

Van AWBZ naar Wmo

Een onderzoek naar de rol van externe actoren in het beleidsproces rond de decentralisatie van begeleiding & dagbesteding



Dorien Pardijs
Master Vraagstukken van Beleid en Organisatie
Faculteit Sociale Wetenschappen departement Sociologie
Universiteit Utrecht
29 juni 2012



ZNSTD

Van AWBZ naar Wmo

Een onderzoek naar de rol van externe actoren in het beleidsproces rond de decentralisatie van begeleiding & dagbesteding

Student

Dorien Pardijs
Studentnummer: 3643492
E-mail: dorienpardijs@hotmail.com

Eerste begeleider (Universiteit Utrecht)

Tim Huijts
Faculteit Sociale Wetenschappen departement Sociologie

Tweede begeleider (Universiteit Utrecht)

Dominik Morbitzer
Faculteit Sociale Wetenschappen departement Sociologie

In opdracht van:

Lisan Adolf
Programmamanager decentralisatie begeleiding & dagbesteding
Gemeente Zaanstad

Datum: 29 juni 2012
Plaats: Utrecht

VOORWOORD

Na vijf maanden hard werken is het dan zover dat ik mijn studieloopbaan bijna af kan ronden. Na 4 jaar Sociaal Pedagogische Hulpverlening te hebben gestudeerd en een jaar te hebben gewerkt ben ik begonnen aan een nieuwe uitdaging: De Universiteit. Na mijn pre-master succesvol te hebben afgerond ben ik in september 2011 begonnen aan mijn master Vraagstukken van Beleid en Organisatie, waar deze scriptie die voor u ligt het eindresultaat van is. Vijf maanden lang ben ik bezig geweest met deze scriptie, wat de nodige concentratie, motivatie en inspanning heeft gevraagd.

In deze thesis heb ik mij bezig gehouden met de rol van actoren in het beleidsproces. Ik heb veel verschillende, interessante mensen mogen interviewen die voor mijn onderzoek zeer waardevolle gesprekken hebben opgeleverd, maar ook zeker voor mijzelf. Daarom wil ik ten eerste graag alle mensen bedanken die zo vrij waren om een interview met mij te willen doen.

Daarnaast wil ik graag mijn stagebegeleidster Lisan Adolf bedanken voor de kans die zij mij heeft gegeven om bij de gemeente Zaanstad stage te mogen lopen. Ze stond voor alles open en ik heb veel waardevolle gesprekken met haar gevoerd waarin ze mij heeft voorzien van zeer bruikbare feedback. Ook wil ik haar bedanken voor onze andere gesprekken, waarin ze me naar mijn mening vroeg en ik gebruik kon maken van mijn al opgedane werkervaring.

Mijn begeleider vanuit de Universiteit, Tim Huijts, wil ik graag bedanken voor zijn opbouwende en positieve feedback. Ik heb de gesprekken met Tim als zeer prettig ervaren en kon na een gesprek weer met volle moed aan mijn scriptie beginnen.

Ik wil mijn collega's, in het bijzonder het programmateam van de decentralisatie begeleiding & dagbesteding, van de gemeente Zaanstad bedanken voor hun input, openheid en betrokkenheid bij mijn scriptie.

Mijn vrienden wil ik graag bedanken voor het luisterende oor als ik weer even een stressmoment had, maar ook voor hun kritische, maar opbouwende feedback.

Ook mijn medestudenten wil ik graag bedanken. Zonder hen was mijn pre- en masterjaar een stuk minder gezellig geweest. Bedankt voor alle leuke koffie- en theemomentjes.

Als laatste wil ik mijn ouders, broers en schoonzusjes bedanken. Ik heb momenten gehad in mijn studie waarin ik de steun van mijn familie hard heb kunnen gebruiken. Gelukkig stonden ze altijd voor mij klaar en ik wil ze dan ook graag bedanken voor de onvoorwaardelijke steun die ze mij altijd hebben geboden.

Rest mij nu nog om u veel plezier te wensen met het lezen van mijn scriptie.

Dorien Pardijs

Utrecht, juni 2012

SAMENVATTING

In het bestuursakkoord 2011-2015 geeft de overheid (2011) aan dat het taken gaat decentraliseren. Zo moet er een “*krachtige, kleine en dienstverlenende*” overheid ontstaan. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de extramurale begeleiding (begeleiding zonder verblijfsindicatie). Dit was voorheen opgenomen in de AWBZ. De extramurale begeleiding gaat onder de Wmo vallen waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn. Verschillende actoren zoals de cliënten, zorginstellingen, zorgverzekeraars, mantelzorgers en vrijwilligers krijgen te maken met deze verandering. Deze actoren hebben allemaal verschillende standpunten en belangen bij het beleid. De onderzoeksvraag van dit onderzoek is dan ook: **“Wat zijn de belangen, standpunten en rol van de externe actoren in het beleidsproces rond de decentralisatie van begeleiding en dagbesteding in de gemeente Zaanstad?”**

Om dit onderzoek uit te voeren is er gebruik gemaakt van verschillende theorieën. Er is gebruik gemaakt van theorieën over het beleidsnetwerk, het beleidsproces en over de beleidstheorie. De belangrijkste actoren zijn in kaart gebracht door gebruik te maken van een stakeholderanalyse die actoren indeelt op basis van de attributen macht, urgentie en legitimiteit. Er wordt verwacht dat actoren die alle drie de attributen beschikken een grotere rol zullen spelen in het beleidsproces. Er wordt verwacht dat vooral in de voorbereiding- en bepalingsfase invloed kan worden uitgeoefend door de actoren.

Er is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Er zijn 19 semi-gestructureerde interviews afgenomen met de verschillende groepen actoren. Naast de externe actoren, zijn ook de interne actoren meegenomen in dit onderzoek om meer betrouwbare resultaten te verkrijgen.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de professionele organisaties en de adviesraden van de gemeente een grote rol spelen in het beleidsproces. Zij bezitten de attributen macht, urgentie en legitimiteit. De zorgverzekeraar en de vrijwilligers nemen een minder grote rol in. Daarnaast hebben de cliëntenraden van de instellingen en de mantelzorgers een kleine rol in het beleid. Het blijkt dat er zowel overeenkomsten als tegengestelde standpunten te vinden zijn. Alle externe actoren zijn positief over het opzetten van wijkteams. Daarnaast blijkt dat er tegengestelde standpunten bestaan over de keus tussen een algemene of individuele voorziening. De ene groep hecht veel waarde aan rechtszekerheid, terwijl de andere groep de voordelen inziet van een algemene voorziening. Het zou preventief werken en het brengt minder bureaucratie met zich mee. Het blijkt dat vooral in de voorbereiding- en bepalingsfase de actoren een rol spelen en invloed kunnen uitoefenen.

De uitkomsten van dit onderzoek geven aan dat de gemeente goed bezig is in het betrekken van de actoren, maar dat bepaalde groepen meer betrokken kunnen worden. Daarnaast wordt aanbevolen om goed te kijken naar de keus tussen een algemene- of individuele voorziening, omdat hier veel tegengestelde standpunten te vinden zijn.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Vraag- en doelstelling.....	8
1.3 Relevantie.....	8
1.4 Leeswijzer.....	9
HOOFDSTUK 2 ACHTERGROND AWBZ & WMO	10
2.1 Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	10
2.2 Wet maatschappelijke ondersteuning	10
2.3 Begeleiding en dagbesteding	11
2.4 Context: gemeente Zaanstad	12
HOOFDSTUK 3 THEORETISCH KADER	14
3.1 Actoren in een beleidsnetwerk	14
3.2 Verwachting stakeholderanalyse	16
3.2.1 Classificatie stakeholders.....	17
3.3 Beleidsproces.....	21
3.3.1 Agendavorming	22
3.3.2 Beleidsvoorbereiding	23
3.3.3 Beleidsbepaling	23
3.3.4 Beleidsinvoering en -uitvoering.....	24
3.3.5 Beleidshandhaving	24
3.3.6 Beleidsevaluatie	24
3.4 Verwachte rol in het beleidsproces	25
3.5 Beleidstheorie.....	27
HOOFDSTUK 4 DATA & METHODEN	30
4.1 Onderzoeksopzet	30
4.2 Dataverzameling	30
4.2.1 Bestaand materiaal	30
4.2.2 Interviews	31
4.3 Analysmethode.....	32
4.4 Onderzoekskwaliteit	33
4.4.1 Betrouwbaarheid	33
4.4.2 Validiteit.....	33
HOOFDSTUK 5 RESULTATEN	35
5.1 Stakeholderanalyse	35
5.2 Standpunten en belangen	41
5.3 Beleidsproces.....	46
HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE & DISCUSSIE	52
6.1 Wie zijn de belangrijkste externe actoren?	52
6.2 Wat zijn de belangen en standpunten van deze externe actoren?	53
6.3 Wat is de rol en invloed van de externe actoren in de deelprocessen van het beleid?	54
6.4 Terugkoppeling theorie.....	56
6.5 Discussie	57
6.6 Vervolgonderzoek	58
HOOFDSTUK 7 BELEIDSAANBEVELINGEN	59
7.1 Algemene of individuele voorziening?.....	59
7.2 Wijkteams	60
7.3 Rol van actoren	60

7.3.1 Cliënten	60
7.3.2 Vrijwilligers en mantelzorgers	61
LITERATUUR	62
BIJLAGEN	66
BIJLAGE 1: POLITIEKE CONTEXT	66
BIJLAGE 2: FINALE SCHEMA'S	67
BIJLAGE 3: TOPICLIJST INTERVIEWS	69
BIJLAGE 4: OVERZICHT RESPONDENTEN	70

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Dit onderzoek is uitgevoerd bij de gemeente Zaanstad. De gemeente Zaanstad is bezig om de decentralisatie van begeleiding en dagbesteding vorm te geven. In dit hoofdstuk worden de aanleiding van het onderzoek, de vraag- en doelstelling, de relevantie evenals de opbouw van dit onderzoek beschreven.

1.1 Aanleiding

In het bestuursakkoord 2011-2015 geven de Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG], Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en het Rijk (2011) aan dat het taken gaat decentraliseren. Zo moet er een “*krachtige, kleine en dienstverlenende*” overheid ontstaan (p. 2). De overheid vindt het van belang dat meer mensen kunnen meedoen in de samenleving. Daarom heeft de overheid besloten dat de begeleiding dicht bij de burger georganiseerd moet worden. Gemeenten kunnen beleid beter aanpassen en afstemmen op de wensen van hun inwoners. De informatie ligt dichterbij en is beter beschikbaar waardoor de samenwerking met de klant/burger sneller gezocht kan worden (De Klerk, Gilsing en Timmermans, 2010).

Gemeenten worden verantwoordelijk voor de extramurale begeleiding (begeleiding zonder verblijfsindicatie). Dit was voorheen opgenomen in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten [AWBZ]. De extramurale begeleiding gaat onder de Wet maatschappelijke ondersteuning [Wmo] vallen waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn (VNG et al., 2011). De Tweede Kamer moet nog beslissen over de in te voeren datum¹ van deze decentralisatie.

Gemeenten moeten deze begeleiding vorm gaan geven. Ze krijgen daarbij te maken met bezuinigingen en een andere ingeving van de zorg. Om klaar te zijn voor de decentralisatie van de extramurale begeleiding zijn veel gemeenten op dit moment bezig om het beleid op te stellen. Binnen de gemeente Zaanstad heeft deze verandering voornamelijk gevolgen voor de cliëntgroepen die gebruik maken van extramurale begeleiding. In Zaanstad maken ongeveer 1.550 mensen gebruik van de extramurale begeleiding. De grootste cliëntgroepen zijn de mensen met een psychiatrische of een verstandelijke aandoening. Deze cliëntgroepen maken vooral gebruik van individuele of groepsbegeleiding (Centrum Indicatiestellingen Zorg [CIZ], 2011b). Naast deze cliëntgroepen krijgen ook andere actoren zoals zorginstellingen, zorgverzekeraars, mantelzorgers en vrijwilligers te maken met deze verandering. Deze actoren hebben allemaal verschillende standpunten en belangen bij het beleid. Om het beleid te kunnen vormgeven en implementeren wil de gemeente weten wie de belangrijkste externe actoren zijn. Wat zijn hun belangen en standpunten en hoe spelen deze een rol in het beleidsproces rond de decentralisatie van begeleiding en dagbesteding?

¹ Deze is nog onduidelijk door het vallen van kabinet Rutte (23 april 2012). In bijlage 1 is meer informatie te vinden.

1.2 Vraag- en doelstelling

In dit onderzoek wordt er een tweedelige doelstelling opgesteld:

- Inzicht geven in de verschillende standpunten en belangen van de belangrijkste externe actoren.
- Inzicht geven in de rol en invloed van de externe actoren in het beleidsproces om uiteindelijk een concrete beleidsaanbeveling te kunnen doen.

Vanuit deze doelstellingen kan de volgende onderzoeksvraag worden opgesteld:

Wat zijn de belangen, standpunten en rol van de externe actoren in het beleidsproces rond de decentralisatie van begeleiding en dagbesteding in de gemeente Zaanstad?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn er vier deelvragen opgesteld:

- Wie zijn de belangrijkste externe actoren?
- Wat zijn de belangen en standpunten van deze externe actoren?
- Wat is de rol en invloed van de externe actoren in de deelprocessen van het beleid?
- Welke concrete beleidsaanbeveling kan er worden gedaan?

De onderzoeksvragen worden beantwoord middels kwalitatieve interviews met interne en externe actoren die te maken krijgen met de decentralisatie van begeleiding en dagbesteding in de gemeente Zaanstad.

1.3 Relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is het inzicht geven in de belangen en standpunten van externe actoren en hoe deze een rol spelen in het beleidsproces. De gehele decentralisatie van begeleiding en dagbesteding is een unieke situatie. Door het betrekken van de actoren in het beleidsproces weet de gemeente wat er speelt en kan de gemeente het beleid daarop aanpassen. Dit onderzoek draagt bij aan een betere verhouding tussen externe actoren en de gemeente Zaanstad. Om de implementatie goed te laten verlopen is het belangrijk dat de gemeente weet wie welk belang heeft. Zo kan de gemeente inspelen op het draagvlak voor het beleid. Uit onderzoek blijkt dat interactieve processen leiden tot meer draagvlak (Boedeltje & De Graaf, 2004; Boedeltje, 2009). Door de rollen toe te spitsen in het beleidsproces kan er worden gekeken in hoeverre actoren een rol hebben gespeeld en er dus sprake is geweest van interactief beleid.

Dit onderzoek draagt bij aan inzicht voor de actoren waar ze actief een rol kunnen spelen in het beleid. Voor de cliënten is het belangrijk dat hun belang wordt meegenomen, omdat ze de meeste gevolgen zullen voelen van het beleid. Dit onderzoek maakt inzichtelijk aan de

gemeente waar de belangen van de actoren liggen en hoe de actoren betrokken kunnen worden in het beleidsproces.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het gebruik en het koppelen van verschillende theorieën en modellen. Door gebruik te maken van zowel een stakeholderanalyse als theorieën over beleidsnetwerken wordt er een compleet beeld gegeven over de rol van de externe actoren in het beleidsproces. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de rol van externe actoren binnen decentralisaties. In dit geval wordt er door een casestudy de belangen en standpunten in kaart gebracht voor een situatie die zich nog niet eerder heeft voorgedaan. Hiermee onderscheidt dit onderzoek zich van andere kwalitatieve beleidsonderzoeken. Daarbij wordt er binnen onderzoek naar decentralisaties vaak gekeken naar de effecten op de overheid zoals de Tweede Kamer, Provincie en gemeenten. Externe actoren worden vaak niet meegenomen in dit proces (Boogers, Schaap, Van Den Munckhof & Karsten, 2008; Keuzenkamp, 2009; Schilder, Half, Riezebos & Van Miltenburg, n.d.). Er wordt verwacht dat in de toekomst nog meer taken naar de overheid toekomen. Dit onderzoek kan bijdragen aan een advies hoe de gemeente om kan gaan met verschillende actoren bij decentralisaties en de vormgeving van het beleid.

1.4 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is het onderwerp van het onderzoek naar voren gekomen. In het volgende hoofdstuk wordt de achtergrond van het onderzoek beschreven. Hierin zal dieper op de wetgeving en de context van het onderzoek worden ingegaan. Daarna zal het theoretisch kader volgen. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van verschillende theorieën over het beleidsnetwerk, het beleidsproces en de beleidstheorie verwachtingen geschetst. In hoofdstuk 4 is de methodologische verantwoording van dit onderzoek te vinden. Er is beschreven welke methode is gebruikt om de data te verzamelen. In het hoofdstuk daarop zullen de resultaten worden weergegeven. In hoofdstuk 6 zal er een antwoord worden gegeven op de hoofd- en deelvragen en komt de discussie aan bod. Als laatste zijn in hoofdstuk 7 een aantal beleidsaanbevelingen aan de gemeente Zaanstad te vinden.

HOOFDSTUK 2 ACHTERGROND AWBZ & WMO

In dit hoofdstuk wordt een korte schets weergegeven over de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten [AWBZ] en de Wet maatschappelijke ondersteuning [Wmo]. Verder zal worden toegelicht hoe de begeleiding en dagbesteding wordt vormgegeven binnen het nieuwe wetsvoorstel. Als laatste wordt de decentralisatie van AWBZ naar Wmo toegespitst binnen de context van de gemeente Zaanstad.

2.1 Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is in 1968 opgesteld. De AWBZ is een automatische verzekering voor alle Nederlanders en dekt kosten die niet onder de reguliere zorgverzekering vallen. Volgens de Rijksoverheid (2012) vallen de vormen persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding, behandeling en (kortdurend) verblijf onder de AWBZ. Mensen kunnen zowel thuis AWBZ-zorg krijgen als in een AWBZ-instelling.

In de loop der jaren zijn er veel verschillende ontwikkelingen en aanpassingen geweest binnen de AWBZ. Zo is de huishoudelijke hulp overgezet naar de Wmo en zijn gemeenten daarmee verantwoordelijk geworden voor de huishoudelijke hulp. In 2009 is er binnen de AWBZ de pakketmaatregel ingevoerd. Deze pakketmaatregel houdt in dat ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding en behandeling samengevoegd zijn tot twee nieuwe functies; begeleiding en behandeling (Rekenkamercommissie gemeente Apeldoorn, 2011).

De overheid heeft als doel om de langdurige zorg binnen de AWBZ langzaam te gaan veranderen. De eerste stappen daarvoor zullen in 2012 worden genomen. De overheid heeft voor ogen om de persoonsgebonden budgetten terug te voeren, de begeleiding over te zetten naar de Wmo, een IQ-regeling voor zwakbegaafden in te stellen en het betalen en wonen te gaan scheiden (Rijksoverheid, 2012). Deze veranderingen betekenen een andere indeling van de AWBZ. Dit onderzoek gaat over de overzetting van begeleiding naar de Wmo en in de volgende paragrafen zal daar dieper op in worden gegaan.

2.2 Wet maatschappelijke ondersteuning

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning ingegaan. De Wmo zorgt ervoor dat de kwetsbare burgers in Nederland ondersteund worden door lichte vormen van hulp en ondersteuning (VNG, 2006). In het onderzoek van De Klerk, Gilsing en Timmermans (2010) worden de verschillende prestatievelden en doelen van de Wmo besproken. De Wmo kent negen prestatievelden waaraan gemeenten moeten voldoen, maar die ze zelf mogen indelen. Om deze beleidsvrijheid te begrenzen heeft de Tweede Kamer een compensatiebeginsel ingevoerd. Dit houdt in dat:

ter compensatie van de beperkingen die een persoon als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 4°, 5° en 6°, ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, treft het college van burgemeester en wethouders voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hem in staat stellen: a. een huishouden te

voeren;b. zich te verplaatsen in en om de woning;c. zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel;d. medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan. (Staatsblad, 2006 p.3)

Dit betekent dat de gemeente voorzieningen treft die een persoon in staat stelt om zelfstandig een huishouden te voeren, om zich te kunnen verplaatsen en om medemensen te ontmoeten. De Wmo kent, naast de prestatievelen, vier maatschappelijke doelen. Het eerste doel is om de redzaamheid te bevorderen, het tweede om de participatie te vergroten, het derde is om het actief burgerschap te bevorderen en het laatste doel is om de sociale samenhang te verbeteren (De Klerk et al., 2010). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de Wmo. Dit zou de doelmatigheid in de ondersteuning vergroten. De gemeenten zijn beter in staat dan hogere overheden om beleid meer uitvoerend en samenhangend te laten zijn. Daarnaast kunnen gemeenten beleid beter aanpassen en afstemmen op de wensen van hun inwoners (De Klerk et al.,2010).

De VNG (2006) heeft onderzoek gedaan naar de doelgroepen die gebruik maken van de Wmo. Vooral mensen met lichamelijke beperkingen en chronisch psychische problemen maken gebruik van de voorzieningen van de Wmo. Er wordt veel gebruik gemaakt van voorzieningen in het vervoer en van de huishoudelijke hulp.

2.3 Begeleiding en dagbesteding

Gemeenten worden verantwoordelijk voor de begeleiding en dagbesteding. De extramurale begeleiding valt nu nog binnen de AWBZ en wordt overgenomen door de Wmo. De VNG et al. (2011) geven in het bestuursakkoord 2011-2015 aan dat het van groot belang is dat er meer mensen kunnen meedoen in de samenleving. De eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht staan hierbij centraal. De VNG et al. (2011) geven aan dat daarom de begeleiding dicht op de cliënt georganiseerd moet worden, op lokaal niveau. Op dit niveau kunnen er verschillende beleidsterreinen met elkaar verbonden worden en wordt de doelmatigheid en effectiviteit vergroot. Het Rijk heeft daarom besloten om de begeleiding uit de AWBZ te halen en onder de Wmo te brengen. De activiteiten die onder de begeleiding van de AWBZ vallen worden ondergebracht onder de compensatieplicht van de Wmo (zie paragraaf 2.2) (VNG et al., 2011).

