

Sturen op Eigen Kracht

*Een onderzoek naar sturingsmodellen in gemeenten ten behoeve
van de transformatie jeugdzorg*



Geertje Falke

Studente Publiek
Management

Universiteit Utrecht

Bestuurs- en
Organisatiewetenschap

Het PON

Kennisinstituut op het
sociale en culturele domein

2013

Sturen op Eigen Kracht

Ondertitel

Een onderzoek naar sturingsmodellen in gemeenten ten behoeve van de transformatie jeugdzorg

Geertje Falke

Studentnummer: *Wegens publicatie zijn persoonlijke gegevens verwijderd*

E-mail: *Wegens publicatie zijn persoonlijke gegevens verwijderd*

Universiteit Utrecht

Departement: Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Master: Publiek Management

Scriptiebegeleider: dr. A.J. (Albert) Meijer

Tweede lezer: dr. C.H.M. (Karin) Geuijen

Het PON

Opdrachtgever: Het PON

Stagebegeleidster: dr. C.A.J. (Carola) Mes

Juli 2013

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, het verslag van een onderzoek dat ik heb uitgevoerd in het kader van mijn master aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, masterrichting Publiek Management. In deze masteropleiding staat het inrichten en beheersen van het publieke domein centraal. De vraag naar het gebruik van sturingsmodellen door gemeenten om vorm te geven aan het Eigen Kracht principe in de jeugdzorg, klonk mij dan ook als muziek in de oren. Ik heb met veel interesse aan dit onderzoek gewerkt. Met het inleveren van deze scriptie treedt de allerlaatste fase van mijn studie- en studententijd in. De laatste proeve van bekwaamheid alvorens ik na zes jaar studeren mijn diploma in ontvangst neem. Niet alleen ik heb mijn best gedaan voor dat diploma. Veel mensen hebben er hun bijdragen aan geleverd. Dit voorwoord wil ik gebruiken om te refereren aan enkele personen die ieder op eigen wijze een bijzondere rol hebben vervuld. Dank jullie wel!

Wegens openbare publicatie is het voorwoord verwijderd

Samenvatting

Met ingang van 2015 vindt er binnen de jeugdzorg een grote verandering plaats. Deze verandering behelst een structuurverandering (transitie) en een cultuurverandering (transformatie). De structuurverandering duidt op de overgang van de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg van Rijk en provincies naar gemeenten (decentralisatie). De cultuurverandering heeft betrekking op voorgenomen veranderingen in onder andere het denken over de manier waarop burgers benaderd moeten worden, namelijk meer gericht op Eigen Kracht.

In dit rapport wordt onderzocht welke sturingsmodellen in theorie nodig en in praktijk mogelijk zijn om het Eigen Kracht principe dat wordt geambieerd met de transformatie jeugdzorg te realiseren en welke factoren de implementatie van deze ambitie beïnvloeden. Het doel van dit onderzoek is om gemeenten handvatten te bieden ter ondersteuning van de transitie en transformatie jeugdzorg in 2015. Omdat decentralisatie pas in 2015 zal plaatsvinden is een vergelijkbare ontwikkeling onderzocht die al wel heeft plaatsgevonden, namelijk het zelfredzaamheidsprincipe in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

'In theorie nodig'

Allereerst is een theoretisch fundament gelegd ter beantwoording van de vraag welke sturingsmodellen in theorie nodig zijn om het Eigen Kracht principe dat wordt geambieerd met de transformatie jeugdzorg te realiseren. Daartoe is literatuuronderzoek gedaan naar Eigen Kracht, sturingsmodellen en beïnvloedende factoren en de onderlinge relaties tussen deze concepten. Eigen Kracht duidt op de ambitie om talenten en mogelijkheden van burgers en die van hun informele netwerk te gebruiken om (opvoed) vragen en –problemen op te lossen. Dit informele netwerk wordt ook wel de pedagogische civil society genoemd. Onderzocht is hoe gemeenten zich in hun rollen, werkwijzen en houdingen tot deze society zouden moeten verhouden door verschillende sturingsmodellen te onderscheiden. Overheden zouden vier centrale sturingsmodellen kunnen aannemen: 1. het Government model, 2. het New Public Management, 3. het Governance model, 4. het neoliberaal communitarisme. Deze modellen onderscheiden zich op centrale waarden en bijbehorende werkwijzen, variërend van (1) aanbodgericht, uitgaand van regels en procedures; (2) bedrijfsmatig, uitgaand van efficiëntie en effectiviteit; (3) gericht op het netwerk, uitgaand van samenwerking met centrale spelers tot (4) gericht op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, uitgaand van de mogelijkheden van inwoners en hun omgeving om problemen zelf op te lossen.

