een ander moment. Andere gemeenten zeggen hun sturing aan te passen aan de nieuwe situatie. Genoemd worden: inzetten op samenwerking, een nieuwe mix van sturen, loslaten en faciliteren, burgers via hun vertegenwoordigende dorps- en wijkorganen betrekken; de burger meer regie geven via wijkbeleid, meer ruimte laten, minder directe aansturing, maar ook genoemd wordt: meer directe regie vanuit een open houding.

Alles bij elkaar genomen, lijkt er bij veel gemeenten toch sprake van een zekere spanning tussen enerzijds richting geven en sturen en anderzijds meer loslaten en faciliteren. Veel gemeenten hebben aangegeven dat zij wel toe willen naar een situatie waarin zij meer kunnen loslaten en de regie kunnen voeren vanuit hun beleidskaders, waarbij de instellingen en de sociale teams de ruimte krijgen om daarbinnen de uitvoering verder in te vullen. Daarbij wordt aangegeven dat het een vorm van *maatwerksturing* kan zijn: afhankelijk van de fase in het proces en de situatie op het ene moment meer richting geven en het andere moment meer loslaten. De timing van die veranderingen in sturing vindt men lastig.

Sturingsdilemma's

In de focusgroep van betrokken beleidsambtenaren kwam naar voren dat er bij diverse gemeenten intern forse discussies lopen over de sturing. Daarbij gaat het vooral om de tegenstelling tussen meer sturing geven en meer loslaten: aan de ene kant wil een gemeente sturen op de inhoudelijke kant van de gebiedsgerichte aanpak, terwijl men anderzijds juist wil loslaten. Soms moet je als gemeente echter ook strakker sturen en

meer dirigeren om meer samenwerking en cultuurverandering af te dwingen. Ook het indammen van de zorgkosten vraagt om dirigerend optreden van de gemeente, juist omdat individuele organisaties ook hun (welbegrepen) eigenbelang hebben. Ook hier voelen gemeenten steeds spanning tussen loslaten en er bovenop zitten. Een ander punt van discussie: hoe concreet moet je met de doelstellingen zijn? Kun je als gemeente volstaan met de doelstelling, dat het welbevinden van de burgers in een gebied omhoog moet? Hoe ver moet je dan gaan met allerlei aspecten van 'welbevinden' of allerlei indicatoren te benoemen? Als een ziekenhuis schoon moet zijn, betekent dat toch ook niet dat je voorschrijft hoeveel zeepbakjes er aan de wand moeten hangen, verzuchtte één van de deelnemers.

Opdrachtgeversmodel

De meeste gemeente werken met bestuurlijke aanbesteding, aanbesteding met een beperkt aantal vooraf geselecteerde instellingen, die vaak in de verkennende fase ook al betrokken zijn. De welzijnsinstellingen die voorheen ook al gesubsidieerd werden, ontvangen ook in de nieuwe situatie subsidie, vaak wel met toepassing van contractafspraken (een vorm van Beleidsgestuurde Contract Financiering). De zorginstellingen worden gefinancierd op basis van contractafspraken.

Twee gemeenten doen helemaal niet aan aanbesteding. Zij maken afspraken met de instellingen met wie zij al een relatie hebben.

Betrekken van burgers

In alle gemeenten worden nieuwe plannen op het terrein van de Wmo en de transities besproken met de Wmo-adviesraad en andere raden zoals cliëntenraden en ouderenraden. Een aantal gemeenten heeft bij de start van de gebiedsgerichte aanpak overlegavonden met burgers in de wijken. In de meeste gemeenten loopt naast de gebiedsteams ook de wijkaanpak die gericht is op leefbaarheid in de wijk.

Woningcorporaties zijn hier sterk bij betrokken. Ook in dat kader worden burgers betrokken en is er soms veel contact met burgers, zoals bijvoorbeeld via de Erkende Overlegpartners (vertegenwoordigende dorps- en wijkorganen) in de gemeente Emmen. De gemeente wil deze partners inschakelen bij de organisatie van de informele zorg.

Diverse gemeenten zijn van plan burgers méér te gaan betrekken. Zij zijn ook erg blij met de burgerinitiatieven die hier en daar ontstaan rond het opzetten van nieuwe zorgvormen. Diverse gemeenten wijzen ook op het feit dat het lastig is burgers te betrekken. Adviesraden bestaan soms uit actieve burgers, maar opereren soms in een vacuüm zonder een duidelijke achterban. Burgers laten zich ook niet 'op commando' betrekken.

4.3 Typering van de sturing

In deze paragraaf geven we een typering van de gemeentelijk sturing aan de hand van de sturingsmodellen die zijn beschreven in hoofdstuk 2. Eerst vatten we de sturing samen in het overzicht in figuur 13 (zie de volgende bladzijde). Vervolgens kijken we welk sturingsmodel van toepassing is en in geval van governance, welk governancetype. We kijken ook of de gemeenten op uitkomst sturen (wat door VWS wordt gestimuleerd), of de gemeenten bewust aansturen op vernieuwing en of zij hun eigen wijze van sturing daarop aanpassen.

Wat zich uit het overzicht (figuur 13) laat aflezen:

- alle gemeenten kiezen voor de positie dat ze aan het roer staan, waarbij ze de verantwoordelijkheid echter meestal delen met de uitvoerende partijen of zelfs gezamenlijk aan het roer. Een gemeente legt deze tijdens de uitvoering geheel bij de uitvoerende partijen neer.
- vijf gemeenten zien zich als ruimte latende regisseur, de anderen als regisseur, met soms daarbij een aspect van de dirigent/regelaar. In de uitvoeringsfase komt vaak de opdrachtgeverrol naar voren. 'Je zwemt in een fuik, vanaf het samen verkennen en ontwikkelen naar het formuleren van eisen en de opdrachten'.
- het netwerk waarin de sturing zich afspeelt is bijna altijd dat van de gemeente en de instellingen, beleidsmedewerkers en professionals. De gemeenten maken gebruik van de kennis van de instellingen.
- de participatie van de burgers beperkt zich tot het formeel raadplegen van adviesorganen (Wmo-adviesraad, cliëntenraden, ouderenraden). Daarnaast worden soms overlegbijeenkomsten belegd met burgers in de wijk bij de start van de sociale teams, teneinde de meningen en behoeften van de burgers te peilen.
- de meeste gemeenten sturen (nog) niet op uitkomst; meestal op input, throughput en output. Een aantal wil wel overschakelen naar uitkomststuring, maar dat zal nog tijd nodig hebben.