Het vormgeven van deze decentralisatie laat het Rijk over aan de gemeenten. De vorm waarin de resultaten van de compensatieplicht worden behaald behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeente (Staatsblad, 2006). Dit betekent dat de ondersteuning en begeleiding die cliënten nu krijgen vanuit de AWBZ anders kunnen worden vormgegeven. Daarmee wil de overheid bijdragen aan de visie: “*een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid*” (VNG et al., 2011).

2.4 Context: gemeente Zaanstad

De gemeente Zaanstad is een grote gemeente (146.937 inwoners) net boven Amsterdam. De plaatsen Assendelft, Koog aan de Zaan, Krommenie, Westzaan, Wormerveer, Zaandam en Zaanwijk vallen onder de gemeente Zaanstad.

De gemeente Zaanstad (2009) heeft de volgende sociale visie: "*Zaanstad manifesteert zich binnen de Metropoolregio Amsterdam als een sociale stad, waar iedereen gestimuleerd wordt om zich te ontwikkelen en mee kan doen, waar bewoners goed met elkaar omgaan en waar voor iedereen wat te doen is*" (p.7). De gemeente Zaanstad wil dat de gemeente een regierol op zich neemt en dat de betrokkenheid van inwoners wordt vergroot.

De overheid gaat taken decentraliseren naar gemeenten, waaronder de begeleiding en dagbesteding. Decentraliseren is een populair begrip en kent meerdere betekenissen. In staats- en bestuursrechtelijke zin is decentralisatie het bestaan van onafhankelijke overheidsinstellingen ten opzichte van de centrale overheid. In een andere betekenis is decentralisatie het proces waarin de onafhankelijke rol van decentrale overheden (provincie, gemeenten) wordt verbreed of versterkt. Bij deze definitie wordt decentraliseren bevorderd door het toekennen van beleidsvrijheid. Een andere definitie is dat decentralisatie het feitelijk overbrengen is van taken en bevoegdheden aan gemeenten. Welke van deze definities men ook hanteert, decentraliseren houdt in dat overheidsinstellingen buiten de centrale overheid meer taken en daarbij ook meer beleidsvrijheid krijgen. Het doel van decentraliseren is om een integraal beleid in te voeren, maatwerk te leveren, slagvaardig te zijn en als laatste om de democratisering ten goede te brengen (Schilder et al., n.d.).

Voor de gemeente Zaanstad betekent de decentralisatie van begeleiding en dagbesteding een nieuwe opgave. Het krijgt te maken met nieuwe wetgeving en de gemeente krijgt de verantwoordelijkheid voor een nieuwe groep cliënten. Voor de gemeente betekent dit een transitie van de extramurale begeleiding zoals die nu is vorm gegeven. In de gezamenlijke visie met de andere decentralisaties (Jeugdzorg en Wet Werken naar Vermogen) geeft de gemeente Zaanstad (2012a) aan deze transitie te willen oppakken als een transformatie. De gemeente wil een regierol hebben en dit betekent een verandering van de zorg zoals die nu bekend is.

De gemeente Zaanstad (2012a) werkt hierbij met vier uitgangspunten die centraal staan in het samenspel tussen burgers, overheid en de professionele organisaties. Het eerste uitgangspunt is preventie. Preventie moet voorkomen dat mensen direct ondersteuning, zorg of een voorziening nodig hebben. Het tweede uitgangspunt is de eigen verantwoordelijkheid. Mensen in de samenleving zijn zelf verantwoordelijk voor hun ontplooiing. Bij dit uitgangspunt wordt ook een andere rol van de overheid verwacht. De overheid zal zich meer op de regie richten en alleen ondersteuning bieden waar dit echt nodig is. Het derde uitgangspunt is de integrale aanpak en effectieve voorzieningen. Het streven hierbij is om meer op één lijn te werken en dat niet alles van tevoren wordt vastgesteld. Er wordt gestuurd op doelmatigheid in plaats van rechtmatigheid. Het vierde en laatste uitgangspunt is een goed georganiseerd

vangnet. Er wordt gestuurd op eigen verantwoordelijkheid van mensen, maar het is van belang dat er een vangnet blijft bestaan voor mensen met ernstige beperkingen. Dit vangnet is gericht op maatwerk (gemeente Zaanstad, 2012a).

Voor het programma begeleiding en dagbesteding ligt de focus op het vermogen dat mensen moeten kunnen participeren in de maatschappij. Er wordt een vangnet opgesteld voor diegenen die het echt nodig hebben. Er wordt gestuurd op effectieve samenwerking en netwerken binnen de wijk. Voor de verschillende actoren die te maken krijgen met de decentralisatie betekent dit een ingrijpende verandering. Instellingen krijgen te maken met een andere ingeving van de zorg. Er wordt meer gestuurd op zelfredzaamheid en flexibiliteit en minder op “zorgen voor” (gemeente Zaanstad, 2012a).

Binnen de gemeente Zaanstad zijn de cliënten met een psychiatrische of verstandelijke aandoening de grootste groep. Deze groep cliënten maakt vooral gebruik van individuele of groepsbegeleiding. De gemeente Zaanstad verschilt daarin niet veel met de rest van Nederland. In heel Nederland zijn mensen met een psychiatrische of verstandelijke aandoening de grootste groep cliënten die gebruik maken van de begeleiding (CIZ, 2011a).

HOOFDSTUK 3 THEORETHISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader beschreven. Er wordt dieper ingegaan op de actoren in het beleidsnetwerk, het beleidsproces en de beleidstheorie. Daarnaast worden de verwachtingen weergegeven van dit onderzoek.

3.1 Actoren in een beleidsnetwerk

Overheidsbeleid wordt vaak in overleg met de doelgroep ontwikkeld en uitgevoerd. Volgens De Bruijn (2003) is beleid zonder deze interactie vaak niet effectief. De overheid heeft de doelgroep nodig om het beleid effectief te laten zijn, maar andersom hebben maatschappelijke groepen de overheid nodig bij het verlenen van subsidies en voor het vaststellen van spelregels. Deze wisselwerking is de wederzijdse afhankelijkheid tussen deze partijen (De Bruijn, 2003).

Er zijn verschillende benaderingen van deze samenwerking in de beleidswetenschap te vinden. Een klassiek model is de parlementaire benadering. Deze benadering gaat er vanuit dat de wetgever boven de doelgroep staat en deze aanstuurt. Een ander model is de netwerkbenadering. Hier wordt er vanuit gegaan dat beleid een belangenstrijd is waarin interactie tussen groepen en hun netwerk centraal staan (De Bruijn, 2003). In dit onderzoek wordt uitgegaan van de netwerkbenadering. Deze benadering sluit aan bij dit onderzoek naar de rol van de belangen en standpunten van externe actoren.

Het sociale systeem waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die gericht zijn op een langdurige samenwerking rond beleidsproblemen of -programma's is het beleidsnetwerk, aldus De Bruijn (2003). Binnen een beleidsnetwerk spelen verschillende standpunten en belangen een rol.

Mitchell et al.(1997) hebben een typologie ontwikkeld voor het identificeren van deze verschillende actoren, ook wel stakeholders genoemd. Stakeholders zijn volgens Freeman (in Mitchell et al., 1997): *“groepen of individuen die de organisatie significant kunnen beïnvloeden of significant beïnvloed worden door de organisatie, zowel te vinden binnen als buiten de organisatie”* (p. 854). Mitchell et al. (1997) spitsen deze theorie over stakeholders vooral toe op het management. Wie zijn de stakeholders binnen een bedrijf (normatieve theorie) en aan wie geven managers aandacht (descriptieve theorie)?

Brugha en Varvasovszky (in Freeman et al., 2010) hebben onderzoek gedaan naar stakeholders in het publieke beleid. Zij geven aan dat beleidsmakers zich bewust zijn van belangengroepen in het beleidsproces, maar ze deze nog wel moeten categoriseren en karakteriseren in mate van macht en invloed (p. 177).

De typologie van Mitchell et al. (1997) dient zich voor het categoriseren en karakteriseren van belangengroepen (of in dit geval: stakeholders) in mate van macht en invloed. Volgens hen kunnen stakeholders worden ingedeeld op de attributen macht, legitimiteit en urgentie. In dit onderzoek is deze typologie geschikt, omdat het een heldere categorisering en analyse

geeft van diverse groepen stakeholders. In dit onderzoek worden verschillende groepen stakeholders onderzocht en wordt bekeken in hoeverre ze betrokken worden bij het beleid.

Macht of invloed is de relatie van sociale actoren waarbinnen actor A een andere actor B iets kan laten doen dat actor B niet had gedaan als actor A dat niet had gewild. Deze macht is te verdelen in dwingende macht (dreigen), utiliteit (materiële macht) en de normatieve macht (symbolische invloed). In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen formele en informele beslistmacht (Stokman, 1999). Legitimiteit heeft te maken met het sociaal accepteren van gedrag binnen het systeem van normen, waarden, overtuigingen en definities. Legitimiteit zou men kunnen omschrijven als het draagvlak voor het invoeren van beleid. Legitimiteit en macht vormen samen autoriteit; een legitieme vorm van macht. Urgentie is de mate waarin een stakeholder onmiddellijke aandacht claimt. De urgentie is tijdgevoelig; de mate waarin tijd bepalend is voor een bepaald vraagstuk. De urgentie heeft te maken met hoe belangrijk het probleem is voor de stakeholder. Is het de moeite waard om energie in het probleem te steken (Mitchell et al., 1997)?

Uiteindelijk vormen de attributen de “saliënce” van een stakeholder. Volgens Mitchell et al. (1997) is saliënce: “*the degree to which managers give priority to competing stakeholder claims*” (p.869). Saliënce is de mate waarin stakeholders in staat zijn om de belangstelling te wekken van de organisatie of in hoeverre ze een rol spelen voor de organisatie.

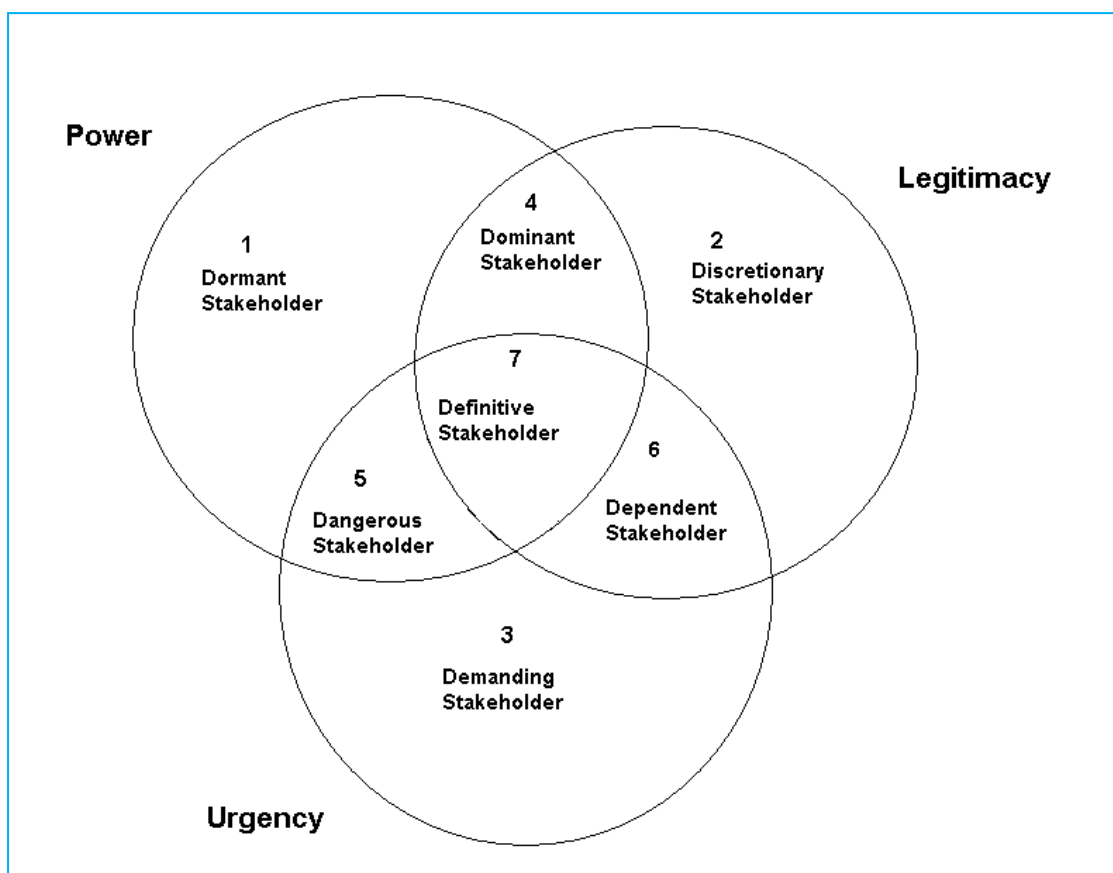
Mitchell et al. (1997) onderscheiden drie typen stakeholders. In onderstaand tabel is te zien welke typen zij onderscheiden samen met de saliënce, attributen en subtypen.

Tabel 1. Stakeholder typologie van Mitchell et al. (1997) naar type, saliënce, attributen en subtype.

Typologie van stakeholders			
Type	Saliënce	Attributen	Subtype
Latente stakeholder (#1,2 en 3)	Laag	Power	Dormant Stakeholder (#1)
		Legitimiteit	Discretionary Stakeholder (#2)
		Urgentie	Demanding Stakeholder (#3)
Expectant stakeholder (#4, 5 en 6)	Gemiddeld	Power en Legitimiteit	Dominant Stakeholder (#4)
		Legitimiteit en urgentie	Dependent Stakeholder (#6)
		Urgentie en power	Dangerous Stakeholder (#5)
Definitive stakeholder (# 7)	Hoog	Power, legitimiteit en urgentie	Definitive Stakeholder (#7)

Door de attributen in kaart te brengen kunnen de stakeholders worden ingedeeld in verschillende posities.

In figuur 2 is te zien welke type stakeholders Mitchell et al. (1997) onderscheiden.



Figuur 1. Stakeholder typologie schematisch weergegeven (Mitchell et al., 1997).

De theorie van Mitchell et al. (1997) helpt in dit onderzoek om de verschillende rollen te beschrijven van de externe actoren. Het geeft een overzicht van de actoren en de verschillende rollen die deze actoren innemen. Deze rollen worden toegepast in het beleidsproces binnen het beleidsnetwerk.

3.2 Verwachting stakeholderanalyse

Naar aanleiding van de theorie van Mitchell et al. (1997) is er een verwachting uit te spreken over de verschillende stakeholders. Stakeholders worden in dit onderzoek gezien als de actoren die meedenken over het beleid en/of de gevolgen voelen van het beleid. De verwachtingen zijn gebaseerd op informele gesprekken, raadsvergaderingen, gespreksverslagen en documenten binnen de gemeente. De stakeholders van het beleid kunnen worden ingedeeld in vijf groepen.

A. Gemeente Zaanstad

De gemeente Zaanstad is de gemeente die het beleid bepaalt en uiteindelijk in samenwerking met de professionele organisaties het beleid gaat uitvoeren. De gemeente Zaanstad wordt verantwoordelijk voor de begeleiding die wordt overgenomen uit de AWBZ. Binnen de

gemeente zijn verschillende actoren bezig met het beleid zoals de ambtenaren, wethouders en de gemeenteraad.

B. Maatschappelijke- en professionele organisaties

Verschillende professionele organisaties spelen een rol in het beleidsproces. Aan de hand van verschillende documenten en in samenwerking met de beleidsmakers is er gekeken naar organisaties die een representatief beeld vormen voor alle organisaties. Er is een indeling gemaakt op grootte van de organisaties en op vertegenwoordiging van verschillende doelgroepen.

C. Cliënten en toekomstige cliënten

De cliënten zijn diegenen die straks de gevolgen van het beleid zullen voelen. Het beleid is opgesteld voor deze cliënten. De cliënten worden vertegenwoordigd in verschillende raden. Op basis van een documentenonderzoek en in samenspraak met de beleidsmakers is er gekozen voor een vertegenwoordiging van cliënten in verschillende cliënten- en adviesraden.

De toekomstige cliënten zijn ook een belangrijke groep voor de decentralisatie. Deze zijn echter op dit moment nog niet in kaart te brengen, omdat men momenteel niet weet wie er cliënt gaat worden.

D. Vrijwilligers en mantelzorgers

De vrijwilligers en mantelzorgers vormen een belangrijke groep als het gaat om de decentralisatie. In de visie (gemeente Zaanstad, 2012a) wordt toegewerkt naar een maatschappij waarin iedereen naar vermogen kan participeren. In het wetsvoorstel en in deze visie (2012a) van de gemeente wordt de rol van vrijwilligers en mantelzorgers meerdere malen benadrukt. Daarom kunnen de vrijwilligers en mantelzorgers gezien worden als actoren in het beleidsproces. Er is op basis van documenten en gesprekken binnen de gemeente gekozen voor twee representatieve groepen.

E. Zorgverzekeraar/zorgkantoor

Het zorgkantoor voert de financiering van de AWBZ uit. De zorgverzekeraar is een actor in het beleidsproces. De zorgverzekeraar is op dit moment nog verantwoordelijk voor de uitvoering en financiering van de begeleiding en dagbesteding. Straks worden de gemeenten hier verantwoordelijk voor. De zorgverzekeraar praat op dit moment mee over de financiering en budgettering van een aantal aspecten van het beleid (gemeente Zaanstad, 2012b).

3.2.1 Classificatie stakeholders

Nu er aan de hand van documenten, verslagen en gesprekken binnen de gemeente is vastgesteld welke stakeholders worden onderzocht kunnen ze worden ingedeeld in verschillende typen stakeholders. In deze paragraaf wordt aan de hand van deze informatie een verwachting van de onderzoeker uitgesproken over de verschillende stakeholders. Het

attribuut legitimiteit is toegekend aan alle stakeholders. Er wordt verwacht dat uiteindelijk alle actoren dezelfde doelen nastreven om zo goed mogelijk zorg te bieden aan de cliënten. Zoals Mitchell et al. (1997) het ook noemen heeft legitimiteit te maken met het sociaal accepteren van gedrag. De gemeente Zaanstad werkt samen met partners die sociaal geaccepteerd zijn en daarom wordt er verwacht dat alle stakeholders in dit beleid legitiem zijn.

Tabel 2. Classificatie stakeholders Gemeente Zaanstad

Classificatie stakeholders Gemeente Zaanstad				
Decentralisatie Begeleiding & Dagbesteding				
Stakeholder	Power	Legitimiteit	Urgentie	Type
Gemeente Zaanstad	X	X	X	Definitive
Professionele organisaties	X	X	X	Definitive
Cliënten				
<i>Adviesorganen gemeente</i>	X	X	X	Definitive
<i>Cliëntenraden instellingen</i>		X		Latente (discretionary)
<i>Toekomstige cliënten</i>				Nonstakeholder
Vrijwilliger/mantelzorgers				
<i>Vrijwilligers</i>		X	X	Expectant (dependent)
<i>Mantelzorgers</i>		X		Latente (discretionary)
Zorgverzekeraar	X	X	X	Definitive

A. Gemeente Zaanstad

De gemeente Zaanstad is een definitieve stakeholder. Er wordt verwacht dat de gemeente gebruik maakt van zijn formele macht om besluiten te nemen over het beleid. Daarbij wordt verwacht dat de gemeente hierbij zelf het initiatief neemt om adviezen in te winnen, gebruik te maken van de expertise van andere actoren en het beleid dat voor ogen is te presenteren aan de stakeholders. Er wordt dan ook verwacht dat de gemeente zowel de attributen macht, legitimiteit en urgentie tot de beschikking heeft. Hiermee is de salience van de gemeente Zaanstad hoog en speelt het een grote rol in het beleid. Het belang van de gemeente is dat het vooral goede zorg wil leveren, maar ook rekening moet houden met de financiën. De gemeente wil een beleid dat op maat is en waarbij de overheid een regierol inneemt.

B. Maatschappelijke- en professionele organisaties

De maatschappelijke- en professionele organisaties zijn allen definitieve stakeholders. Er wordt verwacht dat het de maatschappelijke en professionele organisaties ontbreekt aan formele beslissingsmacht, omdat zij geen besluit nemen over het beleid. Toch kunnen de professionele organisaties gebruik maken van hun informele macht. Er wordt verwacht dat de professionele organisaties de kennis en expertise hebben om de gemeente een advies te

kunnen geven. De gemeente is afhankelijk van de professionele organisaties voor de kennis op het gebied van de begeleiding en dagbesteding. Daarnaast wordt verwacht dat met name de grotere professionele organisaties gebruik maken van hun netwerk om invloed uit te oefenen op het beleid. Ze zullen contacten onderhouden met mensen die formele beslissingsmacht hebben en zullen samen met andere organisaties proberen invloed uit te oefenen. Daarnaast wordt verwacht dat de professionele organisaties de attributen legitimiteit en urgentie tot hun beschikking hebben. De professionele organisaties hebben uiteindelijk hetzelfde doel als de gemeente en willen ook bijdragen aan een maatschappij waarin een ieder naar vermogen kan participeren. De professionele organisaties hebben meerdere malen inspraak gehad in het beleid. Ze worden uitgenodigd op verschillende bijeenkomsten om mee te denken over het beleid. Daarnaast hebben er vanuit de gemeente werkbezoeken plaatsgevonden bij de organisaties. Tijdens deze werkbezoeken hebben de organisaties hun wensen kunnen uitspreken over het beleid. Er wordt verwacht dat de professionele organisaties een hoge mate van salience hebben en een grote rol spelen in het beleidsproces.

Er wordt verwacht dat de professionele organisaties vooral het belang van de cliënt voorop willen stellen, maar zich ook zullen inzetten voor minder bureaucratie en meer duidelijkheid over de financiën of bezuinigingen van het beleid.

