

University of Groningen

Bouwplaats lokale verzorgingsstaat

Bosselaar, H.; Vonk, G.J.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bosselaar, H., & Vonk, G. J. (editors) (2013). *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat: Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. Boom Juridische uitgevers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Spelenderwijs ontschotten

Het experiment als basis voor integraal beleid

Judith van der Veer¹

1 Inleiding

Het bevorderen van de onderlinge afstemming van beleid in de sectoren welzijn, zorg, wonen en werk is een van de argumenten die de regering aandraagt voor verdere decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten. De concentratie van taken en bevoegdheden op een lager bestuursniveau, nabij de burger, wordt verondersteld bij te dragen aan een effectieve en efficiënte aanpak van de participatieproblemen van kwetsbare burgers.² Ik zal echter betogen dat een integrale beleidsaanpak niet alleen vraagt om bestuurlijke hervormingen, maar bovenal om ruimte voor experimenten. Kleinschalige projecten, waarin professionals en bestuurders hun krachten bundelen rondom een gedeelde problematiek, bieden een voedingsbodem voor duurzame samenwerking en afstemming.

2 Het hoera-begrip integraliteit

2.1 De verwachtingen van integraal beleid

In de afgelopen decennia heeft de Nederlandse verzorgingsstaat een metamorfose ondergaan die in twee begrippen is samen te vatten: activering en decentralisatie. Gemeenten kregen met de WWB en Wmo meer verantwoordelijkheid voor de invulling en uitvoering van het sociaal beleid. Het bevorderen en benutten van actief burgerschap vormt daarbij de leidraad. Terwijl gemeenten zich de nieuwe verantwoordelijkheden eigen maken, zijn er nog meer grote decentralisatie-operaties op til. In 2015 treedt de Participatiewet in werking. Bovendien staat dan

1 Judith van der Veer, MSc is als onderzoekster verbonden aan het onderzoeksprogramma *Governance of Activation* van de afdeling Bestuurswetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam.

2 Met de term kwetsbare burgers verwijs ik naar mensen die gebruikmaken van gemeentelijke voorzieningen en niet direct aan de slag kunnen met betaald werk. Op die terminologie is het nodige af te dingen, want wanneer is iemand kwetsbaar in plaats van weerbaar? De term is echter veelgebruikt in de beleidspraktijk (zie bijv. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press) en includeert verschillende typen ondersteuningsvragen, zowel op het gebied van zorg- en welzijnsvoorzieningen, als inkomenssteun.

de decentralisatie van de jeugdzorg gepland, waarbij gemeenten taken overnemen van de provincie en verantwoordelijk worden voor alle ondersteuning, hulp en zorg aan kinderen, jongeren en hun opvoeders. Per 1 januari 2015 worden ook de zorgfuncties begeleiding en persoonlijke verzorging vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

De opeenvolgende decentralisaties zijn niet los van elkaar te zien. Een belangrijk motief voor het verplaatsen van taken naar gemeenten is de gedachte dat gemeenten beter dan de rijksoverheid in staat zijn om samenhang aan te brengen in beleid. In het bestuursakkoord dat de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen in het voorjaar van 2011 afsloten, staat te lezen dat een verdere decentralisatie van sociaal beleid het beter mogelijk maakt om de ambitie van samenhang waar te maken. Als de decentralisaties op het gebied van werk, zorg en jeugd goed worden uitgevoerd, zal de overheid daar als geheel krachtiger en kleiner van worden.³ In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II wordt daaraan toegevoegd dat door het overbrengen van een groot aantal taken van de rijksoverheid naar gemeenten de uitvoering van de taken beter op elkaar kan worden afgestemd en zo meer kan worden gedaan voor minder geld.⁴

In de theorievorming over decentralisatie wordt het realiseren van samenhang in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken ook wel ‘integraal beleid’ of ‘integrale beleidsvoering’ genoemd.⁵ Daarmee wordt bedoeld dat het beleid van verschillende sectoren op elkaar wordt afgestemd. Het beoogde effect is dat bestaande verkokering wordt doorbroken. De beleidstheorie over het verband tussen decentralisatie en integraliteit is gebaseerd op de veronderstelling dat een concentratie van overheidstaken en bevoegdheden op één bestuurslaag de noodzakelijke voorwaarden schept om beleidsactiviteiten op elkaar af te stemmen, door sturing en coördinatie. Hoe meer zeggenschap een gemeentebestuur heeft over de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk en hoe meer aan elkaar verwante vraagstukken binnen de gemeentelijke invloedssfeer liggen, hoe beter de beleidsinstrumenten en -initiatieven op elkaar afgestemd of zelfs geïntegreerd kunnen worden. Als gemeenten verantwoordelijk zijn voor zowel maatschappelijke ondersteuning, bijstand en jeugdzorg, worden zij feitelijk gedwongen om een integrale visie te formuleren over de ‘activeringsstad’ of de ‘participatiegemeente’.

Integraliteit is met name relevant bij multidisciplinaire vraagstukken. In dat geval is de inzet en expertise van één type professional ontoereikend voor een effectieve beleidsaanpak. Langdurige werkloosheid kan bijvoorbeeld nauw samenhangen met kwetsbaarheden op tal van andere terreinen, zoals schulden of sociaal isolement. Een verbinding tussen de sociale dienst en het welzijnswerk/Wmo-beleid kan daarom van meerwaarde zijn bij de bestrijding van dit vraagstuk. Ook bij het vergroten van de participatie van hulpbehoevende ouderen en mensen met een lichamelijke handicap kan de inzet van verschillende sectoren

3 TK (2010/2011). *Bestuursakkoord 2011-2015*. Convenant Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk, zie kamerstuk 21 april 2011.