Figuur 13 De sturing door de gemeenten van de gebiedsgerichte aanpak

Gemeente	Verantwoordelijkheid	Rol gemeente	Kennisbron/netwerk	Mate van participatie burgers	Stuurt op input - outcome/ uitkomst
Groningen	gemeente a/h roer, maar deelt verantwoordelijkheid met uitvoerende partijen	regisseur, soms dirigent/regelaar; geen harde opdrachtgeverrol, eerder partnerrelatie	veel overleg; beleidsmedewerkers en professionals	raadplegen burger adviesraden. Gemeente wil de burgers sterker betrekken.	Vooral op input. Gemeente wil - via sturen op output - toe naar sturen op uitkomst
Hoogezand	gemeente a/h roer, maar gedeelde verantwoordelijkheid met de uitvoerende partijen	vooral ruimte latende regisseur; soms onderhandelaar	veel overleg; beleidsmedewerkers en professionals ,	overleg met Wmo-adviesraad en ouderen- en cliëntenraden; vooral in de verkennende en koersbepalende fase.	op output (aantal te bezoeken cliënten)
Oldambt	gemeente en instellingen samen aan het roer	ruimte latende regisseur en onderhandelaar	beleidsmedewerkers en professionals	Weinig. Enig overleg met wijkplatform, advies Wmo-adviesraad. Gemeente wil burger wel meer betrekken	Vooral op input (ureninzet en prestaties)
Veendam	gemeente aan het roer, maar deelt verantwoordelijkheid met andere partijen	regisseur, en tevens opdrachtgever	er is veel overleg; op dit moment vooral op bestuurlijk niveau; professionals vormen steeds meer een netwerk	via de formele inspraakorganen , maar gemeente wil burgers sterker betrekken	throughput (proces, protocollen, richtlijnen) en output (prestaties en klanttevredenheid)
Assen	gemeente aan het roer, maar legt de verantwoordelijkheid bij de uitvoerende partijen	in de verkenningsfase regisseur; in de uitvoerings fase dirigent en opdrachtgever naar de nieuwe uitvoerende partij	beleidsmedewerkers en professionals	overleg met burgers in overleggroepen; advies door adviesraden. Gemeente wil doorsneeburger meer betrekken, maar dat lukt nog niet zo goed	Input (ureninzet) en throughput (richtlijnen en procedures). Gemeente wil toe naar sturen op outcome

	Verantwoorde lijkheid	Rol gemeente	Kennisbron/ netwerk	Mate van participatie burgers	Stuurt op input - outcome/ uitkomst
Emmen	gemeente aan het roer, maar gedeelde verantwoordelijkheid met de uitvoerende partijen	in de verkenningsfase ruimte latende regisseur; in de uitvoeringsfase ook opdrachtgever	in de koersbepalende fase veel overleg, gemeente maakt gebruik van de kennis van de instellingen; beleidsmedewerkers en professionals	overleg met de erkende overlegpartners, cliënten- en adviesraden. Gemeente wil de overlegpartners betrekken bij de organisatie van informele zorg	de gemeente stuurt op resultaat, output en outcome; ook eisen aan kwaliteit dienstverlening
Hoogeveen	gemeente aan het roer, gedeelde verantwoordelijkheid met de uitvoerende partijen	ruimte latende regisseur; in de uitvoeringsfase ook een opdrachtgeversaspect	veel overleg; beleidsmedewerkers en professionals	overleg met Wmo-adviesraad en ouderen platform, in begin- en de evaluatiefase	input (ureninzet); ook aandacht voor het resultaat
Midden Drenthe	gemeente en instellingen staan samen aan het roer en zijn gezamenlijk verantwoordelijk	deels regisseur, deels onderhandelaar	er is veel overleg, m.n. binnen de knooppunten van het netwerk binnen de gemeente. Zowel op bestuurlijk niveau als tussen professionals en beleidsmedewerkers	via formele kanalen, zoals Wmo-raad, dorpscontactambtenaren, het dorpenoverleg, wijkvereniging. De gemeente wil burgers nog sterker betrekken	throughput (protocollen) en output (prestaties en klanttevredenheid)

Governance op NPM

De sturing in alle gemeenten kan gekenschetst worden als governance. De een nog wat sterker dan de ander. De een is ietsje meer dirigerend dan de ander, sommige laten meer ruimte dan andere. Maar de dominante wijze van sturing is governance, met alle kenmerken die daarbij horen: delen van verantwoordelijkheid, de regievoeren in overleg met andere, gelijkwaardige, partijen, gebruik maken van de kennis van anderen partijen en samen met hen 'het probleem' tackelen (in dit geval de ontwikkeling van de sociale gebiedsteams). Een probleem ook waarvan van te voren nog niet duidelijk is hoe je het zult oplossen. Daarbij zeggen veel gemeenten dat zij de samenwerking willen bevorderen. Kortom: de kenmerken van governance, zoals genoemd in figuur 1 in hoofdstuk 2, komen alle in het beeld terug.

Alleen in de opdracht- en uitvoeringsfase is er ook sprake van NPM, maar met mate: veel gemeenten blijven in overleg met de uitvoerders en zien hen eerder als partners bij de uitvoering van het beleid rond de gebiedsgerichte aanpak dan als uitvoerende

marktpartijen. Zoals we in de vorige paragraaf al beschreven, hebben gemeenten soms moeite met de overgang van de rol van regisseur naar opdrachtgever. Gemeenten vragen zich soms ook af - als je in de fase van opdrachtverlening terecht komt - hoe je kunt vermijden als opdrachtgever boven de partijen te staan en van bovenaf allerlei eisen te stellen, maar juist als gelijkwaardige partners met elkaar kunt omgaan.

Governancetype

Uit het overzicht komt keten- en netwerksturing als het dominante type naar voren. De gemeenten staan veelal aan het roer, maar zijn ook geneigd dit te delen met de uitvoerende partijen; ze hebben bijna altijd de rol van regisseur, vaak ruimte latende regisseur, soms ook wat meer dirigerend. De kennis die het beleid gebruikt, zit vooral bij beleidsmedewerkers van gemeenten en professionals van de instellingen, burgers en vooral hun formele adviesorganen worden geraadpleegd. Hier en daar is sprake van beginnende co-productie door de burgers, met name bij burgerinitiatieven rond zorg.

Diverse gemeenten geven ook aan gecharmeerd te zijn van frontlijnsturing, vooral als het om de burgerinitiatieven gaat. In de focusgroep wordt de opmerking gemaakt, dat het 'right to challenge', dat in de Wmo 2015 is vastgelegd, van de kant van de gemeente frontlijnsturing oproept. Dit recht houdt in dat burgers zelf het initiatief kunnen nemen om bepaalde publieke taken op zich te nemen.

Uitkomststuring

Van de door het Ministerie van VWS gestimuleerde uitkomststuring is nog geen sprake. Al geven bijna alle gemeenten aan hier naar toe te willen, bij voorkeur in combinatie met populatiebepaling. Ten tijde van het onderzoek paste één van de gemeenten, Emmen, voor een deel een vorm van uitkomststuring toe.

Vernieuwing

Gemeenten sturen alle bewust aan op vernieuwing in de uitvoeringspraktijk: het ligt voor de hand dat ze dit aangeven, het gaat immers om de invoering en verdere ontwikkeling van sociale gebiedsteams. Het gaat ook om het verder doorzetten van de nieuwe manieren van werken die bij de Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl horen. Gemeenten willen ook de burgers meer betrekken, zij moeten immers zelf actiever worden en dingen meer zelf doen.