C. Cliënten en toekomstige cliënten

De cliënten worden in dit onderzoek vertegenwoordigd door de cliëntenraden van de verschillende instellingen en de adviesraden van de gemeente Zaanstad. De adviesraden zijn definitieve stakeholders. Dit betekent dat wordt verwacht dat ze de attributen macht, legitimiteit en urgentie tot hun beschikking hebben. De adviesraden maken gebruik van symbolische macht. Ze maken gebruik van inspraak in raadsvergaderingen en van de media. Daarnaast hebben de adviesraden hetzelfde doel voor ogen als de gemeente. Doordat adviesraden beide officiële adviesorganen zijn van de gemeente hebben ze ook het attribuut urgentie tot hun beschikking. De adviesraden hebben veel contact met de gemeente en ze maken ook veel gebruik van hun recht om advies te geven. Daarmee beschikken de adviesraden over alle drie de attributen en is de salience van de adviesraden hoog. Er wordt verwacht dat ze een grote rol spelen in het beleidsproces.

Er wordt verwacht dat de cliëntenraden een minder grote rol spelen in het beleidsproces. Zij hebben alleen het attribuut legitimiteit tot hun beschikking en zijn daarmee discretionary stakeholders. Daarbij maken ze ook geen gebruik van het attribuut urgentie. Er wordt verwacht dat de cliëntenraden zich meer op organisatieniveau begeven en minder op gemeentelijk niveau. Daarmee is de salience van deze cliëntenraden laag en spelen ze een minder grote rol bij het beleid. De cliënten zullen zich vooral inzetten voor goede kwalitatieve zorg voor de cliënt tegen een niet zo hoge prijs.

D. Vrijwilligers en mantelzorgers

De vrijwilligers zijn dependent stakeholders. Ze zijn afhankelijk van de gemeente die formele beslissingsmacht heeft over het beleid. Er wordt niet verwacht dat de vrijwilligers gebruik maken van hun informele macht. De vrijwilligers hebben minder direct te maken met de gevolgen van het beleid van de gemeente Zaanstad en zullen daarom ook minder gebruik maken van hun expertise of netwerk om invloed uit te oefenen. De vrijwilligers hebben inspraak gehad in het beleid in verschillende bijeenkomsten met het informele veld. De vrijwilligers maken gebruik van het attribuut urgentie door mee te denken over het beleid. Ze maken echter minder snel gebruik van de eigen urgentie. De vrijwilligers hebben zicht op het beleid, maar niet zo uitvoerig als de professionele organisaties. Ze hebben beschikking over twee van de drie attributen en hebben daarmee een gemiddelde salience wat betekent dat ze een redelijke rol spelen in het beleidsproces.

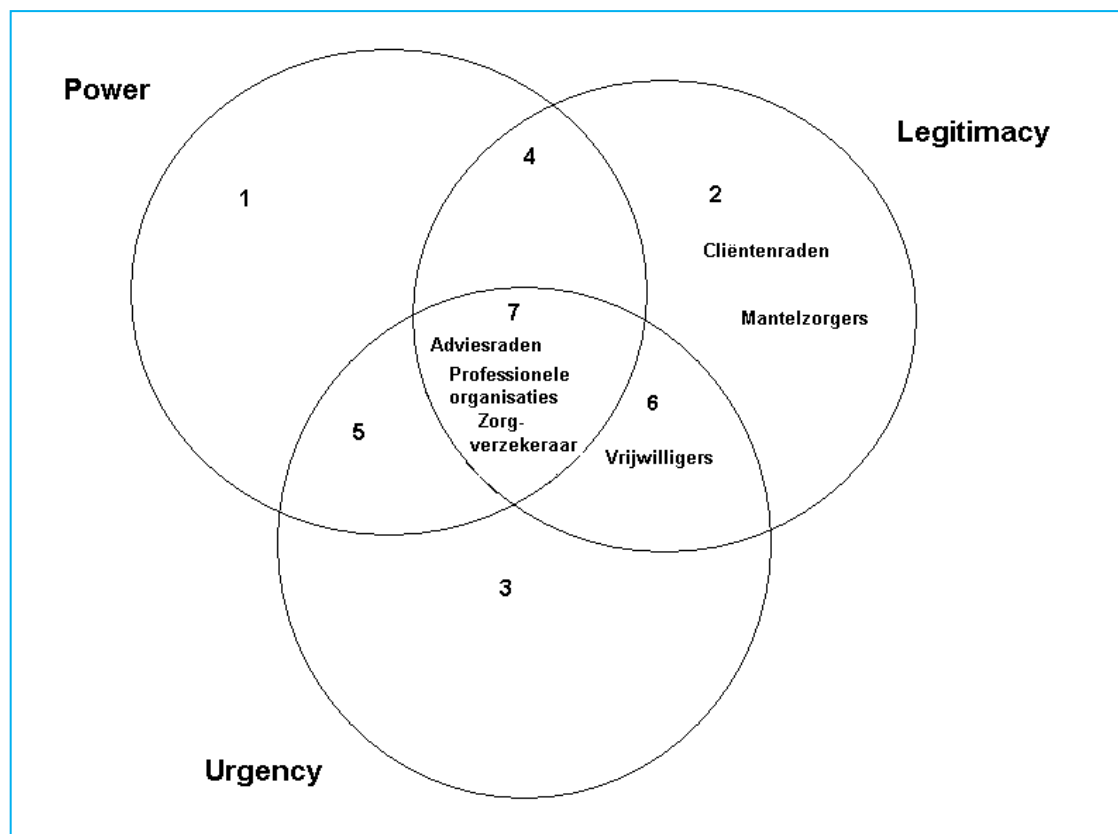
De mantelzorgers zijn discretionary stakeholders. Ze worden wel betrokken bij het beleid, maar zijn zelf discreet in het naar buiten brengen van hun belangen en standpunten. Er wordt verwacht dat mantelzorgers minder in het zicht zijn en dat ze zelf ook geen initiatief nemen om de belangen en standpunten onder de aandacht te brengen. Mantelzorgers hebben geen beschikking over het attribuut macht. Ze maken geen gebruik van hun expertise of financiële middelen. Ze zijn daarmee afhankelijk van de gemeente die wel de beslissingsmacht heeft. De mantelzorgers hebben maar beschikking over een attribuut en hebben daarmee een lage salience. Ze spelen in het beleidsproces een minder grote rol.

De vrijwilligers en mantelzorgers zullen het belang van de cliënt voorop stellen. Zij willen kwalitatief goede zorg voor de cliënten, maar ook duidelijkheid over de gevolgen voor de thuissituatie.

E. Zorgverzekeraar/Zorgkantoor

De zorgverzekeraar is een definitive stakeholder. De zorgverzekeraar heeft materiële macht, omdat de gemeente afhankelijk is van de financiën van de zorgverzekeraar voor het uitvoeren van bepaalde elementen van het beleid. De zorgverzekeraar maakt gebruik van de informele macht. Er wordt ook verwacht dat de zorgverzekeraar gebruik maakt van zijn expertise om advies te geven aan de gemeente. Daarbij heeft de zorgverzekeraar ook het attribuut urgentie tot zijn beschikking. De zorgverzekeraar neemt zelf contact op met de gemeente. Voor de zorgverzekeraar gaat er veel veranderen in de aankomende periode en er wordt verwacht dat de zorgverzekeraar hierbij graag een rol zou willen blijven spelen. Doordat de zorgverzekeraar alle drie de attributen bezit is de salience hoog en wordt er verwacht dat de zorgverzekeraar een grote rol zal spelen in het beleidsproces. Er wordt verwacht dat de zorgverzekeraar goede zorg wil bieden tegen een zo laag mogelijke prijs.

De verschillende stakeholders kunnen worden ingevuld in het figuur van Mitchell et al. (1997).



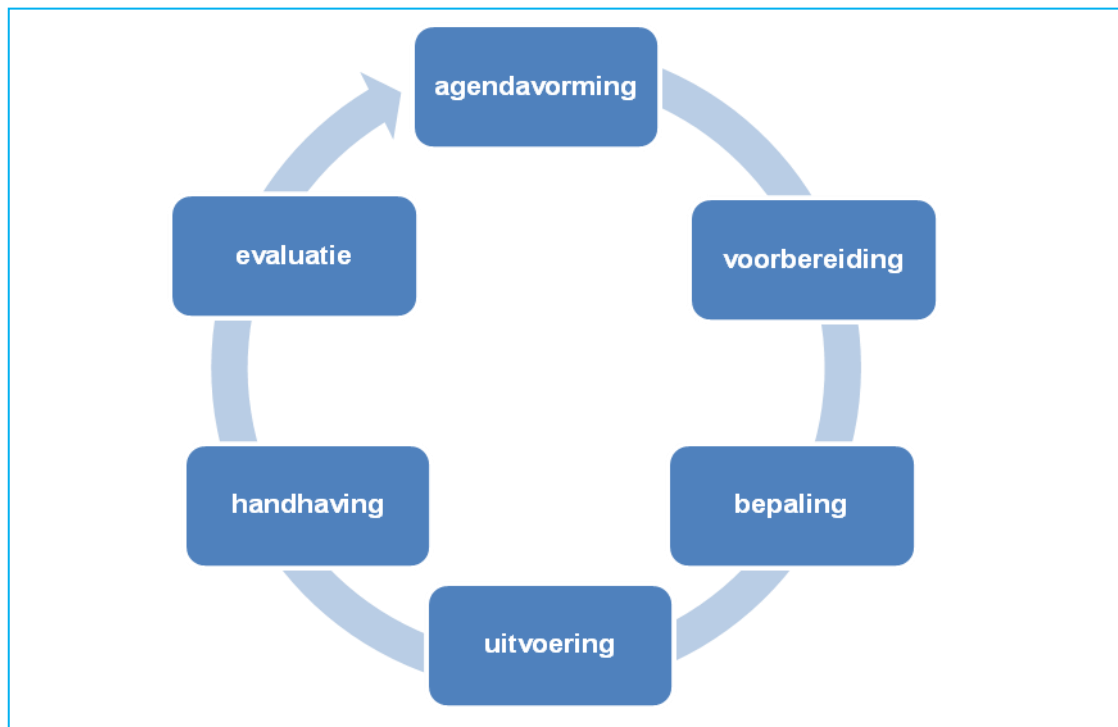
Figuur 2. Verwachting stakeholders decentralisatie begeleiding en dagbesteding.

Uiteindelijk wordt er verwacht vanuit de theorie van Mitchell et al. (1997) dat een stakeholder een grotere rol heeft in het beleidsproces naarmate deze meer attributen tot zijn of haar beschikking heeft. In deze paragraaf is de verwachting uitgesproken dat de gemeente Zaanstad, de adviesraden, de professionele organisaties en de zorgverzekeraar een grote rol zullen innemen in het beleidsproces en daarom de meeste invloed zullen uitoefenen. De mantelzorgers en vrijwilligers nemen een iets minder grote rol in. Er wordt verwacht dat de cliëntenraden een kleine rol zullen spelen in het beleidsproces. De toekomstige cliënten die te maken krijgen met het beleid zijn op dit moment nonstakeholders.

3.3 Beleidsproces

Een beleidsproces is een tijdelijk proces om het beleid vast te stellen en vorm te kunnen geven. Hoogerwerf (2003a) omschrijft het beleidsproces als “*het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid*” (p.23). Een proces heeft een aantal kenmerken. Ten eerste is een proces dynamisch en altijd in beweging. Alle handelingen binnen een beleidsproces zijn op elkaar aangepast en vertonen onderlinge samenhang. Het tweede kenmerk is de wederzijdse beïnvloeding van factoren en actoren. Hoogerwerf (2003a) stelt dat binnen een beleidsproces er bijna altijd meer dan één actor een rol speelt. Het derde kenmerk van een proces is dat de gebeurtenissen na elkaar volgen en er dus een

opeenvolging is. Het laatste kenmerk is het vaste patroon van een proces. Dit vaste patroon is in te delen in verschillende deelprocessen. In onderstaande afbeelding is schematisch weergegeven wat de deelprocessen zijn.



Figuur 3. Schematische weergave beleidsproces (Hoogerwerf, 2003a).

Naast de deelprocessen die in het schema zijn weergegeven is er ook nog het terugkoppelingsproces. In dit proces wordt de inhoud, het proces en de effecten van het beleid beoordeeld en vanuit daar wordt er nieuw beleid bepaald.

Het indelen van beleid in deelprocessen helpt om beleidsontwikkeling in de werkelijkheid te brengen (Hoogerwerf, 2003a). Beleid wordt niet altijd in deze vaste stappen doorlopen. Soms ontbreekt er een stap of is de volgorde anders dan in het vaste beleidsproces. Maar om in dit onderzoek de rol van de belangen en standpunten van externe actoren te kunnen beschrijven en vergelijken, is er voor gekozen om het onderzoek uit te voeren aan de hand van de verschillende deelprocessen. Dit helpt om de belangen en standpunten in een samenhang te kunnen plaatsen.

3.3.1 Agendavorming

In dit deel van het proces komt er een probleem op de agenda. Vaak is overheidsbeleid het gevolg van een maatschappelijk probleem, maar lang niet alle problemen worden uiteindelijk omgezet in beleid (De Vries, 2003).

Er bestaan verschillende soorten problemen. Een probleem is volgens Hoogerwerf (in De Vries, 2003): “*een discrepantie tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie*” (p.68).

Een probleem kan leiden tot een beleid dat het probleem helemaal wegneemt of vermindert. Dit beleid noemt men ook wel actief beleid; beleidsinstrumenten worden gericht ingezet om de oorzaken van het maatschappelijke probleem weg te nemen. Naast actief beleid is er ook het zogenaamde "leeg" beleid. Dit houdt in dat er beleid wordt gemaakt dat in feite niets doet aan het maatschappelijke probleem, maar dit wel doet ogen, aldus De Vries (2003). Deze maatschappelijke problemen krijgen vaak de aandacht van het publiek of de beleidsbepalers. Deze publieke aandacht zorgt ervoor dat het probleem op de agenda wordt gezet en het proces van agendavorming van start gaat.

3.3.2 Beleidsvoorbereiding

In deze fase van het beleid wordt er een advies geformuleerd over het te voeren beleid aan de hand van gevonden informatie (Hoogerwerf, 2003b). Een beleidsontwerp is het ingrijpend veranderen van een al bestaand beleid en bestaat uit een denkproces en een machtsproces. Een ontwerp voor een beleid dient rekening te houden met de redelijkheid en aanvaardbaarheid van het uit te voeren beleid. Een beleid heeft volgens Hoogerwerf (2003b) meer kans op redelijkheid en aanvaardbaarheid als het uitgaat van betrouwbare informatie over de oorzaken van het probleem, de beleidsdoelen, de beleidsinstrumenten, de uitvoering en de effecten van het voorgenomen beleid.

Naast het ontwerpen van het beleid speelt ook macht een rol bij de beleidsvoorbereiding. Het beleid ondergaat beïnvloeding van politieke actoren en belanghebbenden. Soms doen overheden bij de ontwikkeling ook een beroep op de doelgroepen en instanties die betrokken zijn bij het beleid (Hoogerwerf, 2003b).

3.3.3 Beleidsbepaling

In deze fase wordt er bepaald welk beleid er uitgevoerd gaat worden. Er worden in deze fase beslissingen genomen over de inhoud van het beleid en daarnaast worden de doelen, middelen en de uitvoering bepaald (Herweijer, 2003).

In deze fase spelen meerdere actoren een rol. Binnen de gemeente zijn taken en bevoegdheden verdeeld over verschillende organen. De gemeenteraad is een gekozen vertegenwoordigd en controlerend orgaan. De gemeenteraad wordt democratisch gekozen en het college van Burgermeester & Wethouders vormt het dagelijkse bestuur. Het college van B&W zorgt voor het voorbereiden en uitvoeren van besluiten en heeft toezicht op het functioneren van het ambtelijke apparaat. Het college van B&W wordt gekozen door de gemeenteraad. De burgermeester is de voorzitter van vergaderingen van de gemeenteraad en is lid van het bestuur van de gemeente (Van Deth & Vis, 2006).

Naast deze formele besluitvormers kunnen er ook andere actoren worden onderscheiden. Dit zijn actoren die vaak veel invloed hebben op het beleid. Deze actoren of belanghebbenden slagen meestal alleen om invloed uit te oefenen als ze een groot probleembesef hebben, in het bezit zijn van invloedsmiddelen (kennis, financieel), de bereidheid hebben om deze invloedsmiddelen in te zetten, eenduidigheid in hun standpunt

hebben en als laatste moeten de belanghebbenden een directe toegang hebben tot de formele besluitvormers (Herweijer, 2003). Stokman (1999) geeft aan dat macht als eerste wordt bepaald door de formele beslistmacht. Echter zullen diegenen met de formele beslistmacht deze beslissingen vaak niet nemen zonder rekening te houden met de belangen van andere actoren. Als hier geen rekening mee wordt gehouden zou dat het draagvlak onder de actoren kunnen verminderen. Daarbij zullen de formele beslissers advies inwinnen van de actoren. Dit doen ze omdat ze zelf minder kennis hebben en andere actoren nodig hebben bij de uitvoering van het beleid. Volgens Stokman (1999) zijn financiële hulpbronnen, expertise en informatie en mankracht de andere bronnen van macht die actoren kunnen hebben naast de formele beslissingsmacht.

3.3.4 Beleidsinvoering en –uitvoering

In deze fase van het beleidsproces wordt het beleid in- en uitgevoerd. Het invoeren van beleid heeft te maken met het gereedmaken van uitvoerende organisaties voor de toepassing van het beleid. Dit proces gebeurt door taken toe te delen en op te splitsen in verschillende deeltaken (Coolsma, 2003). Beleidsuitvoering is volgens Coolsma (2003) “ *het omzetten van besluiten van beleidsbepalers in handelingen van organisaties, gericht op het nastreven van gewenste situatie*” (p.133). Deze uitvoering is vaak een samenwerking van beleidsbepalers en de uitvoerende organisaties. Vanuit de beleidsbepaler is het daarom van belang dat er overeenstemming ontstaat. De beleidsprestaties, de handelingen van de burger en de effecten dienen in overeenstemming te zijn met de beleidsbepaler en de uitvoerder voor het goed uitvoeren van beleid (Coolsma, 2003).

3.3.5 Beleidshandhaving

Van de Peppel (2003) geeft aan dat in deze fase van het beleidsproces er toezicht en controle wordt gehouden op het beleid om het beleid te kunnen handhaven. Hiervoor worden er in de beleidsbepaling gedragsregels opgesteld die het handelen van de uitvoerders kunnen sturen en erop gericht zijn om ongewenst gedrag te voorkomen. De handhavers van het beleid hebben verschillende middelen die ze kunnen inzetten. Het gaat hierbij om materiële handhavingsmiddelen (geld en personeel) en formele bevoegdheden (wettelijke bevoegdheden en boetes). De kwaliteit van de handhaving is hoger als het vermogen om te handhaven groot is, het beleid goed is ontwikkeld, het professioneel is, de informatie van goede kwaliteit is en er sprake is van externe samenwerking met de uitvoerende organisaties.

3.3.6 Beleidsevaluatie

In deze fase van het beleidsproces wordt het uitgevoerde beleid geëvalueerd. Beleidsevaluatie is het evalueren van de inhoud, het proces en de effecten van het uitgevoerde beleid. Beleidsevaluatie is belangrijk voor de voortzetting van het beleid. Het is bedoeld om te leren van het uitgevoerde beleid en eventuele verbeteringen aan te brengen.

Er kunnen verschillende methoden, criteria en onderwerpen worden toegepast om het beleid te evalueren (Bressers, 2003).

In dit onderzoek zullen de rollen van de belangen en standpunten van de verschillende externe actoren worden toegepast in het beleidsproces. Er wordt gekeken naar het beleidsproces vanuit het perspectief van de uitvoerders. Daarnaast wordt er ook gekeken vanuit het perspectief van de beleidsbepalers (de gemeente).

3.4 Verwachte rol in het beleidsproces

In deze paragraaf wordt een verwachting uitgesproken over in welke fase van het beleidsproces de actoren met hun belangen en standpunten een rol hebben gespeeld of gaan spelen. Deze verwachting is gebaseerd op de theorie over het beleidsproces en de eerdere verwachting over de stakeholders.

In de agendavormingsfase wordt verwacht dat de belangen en standpunten van de verschillende actoren binnen de gemeente Zaanstad geen rol hebben gespeeld. Ook de definitieve stakeholders hebben in deze fase geen rol gespeeld in het beleidsproces. Alleen de gemeente Zaanstad zelf heeft waarschijnlijk wel een rol gespeeld in deze fase.

Aangezien het probleem vanuit de Tweede Kamer op de agenda is gezet hebben de externe actoren binnen de gemeente Zaanstad hier geen invloed op kunnen uitoefenen. De gemeenten zijn vertegenwoordigd in de Vereniging Nederlandse Gemeente [VNG] die adviezen geeft aan de Tweede Kamer over het toekomstige beleid. Daarnaast wordt er in samenwerking met het VNG een bestuursakkoord geschreven. Ook de G32 is een samenwerking van de 32 grootste gemeentes. Deze organen hebben zich ingezet om de begeleiding en dagbesteding over te zetten naar de gemeente.

In de beleidsvoorbereiding wordt verwacht dat de belangen en standpunten van de verschillende stakeholders een rol hebben gespeeld. Binnen de gemeente Zaanstad zijn er in deze fase verschillende bijeenkomsten georganiseerd met alle externe actoren. In deze bijeenkomsten wordt er naar de verschillende actoren geluisterd en wordt er meegedacht over het te voeren beleid. Er wordt verwacht dat de standpunten van de definitieve stakeholders (de gemeente Zaanstad, de adviesraden, de professionele organisaties en de zorgverzekeraar) zwaarder meewegen dan de standpunten van andere stakeholders. De definitieve stakeholders hebben meer invloed om hun belangen en standpunten kenbaar te maken. Zij maken gebruik van hun formele (beslissingsmacht) of informele (symbolisch of materiële) macht om invloed uit te oefenen op het beleid.