4 TK (2012/2013). *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012.

5 Fleurke, F., Hulst, R., & Vries, P. de (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*. Den Haag: Sdu.

van meerwaarde zijn. Een samenhangend aanbod van woonvoorzieningen, welzijnsactiviteiten en zorg, bijvoorbeeld aangeboden in woon-zorgzones, kan eraan bijdragen dat deze groepen langer zelfstandig kunnen blijven wonen. Zo noemt de huidige VWS-staatssecretaris Van Rijn het leggen van verbindingen tussen cliënten en zorgverleners, mantelzorgers en vrijwilligers een van de speerpunten voor de komende jaren.⁶

Een integrale beleidsvoering kan ook worden bepleit vanuit de veronderstelling dat het overheidsorganisaties zelf van pas kan komen. Wat betreft de ontwikkeling van beleid betreffende de aanstaande decentralisatie van de functie begeleiding en de sociale werkvoorziening kunnen beleidsambtenaren van de sectoren werk en inkomen (WWB) en maatschappelijke ondersteuning (Wmo) hun krachten bundelen. De doelgroepen van deze voorzieningen lijken immers veel op elkaar.⁷ Zo'n zelfde redenering kan worden aangevoerd met betrekking tot lokaal vrijwilligersbeleid. Vrijwilligers zijn immers actief binnen vele gemeentelijke beleidsterreinen: van integratie en veiligheid, tot cultuur, natuur en zorg. In een overkoepelend plan betreffende het werven, faciliteren en ondersteunen van vrijwilligers kunnen ambtenaren hun kennis en kunde met elkaar delen.⁸

Een koppeling tussen WWB- en Wmo-beleid past ten slotte ook bij het streven naar actief burgerschap dat in de opeenvolgende decentralisatievoorstellen van de regering is terug te vinden. De actieve burger is een burger die zich inzet voor de zelfredzaamheid van het collectief. Burgers worden geacht mee te denken en mee te werken aan het realiseren van beleidsdoelen. Trappenburg spreekt in dit verband over een transformatie van passieve naar actieve solidariteit: burgers worden direct aangesproken op hun bijdrage aan de participatie van medemensen die dat niet op eigen kracht kunnen.⁹ Vanuit deze filosofie kan het nastrevenswaardig zijn om bijstandsgerechtigden uit te nodigen of zelfs te verplichten een steentje bij te dragen aan maatschappelijke activiteiten, zoals het ouderen- of jeugdwerk in wijken en buurten.

2.2 De praktijk van integraal beleid

Tot zover de verwachtingen van integraal beleid. Hoewel wethouders, bestuurders en ambtenaren wel degelijk 'win-win'-situaties zien, komt samenwerking vaak moeizaam van de grond. Onderzoek onder managers van sociale diensten leert bijvoorbeeld dat het merendeel (70 procent) van de sociale diensten WWB'ers zou willen inzetten voor lokaal welzijnswerk, maar dat slechts 30 tot 40 procent dit ook daadwerkelijk doet; en vaak niet eens structureel.¹⁰ Nog minder gemeenten zoeken

6 Zie de toespraak van staatssecretaris Van Rijn tijdens het *Health Valley Event* op 13 maart 2013 in Nijmegen.

7 Stavenuiter, M., Dekker, F., & Klein, M. van der (2011). *Kansen voor het kruispunt Wmo-WWB: Tien overwegingen bij een gecombineerd participatiebeleid*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

8 Straatman, S., Dijk, F. van, & Zondag, V. (2010). *Een stappenplan voor gemeenten*. Utrecht: Movisie.

9 Trappenburg, M. (2009). *Actieve solidariteit*. Amsterdam: Vossius Pers.

10 Dodeweerd, M. (2011). *Maximaal vermogen: Over win-winsituaties in gemeentelijk participatiebeleid*. Utrecht: Divosa.

binnen het lokale Wmo-beleid naar participatie- of re-integratiemogelijkheden voor hun WWB-klanten. Het aantal mensen dat hiermee geholpen is, blijft bovendien klein: maximaal 4 procent van het gemeentelijk bijstandsbestand. Winsemius e.a. concluderen in een Wmo-trendrapport dat gemeenten wel samenwerking tussen organisaties uit de sectoren wonen, welzijn en zorg stimuleren, maar dat het voor deze organisaties niet altijd duidelijk is vanuit welke visie dat gebeurt.¹¹ Professionele organisaties zouden last hebben van het ontbreken van een integrale aanpak en behoefte hebben aan steviger regie van de gemeente.

Dergelijke bevindingen staan in schril contrast met het gemak waarmee het voornemen van integraal beleid in nota's wordt opgeschreven. Integraliteit is een zogenoemd hoera-begrip: een begrip dat veel enthousiasme genereert en nauwelijks tegenstanders kent. Tijdens de uitwerking naar concrete beleidsprogramma's en werkbare bestuurlijke afspraken opent zich echter vaak een doos van Pandora. De pleitbezorgers van integraliteit zien zich geconfronteerd met hindernissen en knelpunten. De vele initiatieven die de afgelopen jaren in gemeenten zijn gestart, laten zien dat integrale beleidsvoering zeker niet onmogelijk is, maar wel om een lange adem en creativiteit vraagt.¹²