Passen gemeenten hun manier van sturing ook hierop aan? Er lijkt een zekere spanning te bestaan tussen enerzijds richting geven en sturen en anderzijds loslaten. Wanneer doe je het één en wanneer doe je het ander? Loslaten hoort in elk geval bij de nieuwe manier van werken. Veel gemeenten willen dat ook wel, en zeggen dat als de gebiedsgerichte aanpak goed geregeld is, dat ze dan een terugtrekkende beweging willen maken, zoals eerder ook al aangegeven.

4.4 Evaluatie

Hier gaat het over de vraag hoe de gemeenten zelf de wijze van sturing waarderen en of zij knelpunten tegen komen.

Aandachtspunten: wat loopt nog niet goed

Hieronder geven we een opsomming van de genoemde knel- en aandachtspunten. Wat loopt nog niet volgens bedoeling? De in de interviews genoemde punten werden in de focusgroep door de aanwezige deelnemers herkend en beaamd.

Tijd

- De krappe invoeringsperiode voor de Wmo 2015: dit speelde bij bijna alle gemeenten een rol. In de focusgroep werd aangegeven dat tijd ook nu - na de invoering van de Wmo 2015 - nog steeds een groot knelpunt is: er moet te veel in te weinig tijd gebeuren.
- Daarbij werd door een gemeente ook gewezen op het verschil in fasering tussen de transitie AWBZ - Wmo en de transitie jeugd. In de focusgroep werd het gat tussen Wmo en jeugd eveneens benoemd.
- Er is een zekere spanning tussen lokale en regionale/provinciale afspraken; er worden door de gemeente gezamenlijke afspraken gemaakt met instellingen, maar een aantal gemeenten doet het nu ook op een andere manier.
- in de situatie met te weinig tijd waren er ook nog verkiezingen en moesten een nieuw College van B&W en een nieuwe gemeenteraad worden ingewerkt.
- Gemeenten waren erg aan het zoeken hoe zij het proces zouden aanpakken en waren soms traag met het maken van keuzes. In combinatie met de krappe tijd draagt dat er aan bij, dat het ontwikkelingsproces rond de sociale teams nog lang niet klaar is en dat er soms nog onduidelijkheid is rond doelen en taken van de teams.

Knelpunten rond de sturing van het proces en de samenwerking

- De praktijk is weerbarstig, geeft een gemeente aan: deze stemde niet altijd overeen met de bestuurlijke doelen. Omdat de gemeente de praktijk de lead gaf, had dit consequenties voor die doelen.
- Een paar gemeenten wijzen erop dat ze eigenlijk nog te weinig weten van de hulpvraag. Dit kwam ook in de focusgroep naar voren.
- Eén gemeente gaf aan dat zij nog erg aan het zoeken was; verschillende diensten handelden naar buiten toe niet helemaal synchroon en acteerden soms vanuit verschillende uitgangspunten, dat speelde onder andere een rol bij de opdrachtverlening.
- De overgang tussen de fase van koersbepaling en opdrachtverlening en het stellen van eisen, is soms onduidelijk en wordt door sommige gemeenten als lastig ervaren. De partners weten ook niet altijd welke rol de gemeente op een bepaald moment speelt. Belangrijk is, zo kwam in de focusgroep naar voren, dat duidelijk is welke rol

in een bepaalde fase aan de orde is. Dat geeft rust in het contact met de uitvoerende instellingen.

- De bezuinigingstaakstelling werkt belemmerend op de transformatie, veel aandacht gaat zitten in het bezuinigen en het opvangen daarvan en dat gaat ten koste van de focus op de transformatie, de nieuwe manier van werken. In de focusgroep was men het hierover eens, hoewel ook naar voren werd gebracht, dat aan de andere kant de bezuinigingstaakstelling ook dwingt om naar andere manieren van werken te kijken. De bezuiniging moet dan wel behapbaar zijn, werd aangegeven.
- De gemeentelijke organisatie is nog niet goed ingespeeld op de nieuwe situatie. In de focusgroep werd het voorbeeld genoemd van een professional die bij de gemeente aanklopte met het probleem dat hij vanuit twee wetten geen financiering kon krijgen voor een jongere voor beschermde kamerbewoning. Er kwam geen enkele reactie vanuit de gemeente...
- De mededingingsregels van de Autoriteit Consument en Markt voor de zorg werkten belemmerend bij de opdrachtverlening aan een consortium van instellingen.
- Een gemeente wilde geen extra financiering voor de teams, wat vertragend werkte. De instellingen hadden veel tijd nodig om de nieuwe aanpak te ontwikkelen.
- Een gemeente vindt sturing geven een lastig punt, met name omdat zij in de opdrachtgeverrol wordt gedwongen (door een andere gemeente werd dit omschreven als dat je met z'n allen de fuik inzwemt van de koersbepalende fase naar de fase van opdracht verlenen, waarin je als gemeente eisen formuleert).
- Een van de geïnterviewde beleidsmedewerkers geeft aan dat de nadruk nu ligt op de professionals, maar dat je als gemeente het contact met de managementlaag van instellingen niet moet vergeten.

Aan de kant van uitvoerende organisaties

- Veel gemeenten wijzen op het feit dat de uitvoerende organisaties soms hun eigen organisatiebelangen hebben, die soms tegengesteld zijn aan het belang van de gemeente of dat van andere organisaties. Soms wachten organisaties af, wat de gemeente gaat doen, terwijl de gemeente wel wat meer initiatief aan hun kant zou willen zien.
- Een van de gemeenten noemt de onzekerheid rond de MEE-medewerkers.
- De onzekerheid voor veel organisaties vanwege bezuinigingen ne een geheel andere situatie dan onder de AWBZ. Daarnaast zien veel organisaties hun personeel opgaan in sociale gebiedsteams. Er ontstaat soms onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de medewerkers (bijvoorbeeld rond scholing)

De praktijk van de teams

- Doel en taakafbakening van de teams zijn (nog) niet helemaal helder, wordt door verschillende gemeenten genoemd.
- Te veel taken voor te weinig mensen, de gemeente had misschien meer moeten investeren.
- Organisaties hebben verschillende registratiesystemen, regels en procedures, onder andere rond privacy.

Geen enkele gemeente benoemde knelpunten in de sfeer van de samenwerking. Men was hierover juist heel tevreden.

Resumerend

Veel knelpunten hebben alles te maken met de combinatie van:

- een fundamenteel andere visie en werkwijzen (de paradigmawijziging in de zorg die de Wmo te weeg brengt, waar een aantal jaren geleden veel over geschreven werd en waar we nu met de transformatie midden in komen te zitten)
- grote tijdsdruk
- bezuiniging en organisatorische veranderingen: bezuiniging en ontslag van personeel, maar ook andere inzet van personeel; de aandacht voor de bezuinigingstaakstelling gaat ten koste van de aandacht voor de transformatie
- bestuurlijke dilemma's bij gemeenten: regisseren en sturen tegenover loslaten en ruimte bieden en wannéér laat je dan los; hoe ver moet je gaan in de concretisering van je doeleinden
- met het vorige punt samenhangend: onzekerheid en zoeken aan de kant van gemeenten hoe dit alles aan te sturen en aan de kant van de organisaties hoe hierop in te spelen.

