

De gemeente als regisseur bij wonen,
welzijn en zorg

Werk maken van regie

W+W+Z

**= Maak
het
samen!**

Inhoud

Voorwoord	3
1. Over regie gesproken	4
2. Van maakbaarheid naar wederzijdse afhankelijkheid	6
3. Werk maken van regie en samenwerking	9
4. De vier elementen in de praktijk	12
A. Visie ontwikkelen, mogelijkheden om wonen, welzijn en zorg te verbinden	12
B. Het netwerk koesteren, werken aan de gezamenlijke opdracht	15
C. De eigen rol benoemen, aansturing van het proces	17
D. Variëren in aanpak, handvatten voor regie	19
5. En verder...	22



Kennis en advies voor
maatschappelijke ontwikkeling

Colofon

Werk maken van regie. De gemeente als regisseur bij wonen, welzijn en zorg is een uitgave van MOVISIE. Deze publicatie is tot stand gekomen in het kader van het ondersteuningsprogramma W+W+Z=Maak het samen! en is financieel mogelijk gemaakt door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Auteur Antoinette Tanja. Met medewerking van Anita Peters, Marjoke Verschelling en Ina Wilbrink (MOVISIE) Eindredactie Afke Hielkema, Ethiscript en afdeling communicatie MOVISIE
Fotografie omslag Kees van de Veen/HH Fotografie binnenwerk Marc Bolsius, Maarten Hartman/HH, Ellen Kok/HH, Bert Spiertz Vormgeving Kris Kras Design, Utrecht Drukkerwerk RS Drukkerij, Den Haag ISBN 978-90-8869-061-7 Bestellen www.movisie.nl

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van de bronvermelding:
© MOVISIE, kennis en advies voor maatschappelijke ontwikkeling.

Utrecht, december 2010

Voorwoord

De vraag naar gemeentelijke regie op de beleidsterreinen wonen, welzijn en zorg is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Gemeenten en lokale partners staan voor de opgave steeds meer mensen met een fysieke, verstandelijke of psychische beperking zo lang mogelijk thuis te laten wonen. Welke keuzes kunnen gemeenten maken om te komen tot hun gewenste regierollen? Welke vormen van regie zijn er en welke afwegingen worden gemaakt om bepaalde rollen in te vullen? Wat betekent dat voor de lokale samenwerkingspartners? Wat zijn succes- en faalfactoren uit de praktijk en de theorie? Deze handreiking helpt gemeenten om samen werk te maken van die regie.

Het essay maakt deel uit van het ondersteuningsprogramma Wonen, Welzijn en Zorg: *W+W+Z=Maak het samen!* Dit samenwerkingsproject van MOVISIE, Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg en Vilans, is gericht op het versterken van regie en samenwerking en vormt een onderdeel van het Actieplan Beter (t)huis in de buurt van de ministeries van VWS en VROM/WWI.

Kijk voor meer informatie op www.wwzmaakhetsamen.nl.



Ondersteuningsprogramma
bij regie en samenwerking
voor wonen, welzijn en zorg

1. Over regie gesproken

'Alles klopte', is een veel gehoorde reactie na een sportoverwinning of een geslaagd project. 'We wisten elkaar goed te vinden' en 'Het ging bijna vanzelf'. Waarom komt het ene project schijnbaar moeiteloos tot stand en blijft het andere steken in stroperigheid? Is succes een toevalstreffer, een kwestie van profiteren van een zeldzame toestand van collectieve *flow*? Uitgangspunt van deze handreiking is dat het *gelukkige toeval* voor een belangrijk deel te sturen is door serieus werk te maken van regie.

Verschillende studies¹ laten zien dat regie als sturingsconcept hoge verwachtingen wekt en als inspirerende aanpak, haast als tovermiddel, wordt binnengehaald. De praktijk laat zien dat de term regie voor velerlei uitleg vatbaar is en dat de verschillende regisseurs door de bomen het bos, en elkaar, niet meer zien. Dit zien we bijvoorbeeld in de jeugdzorg, waar ouders en jeugdigen vaak in een doolhof terecht komen². Dat beeld komt opnieuw naar voren in het recent verschenen rapport *Afstemming in de zorg voor chronische aandoeningen; Terugblik in 2010* (november 2010). Hierin maant de Algemene Rekenkamer tot betere samenwerking in de zorg aan chronisch zieken. Dat is niet langer vrijblijvend, omdat het aantal chronisch zieken – dat zijn er nu al 4, 5 miljoen, waarvan 1,5 miljoen verschillende ziekten tegelijk heeft – de komende vijftien jaar fors zal stijgen. Gebleken is dat samenwerking niet

vanzelf van de grond komt, zoals voormalig minister Klink van VWS in 2006 vertrouwend aannam. De Rekenkamer vindt dat minister Schippers zorgverzekeraars en zorgverleners nu expliciet moet prikkelen om samen te werken. Daar horen meetbare doelstellingen met een duidelijk tijdspad bij, zodat voor alle betrokken partijen en bovenal voor de patiënten de resultaten van inspanningen zichtbaar zijn. Het belang van een heldere regievoering is ook hier evident.