In deze bijdrage staat daarom niet de theorie maar de praktijk van integraliteit centraal. Wat helpt integraliteit bevorderen? Hoe kunnen de belangen en werkwijzen van verschillende maatschappelijke organisaties met elkaar verbonden worden? Ik zal deze vragen beantwoorden met behulp van de bevindingen uit mijn studie naar de gemeentelijke uitwerking van de Wmo¹³ en de ervaringen uit het praktijkspel over samenwerking dat de onderzoeksgroep *Governance of Activation* van de Vrije Universiteit in de winter van 2012 in gemeenten heeft gespeeld. Tijdens het spel proberen deelnemers vanuit verschillende sectoren boven tafel te krijgen welke stappen gezet moeten en kunnen worden om te komen tot een nieuwe (gezamenlijke) werkwijze voor de ondersteuning van een kwetsbare burger.¹⁴

11 Winsemius, A., Groot, N. de, Ploegmakers, M., & Storms, O. (2012). *Van samen zoeken naar samen werken: Wmo Trendrapport 2012*. Utrecht: Movisie.

12 Stavenuiter, M., & Klein, M. van der (2010). *Op het kruispunt van twee wetten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut; Andersson Elffers Felix (AEF) (2012). *De kanteling: lessen en praktijken*. Utrecht: AEF; Hartmans-Menting, J.E.A., & Oomen, I. (2008). *Inventarisatie kansen en knelpunten bij beleid rond wonen met zorg en ondersteuning*. Enschede: HHM.

13 Veer, J.C.V. van der (nog te verschijnen). *Weg uit het verleden: Een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning* (proefschrift Vrije Universiteit).

14 Het spel is gespeeld in de Rotterdamse deelgemeente Kralingen-Crooswijk en in de gemeenten Amersfoort, Bunschoten/Spakenburg, Noordoostolder, Loon op Zand, Schagen, Venray en Weesp. Vooraf, tijdens en na het spelen van het spel werd iedereen gevraagd om individueel enkele vragen in een 'logboekje' in te vullen. De antwoorden daarop zijn gebruikt voor dit hoofdstuk.

3 Integraal beleid als een hindernissenparcours

3.1 *Conflicterende wetgeving*

Wat staat integrale beleidsvoering in de weg? Een veelvoorkomend antwoord dat wethouders, ambtenaren, bestuurders en professionals na afloop van ons samenwerkingsspel op deze vraag geven, gaat over de 'schotten' in wetgeving.¹⁵ Door de scheidslijn tussen de AWBZ en de Wmo zijn investeringen in bijvoorbeeld de zelfstandigheid van hulpbehoevende ouderen vooral profijtelijk voor de rijksoverheid en minder voor gemeenten en hun lokale partners. Als mensen langer zelfstandig kunnen blijven wonen door een combinatie van woningaanpassingen en zorg- en welzijnsvoorzieningen dicht bij huis, zijn de revenuen daarvan immers vooral zichtbaar in de uitgaven aan (dure) zorg in een instelling, die vanuit de AWBZ worden betaald. Weliswaar zijn investeringen in woon-zorgcomplexen of preventieve welzijnsvoorzieningen ook voor gemeenten aantrekkelijk vanuit een kostenaspect, maar zij zien niet alle besparingen direct terug in hun Wmo-uitgaven.¹⁶

De 'schotten' tussen wetgeving kunnen ook contraproductief zijn voor integrale beleidsvoering op het moment dat centrale beleidsdoelen uiteenlopen. Een voorbeeld is de spanning tussen het doel 'zorg van elkaar' uit de Wmo en het doel 'werk boven inkomen' uit de WWB. De Wmo vraagt mensen eerst ondersteuning in hun omgeving te organiseren, terwijl de WWB van diezelfde omgeving participatie in betaalde arbeid verwacht.¹⁷ Terwijl een Wmo-wethouder vrijwillige inzet van burgers voor de (lokale) gemeenschap stimuleert, zal zijn collega die verantwoordelijk is voor de portefeuille werk en inkomen voorwaarden aan die inzet stellen: het mag de arbeidsparticipatie van mensen niet in de weg staan. De aanstaande decentralisaties geven gemeenten meer speelruimte om dergelijke conflicten te benoemen en op zoek te gaan naar een compromis.

Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar de gemeentelijke invulling van de Wmo laat zien dat de uitbreiding van decentrale bevoegdheden op het gebied van zorg en welzijn gemeenten ook daadwerkelijk heeft aangezet tot het formuleren van een integrale beleidsvisie. In 2008, een jaar na de inwerkingtreding van de Wmo, heeft ruim negen op de tien gemeenten een overkoepelende visie op maatschappelijke ondersteuning.¹⁸

15 We vroegen de deelnemers om in hun eigen woorden aan te geven wat de grootste hindernis is die ze verwachten bij het implementeren van de besproken oplossingen. De antwoorden op deze en de overige open vragen in het 'logboekje' zijn woordelijk uitgeschreven. Met behulp van het kwalitatieve analyseprogramma *Atlas.ti* is elk afzonderlijk antwoord van een of meer kernwoorden voorzien.

16 Houten, G. van, & Gilsing, R. (2010), De rol van rijk en provincie. In M. de Klerk, R. Gilsing & J. Timmermans (Red.), *Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009* (pp. 167-184). Den Haag: SCP.

17 Knijn, T. (2007). De koersvastheid van de Nederlandse overheid: Omgaan met arbeid, zorg en zekerheid. *Bestuurskunde*, 16(3), 30-40.