In de beleidsbepaling wordt er verwacht dat alleen de actoren die beschikking hebben over het attribuut macht een rol hebben gespeeld. Zij hebben de mogelijkheid om de formele

besluitvormers te beïnvloeden in de bepaling. Uiteindelijk nemen alleen de formele besluitvormers binnen de gemeente een besluit over het beleid.

In de beleidsinvoering en uitvoering van het beleid wordt verwacht dat alle actoren een rol gaan spelen. In deze fase worden de uitvoerende organisaties klaargemaakt voor het uitvoeren beleid. De professionele organisaties zullen hier dan ook een grote rol in spelen, maar ook cliënten zullen bij deze fase een rol spelen in het proces. De beleidsinvoering en uitvoering is een samenwerking van de beleidsbepaler (de gemeente) en de beleidsuitvoerder (professionele organisaties) (Coolsma, 2003). Het is onduidelijk of de zorgverzekeraar in deze fase van het beleid een rol zal gaan spelen.

In de handavingsfase wordt verwacht dat vooral de professionele organisaties en de gemeente een rol gaan spelen. In deze fase wordt er toezicht en controle gehouden op het beleid. Er wordt verwacht dat de gemeente vooral controle zal uitoefenen op de professionele organisaties, omdat deze het beleid zullen uitvoeren.

In de fase van evaluatie wordt verwacht dat alle actoren een rol zullen spelen. De cliënten zullen binnen deze fase met hun belangen en standpunten ook een grote rol spelen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat er een cliëntervaringsonderzoek moet worden gehouden vanuit de gemeente. De professionele organisaties zullen in deze fase ook worden betrokken. De professionele organisaties zijn de uitvoerders van het beleid en vormen daarmee een belangrijke groep binnen de evaluatie. Verder wordt verwacht dat ook de vrijwilligers en mantelzorgers binnen deze fase worden betrokken om een zo compleet mogelijk beeld te kunnen krijgen van de effecten van het beleid.

In tabel 3 is een schematisch overzicht te vinden van de verwachtingen. Een + betekent dat er wordt verwacht de belangen en standpunten een rol hebben gespeeld of gaan spelen in het beleidsproces. Een – betekent dat er wordt verwacht dat de actor amper of geen rol zal spelen in het beleidsproces.

Tabel 3. Verwachte rol of invloed actoren in het beleidsproces.

Beleidsfase	Actoren				
	Professionele organisaties	Cliënten	Vrijwilligers en mantelzorgers	Zorgverzekeraar	Gemeente Zaanstad
Agendavorming	-	-	-	-	+
Vorbereiding	+	+	+	+	+
Bepaling	+	+	-	+	+
Uitvoering	+	+	+	?	+
Handhaving	+	-	-	-	+
Evaluatie	+	+	+	-	+

3.5 Beleidstheorie

Door al het bovenstaande te combineren kan er een verwachte beleidstheorie worden afgeleid. Een beleidstheorie is volgens Van Heffen (2003) “*het geheel van veronderstellingen die betrekking hebben op het beleid zelf, het proces, de beleidsorganisatie en het deel van de maatschappij waar het beleid zich op richt*” (p.225).

De beleidstheorie is geen wetenschappelijke theorie maar wordt toegepast binnen de beleidspraktijk en heeft te maken met veronderstellingen van allerlei actoren, zoals ambtenaren, wethouders, gemeenteraadsleden en belangengroepen. De beleidstheorie is daarom te beschouwen als een handelingstheorie van een beleidsactor (Van Heffen, 2003).

Deze veronderstellingen kunnen te maken hebben met de relatie tussen het doel en het middel (finale relatie), de oorzaak en het gevolg (causale relatie) en de waarden en normen (normatieve relatie) van het beleid. De normatieve veronderstellingen van beleid hebben te maken de perceptie van het probleem, de herkomst van de beleidsdoelen (wat wordt wenselijk geacht) en de aanvaardbaarheid van de middelen en de effecten. De causale veronderstellingen van het beleid gaan er vanuit dat de ene factor de oorzaak is van de ander (het gevolg) (Van Heffen, 2003). De finale veronderstellingen van het beleid hebben te maken met de beleidsvisie. Het bevat een verwachting over hoe een middel kan bijdragen aan het doel. Deze veronderstellingen worden ideaal gericht op de aangrijpingspunten van de causale veronderstellingen, aldus Van Heffen (2003).

Binnen de gemeente Zaanstad is men op dit moment volop bezig met het ontwikkelen van een beleidsplan. De visie is al vastgesteld door de raad. Naar aanleiding van deze visie is een verwachte beleidstheorie af te leiden. Deze beleidstheorie is vooral gericht op de finale veronderstellingen (de visie) van het beleid. De causale beleidstheorie ligt al grotendeels vast en is terug te vinden in de in- en aanleiding van dit onderzoek. Op dit moment gaat het vooral om de precieze invulling van het beleid en daarom wordt de verwachte finale beleidstheorie weergegeven en toegelicht.

Er zijn verschillende finale schema's weergegeven in bijlage 2. Deze verschillende schema's geven de mogelijkheden weer welke kant de gemeente Zaanstad met het beleid op wil gaan. Het gaat hierbij om een verwachte beleidstheorie ². De keuzes liggen nog niet vast.

Het eerste finale schema is de keuze tussen een algemene of individuele voorziening. Een algemene voorziening is een voorziening waar men zonder indicatie terecht kan (denk aan een buurthuis of inloophuis). Een individuele voorziening is een specialistische voorziening waar men op dit moment alleen terecht kan met een indicatie. De gemeente Zaanstad wil door de keus te maken tussen een algemene voorziening of een individuele voorziening de rechtszekerheid bevorderen, maatwerk leveren, zorgen voor minder bureaucratie en de kostenbeheersing bevorderen. Deze subdoelen moeten uiteindelijk leiden tot een systeem die

² Deze verwachte beleidstheorie is gebaseerd op ambtelijke documenten, presentaties en persoonlijke communicatie binnen de gemeente Zaanstad in de periode van maart t/m mei 2012.

houdbaar is voor zowel gemeente, cliënt en organisatie. Daarnaast kan de gemeente door te kiezen voor een individuele of algemene voorziening voldoen aan de compensatieplicht van de Wmo (zie paragraaf 2.2). De meest besproken vorm op dit moment³ is “algemeen, tenzij”. Dit betekent dat in principe iedereen in eerste instantie gebruik moet maken van algemene voorzieningen. Echter ontstaat er dan een gevaar voor rechtsonzekerheid bij klanten die meer nodig hebben dan algemene voorzieningen. De gemeente Zaanstad bouwt dan ook een vangnet op voor diegenen die echt niet zonder hulp kunnen met individuele, specialistische voorzieningen. Op dit moment staat de gemeente Zaanstad nog voor keus hoe de vorm “algemeen, tenzij” kan worden weergegeven. De keus om “algemeen, tenzij” te kiezen staat dan ook nog niet vast.

Het tweede finale schema is de toegang tot de zorg. De gemeente Zaanstad wil een logische toegang voor de cliënt wat tot duidelijkheid voor de cliënt en de professionele organisaties moet leiden. De gemeente Zaanstad staat voor de keus om dit vorm te geven door het inzetten van wijkteams en/of gebruik te maken van het Wmo-loket. Het Wmo-loket is het loket binnen een gemeente waar men terecht kan voor advies, vragen en ondersteuning op het gebied van de Wmo (bijvoorbeeld het aanvragen van voorzieningen). Een wijkteam is een team dat zich door de buurt beweegt en daar een belangrijk aanspreekpunt vormt. Het Wmo-loket zou dan in zijn huidige vorm blijven bestaan of het wordt aangepast binnen het nieuwe beleid. De cliënten kunnen bij het loket terecht voor aanvragen en het inplannen van een keukentafelgesprek. Een keukentafelgesprek is een gesprek bij de klant thuis waar samen met de klant wordt gekeken naar wat er mogelijk is qua begeleiding en hoe er gebruik gemaakt kan worden van het netwerk van de klant (informele ondersteuning). Door gebruik te maken van wijkteams en het Wmo-loket wil de gemeente Zaanstad dat er logische routes ontstaan voor de cliënt, er minder bureaucratie ontstaat, het ontzorgen en de eigen kracht van de cliënt bevorderen. Deze subdoelen moeten uiteindelijk leiden tot een houdbaar systeem dat voldoet aan alle eisen en wensen en moeten de zelfredzaamheid van de burgers bevorderen. De keus waar de gemeente nu voor staat is hoe de wijkteams moeten worden vormgegeven. Hier worden een aantal pilots voor opgezet. Daarnaast is het nog de keus of er wijkteams en/of Wmo-loketten moeten komen.

Het derde finale schema is de integraliteit met de andere decentralisaties (Wet Werken naar Vermogen en Jeugdzorg). De gemeente Zaanstad wil dat er een integrale benadering is van de drie decentralisaties (gemeente Zaanstad, 2012a). De gemeente wil hiermee bereiken dat er meer inclusiviteit en participatie is van burgers en er maatschappelijk zinvol werk wordt gedaan in de wijk door het inzetten van voldoende vrijwilligers. Dit kan doordat er binnen de Wet Werken naar Vermogen een tegenprestatie wordt ingevoerd voor mensen met een uitkering (gemeente Zaanstad 2012c). Zij zullen worden ingezet als vrijwilliger voor maatschappelijk zinvol werk in de wijk. De begeleiding en dagbesteding kan daar aan bijdragen door goede begeleiding te bieden bij dit maatschappelijk zinvol werk en bij de begeleiding richting betaald werk. Daarnaast wordt voorkomen dat jeugd in de knel komt door

³ Ibidem

de samenwerking van wijkteams in de Wmo en jeugdteams. Deze middelen en subdoelen moeten uiteindelijk leiden tot een integrale benadering waarin de klant maar één keer het verhaal hoeft te vertellen, het huishouden zicht heeft op de eigen vraagstukken en het een stuk kostenbeheersing met zich mee brengt. De keus van de gemeente in deze is nog hoe deze begeleiding en samenwerking er precies uit komt te zien. Daarin is nog geen duidelijkheid geschept.

Het vierde en laatste finale schema gaat over de keuze hoe de zorg om de cliënt gefinancierd moet worden. Moet begeleiding meteen in natura worden gegeven, via een persoonsgebonden budget [PGB] of via een persoons volgend budget [PVB]? De meest besproken vorm op dit moment⁴ is dat mensen met een lichte zorgvraag een PVB krijgen. Dit betekent dat zij een voucher krijgen en daarmee zelf de keus mogen maken voor een algemene voorziening. Voor mensen met een zware zorgvraag kan er een PGB worden toegekend. Mensen hebben zelf hun geld in beheer en mogen dit gebruiken voor een individuele, specialistische voorziening, tenzij de cliënt of zijn of haar omgeving het beheer van een PGB niet aan kan. Dan wordt de zorg meteen in natura aangeboden. De gemeente Zaanstad wil er voor zorgen dat de informele omgeving wordt aangeboord, het wil verantwoord omgaan met overheidsgeld, dat de vraag het aanbod stuurt en vernieuwt en dat het de bureaucratie vermindert. De uiteindelijke doelen voor een PVB, PGB of zorg in natura is keuzevrijheid voor de cliënt, het leveren van maatwerk en het vraaggericht werken. Dit is de meest besproken vorm binnen de gemeente Zaanstad, echter is er ook een mogelijkheid om alles met een PGB te financieren. Op dit moment is de gemeente Zaanstad op zoek naar de beste vorm, wellicht wordt dit uitgezocht door verschillende pilots of experimenten.

⁴ Ibidem

HOOFDSTUK 4 DATA & METHODEN

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is opgezet. Daarnaast zal er worden beschreven hoe de dataverzameling is verlopen en wordt de gevonden data geanalyseerd. Als laatste wordt de kwaliteit van dit onderzoek beschreven.

4.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek dat is uitgevoerd is een exploratief onderzoek. Er is weinig informatie bekend over de belangen en standpunten van de belangrijkste externe actoren. Er is nog niet eerder onderzoek gedaan naar de belangen en standpunten van de externe actoren binnen deze decentralisatie. Het doel van dit onderzoek is om een systematisch overzicht te geven van de verschillende belangen en standpunten om hier uiteindelijk een conclusie over te trekken. Er wordt gekeken naar de inhoud en betekenis van het probleem (Baarda, 2009).

Het onderzoek is uitgevoerd als casestudy bij de gemeente Zaanstad. De gemeente is gebruikt als een typerend geval om te beschrijven wat de rol is van externe actoren in het beleidsproces (Baarda, 2009). De focus van dit onderzoek is om kwalitatieve gegevens te verzamelen over de externe actoren. Volgens Boeije, 't Hart en Hox (2009) heeft kwalitatief onderzoek het doel om:

“(...) gedragingen, ervaringen, beleving en “producten” van de betrokkenen te beschrijven, te interpreteren en te verklaren door werkwijzen die de natuurlijke omgeving zo min mogelijk verstoren” (p. 253). De onderzoeker wil in dit onderzoek de betekenis en gedragingen van de betrokken actoren beschrijven en zo mogelijk proberen te verklaren. Er is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Door gebruik te maken van verdiepende interviews worden de achterliggende gedachten, meningen en belevingen in kaart gebracht. Kwalitatief onderzoek dient zich hier meer voor dan kwantitatief onderzoek. Als er was gekozen voor een kwantitatieve onderzoeksmethode, zoals vragenlijsten, waren de respondenten beperkt in het geven van hun mening en kunnen de achterliggende gedachten moeilijker achterhaald worden (Baarda, 2009). In dit onderzoek wordt er gezocht naar patronen in de lokale context en niet naar wetmatigheden (Boeije, 2005). Er is gebruik gemaakt van bestaand materiaal en verdiepende kwalitatieve interviews.

4.2 Dataverzameling

In deze paragraaf komt naar voren hoe de data is verzameld, welke interviews er zijn gebruikt en hoeveel interviews er zijn afgenomen.

4.2.1 Bestaand materiaal

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van bestaand materiaal om de onderzoekresultaten te onderbouwen. Door gebruik te maken van bestaand materiaal kunnen de resultaten uit de kwalitatieve interviews vergeleken en ondersteund worden. Om een goede verwachting te kunnen schetsen is het van belang om de bestaande documenten binnen de gemeente te

bestuderen. Voordat er is begonnen met het afnemen van semi-gestructureerde interviews is er uit verschillende (beleids-) documenten, informele gesprekken en observaties binnen de gemeente Zaanstad een eerste verwachting uitgesproken over de rol van de externe actoren.

4.2.2 Interviews

Nadat er aan de hand van bestaand materiaal en de gebruikte theorie een verwachting is uitgesproken over de rol van de externe actoren worden er kwalitatieve semi-gestructureerde interviews afgenomen. Er is gekozen voor een doelgerichte selectie. Er is uit de doelpopulatie gericht geselecteerd op bepaalde kenmerken (Boeije et al., 2009). In dit onderzoek is gekozen voor maximale variatie. Voor een gevarieerd en compleet beeld van de actoren is er voor gekozen om een selectie te maken op grootte van de organisaties en op vertegenwoordiging van de verschillende doelgroepen. Er is geselecteerd op grootte van de instellingen en op de doelgroep die de actoren vertegenwoordigen. Daarnaast zijn er ook interne actoren betrokken bij dit onderzoek om een zo compleet en gevarieerd mogelijk beeld te schetsen.

Het contact met de respondenten is gezocht via verschillende beleidsmedewerkers binnen de gemeente Zaanstad. Deze beleidsmedewerkers hebben mailadressen beschikbaar gesteld aan de onderzoeker. Elke respondent heeft een email gekregen met daarin uitleg over het onderzoek en het verzoek om mee te werken aan het onderzoek. Met iedere respondent die is benaderd is uiteindelijk een interview afgenomen. De interne actoren zijn intern benaderd door de onderzoeker zelf. Met elke respondent of groep respondenten is een semi-gestructureerd interview afgenomen dat gemiddeld 30 tot 50 minuten duurde. De topiclijsten zijn aangepast aan het informatieniveau van de respondent. De interviews vonden vaak plaats in de werkkamers bij de instellingen, bij iemand thuis of in het gemeentehuis. De interviews zijn allen, op twee uitzonderingen na (telefonisch en schriftelijk), opgenomen met een voice-recorder.

Een interview wordt gebruikt om de gedachtes en gevoelens over onderwerpen, personen of gebeurtenissen te achterhalen. Het doel is om informatie te verzamelen van de ondervraagden om een vooraf geformuleerde vraag te kunnen beantwoorden (Baarda et al., 2005). De interviews die in dit onderzoek zijn afgenomen zijn semi-gestructureerd van aard. Een topiclijst is opgenomen in bijlage 3. In een semi-gestructureerd interview liggen de onderwerpen en de belangrijkste vragen vast. De interviewer is vrij om af te wijken van de volgorde en de vraagformulering (Baarda et al., 2005). Er is gekozen voor een semi-gestructureerd interview, omdat er al voorkennis beschikbaar is en het interview niet geheel afgebakend wordt. De voorkennis bestaat uit de verwachtingen die zijn geschetst vanuit de theorie. Om zoveel mogelijk informatie te kunnen krijgen uit de interviews is er voor gekozen om de vragen niet geheel af te bakenen. Er zijn in de interviews open vragen gesteld om de respondenten zoveel mogelijk vrij te laten in hun antwoorden. Voorbeeldvragen zijn: *“Zou u het belang van uw organisatie kunnen omschrijven?”*, *“Hoe ziet u het voor zich dat straks de*

begeleiding en dagbesteding naar de gemeente toekomst? of *“Kunt u daar een voorbeeld van noemen?”*. In dit onderzoek zijn zowel individuele als een aantal groepinterviews afgenomen. De keuze hiervoor is gebaseerd op de doelgroep die is geïnterviewd. Er zijn een aantal interviews afgenomen met doelgroepen die een lager informatieniveau hadden. Een voorbeeld hiervan zijn de verschillende cliëntengroepen die zijn geïnterviewd. Hierbij is gekozen voor een groepinterview zodat de cliënten zich veiliger voelen en zich meer op hun gemak zullen voelen. Het nadeel van een groepsinterview is dat de leden elkaar kunnen beïnvloeden in hun antwoorden of soms niet durven te antwoorden, omdat er anderen bij zijn. Ook intern is er een groepsinterview afgenomen zodat de interne actoren elkaar konden ondersteunen en bijpraten over het onderwerp.

Een voordeel van een semi-gestructureerd interview is dat het weinig non-respons oplevert. Ook kan er gecontroleerd worden op de beantwoording en is het respondentvriendelijk (Baarda, 2009). Nadelen van het mondeling afnemen van een vragenlijst is dat de respondent minder tijd heeft om na te denken over het antwoord. De anonimiteit en objectiviteit zijn in mindere mate aanwezig dan bij een schriftelijke vragenlijst en het mondeling afnemen vergt veel voorbereiding- en afnametijd van de onderzoeker (Baarda, 2009).

Er zijn in totaal 19 (groep-) interviews afgenomen met 29 respondenten. Een overzicht van alle respondenten is te vinden in bijlage 4.

4.3 Analyseprocedure

Nadat de data is verzameld zijn alle interviews getranscribeerd. Om dit goed te kunnen doen zijn alle interviews opgenomen met een opnamerecorder. De interviews zijn direct na het afnemen uitgewerkt. Hierdoor kunnen de resultaten woord voor woord worden bekeken en is de kans op een verkeerde interpretatie verkleind. Na het transcriberen zijn de interviews opgedeeld in fragmenten en uiteindelijk zijn deze fragmenten gecodeerd. De interviews worden uitgewerkt op fragmentniveau, omdat er wordt gekeken naar de ervaringen en meningen van verschillende respondenten en deze niet in één woord zijn te beschrijven.

Als eerste is begonnen met het schrappen van niet relevante tekst. Daarna zijn de interviews ingedeeld in verschillende fragmenten. Deze fragmenten zijn uiteindelijk gecodeerd. De verschillende codes zijn in de kantlijn van de interviews gezet en vervolgens schematisch weergegeven in een tabel. De codes zijn gebaseerd op de verwachtingen en de theorie. Omdat in dit onderzoek het onderscheid tussen verschillende groepen respondenten belangrijk is, zijn niet alle codes bij elkaar gevoegd. Er is per groep respondenten bekeken wat de codes zijn. Dit proces van het reduceren van grote hoeveelheden gegevens tot een verzameling codes wordt ook wel open coderen genoemd (Baarda, 2005). De volgende stap in het analyseren is het expliciteren van deze verzameling van gegevens. De verschillende codes zijn onderbracht tot hoofd- en subthema's per groep respondenten. De verschillende codes zijn geordend en samengevoegd. Dit ordenen en het terugbrengen naar thema's wordt

ook wel axiaal coderen genoemd (Baarda, 2005). Uiteindelijk zijn de codes aan elkaar gekoppeld. In deze fase zijn er verbanden gezocht tussen de verschillende codes en groepen respondenten. Er wordt een conclusie getrokken die aangevuld wordt met citaten uit de interviews. De resultaten die aan de hand van dit coderingsproces zijn ontstaan zijn te vinden in hoofdstuk 5 van dit onderzoek.

4.4 Onderzoekskwaliteit

In deze paragraaf wordt de onderzoekskwaliteit van dit onderzoek beschreven. De betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek worden beschreven.