Kortom: een zeer turbulente omgeving.

Tevredenheid over de sturing

Beleidsdoelen dichterbij?

In de focusgroep kwam de vraag aan de orde of de beleidsdoeleinden door de sturing dichterbij zijn gekomen. Daar reageerden de aanwezigen unaniem op dat hier nu nog niets over te zeggen is, men zit nog midden in het proces naar verwezenlijking van de gebiedsgerichte aanpak. Men zit vaak nog in een proces waarbij ook de doelen kunnen worden heroverwogen. Zoals we eerder al schreven, vinden veel gemeenten hun doelen nog erg algemeen omschreven en moeten die nog aangescherpt worden. Dat spoort met het feit dat men nog niet kan aangeven of de doelen dichterbij zijn gekomen.

Tevredenheid

Een aantal gemeenten - dat wil zeggen de geïnterviewde beleidsmedewerkers - is redelijk tevreden over hoe het gaat. Andere gemeenten benadrukken dat ze erg aan het zoeken waren, dat ze nog worstelen met hun sturingsrol (Veendam) of dat het lang duurde voordat er een duidelijke koers was (Emmen, waar ze dan wel weer tevreden zijn over de uiteindelijk ingeslagen koers). Soms kunnen personeelwisselingen een rol spelen, vooral bij kleinere gemeenten kan dat een punt zijn: zo was er in Oldambt door een wisseling van de wacht een tijdlang geen aanspreekpunt voor de instellingen. Sommige gemeenten lijken niet een rol van opdrachtgever-van-bovenaf te willen, terwijl ze daar wel in geduwd worden (Emmen: 'je zwemt de opdrachtgeversfuik in', Veendam: 'je wordt in de opdrachtgeverrol gedwongen'. De verhouding met de

uitvoerende instellingen wordt ook naar voren gebracht: de samenwerking is over het algemeen uitstekend, maar een aantal gemeentes ervaart dat de instellingen duidelijke kaders vanuit de gemeente willen.

Een aantal gemeenten geeft aan dat zij in een overgangsproces zitten, waarbij men er naar streeft, de gebiedsgerichte aanpak goed neer te zetten en als dat eenmaal goed loopt, zich dan meer terug te trekken naar een rol van ruimte latende regisseur.

Er wordt van verschillende zijden in de focusgroep op gewezen dat niet alleen de instellingen en de professionals moeten kantelen en transformeren, maar dat dit ook geldt voor de gemeente, op alle niveaus.

Wat zou anders moeten?

De hieronder genoemde punten kwamen naar voren uit de interviews en de focusgroep.

Rol gemeente

Een aantal gemeenten wijst op de rol die zij spelen: 'we moeten een duidelijke keuze maken welke rol we als gemeente willen spelen'. Ook de overgang van de regierol in de verkennende en koersbepalende fase naar de opdrachtgeverrol in de fase van contractverlening geeft soms spanning. De overgang van regisseren van het proces naar het stellen van eisen in het kader van contractverlening moet duidelijker worden. Gemeenten moeten duidelijker vooraf aangeven welke rol zij in het proces hebben. Een gemeente geeft aan dat de verschillende gemeentelijke diensten naar buiten toe - met name in het proces van ontwikkeling en later de opdrachtverlening - meer als eenheid moeten optreden, zodat er meer continuïteit is.

In de focusgroep wordt benadrukt dat gemeenten zelf meer moeten kantelen en transformeren, op alle niveaus.

Sturen op uitkomst

De meeste gemeenten geven aan dat zij toe willen naar sturen op uitkomst, in combinatie met governance als gewenste wijze van sturing. Op dit moment wordt nog vooral op input (ureninzet), throughput (procedures, richtlijnen voor het proces) en output (prestaties en klanttevredenheid) gestuurd. Er is nog een forse slag te maken, zoals diverse gemeenten aangeven. De nu veelal nog algemeen gestelde doelstellingen moeten dan concreter benoemd worden, zodat ook duidelijker kan worden wat de gewenste uitkomsten zijn, waar de sociale teams aan moeten werken. In de focusgroep ontstond op dit punt discussie over de vraag hoe je de doeleinden definieert: je moet wel een duidelijk algemeen vertrekpunt hebben, bijvoorbeeld welbevinden van burgers, dat je dan vervolgens nader gaat duiden. Maar het mag ook niet alleen maar om tellen van resultaten gaan, het gaat ook om het kwalitatieve verhaal... Hierover was geen algemene overeenstemming.

Zelfreflectie en uitwisselen ervaringen

Gemeenten vinden dat zij meer tijd nodig hebben voor zelfreflectie, om naar het eigen handelen en het beleidsproces te kijken teneinde daarvan te leren en verbeteringen door te voeren. Daar is nu eigenlijk geen tijd voor. In dat kader willen veel gemeenten ook graag kennis en ervaringen met elkaar uitwisselen en daarvan gebruik maken. Ook genoemd werden: er is meer kennis en ervaring benodigd rond sturing sociale teams en daarbij op verschillende niveaus handelen (bestuurlijk en uitvoerend).

De burger meer betrekken

Bijna alle gemeenten willen de burger meer betrekken, maar vinden ook dat dit erg lastig is. Bij het begin van een proces wil het nog wel, maar hoe houd je ze betrokken. Via de formele kanalen - adviesraden, informatiebijeenkomsten in de wijk - lukt het vaak wel. In de focusgroep wordt aangegeven dat gemeenten en burgers er vaak ook niet klaar voor zijn. Burgers zitten er lang niet altijd op te wachten zich te laten betrekken, zij komen vooral in actie wanneer hun belang geprikkeld is, wanneer ze geraakt zijn. Aan de andere kant zitten gemeenten er ook niet altijd op te wachten als burgers met een initiatief komen. Het past dan net niet in de planning en de beleidsvorming, beleidsmedewerkers hebben het te druk met de dingen die op de agenda staan om veel aandacht aan het initiatief te kunnen besteden. In Emmen heeft de gemeente een initiatievenbank opgericht om hier burgers met ideeën op te vangen. Eigenlijk zouden ambtenaren moeten worden vrijgesteld om als continu aanspraakpunt te kunnen dienen voor burgers met initiatieven, wordt opgemerkt in de focusgroep, zodat burgers ook bij de gemeente terecht kunnen als het even niet uitkomt.