18 Klerk, M. de, Gilsing, R., & Timmermans, J. (2010). *Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: SCP.

3.2 Institutionele spanningen

Een verdere decentralisatie van taken naar gemeenten, waardoor financiële en inhoudelijke bevoegdheden daar komen te liggen waar voorzieningen worden verstrekt, kan een groot obstakel voor integraliteit wegnemen. Het maakt het parcours echter niet vrij van hindernissen. Als in een beleidsnota een eenduidige visie staat over de ‘activeringstad’ of de ‘participatiegemeente’ is er niet automatisch sprake van integraliteit in de beleidsuitvoering. Bij integraliteit in de beleidsuitvoering gaat het om de daadwerkelijke samenwerking tussen gemeentelijke diensten en afdelingen en daarnaast niet-gemeentelijke actoren zoals welzijnsorganisaties, woningcorporaties en leveranciers van ondersteuning.¹⁹ Dat vraagt van sectoren om zich in elkaars wereld te verplaatsen en dat gaat niet vanzelf. De rijksoverheid kan weliswaar ‘schotten’ in wetgeving wegnemen, maar wat zij niet kan, is institutionele scheidslijnen uitwissen.

Het begrip institutie gebruik ik voor de combinatie van normen en ideeën die ons denken en doen inkaderen, als *taken-for-granted routines*. Ze bieden structuur en zorgen ervoor dat we niet steeds opnieuw afspraken hoeven te maken. Gedeelde normen over bijvoorbeeld goede zorg of een rechtvaardige toekenning van voorzieningen vergemakkelijken het politieke debat over de verzorgingsstaat en bieden de gebruikers ervan zekerheid. De verzorgingsstaat draagt echter vele instituties in zich. Het is een institutioneel stelsel, bestaande uit verschillende sectoren die tradities met elkaar delen, maar ook overlappende en conflicterende normen kennen.

In zijn figuratiesociologische analyse van de westerse verzorgingsstaat onderscheidt De Swaan armenhulp, onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid als vier van elkaar te onderscheiden domeinen.²⁰ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid herkent in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat vier functies: verzorgen (zorg), verzekeren (inkomen), verheffen (onderwijs) en verbinden (integratie).²¹ De functies zijn vanuit verschillende tradities ontstaan en kennen een eigen ontwikkelingsgeschiedenis. In de loop van de twintigste eeuw hebben de mensen die erbinnen werken, een uniek referentiekader gevormd. Bij het begrip ‘maatwerk’ zal een zorgprofessional bijvoorbeeld primair aan de individuele cliënt denken, terwijl een welzijnsprofessional de leefomgeving van mensen als vertrekpunt neemt. De eerste professional zal zich afvragen hoe de dienstverlening zo veel mogelijk kan worden afgestemd op de individuele vraag van de cliënt, terwijl de tweede professional heeft geleerd om zich de vraag te stellen of er sterke sociale verbanden zijn en hoe de sociale infrastructuur eruitziet.²²

19 Timmermans, J., Gilsing, R., & Klerk, M. de (2010). Het evaluatieonderzoek naar de Wet maatschappelijke ondersteuning. In M. de Klerk, R. Gilsing & J. Timmermans (Red.), *Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009* (pp. 23-44). Den Haag: SCP.

20 Swaan, A. de (1988). *In Care of the State: Health care, education and welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. New York/Cambridge: Oxford University Press/Polity Press.

21 WRR (2006). *De verzorgingsstaat heroverwogen: Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

22 Rood, E., & Rijnkels, H. (2007). Zorg ontmoet welzijn. *Zorgmagazine*, 9, 15-18.

Het palet van gedeelde, elkaar aanvullende en conflicterende normenstelsels wordt nog meer divers als de sectoren wonen en veiligheid erbij worden gehaald. Beide sectoren kunnen een bijdrage leveren aan de integrale benadering van lokaal sociaal beleid. De wijkagent kent de leefomgeving waarin een kwetsbare burger woont, een woningcorporatie kan in de rol van verhuurder een belangrijke rol spelen bij het signaleren van participatieproblemen en ondersteuningsbehoeften. Nut en noodzaak van samenwerking tussen verschillende professionals komt echter niet altijd overeen met de werkbaarheid van samenwerking. In een van de interviews voor mijn studie naar de gemeentelijke uitwerking van de Wmo vertelde een gemeenteambtenaar het volgende over de verschillen in beleving tussen de sectoren die bij de uitvoering van de Wmo betrokken zijn:

‘Als ik praat over ruimtelijke ordening, dan is de korte termijn 5 tot 10 jaar en is de lange termijn 50 jaar, terwijl voor de zorgsector de lange termijn 5 jaar is en de korte termijn morgen. Dus in doorlooptijden en beleving zijn er verschillen. Daar heb je altijd mee te maken en probeer je bij elkaar te brengen. Dat is natuurlijk niet eenvoudig. [Het is de kunst om] organisaties proberen te bewegen in hun denken los te komen van hun institutionele belang. En dan is het misschien nog niet eens zo het belang, maar vooral de bandbreedte van het denken. De een denkt per definitie in preventie, de ander per definitie in mantelzorgondersteuning, de ander per definitie in professionele zorg. Vervolgens is in de oplossing van het probleem wel een combinatie mogelijk, maar dan moeten ze wel op elkaar afgestemd zijn.’