4.4.1 Betrouwbaarheid

Volgens Boeije et al. (2009) heeft de betrouwbaarheid van een onderzoek te maken met de afwezigheid van toevallige fouten. Als een onderzoek een hoge betrouwbaarheid heeft dan leidt een herhaling van het onderzoek tot dezelfde uitkomst. Bij kwantitatief onderzoek geldt de eis van replicatie. Het onderzoek moet zo over gedaan kunnen worden dat het leidt tot exact dezelfde resultaten. Voor kwalitatief onderzoek is deze eis niet op te brengen. In kwalitatief onderzoek ben je voor een deel afhankelijk van toeval. Toch moet bij kwalitatief onderzoek wel duidelijk zijn waar de resultaten op gebaseerd zijn. De onderzoeksresultaten moeten controleerbaar en inzichtelijk zijn. De toevalligheden kunnen zich voordoen in de situatie of locatie, de respondent, het instrument en de onderzoeker zelf als interviewer of observator (Baarda et al., 2005).

In dit onderzoek is de onderzoeker het belangrijkste instrument. De onderzoeker neemt de interviews af en interpreteert de resultaten. Intersubjectiviteit van de onderzoeker is dan ook een nadeel van deze onderzoeksmethode. Om zo objectief mogelijk te blijven en selectiviteit te vermijden is er gedurende het onderzoek een logboek bijgehouden waarin alle keuzes, vooroordelen en ervaringen zijn opgeschreven. Daarnaast is er na elk interview een memo geschreven en is het interview direct uitgewerkt om te voorkomen dat interpretaties verloren gaan. Tijdens de interviews is de onderzoeker zo objectief mogelijk gebleven door veel open vragen te stellen en zich bewust te zijn van vooroordelen. Hiermee is geprobeerd om zo min mogelijk te sturen in de interviews.

Verder is de betrouwbaarheid van dit onderzoek getracht te vergroten door gebruik te maken van zowel de visie van externe als interne actoren. Door de antwoorden te vergelijken kunnen er meer betrouwbare conclusies worden getrokken.

4.4.2 Validiteit/geldigheid

De validiteit van een onderzoek heeft te maken met de systematische fouten in een onderzoek. Een onderzoek heeft een hoge validiteit als het vrij is van systematische fouten (Boeije et al., 2009). In hoeverre de onderzoeksresultaten een goede weergave vormen van de praktijk is hierbij van belang. Er zijn drie vormen van geldigheid; interne geldigheid, externe geldigheid en de instrumentele- of dataverzamelingsgeldigheid (Baarda et al., 2005).

De interne geldigheid heeft te maken met de onderzoeksopzet. Het is belangrijk dat de opzet van het onderzoek past bij de vraag. In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van kwalitatieve interviews binnen een enkelvoudige casestudy; de gemeente Zaanstad. Om de ervaringen, meningen en belevingen van de verschillende actoren binnen de gemeente goed te kunnen omschrijven is er voor kwalitatieve interviews gekozen (zie paragraaf 4.2.2)

De externe geldigheid heeft te maken met de inhoudelijke generalisatie van het onderzoek. In hoeverre zijn de resultaten ook zijn toe te passen in andere situaties die niet zijn onderzocht. Als de resultaten overdraagbaar zijn dan zijn ze ook meer vergelijkbaar en heeft het onderzoek een grotere reikwijdte (Baarda et al., 2005). De externe geldigheid in dit onderzoek is niet erg groot. Het onderzoek is uitgevoerd binnen een specifieke context zodat daar specifieke uitspraken over gedaan kunnen worden. Het onderzoek is alleen uitgevoerd binnen de gemeente Zaanstad en het is niet met zekerheid vast te stellen of het onderzoek ook binnen een andere gemeente met andere actoren toepasbaar is, daarvoor zou een meervoudige casestudy moeten worden uitgevoerd.

De instrumentele- of dataverzamelingsgeldigheid heeft te maken met de kwaliteit van je verzamelde gegevens. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van zowel kwalitatieve interviews als bestaande gegevens om de interviews aan te vullen. Als deze gegevens elkaar ondersteunen zijn de gegevens valide. Echter hebben ook sociaal wenselijk antwoorden te maken met de validiteit van het onderzoek. In dit onderzoek kan het zijn dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven. Geprobeerd is om dit te vermijden door te wijzen op de anonimiteit en de respondenten een veilig gevoel te geven door hen bijvoorbeeld de locatie te laten kiezen voor het interview.

HOOFDSTUK 5 RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek beschreven. De resultaten worden vergeleken met de verwachtingen die zijn geschetst in hoofdstuk 3. Ten eerste wordt de stakeholderanalyse besproken. Als tweede worden de belangen en standpunten van de externe actoren beschreven en als laatste wordt de rol van de externe actoren in het beleidsproces beschreven. In tabel 4 is een beknopt overzicht te vinden van alle resultaten.

5.1 Stakeholderanalyse

In de interviews met de externe actoren is er gevraagd naar de urgentie en mate van invloed. Met deze informatie zijn de stakeholders geanalyseerd. Er is geen reden geweest om aan te nemen dat de actoren niet legitiem zijn. In deze stakeholderanalyse worden daarom alleen de resultaten besproken die te maken hebben met de urgentie en de macht of invloed van de externe actoren.

Gemeente Zaanstad

De gemeente Zaanstad is in dit onderzoek niet onderzocht op de mate van macht en urgentie, omdat zij het beleid uitvoeren en er uiteindelijk binnen de gemeente een besluit wordt genomen over het beleid. De urgentie en invloed van de gemeente staan daarom ook vast. De verwachting dat de gemeente een definitieve stakeholder is wordt daarom aangenomen.

Er zijn in dit onderzoek meerdere interne actoren geïnterviewd, zoals de beleidsmedewerkers en de wethouder. Uit de interviews blijkt dat ze over het algemeen dezelfde visie uitspreken. De input van de interne actoren is gebruikt om de resultaten te vergelijken en meer betrouwbare resultaten te verkrijgen.

A. Professionele organisaties

Urgentie

De urgentie van de professionele organisaties komt vooral terug in de deelname aan alle bijeenkomsten, maar ook door het onderhouden van contacten met de gemeente. Alle professionele organisaties zijn tevreden over het contact met de gemeente en weten waar ze mensen kunnen vinden.

“Wij kennen de personen die er in de gemeentes over gaan. Dus die benaderen wij ook voor de informatie over het werk wat we doen”

Daarnaast zoeken alle organisaties zelf de samenwerking op met andere organisaties. De grootste vorm van deze samenwerking is het directeurenoverleg, welke genoemd wordt door bijna alle organisaties.

“Ook het directeurenoverleg waarbij we met een aantal aanbieders en welzijnsinstellingen nadenken over een aantal deelvragen is heel nuttig geweest”

Het directeurenoverleg wordt door de meeste organisaties als positief ervaren. Een plek waar ze gezamenlijk kunnen praten over wat er te wachten staat. Daarnaast gebruiken de kleinere organisaties de onderlinge samenwerking om krachten te bundelen of zoeken ze een samenwerking op met grote organisaties om hun belang te uiten.

“Daarom hebben wij ervoor gekozen om elkaar soms te vertegenwoordigen en krachten te bundelen omdat we twee instemmende organisaties zijn en onze stem niet verloren willen laten gaan”

“We werken samen met veel organisaties. Zij zijn groot, zij lobbyen”

De professionele organisaties maken, zoals verwacht, gebruik van hun urgentie om hun belangen en standpunten kenbaar te maken aan de gemeente. Dit doen ze door deel te nemen en actief te zijn binnen georganiseerde bijeenkomsten, maar ook door contacten te onderhouden met de gemeente en de samenwerking op te zoeken met andere organisaties.

De interne actoren bevestigen de urgentie van de professionele organisaties. In gesprekken met interne actoren komt naar voren dat de gemeente ziet dat de bijeenkomsten goed worden bezocht en dat de professionele organisaties veel contacten hebben met de gemeente en de contacten ook opzoeken.

“En je ziet ook dat de bijeenkomsten goed bezocht worden, omdat iedereen zich er bewust van is dat wij straks de opdrachtgever zijn. Men moet straks bij de gemeente zijn en dat betekent dat ze nu ook komen”

Invloed

Het blijkt dat de professionele organisaties, zoals verwacht, veel gebruik maken van hun kennis en expertise en hun netwerk om invloed uit te kunnen oefenen op het beleid. Met name de kennis over de doelgroep en beeldvorming worden genoemd als aspecten waar ze invloed op hebben kunnen uitoefenen. De meeste professionele organisaties hebben het gevoel dat ze serieus worden genomen. De kleinere organisaties zien het niet altijd terug in het beleid.

“(…) dus als je het vertaalt naar heb je het gevoel dat je serieus wordt genomen? Jazeker”

“Geluisterd wel, maar ik zie het dan niet terugkomen in het beleid”

De meeste organisaties noemen de kennis en expertise die ze hebben over de doelgroep een belangrijke factor voor de mate van invloed.

“Ik denk ook dat het komt omdat ik heel goed weet wat cliënten nodig hebben. Het gaat mij namelijk niet om ik moet macht hebben, nee het gaat mij echt om de inhoud en kwaliteit voor mijn cliënten”

De professionele organisaties die zijn aangesloten bij het directeurenoverleg uiten zich daar positief over en zien het als een samenwerkingsverband die ze gebruiken om invloed uit te oefenen op het beleid. Ze maken gebruik van hun netwerk om invloed uit te oefenen. Een aantal organisaties is al zover in de samenwerking dat ze gezamenlijk bezig zijn om een frontoffice op te stellen of om na te denken over pilots.

De interne actoren geven aan de professionele organisaties een grote rol spelen in het beleidsproces. De interne actoren noemen de professionele organisaties vaak en maken ook gebruik van hun kennis. De bijeenkomsten met de organisaties worden als waardevol gezien. Ook het directeurenoverleg wordt door de gemeente gezien als een belangrijk overleg.

“Ik denk dat de waarde van zo’n bijeenkomst is dat er echte gesprekken worden aangegaan en niet alleen uit belang van hun organisatie”

“ We hebben veel gehad aan het directeurenoverleg, daar hebben we een open relatie mee”

De verwachting dat professionele organisaties definitieve stakeholders zijn komt overeen met de resultaten uit de interviews. De organisaties maken gebruik van het attribuut urgentie om aandacht te vragen voor hun doelgroep en organisatie. Ze hebben zelf het gevoel dat ze invloed kunnen uitoefenen en maken hierbij vooral gebruik van de kennis en expertise en van het netwerk dat ze hebben opgebouwd. Het blijkt dat sommige organisaties vinden dat er wel naar ze wordt geluisterd, maar ze dit niet altijd terug zien in het beleid.

B. Cliënten

Urgentie

De cliënten worden vertegenwoordigd door twee groepen. De adviesorganen van de gemeente en de cliëntenraden van de organisaties.

De adviesorganen van de gemeente Zaanstad maken gebruik van het attribuut urgentie. Ze nemen zelf het initiatief om de gemeente op te zoeken door stukken op te sturen die ze hebben samengesteld, deel te nemen aan de bijeenkomsten en ze maken gebruik van inspraak in raadsvergaderingen. Ze noemen zichzelf echter geen actiepartij en werken zelfstandig.

“(…) want zo’n gevoel daar zijn wij niet voor. Wij zijn geen actiepartij”

Uit gesprekken met interne actoren blijkt dat de adviesraden worden gezien als actoren die gebruik maken van hun urgentie. Ze worden gevraagd om advies te geven en deze adviezen worden ook meegenomen.

“Ik vind dat we veel hebben aan de praktische adviezen van de adviesraden”

De cliëntenraden hebben geen contact gehad met de gemeente over het beleid. Ze hebben niet kunnen deelnemen aan de bijeenkomsten en zijn niet uitgenodigd om mee te praten over het beleid. De cliëntenraden zijn wel bezig om zichzelf op de kaart te zetten en hebben bijvoorbeeld zelf, vanuit de cliëntenraad, een boekje uitgebracht over wat ze doen bij hun organisatie.

“Wel is er vanuit de ambassadeurs een boekje uitgebracht over de zorgboerderij en die is rondgestuurd naar verschillende gemeenten”

Dit boekje wordt rondgestuurd naar verschillende gemeenten in de buurt, maar is in de gemeente Zaanstad niet gepresenteerd en kan dus niet gezien worden als urgentie binnen deze casestudy. Verder loopt er een project om het contact met de gemeente te verbeteren. Dit project loopt nu nog in een andere gemeente en zal wellicht in de toekomst in meerdere gemeenten worden toegepast.

“Vanuit organisaties X loopt een project en daarin gaan cliënten ook al contacten aan met de gemeente (...) waar wordt beleid gemaakt en hoe kunnen we daar onze stem laten horen?”

Voor nu is de urgentie van de cliëntenraden nog laag en hebben ze nog niet veel contact gehad met de gemeente Zaanstad. Het blijkt dat de cliëntenraden wel bezig zijn met het beleid en dit is anders dan werd verwacht. Uit de gesprekken met interne actoren komt naar voren dat er inderdaad geen contact is gezocht met de cliëntenraden van de instellingen. De interne actoren geven aan dat de adviesraden worden gezien als de vertegenwoordiging van de cliënten en ze de cliëntenraden zien als de medezeggenschap van de organisaties.

Invloed

De adviesraden hebben zelf het idee dat ze wel invloed hebben op het beleid, maar zien het niet altijd terug in de documenten van de gemeente. De adviezen die worden gegeven worden vaak te algemeen samengevat en daarin wordt niet teruggezien dat er daadwerkelijk is geluisterd. Toch geven de adviesraden aan dat ze mede door hun netwerk binnen de gemeente invloed uitoefenen.

“(…) het gevaar is alleen dat je dan denkt ze hebben er niets mee gedaan. Dat kan de bedoeling van de gemeente niet zijn om die indruk te wekken”

De interne actoren geven aan dat de adviezen van de adviesraden worden meegenomen. Omdat de cliëntenraden bijna geen gebruik maken van het attribuut urgentie wordt er vanuit gegaan dat ze geen invloed hebben gehad op het beleid. Ook uit de interviews met de interne actoren komt dit naar voren. Dit bevestigt de verwachting.

Het blijkt dat de verwachting over de adviesorganen overeenkomt met de resultaten uit de interviews. De adviesraden van de gemeente zijn definitieve stakeholders. De verwachting over de cliëntenraden komt overeen met de resultaten uit de interviews. Tegen de verwachting in zijn cliëntenraden wel bezig met het beleid, maar hebben zich nog niet binnen de gehele regio hebben geprofileerd. De cliëntenraden zijn latente stakeholders.

Over toekomstige cliënten kan in dit onderzoek nog geen uitspraak worden gedaan. Zij zijn in dit onderzoek niet meegenomen.

C. Vrijwilligers en mantelzorgers

Urgentie

Uit de interviews komt naar voren dat de vrijwilligers gebruik hebben gemaakt van het attribuut urgentie. Ze zijn aanwezig geweest bij de bijeenkomsten die de gemeente Zaanstad heeft georganiseerd. Maar het is waarschijnlijk dat veel vrijwilligers ook niet zijn bereikt door de gemeente en niet hebben deelgenomen aan de bijeenkomsten. De verwachting dat vrijwilligers zelf geen actie zullen ondernemen om hun belangen en standpunten kenbaar te maken komt overeen met de resultaten uit de interviews. Ze hebben zelf geen actie ondernomen, maar hebben op uitnodiging van de gemeente meegedacht.

“ (...) alleen die bijeenkomst, daar waren we aanwezig en hebben we ons laten zien”

De mantelzorgers hebben geen zicht gehad op het beleid en hebben zelf ook geen actie genomen om zich kenbaar te maken bij de gemeente.

Uit de gesprekken met de interne actoren blijkt dat de vrijwilligers worden genoemd en dat er ook bijeenkomsten zijn georganiseerd voor vrijwilligers. De mantelzorgers worden door de interne actoren wel benoemd en er zijn gesprekken geweest met mantelzorgers, maar de mantelzorgers zoeken zelf geen contact op met de gemeente.

Invloed

De vrijwilligers hebben zelf het gevoel weinig zeggenschap te hebben over het beleid. Dit is in overeenstemming met de verwachting dat vrijwilligers afhankelijk zullen zijn van de gemeente die formele beslissingsmacht heeft.

De mantelzorgers hebben geen invloed op het beleid, omdat hun urgentie niet groot genoeg is en daarmee weinig bijdragen aan het beleid. De vrijwilligers hebben een geringe mate van urgentie, maar geen macht. Ze zijn daarmee afhankelijk van de gemeente die wel

invloed heeft. Ze zijn dependent stakeholders. De mantelzorgers zijn discretionary stakeholders. Ze worden wel betrokken in het beleid en er wordt ook over ze gepraat, maar ze zijn zelf discreet in het kenbaar maken van hun belangen en standpunten.

D. Zorgverzekeraar

Urgentie

Uit het interview met de zorgverzekeraar blijkt dat er gesprekken zijn geweest met de gemeente en ze ook over bepaalde aspecten van het beleid, zoals wijkteams, hebben meegedacht. De zorgverzekeraar geeft aan dat het initiatief in eerste instantie bij de gemeente ligt. Dit is tegen de verwachting in dat de zorgverzekeraar zelf veelvuldig contact op zou nemen met de gemeente om zijn belangen en standpunten kenbaar te maken.

“Dat hebben we wel gedaan maar het initiatief ligt bij de gemeente”

Het blijkt dat de zorgverzekeraar zelf bijeenkomsten organiseert voor grote gemeenten om informatie uit te wisselen over het beleid. Het maakt uiteindelijk wel gebruik van de urgentie om zich kenbaar te maken bij de gemeente.

De gesprekken met interne actoren laten zien dat dit beeld klopt. De interne actoren noemen dat de rol van de zorgverzekeraar klein is en het initiatief bij de gemeente ligt.

“(…) maar ik merk wel dat wij het initiatief moeten nemen om dit belang naar voren te brengen. Dat lukt overigens wel goed hoor, het kan intensiever en het moet ook intensiever”

Invloed

Tegen de verwachting in maakt de zorgverzekeraar geen gebruik van zijn invloed op het beleid. Ze maken geen gebruik van hun materiële macht. De zorgverzekeraar noemt zelf dat ze geen actieve rol spelen en niet uitvoerend zijn. Ze geven zelf aan geen invloed te hebben op het beleid en dit ook niet te willen. De gesprekken met interne actoren bevestigen dit beeld. De zorgverzekeraar wordt gezien als een actor die tot nu toe een afwachtende positie heeft gehad en meer kennis heeft gedeeld over aantallen en cijfers dan echt heeft mee gedacht over de inhoud van het beleid.

“We hebben meer een kennisdeling, zij zijn nooit met dit soort activiteiten bezig geweest”

De verwachting was dat de zorgverzekeraar een definitieve stakeholder zou zijn. Uit de interviews blijkt dat de zorgverzekeraar geen invloed heeft op het beleid. Het heeft een afwachtende rol en laat het initiatief over aan de gemeente. De gemeente bevestigt deze rol. De zorgverzekeraar is, tegen de verwachting in, een expectant stakeholder.

5.2 Standpunten en belangen

In deze paragraaf worden de standpunten en belangen per groep actoren beschreven. Eerst zullen de algemene standpunten worden weergegeven om het daarna toe te spitsen op de verschillende schema's vanuit de beleidstheorie. Als laatste zullen de belangen van de externe actoren worden weergegeven samen met de kijk van de interne actoren hierop.

A. Professionele organisaties.

De professionele organisaties hebben een goed zicht op het beleid en konden daarom in de interviews mee denken over de verschillende aspecten van het beleid.

De meeste professionele organisaties noemen dat ze niet teveel willen veranderen aan de huidige situatie.

“Ik hoop dat we zoveel mogelijk in nieuwe verhoudingen kunnen borgen datgene wat we hebben”

Daarnaast hoopt het merendeel van de professionele organisaties dat de decentralisatie leidt tot een betere en efficiëntere samenwerking tussen de organisaties. Door de kleinere organisaties worden zorgen uitgesproken over het hoofdaannemerschap, terwijl door de grote organisaties het hoofdaannemerschap als een positieve ontwikkeling wordt gezien.

“(...) maar ik maak me wel zorgen over dat hoofdaannemerschap waar men over praat (...) Ik denk dat het hoofdaannemerschap, dat moet de gemeente gewoon zijn”

Het finale schema van de keus tussen een algemene of individuele voorziening laat zien dat de gemeente wil dat er uiteindelijk een houdbaar systeem ontstaat en dat het voldoet aan de compensatieplicht van de Wmo. Uit de interviews met de professionele organisaties blijkt dat de mening over de keus voor een algemene of individuele voorziening tegengestelde standpunten laat zien. Een aantal organisaties vindt rechtszekerheid en indicaties belangrijk, omdat hun cliënten daar behoefte aan hebben en anders in de knel komen.

“Wij kijken echt nog individueel en dat moet ook echt anders gaat het niet goed met onze cliënten”

Daarnaast noemen een aantal andere organisaties dat de bureaucratie minder moet worden. Professionals kunnen zelf de zorg goed inschatten en algemene voorzieningen werken preventief.

“Ik hoop dat er zo weinig mogelijk bureaucratie komt. Als je ziet hoeveel tijd ik kwijt ben om te controleren of alles wel goed gaat”

“Het is preventief, laagdrempelig (...) er is ergens een grens denk ik, maar begin bij algemeen”

Het finale schema voor de keuze in financiering tussen zorg in natura, een pgb of een pvb laat zien dat de gemeente wil dat dit uiteindelijk moet leiden tot keuzevrijheid, maatwerk en vraaggericht werken. De professionele organisaties noemen vooral dat ze de keuzevrijheid voor de cliënt belangrijk vinden.

“Wat voor mij van belang is dat de keuze zoveel mogelijk bij de klant blijft liggen en dat niet de gemeente, zorgkantoor of een andere instantie gaat kiezen”

Een aantal organisaties vindt dat een pgb veel risico's met zich mee brengt zoals fraude, maar ook dat kwetsbare doelgroepen in de maatschappij het beheer van een pgb niet aankunnen.