Voorwaarden voor een goede sturing

Aan de hand van ons eerdere onderzoek naar sturing stelden we een aantal voorwaarden op, waaraan een goede sturing moet voldoen (Wester & Van Biene, 2013, p.77). Deze legden we voor aan de focusgroep. We geven ze hier kort weer, gekoppeld aan de bevindingen uit het onderzoek en de meningen van de focusgroep:

- *Streef naar een gezamenlijke visie.*
In de praktijk van de gemeenten blijkt dat zij in de koersbepalende fase ernaar streven een gezamenlijke visie te ontwikkelen, met burgers en met de uitvoerende instellingen. In de loop van het proces is die visie niet altijd meer even duidelijk aanwezig.
- *Overeenstemming over aanpak op langere termijn: maatschappelijke agenda.*
Daar streeft men wel naar, maar of die agenda er in de praktijk ook duidelijk is, valt te betwijfelen.
- *Duidelijke definiëring van rollen in de verschillende fasen van de beleidscyclus, dan weet je wat je aan elkaar hebt.*
In de praktijk is dit vaak niet zo duidelijk. Bij de overgang tussen de koerszoekende fase en de fase van opdrachtverlening leidt dit tot een zekere spanning tussen de rol van regisseur en de rol van opdrachtgever (en stellen van eisen). De aanwezigen

zijn het er over eens dat het voor de andere partijen in het proces duidelijk moet zijn, welke rol de gemeente in een bepaalde fase speelt.

- *Streef naar een heldere invulling van de beleidscyclus*
 - fase van verkenning en beleidsvorming
 - fase van concrete doelbepaling en voorbereiden van de uitvoering, opdrachtverlening
 - uitvoeringsfase, monitoring, verantwoording
 - evaluatiefase
- *Belangrijke WNS bakens die consequenties hebben voor de sturing op zich: integraal werken, resultaatgericht en ruimte voor de professional.*

De focusgroep was het over het algemeen eens met deze voorwaarden. Men bracht nog een paar nieuwe in:

- *Vraag en belangen van burgers en van organisaties*

Het is belangrijk om de vraag, maar ook de belangen van de burgers goed in kaart te hebben. Eveneens belangrijk om de belangen van organisaties in het oog te hebben, om later verrassingen in het traject te vermijden.
- *Kantelen*

Belangrijk om ook bij de gemeente op alle niveaus mee te kantelen: de wethouder, het management, teamleiders, beleidsmedewerkers en het administratieve personeel. Als de gemeente dit niet doet, zal het bij uitvoerende organisaties en burgers ook moeilijker worden om dit voor elkaar te krijgen.

Sturing over vier jaar

Gevraagd naar hoe de sturing van de sociale gebiedsteams er over vier jaar zal uitzien, blijkt de focusgroep het eens over de volgende zaken:

- Over vier jaar stuurt de gemeente op uitkomst.
- Burgers worden in elk geval betrokken bij het opstellen van de maatschappelijke agenda in een bepaald gebied. De consensus is iets minder stellig.
- De gemeente zal een opdrachtgeverrol hebben, maar dan wel een governance-opdrachtgever en niet een NPM-opdrachtgever.

5. Conclusies en aanbevelingen

We geven onze bevindingen aan de hand van de vraagstelling van het onderzoek zoals deze in hoofdstuk 1 is beschreven. De kopjes in par. 5.1 verwijzen naar de vragen uit de vraagstelling. In par. 5.2 comprimeren we de bevindingen tot conclusies en in par. 5.3 proberen we tot aanbevelingen te komen.

De hoofdvraag van het onderzoek:

hoe geven gemeenten vorm aan de sturing bij de ontwikkeling en uitvoering van sociale gebiedsteams (de gebiedsgerichte aanpak) en wat komen zij daarbij tegen aan knelpunten? Wat zou eventueel verbeterd moeten worden en wat hebben gemeenten daarbij nodig?

5.1 De sturing van de gemeenten: samenvatting

De wijze van sturing

Concrete vorm van sturing

De gebruikte sturingsinstrumenten zijn in alle gemeenten ongeveer dezelfde. Gemeenten vormen hun beleid in een opeenvolging van beleidsnota's die lopen van algemeen naar meer specifiek. Daarnaast is er het vaak al langer bestaande wijkbeleid, dat gericht is op leefbaarheid, burgerkracht en het stimuleren van burgerinitiatieven. Er wordt gezocht naar verbinding tussen dit wijkbeleid en de gebiedsteams. De organisatie van het proces wordt door de helft van de gemeenten zelf aangestuurd via een programma- of projectleider of een regisseur gebiedsgerichte aanpak. Sommige doen dat ook via het reguliere overleg tussen gemeenten en betrokken organisaties.

Een aantal gemeenten faciliteert de scholing die nodig is voor de nieuwe manier van werken in de sociale teams, maar dat is niet algemeen. Sommige achten dat de verantwoordelijkheid van de instellingen.

Ambities en doeleinden

Alle gemeenten gaven aan hun doelen rond de gebiedsgerichte aanpak in algemene termen te stellen. De meeste gemeenten doen dit in overleg met de andere partijen en met inspraak van de burgers. Bij het proces van doorontwikkeling van de teams moeten deze doelen volgens een aantal gemeenten scherper worden gesteld. De nagestreefde vernieuwing is - soms ten dele - in deze doelen verwerkt.

Betrekken van burgers

Alle gemeenten raadplegen hun burgers via de formele inspraakkanalen: de Wmo-adviesraad en andere raden zoals ouderenraad en wijkplatform. Maar ook niet veel

meer dan dat. Sommige gemeenten informeren en raadplegen bij de start van de gebiedsteams de wijkbevolking. Alle gemeenten breken zich het hoofd hoe zij de bevolking meer en beter kunnen betrekken. Het lijkt erop dat dit nog het beste loopt via de band van de burgerinitiatieven en het al bestaande wijkbeleid dat is gericht op leefbaarheid.

Vernieuwing van de uitvoeringspraktijk en de sturing

Alle gemeenten zeggen bewust aan te sturen op vernieuwing van de uitvoeringspraktijk, in de richting van de Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl. Zij doen dat door vooraf doelen en uitgangspunten te stellen voor het werken in sociale teams. Over het algemeen voert de gemeente hierbij de regie, wél in overleg en samenwerking met de instellingen. Daarbij blijkt dat instellingen - volgens de geïnterviewde gemeentelijke beleidsmedewerkers - soms wat meer regie van de gemeente verwachten. Andersom streven gemeenten soms naar een regie die ruimte laat voor de uitvoerende instellingen. Misschien hoeft dit elkaar niet uit te sluiten: je kunt duidelijke kaders stellen en - daarbinnen - toch veel ruimte laten. Die kaders kunnen overigens ook in overleg met de uitvoerders worden opgesteld, zodat deze haalbaar en uitvoerbaar zijn.

Veel gemeenten hanteren tamelijk traditionele sturingsinstrumenten (beleidsnota's), maar zijn wel uit op samenwerking: zoals gezegd, veel overleg met de uitvoerders, betrekken van burgers (ook al lukt dat niet altijd). Het lijkt erop dat zij minder dan voorheen van bovenaf sturen. In zekere zin roept dit een spanning op tussen enerzijds loslaten en faciliteren en anderzijds richting geven en sturen en met name ook de timing: wanneer laat je los en biedt je ruimte, en wanneer geef je meer sturing. In de gemeente Assen noemden ze dit maatwerksturing. Gemeenten worstelen soms met dit spanningsveld.