4 Lessen uit de praktijk

4.1 Wie het kleine niet eert ...

In mijn promotieonderzoek heb ik de gemeentelijke uitwerking van de Wmo in onder andere de gemeenten Almere en Enschede bestudeerd. De casestudies laten verschillende pogingen tot integrale beleidsuitvoering zien, waarin naar de samenhang tussen beleidsterreinen en wetgeving wordt gezocht. Wat opvalt, is dat die pogingen veelal klein beginnen, rondom een gemeenschappelijke probleemervaring. Ze zijn niet de uitkomst van een *grand design* dat ambtenaren of lokale politici hebben uitgedacht, maar de uitkomst van opeenvolgende experimenten waarin professionals op het grensvlak van sectoren en instituties de handen ineenslaan om praktische problemen op te lossen. Hoewel hun visie op de Wmo verschilt, vinden de professionals uit verschillende sectoren elkaar in een gedeelde ambitie om ervaren hindernissen in de aanpak van participatieproblemen van burgers weg te nemen.²³

23 Bannink, D., Bosselaar, H., & Veer, J.C.V. van der (2013). Do Local Landscapes Emerge? Reflecting on Local Welfare crafting in the Netherlands. In D. Bannink, H. Bosselaar & W. Trommel (Eds.), *Crafting Local Welfare Landscapes. The Dutch Experience* (pp. 141-154). Den Haag: Eleven International Publishing.

Een voorbeeld hiervan zijn de integrale netwerken in Almere, waarin verschillende disciplines samen optrekken in de aanpak van complexe en meervoudige ondersteuningsproblemen van wijkbewoners.²⁴ Het initiatief van de netwerken ligt bij de stedelijke zorgorganisatie en welzijnsstichting. Tijdens hun reguliere overleg om het aanbod en de aanpak betreffende de ondersteuning aan hulpbehoevende ouderen af te stemmen ontstond de behoefte aan meer gestructureerde samenwerking. Van de invoering van de Wmo was toen nog geen sprake. De organisaties richtten in twee wijken integrale teams van professionals in om hun werkzaamheden beter op elkaar aan te laten sluiten en kennis te delen.

Na de aankondiging van het wetsvoorstel Wmo kreeg het initiatief gemeentelijke aandacht.²⁵ Als reactie op de uitnodiging van het ministerie van VWS aan gemeenten om zich aan te melden voor 'Wmo-proeftuinen' biedt Almere zich aan als 'experimentstad' en de integrale teams zijn een van de onderdelen van het projectplan.²⁶ Er wordt een derde team ingericht en er komen nieuwe experimenten, zoals de integratie van de intakelijsten waarmee de organisaties werken. Een medewerker van een uitvoerende organisatie vat samen dat de experimenten 'de mogelijkheid bieden om met elkaar in gesprek te gaan: (...) Wat gaat er nu moeizaam en waarom gaat het nu moeizaam?'

In de loop van de jaren groeit het aantal organisaties en disciplines dat bij de integrale teams betrokken is. Tegelijkertijd blijkt dat het type en aantal organisaties dat een rol heeft, per situatie en cliënt kan verschillen. Vanwege de wisselende betrokkenheden wordt daarom het idee van teams vervangen door het idee van meer flexibele netwerken. Ook wordt om de netwerken heen een nieuwe overlegstructuur gebouwd, waarin bestuurders en vertegenwoordigers van cliënten in themagroepen overleggen over vraagstukken op het snijvlak van de AWBZ en de Wmo. Zulke vraagstukken kunnen samenwerkende professionals in de netwerken wel signaleren, maar een oplossing ervoor vraagt om bestuurlijk overleg, over de samenvoeging van of de verbinding tussen financieringsbronnen.²⁷

De reconstructie van de gemeentelijke uitwerking van de Wmo in Enschede laat eenzelfde ontwikkeling zien van kleine, opeenvolgende experimenten die elkaar versterken. Een bijzonder element van die uitwerking is de integrale indicatiestelling waarmee sinds 2008 in het Enschedese loket wordt gewerkt. Een van de beweegredenen daartoe is de frustratie van lokale politici en ambtenaren dat mensen met een ondersteuningsvraag met verschillende loketten en instanties te maken hebben. De gemeente streeft ernaar de verschillende toegangspoorten tot

24 Vos, F., & Bremmer, F.A. (2008). *Eindevaluatie ontwikkelpilot Wmo Almere januari 2006/augustus 2008: Het verbinden van de vraag naar ondersteuning aan vormen van maatschappelijke participatie*. Amersfoort: BMC, in opdracht van de gemeente Almere.

25 Zie *Projectplan Integraal team in Almere Haven*, 2007, p. 3.

26 *Projectvoorstel voor ontwikkelpilots Wmo*, 8 mei 2005; *Tussenevaluatie ontwikkelpilot*. BMC (in opdracht van de gemeente Almere), december 2007.

27 Zie 'De kracht van Almere. Beleidsnota Wet maatschappelijke ondersteuning gemeente Almere 2010-2014', gemeente Almere, p. 11.

gemeentelijke zorg- en welzijnsvoorzieningen te integreren en te komen tot één loket.²⁸