Het neoliberaal communitarisme is theoretisch gezien het meest ideale sturingsmodel voor het Eigen Kracht principe. Het gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Gemeenten laten los om ruimte te geven aan burgerinitiatieven. Aangezien de meeste gemeenten in Nederland niet uitgaan van het neoliberaal communitarisme, zijn veranderingen nodig van de huidige sturingsmodellen om de ambitie van het Eigen Kracht principe waar te maken. Het is echter niet waarschijnlijk dat deze veranderingen zonder enige belemmering worden doorgevoerd. Theoretisch gezien zijn er verschillende factoren die de implementatie van het ideale sturingsmodel kunnen beïnvloeden: factoren die betrekking hebben op individuele betrokkenen, factoren in de context en structurele factoren. Ook de fasen die gedurende de verandering worden doorlopen kunnen van invloed zijn op de implementatie van een nieuw sturingsmodel.

'In praktijk mogelijk'

Door middel van empirisch onderzoek naar de ervaringen met de Wmo in 14 gemeenten is bezien of het implementeren van het in theorie meest ideale sturingsmodel ook daadwerkelijk plaatsvindt en welke factoren deze implementatie beïnvloeden.

Sturingsmodellen van gemeenten zijn onderzocht aan de hand van drie categorieën kenmerken: werkwijzen, rollen en houdingen. Gemeenten blijken in de praktijk in staat om hun eigen werkwijzen te veranderen in lijn met de gedachten achter het Eigen Kracht principe. De toegang tot de gemeente is in veel gemeenten veranderd. Zo vullen inwoners niet langer een aanvraagformulier in maar melden zich aan met hun probleem. Ook wordt meer met burgers in gesprek getreden. Iedere inwoner krijgt een op zijn of haar situatie afgestemde oplossing, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van zijn of haar mogelijkheden en informele

netwerk. Tevens proberen gemeenten zorguitvoerders aan te sturen op Eigen Kracht door hen te verplichten om inwoners in staat te stellen om zelf problemen of hulpvragen op te lossen in plaats van dat zorguitvoerders dat voor hen doen.

Ook de houdingen van gemeenten blijken in de praktijk te veranderen. Gemeenten benaderen inwoners minder aanbodgericht, geven geen gehoor meer aan claimedrag en denken meer na over de mogelijkheden en talenten van inwoners. Daarnaast is het uitgangspunt veranderd van zorgen voor naar zorgen dat, van bedenken naar meedenken en van regelen naar ondersteunen.

Gemeenten geven aan hun rollen te veranderen, maar de resultaten daarvan zijn niet goed te analyseren. Ze proberen inwoners meer te ondersteunen wanneer ze met initiatieven komen. Echter, er komen weinig initiatieven van inwoners omdat zij vaak nog niet getransformeerd zijn. Ten behoeve van het loslaten van taken zetten gemeenten actief in op het realiseren van verbindingen tussen organisaties en inwoners. Dat moet hen in staat stellen zaken meer samen te regelen, zonder dat de gemeente daarbij inhoudelijk betrokken is. Hoewel de gemeenten dus wel inzetten op het activeren van inwoners, heeft dat er nog niet toe geleid dat ze hun taken volledig los kunnen laten. Gemeenten behouden een grote mate van regie vanwege hun wettelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van inwoners. In de praktijk blijkt het neoliberaal sturingsmodel wat betreft rollen soms nog een streven te zijn.

Naast de pogingen om rollen, werkwijzen en houdingen aan te passen op het Eigen Kracht principe, zullen gemeenten nog steeds veel zaken moeten regelen, initiëren en regisseren. Het is dan ook waarschijnlijk dat naast het neoliberaal communitarisme oude sturingsmodellen blijven bestaan, bijvoorbeeld omdat gemeenten de kaders stellen waarbinnen zorg- en hulpvragen worden vormgegeven. Ook zullen gemeenten altijd een vangnet vormen voor hen die Eigen Kracht ontberen en dwang en drang moeten toepassen indien zich onacceptabele situaties voordoen (Government model). Daarnaast zullen ze een vorm van regie behouden om te zorgen dat het systeem georganiseerd wordt en blijft functioneren (Government model). Bovendien zullen veel gemeenten zich in moeten zetten voor het creëren of bestendigen van de pedagogische civil society (Governance model). Immers, zonder pedagogische civil society geen Eigen Kracht.