Typering van de gemeentelijke sturing

Governance of New Public Management?

De sturing heeft een duidelijk governancekarakter. Soms iets meer dirigerend, soms meer ruimte latend. Veelal gaat het om keten- of netwerksturing. De beleidsmedewerkers van alle gemeenten hebben een voorkeur voor governance. In de fase van opdrachtverlening en uitvoering verschuift het accent wat meer naar NPM, maar veel gemeenten blijven een governance-achtige benadering hanteren. Het lijkt of de overgang van de koersbepalende fase naar de fase van opdrachtverlening met een zekere spanning gepaard gaat vanwege de overgang van samenwerking naar het stellen van eisen (zoals diverse gemeenten aangeven).

De meeste gemeenten kiezen voor een vorm van bestuurlijke aanbesteding in plaats van open aanbestedingen. Sommige gemeenten kiezen voor de vorm van subsidiëring, dan wél met contractuele afspraken.

De regierol

Een meerderheid van de gemeenten kiest voor een ruimte latende regierol. De gemeente staat aan het roer, maar deelt de verantwoordelijkheid met de uitvoerende partijen of kiest - nog een stap verder - voor gezamenlijke verantwoordelijkheid. Bij het bepalen van allerlei aspecten in het proces, doet de gemeente dat vaak vanuit een co-productieve rol samen met de instellingen. Ergo: zeker níet van bovenaf. Soms vroegen de beleidsmedewerkers tijdens de interviews zich wel eens af, of de gemeente sterker de regie zou moeten nemen. Dit waarschijnlijk ook als een reactie op het geluid vanuit de uitvoerende instellingen dat deze soms behoefte hebben aan duidelijke kaders vanuit de gemeente.

Uitkomststuring of ...?

De helft van de gemeenten stuurt op input (ureninzet, producten en kwaliteit van de dienstverlening); verder op throughput (richtlijnen en procedures voor de dienstverlening) en output (prestaties, klanttevredenheid en aantal te benaderen cliënten). Eén gemeente zegt ook op outcome en resultaat te sturen.

De meerderheid van de gemeenten wil wél toe naar uitkomststuring, maar is nog niet zo ver.

Financiering vindt dan ook nog altijd plaats op basis van het aanbod en niet op basis van het resultaat. Eén gemeente heeft aangegeven toe te willen naar populatiegebonden financiering.

Knelpunten en belemmeringen

Veel knelpunten hebben alles te maken met de combinatie van een aantal punten:

- Een fundamenteel andere visie en manier van werken (de paradigmashift in de zorg en waar we nu met de transformatie midden in komen te zitten).
- De grote tijdsdruk, niet alleen tijdens de krappe invoeringsperiode van de Wmo 2015, maar ook ná de formele invoering in 2015 bleef er veel op de gemeenten afkomen. Ook gerelateerd aan tijd: het verschil in fasering tussen de transitie AWBZ - Wmo en de transitie jeugd.
- De combinatie van bezuinigen én invoeren van andere manieren van werken. De nieuwe manier van werken is weliswaar mede bedoeld om die bezuiniging mogelijk te maken, maar de aandacht voor de bezuiniging en de verwezenlijking daarvan gaat ook ten koste van de aandacht voor de daadwerkelijke invoering van de nieuwe manier van werken, ofwel de transformatie.
- Organisatorische veranderingen: bezuiniging en ontslag van personeel, maar ook andere inzet van personeel.
- Bestuurlijke dilemma's bij gemeenten: regisseren en sturen tegenover loslaten en ruimte bieden en daaraan gekoppeld: de timing, wannéér laat je dan los; hoe ver moet je gaan in de concretisering van je doeleinden. Bovendien levert de overgang van de verkennende en koerszoekende fase naar opdrachtverlening spanning op.

De overgang van overleg en samenwerken naar eisen stellen en opdracht verstrekken, al dan niet na een aanbesteding, wordt als lastig ervaren.

- Met het vorige punt samenhangend: onzekerheid en zoeken aan de kant van gemeenten hoe dit alles aan te sturen, aan de kant van de organisaties hoe hierop in te spelen.
- Verschillende belangen tussen organisaties onderling en tussen organisaties en gemeente spelen soms een rol. Dat wordt wellicht versterkt door de concurrentieverhoudingen waarin ze bij de opdrachtverleningsfase terecht komen.
- In de teams doen zich knelpunten voor: doel en taakafbakening van de teams is nog niet altijd helder. De deelnemende partijen hanteren vaak nog verschillende regels, onder andere rond privacy, maar ze passen ook verschillende registratiesystemen toe.

Alles bij elkaar genomen dringt zich de zeer turbulente omgeving rond de invoering van de Wmo en de transformatie op als een belangrijke bepalende context, die enerzijds leidt tot een gevoel van urgentie wat stimulerend kan werken, maar anderzijds belemmerend werkt.

Kan het beter volgens de betrokken gemeenten?

De meeste gemeenten geven aan redelijk tevreden te zijn. Men is zoekende naar de beste aanpak en soms aan het worstelen met de sturingsrol. Redenen om minder tevreden te zijn: het duurde te lang voordat de gemeente een duidelijke koers had, of men had in de ogen van de beleidsmedewerkers eerder met het proces moeten starten. De samenwerking met de uitvoerende partijen vindt men over het algemeen uitstekend.

Wat zou beter kunnen?

- Een duidelijke keuze voor de rol die de gemeente heeft, ook gerelateerd aan de overgang van de verkennende fase naar de opdrachtverleningsfase.
- Maatwerksturing: duidelijk hebben, wanneer de gemeente ruimte aan de andere partijen laat en wanneer de gemeente de regie neemt.
- Sturen vanuit duidelijke doeleinden en gericht op resultaat en uitkomst, maatschappelijk effect.
- Instellingen en professionals moeten werken volgens de nieuwe Wmo-principes, de bakens van Welzijn Nieuwe Stijl. Maar die kanteling geldt ook de gemeente zelf, én voor de burger. Gemeenten zijn zelf ook nog onvoldoende gekanteld (vinden diverse geïnterviewde beleidsmedewerkers). Het betekent een ingrijpende cultuurverandering.