Tijdens de uitwerking van deze ambitie worden ambtenaren zich er echter van bewust dat zo'n integratie efficiëntievoordelen oplevert, maar op zichzelf nog niet bijdraagt aan het oplossen van een fundamenteel probleem, namelijk dat een voorziening die een burger aanvraagt, niet altijd aansluit op zijn ondersteuningsbehoefte. De (kosten)effectiviteit van de gemeentelijke dienstverlening kan pas worden vergroot als de exacte aanleiding van een vraag duidelijk is. Pas als de 'vraag achter de vraag' in kaart is gebracht, kan een beredeneerde keuze worden gemaakt voor een voorziening. Deze constatering leidt ertoe dat Enschede samen met buurgemeenten deskundigheidsbevordering en opleidingen voor loketmedewerkers ontwikkelt. Met geld van het ministerie van VWS, dat het als een waardevol experiment ziet in het licht van de invoering van de Wmo, wordt het project verder geprofessionaliseerd en uitgebreid met nieuwe experimenten. Ambtenaren, bestuurders en adviseurs gaan ook nadenken over de vraag hoe de informatie die in het loket wordt verzameld, kan worden doorgeleid naar zorg- en welzijnsorganisaties. Door meer aandacht te besteden aan het gesprek met een inwoner die een Wmo-voorziening aanvraagt, hoopt de gemeente de achtergrond van zo'n aanvraag bloot te leggen, oftewel de 'vraag achter de vraag' te achterhalen. Met die informatie kan vervolgens de participatie van burgers meer doelgericht worden bevorderd, zo is de gedachte.²⁹

Zo genereert de initiële intentie tot het integreren van verschillende loketten via kleine stappen een gedaantewisseling van de gemeentelijke loketfunctie. Een ambtenaar vertelt hierover:

'We zijn begonnen met het ontwikkelen van die voorkant. Wat voor soort vragen kan je verwachten, welke bandbreedte? Op basis daarvan is er ook een gezamenlijk opleidingstraject opgezet, voor het ontwikkelen van competenties. Vervolgens hebben we ons afgevraagd of je de vraagverheldering in een keer kunt doen. (...) Dat betekent eigenlijk dat je in de FrontOffice al helemaal moet weten wat er in de BackOffice aan informatie nodig is. (...) En zo ga je telkens een stapje dieper, maar dat begint dus bij het loket. Op het moment dat je dan weet dat er veel vragen zijn waar geen adequaat antwoord is, dan heb je een witte vlek in je aanbodkant zitten. (...) Dus we hebben het echt gezien als het begin van de keten, waar de rest van de keten aan zou moeten passen. Dus dat kan consequenties hebben voor aanbod in professionele zorg, sturing van welzijnswerk, de manier van monitoren van welzijnswerk, hun activiteiten.'

In beide voorbeelden heeft een oorspronkelijk kleinschalig initiatief een zichzelf versterkend effect. Tijdens de experimenten gaan professionals op een nieuwe manier naar hun bestaande routines kijken. Nieuwe inzichten over bijvoorbeeld

28 Op 25 september 2001 besluit het college van Enschede om een plan van aanpak op te stellen voor de inrichting van '1 centraal en breed zorgloket voor de stad'.

29 *ZorgVisie* (2008). Het schoolvoorbeeld uit Enschede Gemeentelijk Zorgloket bedient zorgvragers op maat. 38, 7, 1 juli.

de effectiviteit van ondersteuningsarrangementen bieden vervolgens een zoeklicht voor andere mogelijke innovaties, die om aanvullende experimenten vragen. In de literatuur over institutionele verandering wordt dit ook wel stapeling of *layering* genoemd. Verandering, in dit geval in de vorm van meer coördinatie tussen domeinen, vindt niet plaats door middel van een radicale reorganisatie zoals een fusie, maar door ‘active sponsorship of amendments, additions, or revisions to an existing set of institutions’.³⁰ Meer dan van een opgelegd herontwerp is er sprake van verandering die *vanuit* instituties ontstaat. Aan professionals wordt niet gevraagd om plotsklaps afstand te nemen van hun werkwijze en routines, maar om wat ze gewend zijn te doen aan elkaar te verbinden.

Hoewel hieruit een pleidooi voor een *bottom up*-benadering en kleinschaligheid kan worden afgeleid, voeg ik hier direct een nuance aan toe. Om duurzame intersectorale samenwerking tot stand te brengen zijn naast operationele ook beleidsmatige en politieke verbindingen nodig.³¹ Onderzoek naar lokaal integraal gezondheidsbeleid (IGB), waarbij sectoren binnen en buiten het volksgezondheidsdomein samenwerken om gezondheidsschade te voorkomen en gezondheid te bevorderen laat bijvoorbeeld zien dat de prioriteit en het draagvlak voor IGB kleiner is bij uitvoerenden. Er is beperkte kennis en men ervaart meer belemmerende factoren.³² Bestuurders en managers kunnen het urgentiegevoel en het enthousiasme voor integrale projecten aanwakkeren. Hun steun is noodzakelijk om uitvoerenden het vertrouwen te geven dat hun inzet loont en politiek en financieel wordt gesteund.

4.2 Institutioneel ondernemerschap

Hoe is het mogelijk om zowel functioneel (tussen sectoren) als strategisch (tussen organisaties en hun verschillende lagen) verbindingen te leggen? Het praktijkspel over samenwerking dat onze onderzoeksgroep *Governance of Activation* in 2012 in verschillende gemeenten heeft gespeeld, biedt aanknopingspunten om deze vraag te beantwoorden. Voorafgaand aan het spel vroegen we de deelnemers een ‘teamcaptain’ aan te wijzen. We gaven daarbij geen nadere invulling van de term en de taken van de captain. Vaak werd de gemeente, een gemeentelijke organisatie (sociale dienst, Wmo-beleidsafdeling) of een gemeentelijke functionaris (manager, wethouder) genoemd. Deelnemers wezen in hun toelichting onder andere op de regierol die in de Wmo en in de wetsvoorstellen voor de aanstaande decentralisaties van de gemeente wordt gevraagd, en op de financiële en inhoudelijke bevoegdheden die daarbij horen. Maar deelnemers wezen de manager van de sociale dienst of de wethouder niet alleen aan vanwege hun functie, maar benoemden ook zijn of haar kwaliteiten als voorzitter, of het vermogen om ‘bindend’ te zijn.