In deze handreiking ligt de focus op de regiefunctie van de lokale overheid, vooral op het gebied van wonen, welzijn en zorg. De vraag naar gemeentelijke regie op deze beleidsterreinen is de afgelopen jaren sterk toegenomen³, mede door de invoering van de Wet maatschappelijke ontwikkeling (Wmo) in 2007 en de noodzaak om inclusief beleid te ontwikkelen. De Wmo biedt meer mogelijkheden om sturing te geven aan integraal beleid,

maar tegelijkertijd zijn de vraagstukken complexer. Gemeenten en lokale partners staan immers voor de opgave steeds meer mensen met een fysieke, verstandelijke of psychische beperking zo lang mogelijk thuis te laten wonen. Om dat te realiseren is een integrale benadering nodig van het brede terrein wonen, welzijn en zorg. Een nieuwe vormgeving van het voorzieningenpakket op deze gebieden is onontkoombaar. Variërend van woonvoorzieningen bij zorgorganisaties en volledig aangepaste woningen, tot woningen met goed bereikbare voorzieningen en welzijnsondersteuning. Er is behoefte aan een collectief aanbod voor specifieke doelgroepen maar ook aan ondersteuning op individueel niveau.

Voordat we de vier elementen van regievoering verder uitwerken en illustreren met praktijkvoorbeelden, blikken we eerst kort terug op de recente geschiedenis: hoe ging de (lokale) overheid in de afgelopen decennia in dit krachtenveld om met het sturingsvraagstuk? De casussen die we als illustratie gebruiken, zijn geput uit de praktijkwerkplaatsen van het ondersteuningsprogramma *W+W+Z=Maak het samen!* In die werkplaatsen delen gemeenten en lokale samenwerkings-

partners ideeën over en ervaringen met het verbinden van wonen, welzijn en zorg met elkaar. De lokale praktijk laat zien dat regie geen tovermiddel is, maar een serieus concept dat gemeenten in staat stelt om samenwerking beter te organiseren.

Met een doordachte en samenhangende inzet van het regieconcept is een wereld te winnen. Dat geldt bij uitstek in het complexe werkveld van wonen, welzijn en zorg, met zijn zeer verschillende beleids- en besluitvormingsprocessen. De gemeente is verantwoordelijk voor de Wmo, waaronder de beleidsterreinen wonen en leefbaarheid en welzijn. Daarom is het juist de gemeente die een speciale, doorslaggevende regierol kan spelen. Het is de taak van de gemeente om mogelijke regierollen af te wegen en een werkwijze te kiezen die aansluit bij ritme, wensen en mogelijkheden van de samenwerkingspartners. Hoe meer werk de regisseur van die taak maakt, des te groter de kans dat het werkt. Dat partijen elkaar vinden, over hun eigen grenzen heen kijken en samen in die toestand van collectieve *flow* komen, waarin opeens alles vanzelf lijkt te gaan.

¹ Verschillende studies: a. Aa, A. van der, Konijn, T. (2001). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*. b. Denters, S. e.a. (1999). *De regiefunctie in de gemeente*. c. Hupe, P. en Klijn, E. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. d. Mourik, P. van. (2005). *De regisserende gemeente. Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten (1999). Raad voor het openbaar bestuur*. f. Rutgers, E. (2004). *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling. Vormgeven aan bestuurlijke vernieuwing*. g. De lokale educatieve agenda. Een handreiking lokaal onderwijsbeleid voor gemeenten (2006). Vereniging Nederlandse Gemeenten.

² Jeugdzorg: hulpverlening voor jongeren van 12 tot 18 jaar (2008). Rekenkamer Amsterdam.

³ Hendriksen, P. (2008). *Reflecteren op regie: een staalkaart van stijlen. Over gemeentelijke regie bij de ontwikkeling van woonservicegebieden*.

2. Van maakbaarheid naar wederzijdse afhankelijkheid

Regie als vorm van sturing op het terrein van wonen, welzijn en zorg mag zich sinds ongeveer tien jaar in een toenemende belangstelling verheugen. Vanwaar die belangstelling en hoe ging de (lokale) overheid voor die tijd eigenlijk met het sturingsvraagstuk om? Een korte terugblik op de ontwikkelingen in de afgelopen decennia.

Eind jaren zeventig van de vorige eeuw is er zowel op rijks- als op gemeenteniveau een hoge ambitie om in te zetten op brede maatschappelijke terreinen⁴. De grotere welvaart en meer financiële middelen maken het mogelijk dat de overheid een breed scala aan voorzieningen en subsidies ontwikkelt, ook op het gebied van zorg en welzijn. De vraag aan de overheid lijkt geen grenzen te kennen en over betaalbaarheid maken weinigen zich zorgen.

Begin jaren tachtig treedt door de economische crisis een kentering op. Achtereenvolgende kabinetten werken aan een verkleining van het financieringsstekort. Vermindering van de collectieve lastendruk, die de verzorgingsstaat met zich meebrengt, ligt daarbij voor de hand. Deregulering en privatisering komen op als sleutelwoorden. In navolging van Groot-Brittannië (Thatcher) en de Verenigde

Staten (Reagan) treedt de overheid terug. Maatschappelijke vraagstukken worden via *de markt* aangepakt. Men lijkt er automatisch van uit te gaan dat de markt deze taak vanzelf invult.

Midden jaren negentig blijkt dat de (lokale) overheid minder grip heeft op ontstane problemen, zoals het armoedevraagstuk, jeugdzorg, schooluitval en stijgende criminaliteit. De complexiteit van maatschappelijke vraagstukken neemt toe, maar de publieke sturingsmogelijkheden zijn minder geworden. De ontevredenheid bij de burgers groeit. In een onderzoek⁵ naar de rol van de gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid wordt zichtbaar dat overheden door de tijd heen een wisselende bestuursstijl hanteren. De lokale overheid zit in een spagaat; de ambities om collectieve doelen te realiseren zijn groot, maar de voorwaarden en sturingsmogelijk-

heden, zoals kennis, macht en een gehoorzaam 'veld', zijn beperkt. Dat veld moet overigens ook door middel van zelfsturing een bijdrage leveren aan het bereiken van die doelen. Hoe ieders bijdrage zich verhoudt tot de inzet van anderen en tot een gemeenschappelijk doel, is niet altijd duidelijke.