“Wij werken meestal met de onderkant van de samenleving, de mensen zonder hulp. Over het algemeen zijn dat mensen die wat minder geschikt zijn voor een pgb. Ze hebben vaak al veel schulden, last van verslavingen en psychiatrische problematiek”

Een pvb wordt gezien als een goed alternatief voor een pgb. De fraude wordt tegengegaan en de eigen keuze blijft in stand. Een aantal organisaties geeft aan deze differentiatie niet van belang te vinden. Zij vinden het belangrijk dat er een eigen keuze blijft voor de cliënt.

Het finale schema over de toegang tot de zorg laat zien dat de gemeente wil dat de wijkteams of het wmo-loket keukentafelgesprekken gaat voeren die uiteindelijk moeten leiden tot een houdbaar systeem en zelfredzaamheid van de burgers. De meeste organisaties zijn positief over het oprichten van wijkteams en het wijkgericht werken. Veel organisaties noemen dat de wijkteams moeten bestaan uit specialisten die veel expertise hebben en het liefst zien zij mensen van de instellingen zelf in deze teams zitten. Eén van de organisaties omschrijft een wijkteam als een combinatie tussen specialisten en generalisten.

“Ik denk dat je een combinatie moet maken tussen iemand die goed is in verbinding maken met de mensen in de wijk en iemand die goed kan zien hier is meer aan de hand. Maak een combinatie van mensen met specialistische kennis en mensen met generalistische kennis”

Een aantal organisaties spreekt de zorg uit dat niet alles wijkgericht geregeld kan worden. Soms is zorg zo specialistisch dat het niet in alle wijken opgezet kan worden. Bijvoorbeeld voor mensen met afasieproblemen (taalstoornis). Hierbij wordt dan ook genoemd dat er niet alleen maar wijkgericht gekeken kan worden, maar men ook stedelijk moet kijken.

Het finale schema van de integraliteit met de andere decentralisaties laat zien dat de tegenprestatie van de Wet Werken naar Vermogen (WWnV) en de samenwerking met jeugdteams moet leiden tot kostenbeheersing, een huishouden die zicht heeft op de eigen vraagstukken en dat de klant maar één keer het verhaal hoeft te vertellen. Vrijwel alle organisaties zien de voordelen in van de integraliteit met de andere decentralisaties. De meeste zien een samenwerking met WWnV op het vlak van het inzetten van vrijwilligers of om werkplekken te creëren. Een aantal organisaties noemt dat er een inspanningsplicht kan worden ingesteld voor organisaties om een aantal werkplekken te creëren voor mensen met een uitkering. Daarnaast wordt er veel toekomst gezien in de samenwerking van organisaties die met verschillende doelgroepen werken.

“Je zorgt ervoor dat twee doelgroepen die nauwelijks contact met elkaar hebben, wel met elkaar in contact komen. Dit is een manier om begrip te kweken over en weer”

Zoals verwacht geeft het merendeel van de organisaties aan dat het belangrijk is om de eigen identiteit te behouden om hun doelgroep te helpen. Ze hebben er belang bij dat de cliënt geholpen wordt. Daarbij noemen een aantal organisaties dat er ook een organisatorisch of financieel belang meespeelt. De belangen tussen de organisaties laten geen grote verschillen zien, maar het zijn wel allemaal individuele belangen gericht op het behouden van de eigen identiteit. De interne actoren bevestigen dit. Een aantal organisaties noemt het financiële belang niet, terwijl uit de interviews met de interne actoren blijkt dat er wel wordt verwacht dat voor elke organisatie een financieel belang meespeelt. Ze zijn afhankelijk van de gemeente voor de financiering en/of subsidiering en daarmee voor hun bestaansrecht.

B. Cliënten

Als algemene punten vinden de cliënten eigen verantwoordelijkheid belangrijk, maar ze willen ook niet teveel veranderen aan de huidige situatie. Het is voor de cliënten een stuk structuur die er nu is en die ze niet kwijt willen raken.

Met de cliëntenraden is in de interviews gekeken naar de punten die de gemeente aan het uitwerken is. De cliënten vonden het in eerste instantie moeilijk om hier een mening over te geven, omdat ze geen beeld hebben bij het beleid. Dit komt overeen met de resultaten uit de stakeholderanalyse dat de cliëntenraden latente stakeholders zijn, maar tijdens het interview kwamen ze erachter dat ze er wel iets over konden zeggen.

Hieronder worden de resultaten besproken van zowel de cliëntenraden als de adviesraden van de gemeente.

Het blijkt dat de cliënten een algemene voorziening hoogdrempelig vinden. Het is “eng” om naar een algemene voorziening te stappen waar ze niet met hun eigen doelgroep onderling kunnen zijn.

“Ik vind dat een beetje ver, ik vind dat hoogdrempelig. Ik denk niet dat ik zo daar heen zou gaan”

De cliënten vinden de stap om naar een regulier buurthuis te gaan te groot. Er worden teveel verwachtingen geschept en ze vinden het moeilijk om op sociaal vlak te functioneren in een buurthuis met andere mensen. Ook de adviesraden vinden dat een regulier buurthuis niet als echte opvang gezien kan worden. Het is moeilijk voor cliënten om daar een plek te vinden.

Bij de financiering rond de zorg wordt de bureaucratie als een belangrijk aspect gezien. De cliënten zouden graag minder papierwerk willen zien en vinden daarom de zorg meteen in natura makkelijker. Ze hebben dan zelf minder te maken met regels en papierwerk. Ze zien wel het voordeel in van het werken met een persoonsvolgend budget, maar als ze de zorg meteen in natura krijgen dan is dat minder geregeld voor de cliënt zelf.

“De gemiddelde ggz-cliënt heeft er moeite mee om de administratie goed op orde te houden (...) dus alleen in natura is wel makkelijker, want dan hoeft zo’n bon ook niet”

De cliënten staan positief tegenover het opzetten van wijkteams. Volgens de cliënten is een wijkteam laagdrempelig. De adviesraden geven aan dat de gemeente ook moet kijken naar wat er al is in de wijk en hoe het dat kan gebruiken om een wijkteam samen te stellen.

“Terwijl er al heel veel werk wordt verzet in de wijken door burens en weet ik wat allemaal. Probeer daar een stem aan te geven om te horen hoever zijn jullie, wat hebben jullie nou eigenlijk nodig om dit te realiseren. En als het goed is krijgen die wijkteams straks een plekje in het netwerk van die buurten”

De cliënten zien de integraliteit terug. Vooral de begeleiding naar werk vinden de cliënten belangrijk en ze zien hierin ook mogelijkheden voor de gemeente.

“Ik mis hier een beetje in de omgeving een project voor mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt (...) op redelijk laag niveau betaald werk doen”

Ook de adviesraden zien het voordeel van integraal werken. Zij vinden het een maatschappelijke verplichting van bedrijven om werkplekken te creëren en zouden graag een samenwerkingsverband zien van verschillende hulpverleners.

De cliëntenraden en de adviesraden geven beide aan dat het belang, zoals verwacht, is om voor de cliënten op te komen en dan vooral voor de mensen die niet uit zichzelf mee kunnen doen in de maatschappij. De cliënten willen graag de goede zorg behouden die ze nu

hebben. Uit de interviews met de interne actoren worden deze belangen bevestigd. Zij zien voor de cliënten een groot belang om de goede kwalitatieve zorg te behouden.

C. Vrijwilligers en mantelzorgers

Als algemene standpunten noemen de vrijwilligers vooral dat ze graag individueler willen kijken naar de cliënt, maar dat het belangrijk is dat vrijwilligers vrijwillig blijven. Voor de mantelzorgers is de begeleiding vooral een ontlasting voor de zorg van hun man of kind. Ze spreken hierbij ook zorgen uit over de hoge kosten van de begeleiding en dat er financieel meer geknepen gaat worden.

“Ik ben bang dat er financieel nog meer geknepen gaat worden (...) het is financieel niet mogelijk om een nieuwe scooter aan te vragen”

De vrijwilligers en mantelzorgers hadden niet een compleet beeld van de punten die de gemeente aan het uitwerken is. In de interviews kwam naar voren dat ze niet overal wat over konden zeggen, omdat ze er geen beeld bij hebben. Uit de stakeholderanalyse blijkt dat de vrijwilligers en mantelzorgers als expectant en latente stakeholder worden gezien. Ze hebben geen of in mindere mate urgentie en geen invloed op het beleid.

Over de keus tussen een algemene of individuele voorziening vindt de vrijwilliger dat het buurthuis een belangrijke plek is om mensen uit het isolement te halen. De mensen komen samen en er worden bijeenkomsten georganiseerd. Voor de mantelzorger is de keus tussen een algemene of individuele voorziening niet van belang, maar vinden ze het wel belangrijk dat er wordt gekeken naar maatwerk.

Bij de financiering rond de zorg vinden de mantelzorgers het vooral belangrijk dat er wordt gekeken naar zorg op maat en dat het niet teveel rompslomp met zich mee brengt. Een pgb is teveel geregeld en wordt daarom niet aangevraagd.

“We hebben die overweging gemaakt, maar als je het al zo druk hebt kom je niet uit die papierwinkel”

Het opzetten van wijkteams vinden vrijwilligers en mantelzorgers beide een positief punt. De mantelzorgers geven aan het fijn te vinden dat er iemand bij hun thuis komt om het gesprek te voeren, aangezien ze vaak weinig tijd hebben om ergens heen te gaan.

“Dat lijkt me beter, een keukentafelgesprek. Ik kan niet zomaar ergens verschijnen”

Het belang van de vrijwilligers en mantelzorgers blijkt tegen de verwachting in een financieel belang te zijn. De vrijwilligers noemen het financiële belang, omdat ze anders geen activiteiten kunnen betalen om mensen uit het isolement te halen. De mantelzorgers noemen

het financiële belang, omdat ze zonder geld de taak om te zorgen voor hun man of kind niet kunnen volhouden. Uiteindelijk speelt er zowel een financieel als een cliëntenbelang mee.

Uit interviews met de interne actoren blijkt dat het belang van de mantelzorgers vooral wordt gezien in hoe de ondersteuning wordt geregeld. Het belang van de vrijwilligers wordt gezien als een belang voor hun eigen doelgroep. In de gesprekken met interne actoren wordt het financiële belang van vrijwilligers en mantelzorgers niet genoemd.

D. Zorgverzekeraar

De zorgverzekeraar vindt het een goed proces dat de zorg anders wordt georganiseerd, maar maakt zich wel zorgen om kwetsbare groepen in de samenleving. Ze zien voor zichzelf geen grote rol, wat is gebleken uit de stakeholderanalyse. De zorgverzekeraar heeft daarom ook geen zicht op de inhoud van het beleid van de gemeente. Ze zien wel een samenwerking in het opzetten van de wijkteams en de contacten met bijvoorbeeld huisartsen uit de eerstelijns zorg.

“We hebben meegedacht over de ontwikkeling van de wijkteams (...) daarbij zorgen we ook voor de link met de eerstelijnszorg uit de AWBZ”

De zorgverzekeraar noemt zelf dat het een klantenbelang heeft. Ze willen ervoor zorgen dat de verzekerden geen onnodig nadeel ondervinden van het beleid. Daarnaast hebben ze ook een preventief belang. Als er door preventief te werken mensen langer thuis kunnen blijven wonen, dan scheelt dit in de kosten voor de zorgverzekeraar en de gemeente. De zorgverzekeraar vindt het belangrijk om in de toekomst de relatie met de gemeente te verstevigen. Uit de interviews met de interne actoren blijkt dat dit belang wordt bevestigd. De zorgverzekeraar heeft volgens de interne actoren een preventief belang bij het beleid. Uit de interviews blijkt dat de interne actoren niet denken dat de zorgverzekeraar een inhoudelijk belang heeft.

5.3 Beleidsproces

In de interviews is er aan de externe actoren gevraagd in welk deel van het beleidsproces zij denken dat hun belang een grote rol zou spelen en waar ze invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Er is op basis van input uit de interviews, input van interne actoren en bestaande documentatie binnen de gemeente een inschatting gemaakt van de (verwachte) rol in het beleidsproces.

Wederom is de gemeente niet onderzocht, omdat er wordt aangenomen dat zij in elk deel van het beleid betrokken zou worden. Ze bereiden het beleid voor, bepalen het beleid, voeren het in, handhaven het beleid en voeren uiteindelijk een evaluatie uit over het beleid. De rol van de gemeente staat dan ook (wettelijk) vast. De input van de interne actoren is meegenomen om een inschatting te maken van de rol van de externe actoren in het beleidsproces en om meer betrouwbare resultaten te verkrijgen.

A. Professionele Organisaties

De professionele organisaties zien voor zichzelf geen rol weggelegd in de agendavormingsfase. De professionele organisaties geven bijna allemaal aan dat de eerste helft van het beleidsproces (voorbereiding-bepaling) als een belangrijke fase wordt gezien. Het is een fase waarin ze hun belang naar voren kunnen brengen, kunnen meepraten met de gemeente en inzicht kunnen geven aan de gemeente.

“Wat natuurlijk toch heel belangrijk is dat we in de voorbereiding een stukje hebben mogen mee doen, mee denken om ook inzicht te geven. Wie zijn onze cliënten nu en wat hebben die cliënten nu nodig en daar gaat het om”

De voorbereidingsfase wordt gezien als een fase die belangrijk is voor het vervolg van het beleidsproces.

“Als je de voorbereiding goed doet en omschrijft goed de processen dan zou die uitvoering goed moeten gaan”

Tot nu toe vinden alle professionele organisaties dat ze zicht hebben gehad op het beleid. Ook vinden de organisatie dat ze in de eerste helft van het beleidsproces invloed kunnen uitoefenen op het beleid, vooral in de voorbereidingsfase.

“Ik denk hier bij de voorbereiding waar we nu dus mee bezig zijn, ik denk dat je daar behoorlijke invloed kan hebben”

Uit de interviews met de interne actoren blijkt dat wordt verwacht dat de professionele organisaties in de bepalingsfase invloed zullen uitoefenen door de samenwerking op te zoeken met verschillende politieke partijen. De professionele organisaties noemen dit niet.

“De belangen van instellingen wegen denk ik wel mee en daar zijn inderdaad tussen verschillende organisaties lijntjes richting fracties”

Naast de eerste helft van het beleidsproces zien de professionele organisaties ook een rol in de tweede helft van het beleidsproces (uitvoering, handhaving en evaluatie). De uitvoering wordt vooral gezien als een fase waarin ze als specialist opereren. Tijdens de handhavingfase wordt vooral benadrukt dat deze op basis van vertrouwen moet zijn. De evaluatiefase wordt door de organisaties gezien als een proces die continu terugkomt. Voor veel organisaties is het nog onduidelijk waar de gemeente op wil sturen. Uit de interviews blijkt dat het merendeel van de organisaties vindt dat er concrete doelen moeten worden opgesteld om te kijken of de ambities van de gemeente haalbaar zijn.

“ En ook in de zin van wat wil je nou bereiken? Wat zijn de prestatie-indicatoren? Geen idee”

Uit de interviews met de interne actoren blijkt dat ze vinden dat de organisaties goed zijn betrokken bij het beleid tot nu toe. In het vervolg van het beleidsproces willen ze de organisaties op dezelfde manier blijven betrekken in het beleidsproces.

“ Eigenlijk op dezelfde manier, dat zou een palet zijn aan grootschalige bijeenkomsten en bilaterale overleggen zijn”

Wel wordt er door de gemeente genoemd dat het in de uitvoering er naar verwachting anders uit komt te zien voor de organisaties. Er komen meer spelers op de markt en vanuit het beleid gezien zullen de organisaties een samenwerking moeten opzoeken op andere terreinen. Verder vinden de interne actoren dat er in de uitvoering goede lijnen moeten zijn met de organisaties.

“ Bij uitvoering van het beleid moet je wel een goed lijntje opbouwen dan pas kan je een beweging maken”

Uit de interviews blijkt dat de professionele organisaties een rol voor zichzelf zien vanaf de voorbereiding- tot en met de evaluatiefase. Dit komt overeen met de verwachtingen die zijn geschetst. Ook de interne actoren zien een rol weggelegd voor de organisaties in het vervolg van het beleidsproces.

B. Cliënten

De adviesraden van de gemeente zien voor zichzelf geen rol in de agendavormingsfase. In de voorbereiding- en bepalingsfase zien ze voor zichzelf wel een rol weggelegd. Zij zien dit als een fase waarin de adviesraden de politiek benaderen en concrete adviezen geven.

“ En wij zitten hier zo'n beetje tussenin (voorbereiding-bepaling) hier komt wat langs en daar zeggen we wat over, al dan niet gevraagd”

De adviesraden vinden het belangrijk dat ze iets kunnen zeggen over het beleid voordat er daadwerkelijk iets op papier staat. In de uitvoering en evaluatie zien ze voor zichzelf ook een rol. De adviesraden zouden graag betrokken willen worden in de uitvoering en evaluatie door terug te koppelen naar de cliënt en/of bewoners.

“ En dat zou dan vooral met medewerking van mensen die daar wonen, we moeten door de wijk heen lopen en zeggen kijk gemeente dit waren jullie van plan en dit wordt er mee gedaan”

Uit de interviews met interne actoren komt naar voren dat de adviesraden vooral een rol hebben in de voorbereiding van het beleid en daarin ook adviezen geven. De cliëntenraden geven aan geen zicht te hebben op het beleid. Ze hebben geen rol gehad in de voorbereidingsfase van het beleid. De cliëntenraden geven aan dit wel te willen door bijvoorbeeld mee te denken in verschillende bijeenkomsten.

“ Kijk wat beter kan en het gesprek aangaan. Voor zowel de gemeente als voor ons”

Uit de interviews met interne actoren blijkt dat de cliënten in de uitvoeringsfase ook een rol hebben. Zij zijn diegenen die uiteindelijk te maken krijgen met het beleid. In de evaluatie is ook een rol weggelegd voor de cliënten, omdat er een cliëntervaringsonderzoek moet worden uitgevoerd. Daarnaast geven de interne actoren aan dat ze de cliënten meer bij het beleidsproces willen betrekken door bijvoorbeeld panels op te zetten. Anderzijds wordt het door de interne actoren ook als een rol van de organisaties gezien om de cliënten te informeren.

“ Wij communiceren via de organisaties en die moeten communiceren met de cliëntenraden”

De adviesraden spelen vooral in de voorbereiding- en bepalingsfase een rol in het beleidsproces. Voor zichzelf zien ze ook een rol terug in de uitvoering- en evaluatiefase. Zij willen in deze fasen samen met de cliënten een terugkoppeling maken naar het beleid. Dit is in overeenstemming met de verwachtingen die zijn geschetst.

De cliëntenraden zijn tot nu toe niet betrokken in de voorbereidingsfase. De gemeente en de cliënten zelf geven aan dit wel te willen. Er werd verwacht dat de cliënten wel betrokken zouden worden in de voorbereiding van het beleid. De cliëntenraden zijn niet betrokken, maar de adviesraden wel. In de uitvoering- en evaluatiefase ligt ook een rol voor de cliënten. Dit is in overeenstemming met de verwachting.

C. Vrijwilligers en mantelzorgers

De vrijwilligers geven aan dat ze wel betrokken zijn bij het beleid in de voorbereidingsfase. Ze zijn aanwezig geweest bij verschillende bijeenkomsten, maar hebben zelf het gevoel geen invloed te hebben gehad.

“ We zijn met die bijeenkomsten goed voorgelicht vind ik, het was allemaal goed uitgebeeld”

Dit is in overeenstemming met de resultaten uit de stakeholderanalyse. De vrijwilligers zien voor zichzelf wel een rol weggelegd in de uitvoeringsfase. Ze geven zelf aan dat ze van de gemeente iets willen waar ze wat mee kunnen. Daarnaast zien ze in de evaluatiefase een rol waarin ze kunnen terugkoppelen naar diegenen die ze helpen.

De mantelzorgers geven zelf aan niet betrokken te zijn geweest bij het beleid. Er is binnen de gemeente Zaanstad een gesprek geweest met een aantal mantelzorgers. De mantelzorgers zijn wel betrokken geweest bij het beleid, maar niet veelvuldig.

De interne actoren geven aan dat de mantelzorgers belangrijk zijn voor het beleid van de gemeente en dat de vrijwilligers zijn betrokken bij het beleid. De interne actoren zien in de volgende fasen van het beleidsproces meer een rol weggelegd voor de vrijwilligers en mantelzorgers.

“Ik denk ook dat die groep meer in de volgende fasen worden betrokken, dan weten ze beter waar we het over hebben. Die zou je in de uitvoering en evaluatie er meer bij kunnen betrekken”

D. Zorgverzekeraar

De zorgverzekeraar geeft in het interview aan dat het een politieke beslissing is geweest om de begeleiding en dagbesteding te decentraliseren. De zorgverzekeraar heeft dus geen rol gehad bij de agendavorming. De zorgverzekeraar geeft aan geen actieve, maar een ondersteunende rol te willen hebben.

“We willen in het gehele beleidsproces ondersteuning bieden binnen bestaande mogelijkheden”

Zij zien een rol voor zichzelf in het gehele beleidsproces. Zoals is aangegeven blijkt de zorgverzekeraar geen definitieve stakeholder te zijn. Zelf geven ze aan ook geen invloed te hebben op het beleid. Uit de interviews met de interne actoren wordt deze rol bevestigd. De interne actoren geven aan dat de zorgverzekeraar een afwachtende rol heeft, maar ze graag met de zorgverzekeraar willen kijken naar een samenwerking in het beleidsproces.

“De zorgverzekeraar zal ook nog steeds een rol spelen en hoe je als gemeente kan samenwerken in het preventieve veld, waar zowel wij als de zorgverzekeraar belang bij heeft”

De zorgverzekeraar heeft tegen de verwachting in wel een rol bij de uitvoering, handhaving en evaluatie. Dit is geen rol waarmee ze invloed uitoefenen, maar een ondersteunende rol.