30 Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

31 Jansen, M. (2007). *Mind the gap: Collaboration between practice, policy and research in local public health*. Maastricht: University Maastricht.

32 Steenbakkers, M., Jansen, M., Vries, N. de, & Maarse, H. (2010). Lokaal integraal gezondheidsbeleid: intersectorale samenwerking vanuit het perspectief van gemeenten. *Tijdschrift voor sociale geneeskunde*, 88(3), 136-143.

Deelnemers verwachten dat dergelijke eigenschappen de zoektocht naar samenwerkingsinitiatieven ten goede komt.

Het vermogen om relevante partijen aan tafel te krijgen en hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen wordt wel aangeduid als institutioneel ondernemerschap of *entrepreneurship*.³³ Goede ondernemers zijn persoonlijk gemotiveerd om een verandering te realiseren, bezitten de sociale vaardigheden om relevante partijen tot een productieve samenwerking te brengen en zien mogelijkheden 'to realize an interest that they value highly'.³⁴

Om te begrijpen wie bij de totstandkoming van integraal lokaal sociaal beleid zo'n rol vervult, hebben we na afloop van het samenwerkingsspel aan de deelnemers gevraagd wie een cruciale rol speelde. De antwoorden op deze vraag laten zien dat institutioneel ondernemerschap niet noodzakelijkerwijs bij één persoon of organisatie ligt. Over het algemeen verwijzen deelnemers naar een medespeler die overzicht heeft van de 'sociale kaart' van organisaties en projecten. Ook de casestudies uit mijn proefschriftonderzoek wijzen erop dat tijdens de ontwikkeling van een integrale beleidsaanpak een cruciale rol is weggelegd voor actoren die toegang hebben tot verschillende domeinen en daartussen kunnen laveren. Iemand die dat kan, is feitelijk een 'schaap met vijf poten', zo vertelt een adviseur die betrokken is bij de Wmo-innovatieprojecten in Almere:

'Zij werkt, om het maar plat te zeggen, de helft van de tijd buiten (...). Daar doet zij inzichten op, wat kan wel en niet, daar wekt ze vertrouwen zodat mensen met haar onderweg willen. Het unieke is dat je kan wisselen van instellingen. Meedenken en praten van mensen van de zorgorganisaties, gehandicaptenorganisaties, mensen van de gemeente, en dan ook nog met de beleidsmensen, managers en de wethouder. Dus je bent echt een schaap met de vijf poten. Bij de Wmo heb je dat soort mensen nodig.'

Een project dat op de initiatieven van slechts een aantal personen steunt, is echter wel kwetsbaar. Want wat blijft ervan over als bij de enthousiaste aanjagers het vuur dooft? Voor een duurzame integrale aanpak lijken daarom twee typen ondernemerschap noodzakelijk: *innovatief ondernemerschap* door pioniers die problemen signaleren en relevante personen samenbrengen, en *adaptief ondernemerschap* door bestuurders en managers die nieuwe initiatieven terugvertalen naar bestaande organisatiestructuren.

Om experimenten te kunnen opstarten is het allereerst van belang om bestaande routines van verkokerde organisaties los te weken. Daarvoor zijn mensen nodig die de ruimte, tijd en het vermogen hebben om op afstand naar de waan van de dagelijkse uitvoeringspraktijk te kijken en een reflectieve positie in te nemen: wat zijn 'witte vlekken' in de dienstverlening, op welke gebieden overlappen de activiteiten van verschillende organisaties? Zij verleiden mensen uit

33 Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: an introduction to the special issue. *Organization Studies*, 28(7), 957-969.

34 DiMaggio, P.J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L.G. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations* (pp. 3-32). Cambridge, MA: Balinger.

verschillende organisaties om hun vanzelfsprekende routines ter discussie te stellen. Beckert spreekt in dit verband van de ont koppeling van mensen en instituties, waardoor ruimte komt voor creativiteit en innovativiteit (*disembedding*) en voegt daaraan toe dat innovatie pas slaagt als het lukt om nieuwe ideeën te verankeren (*re-embedding*).³⁵ Een nieuwe, integrale werkwijze kan alleen aarden als het onderdeel van de dagelijkse praktijk wordt, oftewel verwordt tot een nieuwe routine.

5 Tijd en ruimte voor experimenten

Wat zal het effect van de aangekondigde decentralisaties zijn op de zoektocht naar integrale beleidsvoering? De taakoverdracht is hoopgevend vanuit het perspectief van de belemmerende ‘schotten’ in wetgeving. Meer bevoegdheden op meer onderdelen van sociaal beleid bieden gemeenten een grotere speelruimte om integraal beleid te voeren en kan het gemakkelijker maken om budgetten samen te voegen.