5.2 Conclusies

1. De sturing van de gebiedsgerichte aanpak is sterk gericht op vernieuwing van de uitvoeringspraktijk conform de bakens van Welzijn Nieuwe Stijl en de Kanteling. De doelen zijn veelal in algemene termen gesteld. De gemeenten hanteren daarbij de beleidsinstrumenten die al decennia lang toegepast worden. Wél is er veel samenwerking en overleg met de uitvoerende instellingen en staat samenwerking voorop.
2. De doelen van de gebiedsgerichte aanpak zijn vaak nog in algemene termen gesteld. Gemeenten geven aan dat deze bij de doorontwikkeling nog scherper moeten worden.
3. Burgers worden betrokken via de formele kanalen van adviesraden. Gemeenten vinden dit niet genoeg, ze willen meer contact met en betrokkenheid van burgers. De overlegkanalen in het wijkbeleid lijken een mogelijkheid om meer contact op te bouwen. Het is trouwens de vraag of de burgers dat zelf wel zo willen.
4. De dominante wijze van sturing is governance: veel overleg en samenwerking met uitvoerende partijen. New Public Management (NPM) als sturingswijze is op z'n retour.
Keten- en netwerksturing is het governancetype dat het meest wordt toegepast. Veel gemeenten zijn gecharmeerd van frontlijnsturing, het governancetype dat - binnen de vastgestelde beleidskaders - ruimte laat aan burgers en organisaties om dingen op te pakken en het zelf te regelen. Maar dit wordt (nog) niet veel toegepast.
5. De overgang van de verkennende koerszoekende fase naar de opdrachtverleningsfase is lastig. Juist hier komt het NPM sturingsmodel weer op de hoek kijken. De rol van regisseur is een andere dan die van - eisen stellende - opdrachtgever, die bij een aanbesteding meer naar voren komt.
6. Gemeenten aarzelen tussen de rol van richtinggevende regisseur die handelt vanuit de beleidsdoeleinden en de rol van faciliterende en ruimte latende regisseur.
7. Steeds nieuwe bezuinigingsrondes vragen veel aandacht, die ten koste gaat van de aandacht voor de verandering van de uitvoeringspraktijk, de transformatie. Daarmee is niet bedoeld dat bezuinigingen op de zorgkosten niet nodig zouden zijn, maar combinatie van én bezuinigen én invoeren van een fundamenteel andere manieren van werken gaat lastig samen. Het tempo ligt wellicht te hoog, vraagt in elk geval z'n tol.
8. Wat moet beter: gelet op de knelpunten en wat de gemeenten zelf aangeven wat beter zou moeten: de gemeenten willen de onzekerheid in hun manier van sturing indammen.

5.3 Aanbevelingen

Maatwerksturing: koppel loslaten en richting geven aan de beleidscyclus

De gemeentelijke sturing is erg gericht op vernieuwing van de uitvoeringspraktijk. Dat vergt een duidelijk richtinggevende sturing. Tegelijkertijd zijn de gemeenten ambivalent over de wijze van sturing: enerzijds richtinggevend regisseren en sturen en anderzijds ruimte laten: wanneer geef je richting en wanneer laat je los? Dat betekent maatwerksturing. Dit kun je niet los zien van de beleidscyclus (zie figuur 4 in par. 2.4 over de beleidscyclus). In de beleidszoekende fase is er veel ruimte voor alle partijen om hun visie in te brengen op basis van hun deskundigheid en kennis van de situatie. Wanneer de gemeente in de fase van doelbepaling en opdrachtverlening eenmaal het beleid bepaald heeft, dan moet zij op basis van de beleidskeuzes ook de richting aangeven en toesturen naar de gestelde punt op de horizon. Hoe duidelijker de doelen, hoe duidelijker er ook te sturen valt in de gestelde richting. Wanneer er eenmaal afspraken zijn gemaakt met de uitvoerende instellingen, kan de gemeente meer loslaten: ruimte bieden aan die instellingen en professionals om naar bevind van hun deskundigheid te handelen en te werken aan het realiseren van de gestelde doelen. Bij de uitvoering van een opdracht waar alles nog niet zo duidelijk is - zoals de sociale teams en de fase van (door)ontwikkeling waarin deze momenteel verkeren - willen veel gemeenten betrokken blijven. Maar het gaat dan minder om sturend aanwezig te zijn, als wel gezamenlijk zoeken naar de beste manieren van aanpak. De gemeente kan daarbij een faciliterende rol op zich nemen (bijv. scholing faciliteren). Maar wel binnen de gestelde beleidskaders.

Doelbepaling en uitkomststuring: vertaal doelen in beoogde uitkomsten en resultaten

Veel gemeenten willen toe naar uitkomststuring. Dit wordt vanuit het rijk en de VNG ook gestimuleerd (zie bijvoorbeeld de website www.invoering.nl waar de Handreiking Sturing op uitkomsten in de Wmo (Nyfer, 2013) is te vinden). Uitkomststuring betekent dat je zicht moet hebben op de mogelijke resultaten en uitkomsten, dat je zicht moet hebben op de bewoners in de wijk en om welke mensen het gaat. Het betekent ook dat je duidelijke doelen moet stellen, die zich laten vertalen in mogelijke uitkomsten, effecten en resultaten, zonder in schijnexactheid te vervallen, die zich moeilijk laat combineren met het sociale domein.

Dit heeft ook het voordeel dat het gemakkelijker wordt te sturen. Met duidelijke doelen in de hand, die vanzelf als richtlijnen voor het handelen gaan fungeren.

Duidelijke doelen zijn ook gemakkelijker te vertalen in beoogde effecten en resultaten, wat effectmeting gemakkelijker maakt.

Is het sturen vanuit duidelijke doeleinden sturen *van bovenaf*? Dat hangt er vanaf. Als die doelen van bovenaf gedropt zijn, dan begint het daar wel op te lijken. Maar als die doelen samen met burgers en uitvoerende instellingen zijn opgesteld, op basis van wat men in een gebied nodig acht, dan is dit zeker niet van bovenaf. De doelen worden dan opgesteld vanuit een gezamenlijke gemeenschappelijke visie.

Governance en NPM, de overgang van samenwerking naar opdrachtverlening: stel eisen op in samenwerking met de uitvoerende partijen

De sturing van de gemeenten heeft een duidelijk governance karakter en is gericht op samenwerking. In de fase van opdrachtverlening duiken NPM kenmerken op. Diverse gemeenten geven aan moeite te hebben met de overgang van de regierol met de bijbehorende samenwerking naar de opdrachtgeverrol inclusief het stellen van eisen aan de potentiële uitvoerende partijen. Dat geeft een andere verhouding. Instellingen worden concurrenten van elkaar, wat zich moeilijk verhoudt met de samenwerking die vereist is.

Toch ontkomt de gemeente niet aan die opdrachtgeverrol. De betrokken gemeenten zien ook dat die rol in de nabije toekomst belangrijker wordt. Maar daarmee behoeft de samenwerking niet te worden weggegooid. De eisen die rond een opdracht geformuleerd worden, kunnen van te voren worden overlegd met de deelnemende partijen: zij kunnen hun kennis daarop inbrengen. In samenwerking kan worden gestreefd naar heldere en realistische eisen. Die eisen zijn in feite ook een afgeleide van de bovenbeschreven doelen en beoogde uitkomsten, ze komen niet uit de lucht vallen. Vergelijk de rol van de gemeente hierbij met de co-productieve rol uit figuur 3 in par. 2.3, waarbij de gemeente een aantal zaken gezamenlijk met de andere partijen bepaalt. Daarmee blijft het karakter van governance bewaard.