Eveneens ontbreekt het zicht op de effecten van de inzet.

In het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw neemt de vraag naar een krachtiger regierol van de overheid verder toe. Al in 2002 constateert het NIZW⁶ in het *Innovatieprogramma*



⁴ Hupe, P. (1987). *De overheid in de verzorgingsmaatschappij*.

⁵ Opgesteld in opdracht van Sardes, 1997

⁶ Weekers, S. (2002). *Regievoering bij samenwerkingsprojecten wonen, welzijn, zorg*.

Wonen en Zorg dat de regisseur een belangrijke rol speelt in een complex beleidsnetwerk. In 2003 signaleert de Algemene Rekenkamer⁷ dat de lokale doelstellingen van wonen, welzijn en zorg niet duidelijk zijn. Er is geen overzicht van vraag en aanbod en het is onduidelijk wie de regie voert. In de jeugdzorg klinken dezelfde signalen: de nationale ombudsman⁸ schrijft de schrijnende situaties in deze sector mede toe aan gebrek aan regie en samenwerking.

Ook op het gebied van wonen, welzijn en zorg klinkt de roep om een krachtige overheidsregie. De maatschappelijke druk om tot een integrale aanpak te komen is fors toegenomen. De ministeries van VROM/WWI en VWS hebben er gezamenlijk een ondersteuningsprogramma voor opgezet. Daarnaast zijn er andere urgente ontwikkelingen, zoals in 2010 onder andere door ActiZ⁹ verwoord in een nieuwe ambitie voor de langdurige zorg. In het licht van vergrijzing staat de financiering van de zorg onder druk. En in het licht van ontgroening wordt ook voor personeelstekorten gevreesd. Efficiënter organiseren van

het bestaande aanbod is één van de oplossingen. De overheid zoekt naar een krachtiger invulling van haar regierol, maar moet die tegelijkertijd afstemmen op krachtiger samenwerkingspartners. Waren woningcorporaties en welzijnsorganisaties een jaar of tien geleden in zekere zin nog uitvoeringsorganisaties van de gemeente, nu zijn zij zelfstandig, leidend en (financieel) verantwoordelijk voor een eigen strategisch proces.

De inzichten in maatschappelijke vraagstukken zijn in de afgelopen decennia ingrijpend veranderd en daarmee ook de wijze waarop de overheid met sturing omgaat, zo valt op te maken uit deze schets in vogelvlucht. Het ideaal van de *maakbare samenleving*, met lineaire aansturing door de overheid, werd gevolgd door het *primaat van de markt* met een bescheiden, terugtrekkende overheid. Te ver terugtrekken leidde vervolgens weer tot de roep om een steviger regierol van de overheid. Steviger, maar wel met erkenning van de toegenomen wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private samenwerkingspartners.

⁷ *Wonen, zorg en welzijn van ouderen (2003)*. Algemene Rekenkamer.

⁸ *De Volkskrant*, 9 september 2008

⁹ *Naar autonomie, verbondenheid en een gezond leven (2010)*. ActiZ.

3. Werk maken van regie en samenwerking

Wat verstaan we nu eigenlijk onder regie en hoe kunnen gemeenten invulling geven aan een steviger regierol? Partners en Pröpper¹⁰ omschrijven regie als 'een bijzondere vorm van sturen, gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.'

Als belangrijke invalshoeken bij het invullen van regievoering noemen zij:

- *Het eigen beleidskader*: heeft de regisseur een duidelijk eigen *script* of beleidskader of voert hij voornamelijk het *script* van een ander (bijvoorbeeld de rijksoverheid of de provincie) uit?
- *De doorzettingsmacht*: heeft de regisseur de mogelijkheid om medewerking van andere partijen af te dwingen? Bij een grote doorzettingsmacht kan de regisseur alle partijen zijn wil opleggen, ook als ze echt niet willen. Bij een beperkte doorzettingsmacht is de regisseur vooral aangewezen op het doen van concessies; bij een afwezige doorzettingsmacht kan de regisseur alleen invloed uitoefenen op basis van argumenten, charisma of moreel gezag.

Grote beleidsruimte - beperkte doorzettingsmacht

Hoe verhouden deze twee invalshoeken zich tot de regierol van gemeenten bij de realisatie van een integraal aanbod van wonen, welzijn en zorg? We constateren dat de gemeente vanuit de Wmo en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening wettelijke taken heeft. De beleidsruimte om op dit gebied een eigen visie te ontwikkelen en het proces in te richten is groot. Tegelijkertijd is de doorzettingsmacht van de gemeente beperkt. Immers, de gemeente geeft vooral uitvoering aan het beleid door externe (zelfstandig verantwoordelijke) partijen te vragen. Gemeenten en samenwerkingspartners opereren hierin als wederzijds afhankelijke partijen met een gelijkwaardige rol. Ook moeten de inbreng en wensen van

¹⁰ Pröpper, I., Litjens, B. en Weststeyn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht?*

zorgvragers in beeld zijn en moet er inzicht zijn in de (toekomstige) behoeften van de zorgvragers, hun mantelzorgers en vrijwilligers.