Een gevaar dat desondanks in de aanstaande decentralisaties schuilt, houdt verband met de onzekerheid die ermee gepaard gaat. Gemeenten zijn in onzekerheid over het budget, de juridische kaders en de groepen cliënten (jongeren, mensen met een AWBZ-indicatie, cliënten van de sociale werkplaats) die zich bij hen zullen melden met een ondersteuningsvraag.³⁶ De onzekerheid is deels inherent aan de aard van het vraagstuk. Het vergroten van de maatschappelijke participatie van kwetsbare burgers is wat Rittel en Webber een ‘ontembaar beleidsprobleem’ (*wicked problem*) noemen.³⁷ In hoeverre en op welke manier een aanpak die is bedoeld om participatie te vergroten werkt, is lastig te voorspellen. De complexiteit van causale relaties vormt daarbij een struikelblok. De doelen hebben vele dimensies die op elkaar inwerken, maar bovenal is de dynamiek van de omgeving problematisch. De rijksoverheid kan gemeenten simpelweg geen eenduidige set van scenario’s over de effecten van verschillende instrumenten overhandigen. Daarvoor ontbeert het vraagstuk een objectieve probleemanalyse en een definitieve oplossing.

Een bepaalde mate van onzekerheid is onvermijdelijk en kan zelfs productief zijn. In mijn onderzoek naar de gemeentelijke uitwerking van de Wmo laat ik zien dat de gevestigde belangen oftewel de *lock ins* die veranderingen tegenhouden, tijdelijk minder massief zijn doordat een decentralisatie van rijkstaken aanstaande is waarvan de consequenties niet zijn te overzien. Dit dwingt organisaties om buiten de gebaande paden te treden en deel te nemen aan innovatieprojecten.³⁸ Wordt de

35 Beckert, J. (1999). Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change: The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations. *Organization Studies*, 20(5), 777-797.

36 Robbe, T. (2013). Decentralisaties invoeren zonder plan en zonder samenwerking. *Sociaal Bestek*, februari, 27-30.

37 Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

38 Veer, J.C.V. van der (nog te verschijnen). *Weg uit het verleden: Een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning* (proefschrift Vrije Universiteit).

onzekerheid echter te groot, dan vallen organisaties terug op oude routines, en proberen ze hun belangenpositie angstvallig te beschermen.³⁹

De vrees dat nieuwe, veelbelovende initiatieven voor integraliteit vroegtijdig stranden doordat de samenwerking tussen organisaties onvoldoende op gang komt, uitten ook de deelnemers van het samenwerkingsspel. Toen aan hen werd gevraagd wat de hindernissen zijn bij het realiseren van de tijdens het spel geformuleerde oplossingen, werd naast de reeds besproken 'schotten' in wetgeving en een tekort aan financiële middelen gewezen op weerbarstig 'organisatiedenken'. Deelnemers vrezen dat organisaties vast blijven zitten in oude patronen. Opvallend is wel dat deelnemers over het algemeen vinden dat de flexibiliteit en het draagvlak binnen de eigen organisatie (meer dan) toereikend zijn om de besproken acties uit te voeren.⁴⁰ Blijkbaar zijn zij positiever over het vermogen tot verandering binnen de eigen organisatie dan over het vermogen tot verandering van andere organisaties. Deze discrepantie kan het gevolg zijn van sociale wenselijkheid of zelfoverschatting, maar kan ook positief worden uitgelegd: de angst dat bestaande routines en 'organisatiedenken' een integrale beleidsvoering in de weg staat, komt wellicht deels voort uit onbekendheid met andere organisaties. Deze ebt weg als zij daadwerkelijk samen een project starten om een gedeeld obstakel aan te pakken.

Financiële en inhoudelijke begeleiding voor lokale initiatieven in de vorm van 'proeftuinen' zoals tijdens de invoering van de Wmo is gebeurd,⁴¹ is vanuit dat opzicht nastrevenswaardig. Ze helpen wethouders, bestuurders en ambtenaren om grip te krijgen op hun nieuwe verantwoordelijkheden en bieden de kans om te experimenteren. Tegelijkertijd zijn de risico's van deelname aan een innovatieproject beperkt. In experimenten kunnen immers de consequenties van verschillende mogelijke beleidskeuzes worden verkend zonder direct de keuze te maken voor een alternatieve werkwijze. Hoewel de rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een integrale beleidsvoering kunnen stimuleren door lokale experimenten te faciliteren, leren de praktijkvoorbeelden uit Almere en Enschede dat de ruimte voor experimenteren niet van bovenaf moet worden dichtgetimmerd, met strak omliggende projectopdrachten waaruit gemeenten moeten kiezen en zich op in kunnen schrijven. In beide gemeenten begon innovatie bij een gedeeld probleem, dat lokale professionals en bestuurders samen op de agenda zetten en waarover zij gemotiveerd waren om deze aan te pakken.

39 Beckert, 1999 (zie noot 34).

40 We vroegen de deelnemers aan te geven in hoeverre een vijftal hulpbronnen (menschkracht, handelingsvrijheid, kennis, flexibiliteit en draagvlak) toereikend is om de innovaties die ter sprake zijn gekomen daadwerkelijk te realiseren. Zij konden kiezen tussen de antwoorden 'helemaal niet toereikend', 'enigszins toereikend' en '(meer dan) toereikend'.

41 Om gemeenten te ondersteunen tijdens de uitwerking van de Wmo ontwikkelden het ministerie van VWS en de VNG een Wmo-invoeringsprogramma. Het programma omvat naast handreikingen met informatie over specifieke onderdelen van de wet en een modelverordening 25 'proeftuinen'. Gemeenten melden zich hier in 2005 massaal voor aan. 140 gemeenten hadden belangstelling om met financiën en ondersteuning van het ministerie complexe concepten uit de Wmo verder uit te werken, zoals de gemeentelijke regierol en de horizontale verantwoording (*Staatscourant* 2005, 168, p. 5).

Integrale beleidsvoering om de participatie van kwetsbare burgers te vergroten is daarom het meeste gebaat bij *lokale* ruimte voor *lokale* experimenten.