Betrekken van burgers

Gemeenten willen de burgers meer betrekken dan nu het geval is. Maar burgers zitten daar niet op te wachten. Die acteren en reageren als ze iets belangrijk vinden, maar dat is niet altijd rond het thema dat de gemeente belangrijk vindt of op het moment dat de gemeente daaraan toe is. Misschien moeten andere middelen worden ingezet dan de beleidsinstrumenten die de gemeente nu hanteert?

Een paar manieren om burgers te betrekken:

- ga vooraf na: waarom, waarvoor en waartoe wil je burgers betrekken? Het moet niet een doel op zich zijn, dan zal het weinig opleveren
- peil de meningen en behoeften van de burgers bij het begin van een gebiedsgerichte aanpak. Zet een gebiedsagenda met hen op.
- peil de meningen van de burgers over de ondersteuning die zij krijgen
- creëer een wijkforum rond een gebiedsgerichte aanpak, waar meningen worden uitgewisseld
- sta open voor burgerinitiatieven. Reageer snel en laat burgers niet lang wachten. Het initiatief kan weer zijn weggezakt
- maak gebruik van de kennis van ervaringsdeskundigen bij het inzetten en verbeteren van methoden en interventies.

Voorwaarden voor een goede sturing

We sluiten af met een aantal voorwaarden voor goede sturing, waarover overeenstemming was in de focusgroep van beleidsmedewerkers. Deze voorwaarden

waren een van de uitkomsten uit eerder onderzoek en zijn naar aanleiding van de uitkomsten van de focusgroep aangepast, met name de laatste twee (Wester, 2012).

- *Streef naar een gezamenlijke visie.*
Streef in de koersbepalende fase ernaar een gezamenlijke visie te ontwikkelen, met burgers en met de uitvoerende instellingen. Daarbij is het belangrijk om de vraag, maar ook de belangen van de burgers goed in kaart te hebben. Eveneens belangrijk om de belangen van organisaties in het oog te hebben, om later verrassingen in het traject te vermijden.
- *Overeenstemming over de aanpak op langere termijn: maatschappelijke agenda.*
Zet bij de start van een gebiedsgerichte aanpak een gezamenlijke gebiedsagenda op, als richtlijn voor de aanpak en die alle betrokkenen ook kennen.
- *Duidelijke definiëring van rollen in de verschillende fasen van de beleidscyclus, dan weet je wat je aan elkaar hebt.*
In de praktijk is de gemeentelijk rol niet altijd duidelijk, vooral bij de overgang naar een volgende fase. Zoals we zagen, leidt dit bij de overgang van de koerszoekende fase naar de fase van opdrachtverlening tot een zekere spanning tussen de rol van regisseur en de rol van opdrachtgever (en stellen van eisen). Het moet voor de andere partijen in het proces duidelijk zijn, welke rol de gemeente in een bepaalde fase speelt en hoe zij die wil invullen.
- *Streef naar een heldere invulling van de beleidscyclus*
 - fase van verkenning en beleidsvorming
 - fase van concrete doelbepaling en voorbereiden van de uitvoering, opdrachtverlening
 - uitvoeringsfase, monitoring, verantwoording
 - evaluatiefase
- *WNS bakens die belangrijk zijn voor de wijze van sturing: integraal werken, resultaatgericht en ruimte voor de professional*
- *Belangen van burgers en uitvoerende organisaties:* houdt zowel de belangen en vragen van burgers, maar ook die van organisaties in het oog, om latere verrassingen te voorkomen
- *Kantelen*
Het is belangrijk om ook bij de gemeente op alle niveaus mee te kantelen: de wethouder, het management, teamleiders, beleidsmedewerkers en het administratieve personeel. Als de gemeente dit niet doet, zal het bij uitvoerende organisaties en burgers ook moeilijker worden om dit voor elkaar te krijgen.

Geraadpleegde literatuur en documenten

- Arum, S van. & Schoorl, R. (2015). *Sociale (wijk)teams in vogelvlucht. State of the art, najaar 2014*. Utrecht
- Klijn, E.H. (2008). *'It's the management, stupid'. Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag: Lemma.
- Memorie van Toelichting, Wmo 2015.
- Nederland, T., Huygen, A., Boutelier, H. (2009). *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.
- Nyfer (november 2013). *Handreiking Sturen op uitkomsten in de Wmo*, Utrecht.
- RMO (december 2014), *Leren innoveren in het sociale domein*, Den Haag.
- Rijnkels, H., Jansen, A., Robbe, T., Alkemade J. van, Grinsven, S. van (2010). *Sturing van welzijn. Hoe gemeente de sturing van op de kwaliteit van welzijn kunnen verbeteren*. Utrecht: Movisie.
- Span, K., Luikx, K., Schols, J., Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken. Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde 2009-1, p.92 – 100*. Tilburg.
- Stam, M., Jansen, D., Jong de, C., Räkens, M. (2012). *Outreaching besturen in tijden van transitie*. Utrecht.
- VNG, (juli 2013) *Sociale wijkteams in ontwikkeling*, Den Haag.
- Wester F., (2012). *Sturing in de Wmo-praktijk. Een verkennend onderzoek naar de sturing door gemeenten*, Groningen.
- Wester F., Biene, M. van (2013). *Sturing in de Wmo-praktijk. Op weg naar nieuwe sturingsmiddelen in de Wmo*, Utrecht.

Gemeentelijke beleidsnota's

- gemeente Assen (2012), *Opdracht voor Experimentele Buurteams*
- gemeenten Assen (2014), *Inhoudelijk kader Buurteam*
- gemeente Assen (2014), *Kadernota Wet Wmo 2015*
- gemeente Emmen (2014), *Wmo Beleidsplan 2015 - 2016*
- gemeente Emmen, (2014), *Gebiedsgericht werken in Emmen*
- gemeente Emmen (2014), *Implementatieplan Gebiedsgericht werken en de Toegang*
- gemeente Groningen (2014), *Beleidsplan Vernieuwing Sociaal Domein 2014 - 2015*
- gemeente Groningen (2013), *Met elkaar voor elkaar. Naar een gebiedsgebonden aanpak van het sociaal domein*
- gemeente Groningen (2014), *Uitvoeringplan Vernieuwing Sociaal Domein 2014 - 2015*
- gemeente Hoogeveen (2014), *Kadernota Decentralisaties sociaal domein*
- gemeente Hoogeveen (2014), *Decentralisatie Wmo. Beleidsplan 2015 - 2016*
- gemeente Hoogeveen (2014), *Thuiscoaches in Hoogeveen. Evaluatie project Eigen Kracht*.

- gemeente Hoogezand, Menterwolde en Slochteren (2014), *Bouwen op elkaar. Jaarplan Sociaal Domein 2015. Decentralisaties jeugdzorg, Wmo en participatie*
- gemeente Hoogezand (2014), *Veranderproces Sociaal Domein*
- gemeente Midden Drenthe (2012), *Beleidsplan 2012-2016*
- gemeente Oldambt en Het Oude Ambt (2013), *Plan van aanpak wijkzorgteam Parkwijk*
- gemeente Veendam (2014), *Beleidsplan Wmo 2015 en Jeugdwet*