In dit wijde en gecompliceerde krachtenveld is een stevige gemeentelijke regie nodig, op een aanpak die uitgaat van de wensen van de zorgvrager en is gebaseerd op samenwerking met diverse partners. Dat stelt hoge

eisen aan de gemeente. Een deelnemer van de praktijkwerkplaatsen van *W+W+Z=Maak het samen!* vat het als volgt samen:

'Het doorgronden van achterliggende belangen en de groepsdynamiek is een vak apart. Daar moet je je terdege op oriënteren en je moet je eigen rol goed definiëren. Het vraagt behoorlijk wat inzicht, vaardigheden en meer tijd.'



Praktijkervaringen van gemeenten

In de praktijkwerkplaatsen van *W+W+Z=Maak het samen!* hebben gemeenten hun praktijkvragen met betrekking tot WWZ-beleid ingebracht. De belangrijkste vragen waren:

- Hoe kan ik mijn regierol het beste invullen en welke handvatten heb ik daarvoor?
- Hoe kan de samenwerking met verschillende partijen op een niet-vrijblijvende manier het beste vormgegeven worden, wat is de gezamenlijke opdracht?
- Hoe stuur ik dat proces aan en hoe voer ik de interne gemeentelijke regie?
- Welke mogelijkheden zijn er om wonen, welzijn en zorg te verbinden?

Vier cruciale elementen

Welke stappen moeten in ieder geval worden gezet? Het aantal opties voor gemeentelijke regie is zeer uitgebreid, ook hier leiden vele wegen naar Rome. Wij geven bewust een heel beperkte

en vooral praktijkgerichte selectie uit de grote hoeveelheid inzichten die op dit gebied zijn opgedaan. In de WWZ-praktijkwerkplaatsen is naar voren gekomen dat juist het vergroten van de grip en het maken van overzichtelijke keuzes, ontwikkeld in korte, resultaatgerichte sessies, het enthousiasme van alle partijen bevordert en de samenwerking stimuleert. Zoals een deelnemer zegt: 'Een tastbaar resultaat benoemen, aan de slag. En successen vieren!'

Op basis van deze inzichten beperken we ons tot een uitwerking van vier cruciale elementen:

- A. Visie ontwikkelen:* weten wat je wilt, een gemeenschappelijk doel bepalen.
- B. Het netwerk koesteren:* het verbinden van de partners en het respecteren van hun autonomie.
- C. De rol benoemen:* de eigen gemeentelijke rol, mogelijkheden en verantwoordelijkheid.
- D. Variëren in aanpak:* in de verschillende fases van het proces, van beleid tot en met uitvoering.

4. De vier elementen in de praktijk

Aan de hand van lokale casussen werken we uit hoe gemeenten in de praktijk de vier elementen van regievoering invullen.

A. Visie ontwikkelen, mogelijkheden om wonen, welzijn en zorg te verbinden

Een middelgrote gemeente start in 2006 met het innovatieproject wonen, welzijn en zorg. Dit als concrete invulling van het Collegeprogramma 2006-2010. Het innovatieproject omvat twee pilots. Op initiatief van het college wordt met verschillende partijen in de gemeente – professionals en bewoners-/cliëntenorganisaties – besproken of het idee op draagvlak kan rekenen. Dit blijkt het geval te zijn: ruim veertig professionals en leden van bewoners- en cliëntenorganisaties en vrijwilligersorganisaties onderschrijven het doel. De gemeenteraad bespreekt een notitie over dit onderwerp en geeft groen licht. Het college van B&W heeft bewust voor deze aanpak gekozen, om een krachtige impuls te geven aan:

- *het voeren van algemeen beleid gericht op bevordering van zelfredzaamheid van burgers, hun maatschappelijke participatie en de leefbaarheid van de woonomgeving.*
- *het leveren van individueel geïndiceerde voorzieningen van maatschappelijke zorg aan mensen die daarop aangewezen zijn. Deze voorzieningen zijn op het individu en diens persoonlijke omstandigheden afgestemd en gericht op de bevordering van zelfredzaamheid.*

De ambitie is participatie, integratie en acceptatie. De visie: 'In onze gemeente is het voor mensen met een beperking mogelijk dat zij deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en zelfstandig kunnen blijven wonen in hun eigen huis, op een plek die ze zelf hebben gekozen, met behoud van de regie over het eigen leven, met de diensten die ze wensen en nodig hebben en met voorzieningen binnen handbereik. Dat betekent dat woningen zoveel

mogelijk levensloopbestendig moeten zijn, dat servicediensten aan huis kunnen worden geleverd en dat cruciale voorzieningen in de wijk aanwezig zijn. Ouderen en mensen met beperkingen hoeven niet tegen hun zin uit hun wijk te verhuizen en hun situatie onderscheidt zich zo weinig mogelijk van die van mensen zonder beperkingen. Gewoon wonen wordt de norm.'

Maar wat als mensen vanwege de aard en omvang van hun beperking zoveel complexe en intensieve ondersteuning nodig hebben dat gewoon wonen niet (meer) verantwoord is? In dat geval worden specifieke woonvormen in de wijk aangeboden, bijvoorbeeld kleinschalige groeps- woningen of beschermde woonvormen. Voorlopig zal voor complexe en intensieve ondersteuning (verzorging, verpleging) gebruik moeten worden gemaakt van bestaande intramurale zorgvoorzieningen in en buiten de gemeente.