Tabel 4. Overzicht resultaten en verwachtingen

Actoren	Classificatie stakeholders		Standpunten				Belang		Rol in beleidsproces													
									Agenda		Voorbereiding		Bepaling		Uitvoering		Handhaving		Evaluatie			
									V	R	V	R	V	R	V	R	V	R	V	R		
Gemeente Zaanstad	Definitive	Definitive	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Professionele Organisaties	Definitive	Definitive	Rechts* zekerheid Versus Geen indicaties	Keuze vrijheid PGB is risico	Wijkteams	Werk- plekken Samen- werking	Cliënt belang Financ. belang	Eigen identiteit Financ. belang	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Cliënten	Definitive	Definitive	Hoog- drempelig	Minder bureau cratie Zorg in natura	Wijkteams	Begeleiding werk	Cliënt belang	Cliënt belang	-	-	+	+	+	+	+	+	-	-	+	+	-	-
Adviesorganen																						
Cliëntenraden	Latente	Latente	Hoog- drempelig	Minder bureau cratie Zorg in natura	Wijkteams	Begeleiding werk	Cliënt belang	Cliënt belang	-	-	+	-	-	-	+	+	-	-	+	+	-	-
Vrijwilligers	Expectant	Expectant	Buurthuis is belangrijk	-	Wijkteams	-	Cliënt belang	Cliënt Belang Financ. belang	-	-	+	+	-	-	+	+	-	-	+	+	-	-
Mantelzorgers	Latente	Latente	Maatwerk	Minder bureau- cratie	Wijkteams	-	Cliënt belang	Cliënt Belang Financ. belang	-	-	+	+	-	-	+	+	-	-	+	+	-	-
Zorgverzekeraar	Definitive	Expectant	-	-	-	-	Prijs- kwaliteit belang	Klanten Belang Prev. belang	-	-	+	+	+	+	?	+	-	+	-	+	-	+

V=Verwachting
R=Resultaat

* Vetgedrukte tekst betreft opvallende resultaten/ spreken de verwachtingen tegen

HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE & DISCUSSIE

In dit hoofdstuk wordt er een antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek:

Wat zijn de belangen, standpunten en rol van de externe actoren in het beleidsproces rond de decentralisatie van begeleiding en dagbesteding binnen de gemeente Zaanstad?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn er 4 deelvragen opgesteld. Om deze vragen te beantwoorden zijn er 19 semi-gestructureerde (groep-) interviews afgenomen met in totaal 29 respondenten. Daarnaast is er gebruik gemaakt van bestaand materiaal om de resultaten te onderschrijven. De respondenten zijn vertegenwoordigers van de verschillende externe actoren die in dit onderzoek worden meegenomen. Dit zijn de professionele organisaties, cliënten, vrijwilligers, mantelzorgers en de zorgverzekeraar. Ook zijn er intern met de gemeente interviews afgenomen om een zo compleet mogelijk beeld te schetsen. De interviews zijn na het opnemen op dezelfde manier uitgewerkt en gecodeerd. Uiteindelijk kan er een antwoord worden gegeven aan de hand van de resultaten die zijn gevonden.

In dit hoofdstuk zullen de deelvragen worden beantwoord en worden de meest opvallende resultaten besproken. Daarnaast zal er een terugkoppeling plaatsvinden naar de theorie en de verwachtingen die zijn geschetst.

6.1 Wie zijn de belangrijkste externe actoren?

Volgens Mitchell et al. (1997) kunnen stakeholders worden ingedeeld op de attributen macht, legitimiteit en urgentie. Uiteindelijk vormen de attributen de “saliënce” van een stakeholder. Saliënce is de mate waarin stakeholders in staat zijn om de belangstelling te wekken van de organisatie of in hoeverre ze een rol spelen voor de organisatie.

Het blijkt dat de gemeente, de professionele organisaties en de adviesorganen definitieve stakeholders zijn. Zij bezitten de attributen macht, urgentie en legitimiteit. De zorgverzekeraar en de vrijwilligers zijn expectant stakeholders. Zij bezitten de twee attributen urgentie en legitimiteit. Er werd verwacht dat de zorgverzekeraar een definitieve stakeholder zou zijn. Het beschikt niet over het attribuut macht en de zorgverzekeraar wil dit zelf ook niet. De cliëntenraden en mantelzorgers zijn latente stakeholders en beschikken alleen over het attribuut legitimiteit.

Hoe meer attributen een stakeholder heeft hoe hoger de “saliënce” van deze stakeholder (Mitchell et al., 1997). Bij dit beleid is de saliënce van de adviesorganen en de professionele organisaties het hoogst. Dit is een opvallend resultaat aangezien het beleid voor de cliënten wordt gemaakt, maar de cliëntenraden geen grote rol hebben. Dit geldt ook voor de mantelzorgers en vrijwilligers die voor het beleid een belangrijke groep zijn, maar geen hoge urgentie hebben bij het beleid. Dit zou kunnen liggen aan het feit dat de vrijwilligers en mantelzorgers vaak niet in een georganiseerd verband te vinden zijn.

6.2 Wat zijn de belangen en standpunten van deze externe actoren?

Volgens De Bruijn (2003) is het beleidsnetwerk het sociale systeem waarbinnen actoren communicatiepatronen ontwikkelen en die gericht zijn op een langdurige samenwerking rond beleidsproblemen of –programma's. Binnen een beleidsnetwerk spelen verschillende belangen en standpunten een rol.

De standpunten van de externe actoren laten verschillen zien. Opvallend zijn de tegengestelde standpunten tussen de professionele organisaties die te vinden zijn in de keus voor een algemene of individuele voorziening. Een aantal organisaties hecht veel waarde aan rechtszekerheid en indicaties, terwijl daar tegenover een aantal organisaties de voordelen ziet van het werken zonder indicaties. Zij vinden dat algemene voorzieningen preventief werken. De cliënten geven daarentegen aan dat ze een algemene voorziening hoogdrempelig vinden. Ze vinden het niet fijn om ergens binnen te stappen waar allerlei verschillende mensen komen. De gemeente zelf geeft in het finale beleidsschema aan dat het wil werken aan zowel rechtszekerheid als maatwerk, kostenbeheersing en minder bureaucratie. Het is nog niet duidelijk hoe de gemeente dit wil gaan vormgeven.

Over de financiering van de zorg zijn bijna alle externe actoren het eens dat dit een vrije keus moet zijn van de cliënt. Door de cliënten en mantelzorgers wordt een vermindering van de bureaucratie ook als een belangrijk aspect gezien. Zij vinden dat het aanvragen van financiering veel papierwerk met zich mee brengt. De cliënten geven aan dat zorg in natura voor hen minder papierwerk met zich mee brengt. Uit het finale schema van de gemeente blijkt dat de standpunten van de externe actoren overeenkomen met de doelen van de gemeente. Keuzevrijheid, maatwerk en vraaggericht werken worden door de gemeente als de doelen gezien.

Alle actoren zijn positief over het opzetten van wijkteams in de wijk. De professionele organisaties geven aan dat de wijkteams samengesteld kunnen worden met specialisten en generalisten. Daarnaast wordt er door de professionele organisaties aangegeven dat niet alles wijkgericht geregeld kan worden. Van de wijkteams wordt dan ook gevraagd dat ze bij erg specialistische zorg ook stedelijk moeten kijken. De cliënten en mantelzorgers vinden dat wijkteams laagdrempelig werken en ze vinden het prettig dat er thuis een gesprek wordt gevoerd. De gemeente laat zien in de finale beleidstheorie dat er zowel wmo-loketteren of wijkteams opgezet kunnen worden. Beide zullen de keukentafelgesprekken voeren.

Alle externe actoren zien het voordeel in om integraal te werken met de andere twee decentralisaties. De begeleiding naar werk wordt door zowel de professionele organisaties als de cliënten als een belangrijk onderdeel gezien. De professionele organisaties zien hier ook kansen in om bijvoorbeeld werkplekken te creëren of door het inzetten van vrijwilligers in de organisaties. De gemeente ziet integraliteit als een manier om meer mensen aan het werk te krijgen en te voorkomen dat jeugd in de knel komt.

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de netwerkbenadering. Deze benadering gaat er vanuit dat beleid een belangenstrijd is waarin interactie tussen groepen en hun netwerk centraal staan (De Bruijn, 2003). De belangen laten geen grote verschillen zien met de

verwachtingen die zijn geschetst. De professionele organisaties vinden het belangrijk dat hun eigen identiteit blijft bestaan om goede zorg te kunnen blijven bieden. Ook speelt er een organisatiebelang mee, hoewel het opvallend is dat niet elke organisatie dit belang noemt. De cliënten hebben er belang bij dat er goede betaalbare zorg blijft bestaan. De mantelzorgers en vrijwilligers hebben naast een cliëntenbelang ook een financieel belang. Dit is tegen de verwachting in. De mantelzorgers en vrijwilligers maken zich zorgen om de financiën door de bezuinigingen die zijn aangekondigd. Ze zijn bang dat ze niet goed meer voor hun doelgroep kunnen zorgen. De zorgverzekeraar heeft vooral een preventief belang. De zorgverzekeraar wil samen met de gemeente kijken hoe het preventief kan werken om te voorkomen dat er meer mensen in de AWBZ terecht komen. Dit heeft te maken met een financieel belang in de toekomst.

6.3 Wat is de rol en invloed van de externe actoren in de deelprocessen van het beleid?

Volgens Hoogerwerf (2003a) is het beleidsproces "*een dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid*". Een kenmerk van dit beleidsproces is de wederzijdse beïnvloeding van factoren en actoren. Volgens Hoogerwerf (2003a) speelt er binnen een beleidsproces altijd meer dan één actor een rol. In dit onderzoek is er gekeken wat de rol is van de externe actoren in het beleidsproces. Een beleidsproces is op te delen in verschillende deelprocessen. Het eerste deelproces is de agendavorming. Tijdens deze fase komt er een probleem op de agenda (De Vries, 2003). Alleen de gemeente Zaanstad heeft te maken met de agendavorming. Zij zijn erbij betrokken geweest dat de decentralisatie uiteindelijk op de agenda is gekomen. De andere externe actoren zijn in deze fase van het beleid nog niet betrokken geweest.

De tweede fase van het beleid is de beleidsvoorbereiding. In deze fase van het beleid wordt er een advies geformuleerd over het te voeren beleid (Hoogerwerf, 2003b). De beleidsvoorbereiding bestaat uit een denk- en machtsproces. Het beleid ondergaat in deze fase beïnvloeding van politieke actoren en belanghebbenden. Ook wordt er in deze fase een beroep gedaan op de doelgroepen en instanties die betrokken zijn bij het beleid. De professionele organisaties geven aan dat de beleidsvoorbereiding een belangrijke fase is voor het gevolg van het beleid. Ze geven zelf aan in deze fase het gevoel te hebben dat ze invloed kunnen uitoefenen. Ook de adviesorganen, vrijwilligers, mantelzorgers en de zorgverzekeraar geven aan in deze fase betrokken te zijn geweest. De cliëntenraden zijn in dit deel van het beleid niet betrokken geweest. De cliëntenraden zijn latente stakeholders en beschikken zelf niet over de attributen om zich kenbaar te maken. Echter beschikken de mantelzorgers ook niet over deze attributen, maar deze zijn wel enigszins betrokken geweest in dit deel van het beleidsproces. De theorie van Hoogerwerf (2003) komt overeen met de resultaten die zijn gevonden. Deze fase ondergaat beïnvloeding van de, voornamelijk definitieve, stakeholders.

In de fase van de beleidsbepaling worden beslissingen genomen over de inhoud van het beleid (Herweijer, 2003). Naast de formele besluitvormers spelen volgens Herweijer (2003) ook andere actoren een rol. Dit zijn actoren die veel invloed hebben op het beleid. Volgens Stokman (1999) zullen formele actoren advies inwinnen van andere actoren. Deze actoren hebben vaak beschikking over andere vormen van macht, zoals financiële hulpbronnen, expertise en informatie en mankracht. De professionele organisaties zijn definitieve stakeholders en zijn in het bezit van de attributen macht, urgentie en legitimiteit. Uit de interviews blijkt dat de professionele organisaties hier ook gebruik van maken. Ook de adviesraden hebben in deze fase een rol, omdat ze beschikking hebben over het attribuut macht. Verwacht werd dat ook de zorgverzekeraar in deze fase invloed zou kunnen uitoefenen. Het blijkt dat de zorgverzekeraar niet beschikt over het attribuut macht en de zorgverzekeraar wil een ondersteunende rol hebben in het gehele beleidsproces. De theorie van Stokman (1999) is vooral van toepassing op de professionele organisaties en de adviesraden die gebruik hebben gemaakt van hun expertise en netwerk om invloed uit te oefenen in deze fase van het beleid.

De uitvoeringsfase is vaak een samenwerking van beleidsbepalers en de uitvoerende organisaties. In deze fase is het belangrijk dat de beleidsprestaties, de handelingen van de burger en de effecten in overeenstemming dienen te zijn met de beleidsbepaler en de uitvoerder voor het goed uitvoeren van het beleid (Coolsma, 2003). In de uitvoeringsfase blijkt dat alle actoren een rol zullen spelen. De professionele organisaties zien zichzelf als een uitvoerende organisatie die hun specialistische kennis in deze fase zullen gebruiken. Ook de cliënten, vrijwilligers en mantelzorgers zullen in deze fase betrokken worden bij het beleid. De vrijwilligers en mantelzorgers zijn belangrijk voor het uitvoeren van het beleid en de cliënten zijn diegene voor wie het beleid wordt uitgevoerd. De zorgverzekeraar geeft zelf aan ook in deze fase van het beleid betrokken te willen worden. Het heeft een preventief belang bij het beleid en wil in samenwerking met de gemeente kijken hoe het mensen zo lang mogelijk uit de AWBZ kan houden. De gemeente geeft zelf aan om de bijeenkomsten zoals die nu worden gegeven in deze fase te willen voorzetten zodat de handelingen en effecten in overeenstemming zijn. Net als Coolsma (2003) voorspelt wordt er in deze fase door de gemeente een samenwerking opgezocht met de actoren.

In de handhavingfase wordt er toezicht en controle gehouden op het beleid om het beleid te kunnen handhaven. De kwaliteit van deze handhaving is hoger als het beleid goed is ontwikkeld, het professioneel is, de informatie van goede kwaliteit is en er sprake is van een externe samenwerking met de uitvoerende organisaties (Van de Peppel, 2003). Alleen de professionele organisaties spelen een grote rol in de handhavingfase. Zij zijn diegenen die het beleid uitvoeren en hiervoor financiële middelen krijgen van de gemeente. De professionele organisaties geven zelf aan dit graag te doen op basis van vertrouwen. Vertrouwen in de instellingen, waardoor er minder bureaucratie ontstaat. Daarnaast geven de organisaties aan behoefte te hebben aan concrete doelstellingen waaraan ze moeten voldoen. Op dit moment zijn deze doelstellingen nog onduidelijk. Volgens Van de Peppel

(2003) is het dan ook belangrijk dat de gemeente deze informatie vrijgeeft en in samenwerking met de actoren ontwikkeld. De kwaliteit van de handhaving is dan hoger.

In de evaluatiefase wordt het uitgevoerde beleid geëvalueerd. Evaluatie is bedoeld om te leren van het uitgevoerde beleid en eventuele verbeteringen aan te brengen (Bressers, 2003). Alle externe actoren zullen bij de evaluatie betrokken worden. De gemeente geeft zelf aan dat vooral in deze fase de rol van de cliënten, mantelzorgers en vrijwilligers groter wordt. De ervaringen van de cliënten moeten vanuit de wet in deze fase gemeten worden. De organisaties geven aan dat evaluatie een continu proces is. Evalueren moet continu plaatsvinden.

Volgens De Bruijn (2003) is overheidsbeleid niet effectief als het niet samen met de doelgroep wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Er is gebleken dat de externe actoren over het algemeen tevreden zijn over de betrokkenheid bij de voorbereiding van het beleid. Zoals werd verwacht hebben de definitieve stakeholders een grotere rol in het beleidsproces dan de stakeholders die één of twee attributen tot hun beschikking hebben. Vooral de cliëntenraden en de mantelzorgers hebben een kleine rol gespeeld. Vanuit de belangen en standpunten gezien is het opmerkelijk dat de cliëntenraden geen grote rol hebben gespeeld. Zij nemen wel degelijk een aantal standpunten in en hebben ook een cliëntenbelang bij het beleid. Voor de mantelzorgers is het moeilijker om vaste standpunten in te nemen. Vooral in de fase van de beleidsvoorbereiding wordt een rol gezien voor de externe actoren. Ook worden de uitvoering en evaluatie als belangrijke fasen gezien. Het beleid van de gemeente zou volgens De Bruijn (2003) effectief zijn, omdat de gemeente de samenwerking opzoekt met de actoren. Bij de ene actor is deze samenwerking echter groter dan bij de andere.

6.4 Terugkoppeling theorie

Het is van belang om te kijken naar de wetenschappelijke bruikbaarheid van de theorieën die zijn gebruikt in dit onderzoek. In de wetenschappelijke relevantie komt naar voren dat voor dit onderzoek het belangrijk is dat de verschillende theorieën over beleidsprocessen en stakeholders geïntegreerd worden in elkaar. In het onderzoek kwam naar voren dat het voor sommige stakeholders moeilijk was in te delen in hoeverre ze macht hebben bij het beleid. Macht is gemeten door aan de stakeholders zelf te vragen of ze invloed hebben op het beleid en hoe ze deze invloed uitoefenen. Dit is naast de antwoorden gelegd van de interne actoren. Het blijkt dat niet iedereen alles kan of wil zeggen over zijn of haar machtspositie. De interne actoren zeggen bijvoorbeeld dat de organisaties invloed hebben op de politieke partijen, maar de professionele organisaties geven dit zelf niet aan.

De theorie van Hoogerwerf (2003a) over het beleidsproces gaat niet in op de invloed van cliënten. Het was daarom moeilijk om de verwachtingen die zijn geschetst toe te spitsen op de theorie over het beleidsproces. Ook hebben de gebruikte theorieën niet geleid tot de verwachting dat vrijwilligers en mantelzorgers een financieel belang hebben bij het beleid. De stakeholderanalyse van Mitchell et. al (1997) gaat in op de attributen van een stakeholder, maar kijkt niet naar de verschillende belangen die stakeholders hebben. Ook de theorie van

Hoogerwerf (2003a) gaat niet in op de specifieke belangen van bijvoorbeeld vrijwilligers en mantelzorgers. Daarom was het lastig om een verwachting te schetsen over de belangen van de verschillende actoren.

6.5 Discussie

Het onderzoek is een kwalitatief onderzoek. In kwalitatief onderzoek is de standaardisatie van de onderzoeksgegevens laag. Om de betrouwbaarheid van de gegevens te vergroten is er gebruik gemaakt van een vaste topiclijst bij de interviews. Per groep respondenten zijn dezelfde topics behandeld. Daarnaast is er gebruik gemaakt van het perspectief van zowel interne als externe actoren om betrouwbare resultaten te kunnen verkrijgen. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten zouden dit soort onderzoeken wellicht ondersteund kunnen worden door kwantitatieve gegevens. In dit onderzoek is hier niet voor gekozen vanwege tijdsbeperking en een kwalitatieve methode beter geschikt is voor het achterhalen van meningen, visies en standpunten.

Het onderzoek is in opdracht van de gemeente uitgevoerd. Dit kan er voor hebben gezorgd dat de onderzoeker in dit onderzoek niet geheel objectief is geweest. De onderzoeker heeft dit geprobeerd te voorkomen door het bijhouden van een logboek waarin alle keuzes en vooroordelen worden opgeschreven. Daarnaast is de interviewer in de interviews zoveel mogelijk objectief gebleven en heeft het veel open vragen gesteld. De onderzoeker heeft zo min mogelijk suggestieve vragen gesteld in de interviews. Bij dit onderzoek is de onderzoeker de enige geweest die de interviews heeft afgenomen. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten zou een tweede interviewer gewenst zijn. In het kader van de masterthesis en beperkingen in de tijd was dit niet mogelijk.

Een andere beperking van dit onderzoek is dat het onderzoek heeft plaatsgevonden midden in het beleidsproces. Er kunnen zich tijdens een beleidsproces allerlei veranderingen voordoen in politieke en inhoudelijke context. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is het kabinet gevallen waardoor het niet zeker is wat er met de decentralisatie gaat gebeuren (zie bijlage 1). Ook inhoudelijk gezien kunnen er nog veranderingen voordoen. In dit onderzoek is daar rekening mee gehouden door verschillende aspecten van het beleid mee te nemen, maar kan er niet voorkomen worden dat er in de toekomst veranderingen zullen plaatsvinden.

De generaliseerbaarheid van dit onderzoek is laag. Het onderzoek is alleen uitgevoerd met actoren binnen de gemeente Zaanstad, zodat er specifieke uitspraken kunnen worden gedaan. Het is niet vast te stellen of dit onderzoek ook toepasbaar is in andere gemeenten.

De gebruikte theorieën in dit onderzoek zouden wellicht aangevuld kunnen worden met kwantitatieve gegevens. Het is gebleken dat macht moeilijk te meten is. Er is aan de respondenten zelf gevraagd of ze invloed hebben en daar is het perspectief van de interne actoren naast gelegd. Een kwantitatieve meting van de factor macht zou wellicht betrouwbaarder resultaten opleveren.

Een laatste beperking van dit onderzoek is de vertegenwoordiging van actoren. De professionele organisaties zijn meer vertegenwoordigd dan de vrijwilligers en mantelzorgers.

Hier is voor gekozen om een zo divers mogelijk beeld van professionele organisaties mee te nemen (gebaseerd op doelgroep en grootte).

6.6 Vervolgonderzoek

Vanuit de discussie kunnen er een aantal aanbevelingen worden gedaan voor vervolgonderzoek. In een vervolgonderzoek zou er een kwantitatieve aanvulling kunnen worden gedaan door vooral de factor macht op verschillende kwantitatieve manieren te toetsen. Dit zou de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroten.