Verschiedende factoren beïnvloeden het veranderen van de sturingsmodellen en kunnen daarmee een verklaring bieden voor het feit dat rollen niet (zo snel) veranderen maar houdingen en werkwijzen wel. Ten eerste zijn gemeenten voor een groot deel afhankelijk van inwoners, professionele organisaties en professionals om hen heen. Wanneer deze partijen niet meewerken volgens de visie van de gemeenten, worden gemeenten belemmerd in hun veranderingsproces. Ten tweede kosten veranderingen tijd. Het duurt een tijd voordat alle betrokken spelers, zoals inwoners en betrokken organisaties weten hoe zij zich verhouden tot de nieuwe visie en wat er van hen verwacht wordt. Ook het aanleren van nieuwe werkwijzen, al dan niet middels training, scholing en intervisie, kost tijd. Ten derde zijn er structurele factoren, zoals wetgeving die de voortgang van de veranderingen vertragen en belemmeren. Tot slot is de wijze waarop gemeenten organisaties 'afrekenen' op de prestaties die ze leveren voor de subsidies die ze krijgen nog niet gericht op het Eigen Kracht principe. Het is voor uitvoerende organisaties financieel vaak nog niet interessant om zich te voegen naar de visie van de gemeenten gericht op Eigen Kracht omdat ze nog worden afgerekend op de aantallen mensen die ze hebben geholpen en niet op het resultaat.

Bevindingen Wmo in relatie tot de jeugdzorg

Het merendeel van de bevindingen die betrekking hebben op de Wmo zijn mogelijk ook van toepassing op de transitie en transformatie jeugdzorg. Dat geldt voor zowel de sturingsmodellen als de factoren die de implementatie van de sturingsmodellen beïnvloeden. Echter, de toepasbaarheid van de bevindingen in de Wmo op de jeugdzorg wordt beïnvloed door verschillende zaken. Allereerst is de toegang tot de zorg in de jeugdzorg nog niet vastgelegd door gemeenten. De rollen, werkwijzen en houdingen die hier betrekking op hebben zijn daardoor niet goed toe te passen. Bovendien is de complexiteit van de vraagstukken in de Wmo

minder groot dan in de jeugdzorg. Deze complexiteit kan vragen om andere rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het in theorie nodig en, afgaand op de ervaringen in de Wmo, in de jeugdzorgpraktijk mogelijk is dat gemeenten een ander sturingsmodel gebruiken om vorm te geven aan het Eigen Kracht principe. Het meest ideaal hiervoor is het neoliberaal sturingsmodel dat als centraal kenmerk heeft dat het aanstuurt op het initiatief en de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Daarnaast gebruiken gemeenten ook andere sturingsmodellen, zoals het Governance- en het Government model. Het implementeren van het meest ideale sturingsmodel gericht op Eigen Kracht wordt in veel gemeenten door verschillende factoren gehinderd of vertraagd: individuele factoren, structurele factoren, procesmatige factoren en factoren van politieke aard. Zo kunnen in het Eigen Kracht beleid individuele professionals een grote rol hebben in het slagen of falen ervan, kan wet- en regelgeving een belemmerende werking hebben en heeft het al dan niet bestaan van sociale cohesie een aanzienlijke rol in het slagen of falen van op Eigen Kracht gericht beleid. Om deze bevorderende en belemmerende factoren te beïnvloeden, zijn voor gemeenten daarop gerichte aanbevelingen ontwikkeld.

Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben betrekking op de samenstelling van beleidsinformatie, competentie management en scholing, financieel management, pilots en het ontwikkelen van systemen waarin prikkels voor organisaties zijn opgenomen om te werken volgens de Eigen Kracht principes. Ook komt een aanbeveling aan bod die handvatten biedt met betrekking tot de mogelijkheden die gemeenten hebben om het sturen op Eigen Kracht te beïnvloeden, bijvoorbeeld door sociale cohesie te bevorderen, door claimgericht gedrag te beperken, door voorwaarden te stellen aan organisaties en door de toegang tot overheidsvoorzieningen bewust in te richten.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	11
1.1.	Aanleiding voor de decentralisatie	11
1.2.	Decentralisatie: transitie en transformatie	12
1.3.	Probleemstelling.....	14
1.4.	Doelstelling	15
1.5.	De rol van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	15
1.6.	Vraagstelling	16
1.7.	Relevantie	17
1.8.	Afbakening onderzoek.....	18
1.9.	Doelgroep	18
1.10.	Leeswijzer	19
2.	Eigen Kracht, sturingsmodellen en beïnvloedende factoren	20
2.1.	Eigen Kracht.....	20
2.2.	Sturingsmodellen.....	24
2.3.	Sturingsmodellen in relatie tot het Eigen Kracht principe.....	28
2.4.	Factoren die de verandering richting Eigen Kracht beïnvloeden.....	35
2.5.	Besluit.....	40
3.	Methoden en Technieken	41
3.1.	Strategie	41
3.2.	Methoden	46
3.3.	Technieken	48
3.4.	Casuselectie	50
4.	Eigen Kracht in de praktijk van de Wmo	52
4.1.	Eigen Kracht in de Wmo-praktijk.....	52
4.2.	Conclusie.....	55
5.	Sturingsmodellen gericht op Eigen Kracht in de praktijk	56
5.1.	Veranderende werkwijzen.....	56
5.2.	Veranderende rollen.....	61
5.3.	Veranderende houdingen.....	72
5.4.	Analyse sturingsmodellen.....	74
5.5.	Het ontstaan van nieuwe sturingsmodellen t.b.v. het Eigen Kracht principe	78
5.6.	Conclusie sturingsmodellen.....	78

6.	Factoren die de implementatie van Eigen Kracht beïnvloeden in de praktijk van gemeenten	80
6.1.	Beïnvloedende factoren	80
6.2.	Analyse	86
6.3.	Conclusie.....	88
7.	Toepasbaarheid bevindingen op de jeugdzorg	89
7.1.	Sturingsmodellen in de transitie en transformatie jeugdzorg.....	89
7.2.	Beïnvloedende factoren in de transitie en transformatie jeugdzorg	96
8.	Conclusies en Aanbevelingen.....	101
8.1.	Conclusies	101
8.2.	Aanbevelingen	102
8.3.	Reflectie op de inhoud.....	106
8.4.	Reflectie op het onderzoeksproces en gemaakte keuzes.....	107
8.5.	Beschouwing.....	109
9.	Literatuurlijst.....	110
9.1.	Literatuur	110
9.2.	Internet.....	112
9.3.	Overig	113
10.	Bijlagen.....	114
	Bijlage I: Vragenlijst respondenten	114
	Bijlage II: Overzicht van tabellen	120

1. Inleiding

De jeugdzorg in Nederland staat aan de vooravond van grote veranderingen. Als het aan de overheid, beleidsmakers en diverse professionals ligt, gaat het jeugdzorgstelsel in 2015 op de schop voor wat betreft structuur, inhoud en aanpak ervan. Het centrale doel is om de kracht om problemen en vragen op te lossen terug te leggen in de samenleving. Dit heeft consequenties voor tal van betrokkenen zoals kinderen, ouders, mensen om hen heen, professionals en gemeenten. Deze scriptie is gericht op deze laatste groep betrokkenen. Gemeenten krijgen naast nieuwe verantwoordelijkheden ook de taak om de nieuwe visie op het jeugdzorgbeleid vorm te geven en te implementeren. Dat brengt aanzienlijke vraagstukken met zich mee. Met deze scriptie wordt getracht handvatten te bieden voor de implementatie van de nieuwe visie door te focussen op de sturingsmodellen van gemeenten die (moeten) veranderen en de factoren die gemeenten onderweg tegen komen die bevorderen of belemmeren dat de nieuwe visie tot wasdom kan komen.

De grote veranderingen waar de jeugdzorg voor staat zijn verweven met de decentralisatie jeugdzorg, die plaats moet vinden in 2015. De decentralisatie jeugdzorg bestaat uit een transitie, die inhoudt dat bepaalde taken en verantwoordelijkheden voor de jeugdzorg verplaatsen van het Rijk en de provincies naar gemeenten, en een transformatie die inhoudt dat het jeugdzorgbeleid op een andere manier wordt ingevuld. In de volgende paragraaf wordt duidelijk waarom de jeugdzorg op de schop moet en welke rol de transitie en transformatie jeugdzorg spelen in de oplossing van de onderliggende problematiek. Daarop volgt de probleemstelling, die wordt uitgewerkt in een doelstelling, aanpak en vraagstelling. Tevens komt in deze inleiding de relevantie van het onderzoek aan bod en wordt duidelijk voor wie deze scriptie interessant is. De inleiding wordt afgesloten met een leeswijzer waarin de opbouw van deze scriptie is weergegeven.