Maatschappelijke urgentie

Niet alleen duidelijke regievoering is nodig, verbinding van bewoners en organisaties aan een gezamenlijke ambitie is minstens zo belangrijk. Een belangrijke randvoorwaarde hiervoor is een sterk en gedeeld besef van de *maatschappelijke urgentie*. In de voorbeeldgemeente is dat concreet geformuleerd. Bewoners en relevante samenwerkingspartners zijn betrokken bij de visievorming, de beleidsontwikkeling en het verdere proces. De samenhangende visie is breed gedragen. De visie is door het college geïnitieerd en de gemeenteraad heeft met het plan ingestemd. In uitwerkingsplannen per deelgebied staan de voorstellen die nodig zijn om het gewenste toekomstbeeld dichterbij te brengen. Niet alleen brengt de

gemeente zo haar doelstellingen op het gebied van wonen, welzijn en zorg dichterbij, ook voor de samenwerkingspartners is dit een mooie kans om betere resultaten te realiseren. En, belangrijker nog, gemeente en samenwerkingspartners weten waar zij gezamenlijk voor staan en wat zij daar ieder afzonderlijk aan zullen bijdragen. De verwachtingen over en weer zijn in beeld. Een goede drijfveer!

Heen- en terugdenken

Gezamenlijke beleidsontwikkeling enthousiasmeert doordat partijen samen het doel en het toekomstbeeld vaststellen. Dit *heendenken* is het begin van waaruit vervolgens wordt *teruggedacht*. Als het goed is past dit ook in de doelen van de samenwer-

kingspartners. Hoppe¹¹ wijst erop dat terugdenken antwoord geeft op de vraag waarom en waar samenwerking uitblijft en wat daar gezamenlijk aan te doen is. Het is dan ook geen toeval dat juist het goed terugdenken de vaardige regisseur typeert.

Rol gemeente

We gaan er vanuit dat de gemeente de interactie tussen de verschillende partijen wil stimuleren. In dit voorbeeld laat de gemeente zien dat dit een actieve initiërende opstelling vereist. De betrokken bestuurder(s) en ambtenaren hebben de noodzaak van de ambitie en de samenwerking geformuleerd en spelen een leidende rol.

In situaties waarin de ontwikkeling van één van de samenwerkingspartners al verder is, is het van belang daar de vaart in te houden. Wel moet dan in beeld gebracht worden of – en zo ja hoe – die ontwikkeling past in het totale plan.

De combinatie van een sterk beleidskader, mede ontwikkeld en beïnvloed door de samenwerkingspartners en zorgvragers, en een actieve opstelling van de gemeente naar het veld toe maakt dat het draagvlak van het plan groot is.

Vaardigheden

Van de betrokken ambtenaren en bestuurders vraagt deze aanpak de

nodige vaardigheden. Hupe en Klijn¹² spreken van vijf centrale uitgangspunten voor het (bestuurlijk) handelen van de regisseur:

- **Stimuleren:** Initiëren van nieuw beleid, organiseren van overlegstructuren en communicatiekanalen, inrichten van een monitoringsysteem, gezamenlijk overleg en afspraken maken over zaken als te behalen resultaten.
- **Plaatsen:** Kennis van het netwerk (sterke en zwakke kanten) en lopende initiatieven. Stimuleren van consensus onder de betrokken partijen, commitment over het gezamenlijk geformuleerde einddoel, contact tussen organisaties en een gezond samenwerkingsklimaat.
- **Steun creëren:** Actief onderhouden en stimuleren van het netwerk. De regisseur ondersteunt en faciliteert initiatieven van organisaties, bijvoorbeeld door het verzamelen en verwerken van informatie gedeeltelijk te financieren, en zorgt voor adequate communicatie- en overlegstructuren.
- **Structureren:** Vorming van het netwerk en bestending. De regisseur bewaakt de voortgang van het beleid, speelt in op ontwikkelingen en kansen in het netwerk rond woonwelzijn-zorgbeleid en zoekt daarbij naar draagvlak.

¹¹ Hoppe, R., e.a. (1998). *Beleidsnota's die (door)werken. Handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding.*

¹² Hupe, P. en Klijn, E. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid.*

- **Sturen:** Sturingsinstrumenten goed toepassen. Flexibiliteit en creativiteit zijn belangrijk; de regisseur is soms bemiddelaar en probeert in geval van stagnaties en (dreigende)

blokkades de betrokkenen weer op één lijn te krijgen, door belangen- tegenstellingen te verduidelijken en partijen weer aan elkaar te binden.

B. Het netwerk koesteren, werken aan de gezamenlijke opdracht

Een oppervlakte van 500 vierkante meter van een oude school in een oude stadsvernieuwingsbuurt krijgt een andere bestemming: aangepaste woningen en zorg voor verschillende doelgroepen en een buurtservicepunt. Het is een jonge buurt. De sociaaleconomische situatie van de bewoners is matig en de werkloosheid hoog. Een buurtservicepunt voor de cliënten van de zorgaanbieder is noodzakelijk. De gemeente heeft geen budget voor de voorzieningen, maar ziet wel de meerwaarde van een gezamenlijke inspanning om de basiszorg te leveren. Om de exploitatie rond te krijgen, stemt de gemeente in met een grootschaliger plan: de ontwikkeling van een groter aantal aangepaste woningen. Alle bewoners kunnen gebruik maken van het buurtservicepunt. De buurtbewoners zijn enthousiast, want door het buurtservicepunt zal de veiligheid toenemen (meer levendigheid en controle in de buurt) en voor de groep oudere bewoners van Marokkaanse afkomst is een woongroep in ontwikkeling.