Een ander vervolgonderzoek zou een meervoudige casestudy kunnen zijn zodat gemeenten van elkaar kunnen leren over hoe de rol van actoren eruit ziet. Ook zou dit onderzoek zich kunnen richten op het betrekken van cliënten in het beleidsproces. Hierdoor kan er een concreet advies worden gegeven en zal het een verdiepend onderzoek zijn. Een meervoudige casestudy vergroot de generaliseerbaarheid van het onderzoek.

Een vervolgonderzoek zou in de evaluatiefase van het beleidsproces kunnen plaatsvinden. Dit onderzoek zou zich kunnen richten op de betrokkenheid van actoren in de andere delen van het beleidsproces en in hoeverre de doelstellingen van het beleid zijn behaald.

HOOFDSTUK 7 BELEIDSAANBEVELINGEN

Er wordt in dit hoofdstuk een advies gegeven aan de beleidsmakers van de gemeente Zaanstad over de belangen, standpunten en rol van de externe actoren in het beleidsproces. Daarmee wordt in dit hoofdstuk een antwoord gegeven op de laatste deelvraag:

Welke concrete beleidsaanbeveling kan er worden gedaan?

Deze deelvraag zal in onderstaande paragrafen worden beantwoord. Er wordt weergegeven wat de aanbevelingen zullen zijn voor de gemeente. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Zaanstad goed bezig is geweest om de verschillende actoren te betrekken bij het beleid. Vooral de professionele organisaties zijn tevreden over de betrokkenheid in de voorbereiding.

Daarnaast blijkt dat er over de verschillende onderwerpen die aan bod zijn gekomen in de interviews niet hele opvallende resultaten naar voren komen. Een aannahme kan dan ook zijn dat dit komt doordat de gemeente de actoren goed heeft betrokken bij het beleid. Er zijn nog wel een aantal punten waar de gemeente aan zou kunnen werken. Deze punten zijn uitgewerkt in onderstaande beleidsaanbevelingen.

7.1 Algemene of individuele voorziening?

Er bestaan tussen de professionele organisaties tegengestelde standpunten over het onderwerp algemene of individuele voorzieningen. De ene groep hecht veel waarde aan rechtszekerheid en dus aan individuele voorzieningen, terwijl de andere groep de voordelen ziet van algemene voorzieningen. Raadzaam is om samen met de organisaties duidelijk te krijgen wat er veranderd moet worden om die rechtszekerheid te behouden, maar dit zonder indicaties te doen. Als de gemeente kiest voor de vorm “algemeen, tenzij” is het van belang dat ze oppassen voor de kwetsbare doelgroepen in de samenleving (bijvoorbeeld mensen met een psychiatrische achtergrond). Deze doelgroepen hebben behoefte aan specialistische voorzieningen waar zij samen kunnen zijn met mensen die dezelfde achtergrond hebben. Als er voor algemene voorzieningen wordt gekozen dan is het advies om nieuwe vormen van algemene voorzieningen op te zetten. Een “normaal” buurthuis is voor cliënten hoogdrempelig. Maak bijvoorbeeld een buurthuis gericht op mensen met een psychiatrische stoornis en zorg ervoor dat er zowel mensen werken met kennis van de doelgroep (opgeleide professionals) als een combinatie van vrijwilligers en ervaringsdeskundigen. Het is voor cliënten belangrijk dat er een veilige omgeving wordt gecreëerd. Een advies zou zijn om hier mee te experimenteren en dit in verschillende pilots te toetsen. Er kan een pilot gestart worden met reguliere buurthuizen om daar activiteiten te organiseren voor mensen met bepaalde problematiek. In deze pilot kan er gekeken worden of er gebruik gemaakt wordt van deze buurthuizen en in hoeverre er behoefte is aan een deze activiteiten. In een andere pilot kan gekeken worden naar de bestaande inloop van instellingen. Veel instellingen hebben al een inloop voor mensen met bijvoorbeeld psychiatrische problematiek. In deze pilot kan

gekeken worden of daarvoor indicaties moeten worden afgegeven of dat men hier zonder indicatie terecht kan. Het is belangrijk dat in deze pilots de ervaringen van cliënten en hulpverleners worden meegenomen. Om deze verschillende vormen te toetsen in verschillende pilots kan de gemeente er beter achter komen waar de behoeftes liggen van cliënten.

7.2 Wijkteams

Alle externe actoren zijn positief over wijkteams. Het is dan ook raadzaam om door te gaan met het opzetten van wijkteams. Houd daarbij wel rekening met zeer specialistische doelgroepen zoals mensen met afasieproblemen. De voorzieningen voor deze zeer specialistische doelgroepen vragen een bredere kijk dan alleen de wijk. Een advies zou zijn om deze voorzieningen stedelijk te regelen. Verder is het raadzaam om een wijkteam zo divers mogelijk samen te stellen met zowel specialistische als generalistische kennis.

Belangrijk voor de gemeente is om te kijken wat er al aanwezig is in de wijk. Werk bijvoorbeeld samen met de huisarts, wijkverpleegkundige en buurthuizen. Verder kwam er in de interviews naar voren dat er per wijk een sociale kaart opgezet kan worden. Wat is de samenstelling van de wijk, welke problemen zijn er en welke voorzieningen zijn er wel of niet? Het aanbod kan daarop inspelen. In de ene wijk is er behoefte aan activiteiten voor ouderen, terwijl in de andere wijk meer mensen wonen met psychiatrische problematiek. Het is daarom van belang om te weten wat er speelt in de wijk.

7.3 Rol van actoren

De meeste actoren zijn positief over het zicht op het beleid en de betrokkenheid bij het beleid. Het is dan ook raadzaam om de grote en kleine bijeenkomsten te blijven organiseren. Een advies zou zijn om de betrokkenheid van actoren nog meer te vergroten. Houd de organisaties op de hoogte om draagvlak te creëren in de uitvoering- en evaluatiefase. Dit kan door grootschalige bijeenkomsten te organiseren, maar ook door gebruik te maken van het directeurenoverleg. Alle organisaties weten het directeurenoverleg te vinden. Het is raadzaam om dit orgaan te gebruiken voor de terugkoppeling en samenwerking. Daarnaast kunnen er kleinschalige teams worden opgesteld waarin aspecten van het beleid worden uitgewerkt. Door dit kleinschalig te organiseren kan er verdiepend worden gekeken naar de verschillende (knel-)punten en wordt er een vertrouwensrelatie opgebouwd met de organisaties. Door deze vertrouwensrelatie wordt het draagvlak onder de organisaties vergroot.

7.3.1 Cliënten

Een advies zou zijn om cliëntenraden van de organisaties meer te betrekken bij de vormgeving van het beleid. Het is raadzaam om ze niet alleen te informeren, maar laat cliënten ook meedenken over de decentralisatie. In een omliggende gemeente worden de cliënten meer betrokken bij het beleid. Een advies zou zijn om bij deze gemeente te kijken wat zij hieraan hebben gehad. Verder is het raadzaam om te informeren bij verschillende

organisaties in hoeverre de cliëntenraden bezig zijn met de decentralisatie. Een advies zou zijn om op bezoek te gaan bij de cliëntenraden en ze in het gehele beleidsproces te blijven betrekken. Door ze in de voorbereiding mee te nemen, zijn ze in de evaluatiefase ook gemakkelijker te vinden.

De cliëntenraden zijn wel degelijk bezig met het beleid. De cliëntenraden zijn bezig om zich kenbaar te maken bij de gemeente, maar van de gemeente kan ook een actievere rol worden verwacht. In de gemeente Enschede is er bijvoorbeeld in 2010-2011 een pilot gestart met een Wmo-expert groep. Een groep mensen die bestaan uit experts en ervaringsdeskundigen die hun ervaringen delen met de gemeente (gemeente Enschede, 2012). Voor de gemeente Zaanstad zou een zodanige groep ook gestart kunnen worden voor de decentralisatie van begeleiding en dagbesteding.

7.3.2 Vrijwilligers en mantelzorgers

De vrijwilligers en mantelzorgers worden in het beleid als belangrijk beschouwd maar ze worden nog beperkt betrokken in het beleidsproces. Een advies zou zijn om ze meer te betrekken bij het beleid. Dit kan door bijeenkomsten te organiseren met vrijwilligers om te kijken welke ideeën zij hebben over het werven van vrijwilligers. Daarnaast blijkt dat mantelzorgers en vrijwilligers zich grote zorgen maken om het financiële aspect. Er heerst veel onduidelijkheid over de financiën. Een advies zou zijn om in eerste instantie te kijken of deze zorgen terecht zijn. Breng de financiële gevolgen voor de mantelzorgers en vrijwilligers in kaart. Het is raadzaam om vrijwilligers en mantelzorgers hierover te informeren. Maak bijvoorbeeld een informatiebrief of website voor cliënten, mantelzorgers en vrijwilligers en houd ze op de hoogte van de beslissingen van de gemeente en de veranderingen die dat voor hun doelgroep meebrengt. Dit zou een toegankelijke website kunnen zijn met nieuws, informatie, maar bijvoorbeeld ook met ervaringen en de mogelijkheid om in contact te komen met elkaar. Ook zou er in de toekomst op deze website bijvoorbeeld oproepen geplaatst kunnen worden om vrijwilligers te werven of dat mensen hun diensten aanbieden (zoals www.buurthulp.nl).

Als laatste zijn er voor de gemeente nog een paar korte aandachtspunten te noemen:

- Maak doelstellingen meetbaar voor de evaluatiefase.
- Let op langetermijneffecten; breng in kaart wat deze zullen zijn.
- Pas op voor een tweedeling tussen mensen die geen verblijfsindicatie hebben en diegenen die dat wel hebben.

LITERATUUR

Rapporten, boeken, artikelen:

Baarda, D.B. (2009). *Dit is onderzoek! Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Houten: Wolters Noordhoff

Baarda, D.B., de Goede, M.P.M., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Houten: Wolters Noordhoff

Boedeltje, M. (2009). *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?! Verkregen op 28 februari, 2012, via Universiteit Twente*
Web Site:http://doc.utwente.nl/61079/1/thesis_M_Boedeltje.pdf

Boedeltje, M., & De Graaf, L. (2004). *Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*. Verkregen op 28 februari, 2012, via Universiteit Twente, Universiteit Utrecht Web Site: <http://www.decentraalbestuur.nl/>

Boeije H., 't Hart, H en Hox, J (2009). *Onderzoeksmethoden*. Boom Onderwijs.

Boogers, M., Schaap, L., Van den Munckhof, E.D., & Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bressers, J.TH.A. (2003). Evaluatie van beleid. In Hoogerwerf, A., & Herweijer, M., *Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 173-196). Alphen aan den Rijn: Kluwer

Centrum Indicatiestellingen Zorg (2011a). *Begeleiding in beeld. Feiten en cijfers over cliënten met een indicatie van het CIZ: Nederland*.

Centrum Indicatiestellingen Zorg (2011b). *Begeleiding in beeld. Feiten en cijfers over cliënten met een indicatie van het CIZ: Gemeente Zaanstad*.

Coolsma, J.C. (2003). De uitvoering van beleid. In Hoogerwerf, A., & Herweijer, M., *Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 133-151). Alphen aan den Rijn: Kluwer

De Bruijn, J.A., ten Heuvelhof, E.F., & in 't Veld, R.J. (2002). *Procesmanagement: Over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.

- De Klerk, M., Gilsing, R., & Timmermans, J. (2010). *Op weg met de WMO. Evaluatie van de wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Vries, M.S. (2003). Problemen op de agenda. In Hoogerwerf, A., & Herweijer, M., *Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 67-87). Alphen aan den Rijn: Kluwer
- De Bruijn, T.J.N.M. (2003). Samenwerken in beleidsnetwerken. In Hoogerwerf, A., & Herweijer, M., *Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 329-350). Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Freeman, R.E., Harrison, J.S., Wicks, A.C., Parmar, B.L., & De Colle, S. (2010). *Stakeholder Theory: The State of the Art*. Cambridge: university Press
- Gemeente Enschede (2012). *Concept Beleidsplan Wmo 2012-2016*.
- Gemeente Zaanstad (2009). *Sociaal perspectief: Sociale structuurvisie Zaanstad 2009-2020*. Folderuitgave.
- Gemeente Zaanstad (2011). *Startnotitie drie decentralisaties sociaal domein*.
- Gemeente Zaanstad (2012a). *Gezamenlijke visie & opgaven rond de 3 decentralisaties in het Maatschappelijke Domein*
- Gemeente Zaanstad (2012b). *Proeftuin Zaanstad Wmo*. Versie 22 februari 2012.
- Gemeente Zaanstad (2012c). *Beleidskader Wet Werken naar Vermogen Zaanstad, conceptversie 030212*
- Herweijer, M. (2003). Beleidsbepaling. In Hoogerwerf, A., & Herweijer, M., *Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 109-131). Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Hoogerwerf, A. (2003b). Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid. In Hoogerwerf, A., & Herweijer, M., *Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 89-107). Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Hoogerwerf, A. (2003a). Beleid, processen en effecten. In Hoogerwerf, A., & Herweijer, M., *Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 17-34). Alphen aan den Rijn: Kluwer

Keuzenkamp, S. (2009). *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau

Mitchell, R.K., Agle, B.R. & Wood, D.J. (1997). Toward a theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts, in: *The Academy of Management Review*, Vol.22, nr. 4, p. 853-886.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Rijk (2011). *Bestuursakkoord 2011-2015*.

Rekenkamercommissie Gemeente Apeldoorn (2011). *Rapport van bevindingen kort onderzoek gevolgen AWBZ pakketmaatregel in Apeldoorn*. Apeldoorn.

Schilder, A., Halff, A., Riezebos, K., & van Miltenburg, W. (n.d.) *Decentralisatie in perspectief*. Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten.

Staatsblad (2006). Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). In: *Staatsblad 2006*; 351.

Van Deth, J.W., & Vis, J.C.P.M. (2006). *Regeren in Nederland: Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*. Assen: Van Gorcum

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2006). *Aard en Omvang WMO-doelgroep*. Den Haag: Hein Quist, Mirjam Swarte.

Van de Peppel, R.A. (2003). De naleving en handhaving van beleid. In Hoogerwerf, A., & Herweijer, M., *Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 153-170). Alphen aan den Rijn: Kluwer

Websites:

Buurthulp (2012). *Buurthulp.nl Zorg en Aandacht voor Elkaar*. Geraadpleegd op 19 juni 2012 van <http://www.buurthulp.nl>

Gemeente Zaanstad (2012). *Wmo-loket zorgzaan*. Geraadpleegd op 8 mei 2012 van <http://www.zaanstad.nl>

Rijksoverheid (2012). *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*. Geraadpleegd op 12 maart 2012 van <http://www.rijksoverheid.nl>

High Select (2012). Extramurale begeleiding, van AWBZ naar Wmo. Geraadpleegd op 20 juni 2012 van <http://www.highselect.nl>

BIJLAGE 1 POLITIEKE CONTEXT

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek, op 23 april 2012, dient kabinet Rutte zijn ontslag in (NOS, 2012). Dit betekent dat de voortzetting van de plannen die in het regeerakkoord akkoord zijn opgenomen onzeker zijn. Zo ook voor de toekomst van de decentralisatie van de begeleiding en dagbesteding waar dit onderzoek mee te maken heeft. Uiteindelijk heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel van de Wmo controversieel verklaard. Dit betekent dat het wetsontwerp niet meer wordt behandeld door het zittende kabinet. Het volgende kabinet moet nu een besluit gaan nemen over het wetsvoorstel en de decentralisatie. Dit zou pas na de verkiezingen in september van dit jaar bekend worden (VNG, 2012).

De Vereniging Nederlandse Gemeente heeft een verwachting uitgesproken over de decentralisatie. Er wordt verwacht dat een aantal AWBZ-onderdelen zal worden overgezet naar de Wmo. Volgens de VNG (2012) is er voor de decentralisatie een breed politiek draagvlak. Een aantal vragen zijn echter nog onduidelijk. Wanneer gaat er gedecentraliseerd worden (2014/2015), wat gaat er overgezet worden en onder welke voorwaarden? De VNG (2012) geeft aan dat het zich gaat richten op dat een nieuw kabinet de decentralisatie zo snel mogelijk in gang gaat zetten.

Volgens de VNG (2012) kunnen de gemeente wel verder met een aantal activiteiten die te maken hebben met de decentralisatie, met name de veranderingen rondom de gehele Wmo kunnen worden voortgezet. Het ontwikkelen van beleid en visie, verkennen, kennismaken met de doelgroep etc. In de gemeente Zaanstad gaan ze hier ook mee verder de komende tijd, tot dat er meer zekerheid is over de toekomst van deze decentralisatie.

Voor dit onderzoek heeft het vallen van het kabinet tot nu toe nog geen grote gevolgen. Het blijkt dat er een breed draagvlak is voor de decentralisatie en het ligt in de verwachting dat de decentralisatie wordt voortgezet. Dit is ook de insteek geweest van dit onderzoek.

Bronnen:

NOS (2012). *Kabinet biedt ontslag aan*. Geraadpleegd op 18 juni 2012 van <http://www.nos.nl/artikel>

VNG (2012). *Decentralisatie Begeleiding controversieel: de gevolgen*. Geraadpleegd op 18 juni 2012 van <http://www.vng.nl>

BIJLAGE 2 FINALE SCHEMA'S

Algemene/Individuele voorziening

Keus voor een:

Middelen

Algemene voorziening of Individuele voorziening

Subdoelen

Kwaliteit/ Rechtszekerheid Maatwerk Minder bureaucratie Kostenbeheersing

Doel

Houdbaarheid van het systeem & Voldoen aan de compensatieplicht

Toegang

Middelen

Wijkteams (alg)

Wmo-Loket (alg+ind)

Keukentafelgesprek

Subdoelen

Logische routes voor cliënt, organisaties en gemeentes Minder bureaucratie Ontzorgen Eigen Kracht

Doel

Houdbaarheid van het systeem & Zelfredzaamheid burgers

Middelen

Tegenprestatie WWnV en Dagbesteding/Wijkteams

Wijkteams Wmo en jeugdteams

Subdoelen

Meer mensen aan het werk

Voldoende vrijwilligers vinden voor maatschappelijk zinvol werk in de wijk

Preventie/voorkomen dat jeugd in de knel komt

Doel

Klant 1x verhaal vertellen

Huishouden zicht op eigen vraagstukken

Kostenbeheersing

Natura/PGB/PVB

Middelen

Lichte zorgvraag

Zware zorgvraag

PVB

PGB/Zorg in natura

Algemene voorziening / Individuele voorziening

Subdoelen

Informele omgeving aanboren

Verantwoord omgaan overheidsgeld

Vraag het aanbod stuurt en vernieuwt

Verminderen bureaucratie (voor gemeente, klant, aanbieder)

Doel

Keuzevrijheid

Maatwerk

Vraaggericht werken

BIJLAGE 3 TOPICLIJST INTERVIEWS

Algemeen

- Kunt u iets vertellen over uw organisatie en uw rol binnen de organisatie?

Topic 1: Standpunten

- De allereerste vraag gaat over uw kijk op de begeleiding en dagbesteding. Hoe vindt u dat de begeleiding er straks uit moet komen te zien?
- En wat vindt u van:
 - Een algemene of individuele voorziening?
 - Begeleiding in natura/pgb/pvb?
 - De Toegang tot begeleiding
 - De integraliteit met de andere decentralisaties

Topic 2: Zicht op beleid (beleidsvoorbereiding/bepaling)

- In hoeverre heeft u zicht gehad op de voorbereiding van het beleid?

Topic 3: Urgentie

- In hoeverre heeft u zelf actie ondernomen om uw standpunt of wensen kenbaar te maken aan de gemeente?
- Heeft u daarbij samenwerking opgezocht met andere organisaties?

Topic 4: Belangen

- Hoe zou u het belang van uw organisatie willen omschrijven?
- Een beleidsproces kenmerkt zich doordat het in verschillende fasen afspeelt (uitleg aan de hand van plaatje) Kunt u aangeven in welk deel van het proces uw belang het zwaarste weegt of zal wegen?

Topic 5: Invloed

- In hoeverre heeft u het gevoel dat u invloed heeft op het beleid?
 - Heeft u hierbij gebruik gemaakt van bijvoorbeeld uw kennis en expertise /of uw netwerk?
- In welk deel van het proces heeft u het gevoel de meeste invloed te hebben?

Topic 6: Tips

- Als laatste zal ik u willen vragen om 3 tips te noemen die u zou willen meegeven aan de gemeente over de begeleiding en dagbesteding:
 - 1.
 - 2.
 - 3.

Afsluiting

BIJLAGE 4 OVERZICHT RESPONDENTEN

Tabel 1 Overzicht respondenten met functie, datum en aantal personen

Actor	Functie	Datum	Aantal personen
Professionele organisaties			
Organisatie 1	Directeur	30-03-2012	1
Organisatie 2	Manager	02-04-2012	1
Organisatie 3	Regiomanager	10-04-2012	1
Organisatie 4	Bestuurder	11-04-2012	1
Organisatie 5	Directeur-bestuurder	12-04-2012	1
Organisatie 6	Directeur-bestuurder	19-04-2012	1
Organisatie 7	Directeur	02-05-2012	1
Organisatie 8	Directeur	03-05-2012	1
Cliënten			
Participatieraad	Voorzitter	06-04-2012	1
Seniorenraad	Voorzitter	17-04-2012	1
Cliëntenraad 1	-	12-04-2012	3
Cliëntenraad 2	-	18-04-2012	3
Vrijwilligers en mantelzorgers			
Vrijwilliger	-	16-04-2012	1
Mantelzorger 1	-	15-05-2012	1
Mantelzorger 2 (schriftelijk)	-	22-05-2012	1
Zorgverzekeraar			
Zorgverzekeraar (telefonisch)	Inkoper extramurale begeleiding	10-05-2012	1
Interne actoren			
Programmateam	Beleidsmakers	16-05-2012	7
Wethouder	Wethouder	22-05-2012	1
Management	Directeur Maatschappelijk Domein	30-05-2012	1
Totaal 19 interviews			
			29 personen