Ter ondersteuning bij het lezen vindt u hieronder een kort overzicht van veel gebruikte termen.

Tabel 1: Toelichting centrale concepten

Concept	Toelichting
Decentralisatie	De verplaatsing van de verantwoordelijkheid voor wetten en regels op een bepaald terrein van een centraal naar een lokaal bestuursniveau.
Transitie jeugdzorg	De overdracht van bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden voor de jeugdzorg van het Rijk en de provincies naar de gemeenten in 2015.
Transformatie jeugdzorg	De beoogde cultuuromslag onder inwoners, professionals en de overheid waarbij het uitgangspunt is dat je als inwoner niet alleen rechten hebt, maar ook verplichtingen ten aanzien van jezelf, je gezin, je omgeving en de samenleving.
Pedagogische civil society	De benaming voor de ambitie die met de transformatie beoogd wordt. Pedagogische civil society wil zeggen dat het eigen informele netwerk waarbinnen inwoners zorg in toenemende mate zelf regelen.
Eigen Kracht	Deze term duidt op de ambitie om de talenten en mogelijkheden van inwoners en die van hun informele netwerk te gebruiken om (opvoed)vragen en –problemen op te lossen. Ofwel: het versterken van het vermogen van mensen om zelf problemen het hoofd te bieden (vrij naar: Het PON, 2012).

1.1. Aanleiding voor de decentralisatie

Verschuivende ontwikkelingen hebben geleid tot het plan om de jeugdzorg anders in te richten. Tot die ontwikkelingen behoren de verzorgingsstaat, de effecten van beleid en de niet goed presterende jeugdzorg. Deze ontwikkelingen worden in deze paragraaf verder uitgewerkt.

Verzorgingsstaat

Een van de aanleidingen van de decentralisatie is de doorgeschoten en daardoor onhoudbaar geworden verzorgingsstaat die in Nederland na de Tweede Wereld oorlog is opgebouwd (Steyaert en Kwekkeboom, 2012, p.8, p.15). De overheid is sinds de jaren zestig steeds vaker en dieper gaan interveniëren in sociale constructies in de samenleving. Het gevolg hiervan is dat de overheid de zorg voor het individu en voor collectieven in de

samenleving heeft overgenomen of in vergaande mate geregeld heeft (Custers, 2012, p.13). Als gevolg daarvan kregen inwoners een consumptieve relatie met de overheid. Bovendien hoefden inwoners daardoor in mindere mate dan daarvoor voor zorg een beroep te doen op de eigen sociale omgeving (Custers, 2012, p.13). Dat leidde ertoe dat inwoners zijn verworpen tot 'junks', zo stelt Paul Frissen. Nederlandse inwoners zijn 'verslaafd geraakt aan de verzorgingsstaat' is zijn stelling (Frissen, 26-03-2013).

Ook in de jeugdzorg is zichtbaar dat in toenemende mate voor de zorg voor kinderen een beroep wordt gedaan op voorzieningen en middelen die de overheid beschikbaar stelt. Dat uit zich bijvoorbeeld in een flinke stijging van het aantal kinderen met een zogenaamd 'rugzakje'. Dat wil zeggen: kinderen die een diagnose hebben gekregen zoals bijvoorbeeld ADHD of autisme (Hilhorst en Zonneveld, 2013, De Winter, 2012, p.23) en die leerling-gebonden financiering ontvangen voor extra ondersteuning in het onderwijs.

Mede doordat veelvuldig aanspraak gemaakt wordt op door de overheid aangeboden voorzieningen, terwijl de overheid minder middelen tot haar beschikking heeft, is de verzorgingsstaat (financieel) niet langer houdbaar¹.

Activerend beleid vs. passiviteit als gevolg van beleid

Een andere aanleiding om de jeugdzorg anders in te richten heeft te maken met de effecten van de huidige benadering van de jeugdzorg. De huidige werkwijze, zo veronderstelt men, is niet activerend maar werkt passiviteit van inwoners in de hand. De overheid neemt zorg van inwoners uit handen, bijvoorbeeld door arrangementen te ontwikkelen waar mensen een beroep op kunnen doen bij hulpvragen en problemen, zoals het rugzakje of het vergoeden van medicatie bij drukke kinderen (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2013).