Erkenning van wederzijdse afhankelijkheid en belangen

Voor optimale afstemming is de gemeente afhankelijk van andere organisaties die delen van het beleid uitvoeren. Zij hebben een wederzijds belang, want zonder een goed dienstverleningsaanbod zijn aangepaste woningen niet geschikt en voldoen zij niet aan de gestelde eisen. In het voorbeeld wil de corporatie

nieuwe aangepaste woningen ontwikkelen. De gemeente ziet veel in een buurtservicepunt omdat hiermee onder andere een lang bestaande wens van Marokkaanse buurtbewoners vervuld wordt. De gemeente en de corporatie hebben een maatschappelijke opdracht om woningen en andere maatschappelijke voorzieningen te realiseren. De samenwerkingspartners vervullen eveneens een maatschappelijke taak.

Zij willen bijdragen aan het gemeenschappelijke, ook door hen gewenste, doel. De gemeente heeft in dit voorbeeld het totaalplan in samenwerking met de corporatie opgesteld. Vervolgens heeft de corporatie haar onderdeel in uitvoering gebracht en partijen geselecteerd die in aanmerking kunnen komen voor de exploitatie van het buurtservicepunt. De gemeente wil dit graag doen in samenwerking met partijen waar zij naar tevredenheid mee samenwerkt en die de situatie in de gemeente goed kennen. Bestaande netwerken die de wijk kennen en die professionals, vrijwilligers en actieve bewoners snel weten te vinden.

Vaardigheden

De gemeente kan corporaties, zorg- en welzijnspartijen en patiënten-/consumentenorganisaties bij elkaar brengen en dit netwerk vragen invulling te geven aan de (gemeenschappelijke) plannen. Ook kan één van de andere partijen uit het netwerk initiatiefnemer zijn. Wel is het bij uitstek de gemeente die het speelveld breder kan maken en verbindingen kan leggen tussen meerdere beleidsterreinen. Het bovengenoemde voorbeeld draagt niet alleen bij aan een goed (zorg)aanbod, ook de emancipatie van de

Marokkaanse ouderen en de veiligheid in de buurt gaan erop vooruit.

Wat zijn succesfactoren om deze partijen bij elkaar te brengen en te motiveren voor een gemeenschappelijk doel?

- *Winnen van vertrouwen en verbinden.* Kent de lokale overheid de kracht van het lokale netwerk en de handelingslogica daarin¹³ ?
- *Erkennen en herkennen van wederzijds belang.* Uit onderzoek van Rutgers¹⁴ blijkt dat het van doorslaggevende betekenis is dat gemeenten zicht hebben op de mogelijkheden van andere partijen. Publieke en private partijen werken samen en delen verantwoordelijkheid voor de aanpak van het maatschappelijke vraagstuk en voor de collectieve doelen.
- *Het gezag van de wethouder.* Een wethouder met de wil om te investeren in de problematiek, die hierin resultaten boekt en dit weet uit te dragen, krijgt zijn partners eenvoudiger mee.
- *Stimuleren en faciliteren.* Door capaciteit, kwaliteit (een goede projectleider met bevoegdheden), budget, instrumenten en monitoring.

¹³ Hoppe, R., e.a. (1998). *Beleidsnota's die (door)werken. Handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding.*

¹⁴ Rutgers, P. (2006). *Operationalisatie van regie - vzw-model.*

C. De eigen rol benoemen, aansturing van het proces

Een plattelandsgemeente start in 2007 een gebiedsontwikkelingsproject dat moet leiden tot een woonservicezone in één van haar kernen. Ze heeft daarbij te maken met samenwerkingspartners die in de meeste gevallen een werkgebied hebben dat verder reikt dan de gemeentegrenzen. Voor de gemeente als regisseur vormt een dergelijk project een extra uitdaging, want organisatiebelangen op regionaal niveau kunnen in dit geval sterk de agenda bepalen. Voor de gemeente is dit een reden om speciale aandacht te besteden aan het scheppen van duidelijkheid over aanpak en fasering van het project en het benoemen van haar eigen rol in elke fase. Nadrukkelijk zijn de beleidskaders benoemd. Ook is aangegeven hoe de gemeente de productieafspraken met de aanbieders wil formuleren en toetsen. Naast de beleidsregie benoemt zij ook de regie op het verdere proces en geeft zij aan welke onderdelen om een gezamenlijke invulling vragen. De regie op de uitvoering ligt bij de aanbieders, op dit punt voert de gemeente geen regie. Het feit dat de gemeente duidelijkheid schept over haar rol in elke fase van het proces, is van groot belang. Zo weet iedere partij waar zij aan toe is.



De positie van de gemeente

In de gemeentelijke regierol zijn verschillende taken verenigd die regelmatig tegelijkertijd worden uitgevoerd. In schema 2 worden in dit verband drie soorten taken onderscheiden. Wanneer het gaat om taken waarbij de gemeente zelf belangen heeft, kan dit een spanningsveld opleveren omdat de onpartijdigheid van de gemeente ter discussie kan staan. Dit heeft effect op de manier waarop de gemeente sturing geeft¹⁵. Als het gaat om publiekrechtelijke taken, dan zal de regierol automatisch uitgeoefend moeten worden en is er geen sprake van een keuze. Dit zijn bijvoorbeeld de taken van de overheid als toetsers van bouwaanvragen en verstrekker van subsidies aan

uitvoerders van Wmo-voorzieningen. De gemeente bepaalt de indicaties voor Wmo, zoals huishoudelijke verzorging, en besteedt deze aan. Hierdoor bepaalt zij de markt. Wanneer het gaat om privaatrechtelijke taken of om het behartigen van het publieke belang, kunnen de voor- en nadelen van de regierol bewuster worden afgewogen. De verschillende posities zijn niet per definitie strijdig en kunnen elkaar ook versterken. Wel is het cruciaal dat de gemeente zich bewust is van haar eigen positie en hierover communiceert. Het kan namelijk zo zijn dat de gemeente een intrinsieke motivatie heeft om de regierol te voeren, ingegeven door de doelen die zij zelf als belanghebbende heeft.

Schema 1. Drie soorten gemeentelijke taken

Publiekrechtelijke taken	Privaatrechtelijke taken	Belanghebbende taken
Wettelijke taken en bevoegdheden zoals de uitvoering van de Wmo, bouwbesluiten en bestemmingsplannen	Eigenaar van grond of accommodaties	Bewaken van algemeen, publiek belang
Kaderstellende taak	Eigendomsbelangen	Realiseren van prettige leefomgeving voor burgers
Aanbestedingsproces Subsidietoekenningen	Deelnemingen (bijvoorbeeld mede aandeelhouder)	Extern aanspreekpunt

¹⁵ Hendriksen, P. (2008). Reflecteren op regie: een staalkaart van stijlen. Over gemeentelijke regie bij de ontwikkeling van woonservicegebieden.

D. Variëren in aanpak, handvatten voor regie

In een gemeente moeten zes woonwijken levensloopbestendig worden. Voor de eerste wijken zijn de noodzakelijke (stedelijke) samenwerkingspartners bij elkaar gebracht. Zij hebben een gezamenlijke visie op wonen, welzijn en zorg ontwikkeld. Ook veldpartijen en consumentenorganisaties hadden hierom gevraagd. Per terrein worden zogenaamde tafels georganiseerd, waar alle partijen het gemeentelijk toetsingskader als uitgangspunt onderschrijven. Daar zijn ook patiënten/consumenten en vertegenwoordigers van zorginstellingen bij aanwezig.

Schema 2. De eigen rol per fase

Bestuurlijke en beleidsmatige regie Inrichten van het proces	<ul style="list-style-type: none">Het opstellen van een visie, in samenwerking met betrokken partijenHet ontwikkelen van beleid, al dan niet in samenwerking met (professionele) partijenMonitoring en evaluatieOntwikkelen, vormen en faciliteren van het netwerkDe inbreng van burgers verwerven en organiserenParticipatie en inspraakDe vraag van burgers in beeld brengen
Intern binnen de gemeentelijke organisatie, integrale sturing	Samenhang aanbrengen tussen de verschillende afdelingen en bestuurders (wonen, welzijn, zorg, leefbaarheid)
Regierol in relatie tot de samenwerkingspartners	<ul style="list-style-type: none">Stimuleren en formuleren van de inzet van andere partijenBlijven toetsen of de visie nog gedeeld wordt door partnersOntwikkelen en onderhouden van het netwerk
Op uitvoerend niveau, ketensturing	<ul style="list-style-type: none">Het organiseren van de uitvoering, in samenwerking met (professionele) partijenVerbinden van partners in de uitvoering

Rol van de gemeente

Iedere fase kent zijn eigen rol, zoals weergegeven in schema 2. De gemeente kan per fase in kaart brengen wat er moet gebeuren, zie schema 3. De voorbeeldgemeente¹⁶ heeft de samenhang in de procesfase en de regierol als volgt beschreven:

Door voor elk woongebied een integrale analyse te maken en doelen te formuleren, kan buurtgericht worden gewerkt. De doelen per woongebied zijn geconfronteerd met de ruimtelijke

mogelijkheden. Op basis daarvan is een concept gebiedsprogramma opgesteld met de gewenste voorzieningen op het gebied van wonen, welzijn en zorg. De vervolgstap: het toetsen van het concept programma aan de ruimtelijke mogelijkheden, zoals locaties en bestemmingsplan. Het is belangrijk om in een vroeg stadium te toetsen of het programma ook te realiseren is. Dat voorkomt teleurstelling en bevordert de snelheid van uitvoering.

Schema 3. Regie en vaardigheden per fase

Fase in het proces	Regie op	Vaardigheden en nadruk op
Ontwikkeling gezamenlijke beleidsvisie	Beleidsvisie	Netwerken, stimuleren en initiëren
Ontwikkeling ruimtelijke plannen en vormgeving	Beleid	Onderhandelen, beslissen, bemiddelen, faciliteren
Uitvoering	Uitvoering/keten	Concretiseren en vastleggen van afspraken

¹⁶ Manifest en convenant. *Geschiedt wonen voor iedereen. [2007]. Gemeente Breda.*

Regie binnenshuis

Om de integrale aanpak te bevorderen en te werken met korte procedures heeft de gemeente een centrale *intake*, een loket, binnen de gemeentelijke organisatie ingericht. Alle bouwinitiatieven op het terrein van wonen, welzijn en zorg worden hier beoordeeld. Ook het zorgkantoor is hierbij betrokken. Aanvragen worden hierdoor veel sneller afgehandeld.

Voor de gemeente is het van belang dat zij *binnenshuis* werkt aan integrale beleidsontwikkeling en afspraken over de dagelijkse taken. Alleen zo kan de gemeente met één mond spreken en een keuze maken voor een afgewogen combinatie van bestaande gemeentelijke instrumenten (grondbeleid), wettelijke mogelijkheden (RO, Wmo) en sturingsmogelijkheden (prestatieafspraken met corporaties, subsidieafspraken met de welzijnsorganisaties).

Vaardigheden

Een geslaagde woonservicewijk voldoet aan een aantal eisen voor

wat betreft de woningvoorraad, de woonomgeving en het dienstenniveau op het gebied van zorg en welzijn. Het creëren van een geschikt woningaanbod vraagt om een langetermijnplanning. Voor de zorg- en welzijnsvoorzieningen is die planning juist moeilijk te overzien. Door het totale plan in deelprojecten op te knippen, gefaseerd uit te werken en bij ieder deelproject alleen die mensen te betrekken die bij de implementatie nodig zijn, kan het tempo erin blijven.

Bij het ontwikkelen van levensloopbestendige buurten en wijken is onderscheid gemaakt in de verschillende fases in de ontwikkeling. Elke fase vraagt om een andere manier van regievoering en andere vaardigheden. Zo zijn voor het ontwikkelen van een visie andere regisseurskwaliteiten nodig dan voor het ontwikkelen en uitvoeren van ruimtelijke processen.

Het is goed dat de gemeente zich daarvan bewust is en die afweging voortdurend maakt.

5. En verder...

'Hoewel we wel vaak in situaties terechtkomen die te maken hebben met regie, zijn we er niet eigen mee om op basis van de uitgewerkte scenario's in de praktijk te werken'. Zo omschrijft een deelnemer aan de praktijk-werkplaatsen de opbrengst van deelname. 'De techniek van faseren, dat is wel bekend. In elk geval faseren van het gewone inhoudelijke beleidsproces waarop we ingesteld zijn... Maar het sociale afstemmingsproces deden we een beetje op gevoel. Bij toeval. Of als dat in een bepaalde fase nodig is. Of als iemand er om vraagt! En eigenlijk dachten we dat we het daarmee al heel goed voor elkaar hadden. Maar dat bleek niet zo te zijn, want ook de sociale afstemmingsprocessen moet je plannen.'

De ontwikkeling van woonservicewijken vraagt veel van alle partijen. Maar de smaak van het succes zal zoet zijn en het proces kan veel energie opleveren. Samen werken aan het bereiken van een collectief gedragen doel. Samen genieten van het resultaat: meer mensen die participeren en die, ook als zij een beperking hebben, kunnen functioneren in hun leefomgeving.

Uit het *Wmo Trendrapport 2010* blijkt dat de gemeente meer samenwerking in ketens en netwerken vraagt en steeds sterker optreedt als regisseur. Ook is er meer afstemming tussen gemeente en organisaties en hebben de organisaties (voor maatschappelijke hulpverlening en zorg) sinds de invoering van de Wmo meer contact met andere professionele instellingen. Belangrijk is dat de organisaties meer

ruimte ervaren om samen te werken en creatievere aanpakken te bedenken. De zo gewenste en noodzakelijke ontschotting komt dan beter in beeld. Als die ontschotting ook op financieel niveau plaatsvindt, wordt een belangrijke stap gezet. Nu is het zo dat er geen positieve financiële prikkel is. Preventieve maatregelen van gemeenten die leiden tot minder zorgconsumptie, leiden vooral tot minder uitgaven in de AWBZ. De gemeente merkt hier niet zoveel van.

Initiëren en stimuleren zijn belangrijke vaardigheden die nodig zijn om van samenwerken en regie een succes te maken. Goede, liefst gemeenschappelijke, communicatie is onontbeerlijk. Net zoals het vieren van successen goed is voor de teamspirit. Een moderne aanpak van een (lokale)

overheid, bestuurders en ambtenaren en projectleiders die met beide benen in het veld staan en niet vanachter het bureau de zaken aansturen. Diezelfde uitdaging ligt er ook voor de samenwerkingpartners en consumenten/cliënten.

Zonder spanningen zal dit niet gaan. En ja, natuurlijk gaan er soms dingen mis. Maar met humor en creativiteit blijft de vaart erin. De praktijk van de

werkplaatsen bewijst eens te meer dat creativiteit niet alleen een kwestie van 'aanleg' is, maar ook kan worden ontwikkeld. Bijvoorbeeld door inspirerende toekomstbeelden op te stellen en vervolgens praktisch en concreet terug te redeneren. Door te bekijken wat er allemaal al is aan oplossingen en daar energie in te steken, in plaats van steeds weer nieuwe te ontwikkelen. Met deze handreiking hopen we daar een bijdrage aan geleverd te hebben.



De vraag naar gemeentelijke regie op de beleidsterreinen wonen, welzijn en zorg is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Gemeenten en lokale partners staan voor de opgave steeds meer mensen met een fysieke, verstandelijke of psychische beperking zo lang mogelijk thuis te laten wonen. Welke keuzes kunnen gemeenten maken om te komen tot hun gewenste regierollen? Welke vormen van regie zijn er en welke afwegingen worden gemaakt om bepaalde rollen in te vullen? Wat betekent dat voor de lokale samenwerkingspartners? Wat zijn succes- en faalfactoren uit de praktijk en de theorie? Deze handreiking helpt gemeenten om samen werk te maken van die regie.

De handreiking maakt onderdeel uit van een reeks publicaties uit het ondersteuningsprogramma W+W+Z=Maak het samen! Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg, MOVISIE en Vilans voeren het programma uit, dat financieel mogelijk wordt gemaakt door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het programma is onderdeel van het actieplan 'Beter (t)huis in de buurt. Samen werken aan wonen, welzijn en zorg' van de ministeries. Met W+W+Z=Maak het samen! willen de ministeries ervaringen en kennis over regievoering op de beleidsterreinen van wonen, welzijn en zorg bij gemeenten versterken. Daarbij gaat het om het realiseren van een integrale aanpak op wonen, welzijn en zorg met relevante lokale partners, zoals woningcorporaties, zorg- en welzijnsorganisaties.

www.wwzmaakhetsamen.nl



Kennis en advies voor
maatschappelijke ontwikkeling