Aanbod gefragmenteerd

Een derde aanleiding voor de decentralisatie is de complexiteit van het huidige jeugdveld (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2013, p.2; Pels en Boutellier, 2012, p.60). Die complexiteit uit zich onder andere in een veelheid aan organisaties en professionals waarmee één zorgbehoevende of één gezin te maken krijgt. Er bestaat onvrede over de onoverzichtelijkheid en het maatschappelijk rendement van het jeugdbeleid (Pels en Boutellier, 2012, p.59). De doelstelling is om, met behulp van de transitie², het gefragmenteerde aanbod te beperken en meer integraal beleid te voeren (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2013, p.2; Gilsing, 2005, p.7; Movisie, 2012, p.10). Verwacht wordt dat integraal beleid efficiëntere en effectievere zorg oplevert (Movisie, 2012, p.10; Steyaert, 2012, p.12).

1.2.Decentralisatie: transitie en transformatie

De oplossing voor de hierboven genoemde problemen wordt gezocht in de decentralisatie van de jeugdzorg, bestaande uit een transitie en een transformatie. Een van de doelen van de decentralisatie is om maatschappelijke participatie (weer) te optimaliseren en de eigen verantwoordelijkheid van inwoners meer centraal te stellen (Kwekkeboom, 2012, p.15). Hierbij is de veronderstelling dat de maatschappelijke en economische kosten dalen wanneer meer aanspraak wordt gemaakt op de Eigen Kracht van burgers en wanneer burgers meer participeren (Movisie, 2012, p.10). Door vitale coalities tussen formele en informele zorg te ontwikkelen, kan zorg beschikbaar blijven terwijl de kosten van professionele zorg dalen (Steyaert, 2012, p.13). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zegt over verschuivende verantwoordelijkheden: 'In een complexe, geglobaliseerde samenleving zal het behartigen van diverse publieke belangen in diverse gevallen ook de collectieve inzet van andere partijen dan de overheid vereisen' (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012, p.14). Daarmee geeft de WRR aan dat niet alle verantwoordelijkheden die nu bij de overheid zijn belegd, daar vanzelfsprekend thuis horen.

¹ In diverse opiniërende artikelen worden ook redenen genoemd zoals de vergrijzing, die ertoe leidt dat er minder mensen zijn die collectieve gelden kunnen opbrengen terwijl het gebruik van collectieve voorzieningen niet afneemt.

² Naast een transitie in de jeugdzorg worden ook een transitie in de AWBZ en in de wet Werken naar Vermogen voorbereid. Ook bij deze transities krijgen gemeenten meer verantwoordelijkheden.

De visie op verschuivende verantwoordelijkheden en vitale coalities vereist een andere manier van denken en werken over de inrichting van de jeugdzorg: een transformatie. Hierover later meer.

Naast een andere manier van werken en omgaan met jeugd, vindt er ook een transitie plaats. Met de transitie wordt bedoeld op de overheveling van bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden van het Rijk en de provincies naar gemeenten (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2013, p2). Dat wil zeggen dat de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg in 2015 verplaatst naar de gemeenten in Nederland. De belangrijkste redenen voor deze transitie zijn dat gemeenten dicht bij de burger staan en daardoor beter in kunnen spelen op de plaatselijke behoeften (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2013, p.3; Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, p.5). Bovendien wordt aangenomen dat gemeenten gemakkelijker integraal beleid kunnen voeren en daardoor efficiënter kunnen werken dan centralere overheden zoals het Rijk en de provincies (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2013, p.2). Verwacht wordt dat met de stelselwijziging een besparing van €300 miljoen gepaard kan gaan (Kwekkeboom, 2012, p.13).

Met de transitie en transformatie jeugdzorg in het vooruitzicht verbaast het niet dat er veel op gemeenten af komt wanneer zij in 2015 de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid krijgen voor de jeugdzorg. Zeker gezien het feit dat tot de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 gemeenten geen enkele wettelijke verplichting hadden die hen dwong om jeugdzorgbeleid te formuleren. Met de invoering van de Wmo kregen gemeenten enkele beperkte, lichte taken met betrekking tot jeugdzorgbeleid toegewezen (Gilsing, 2007, p.84). Deze taken worden in 2015 aanzienlijk uitgebreid met de transitie en transformatie jeugdzorg.

Om te zorgen dat niet alleen de taken worden overgeheveld, maar dat er ook veranderingen plaatsvinden in lijn met de transformatie zullen gemeenten ook op dat laatste aspect moeten inzetten. Daarover gaat de volgende paragraaf.

De transformatie jeugdzorg: Eigen Kracht en een pedagogische civil society

Een van de termen om de nieuwe visie op jeugdzorg te duiden is de term pedagogische civil society (Bakker en Gemmeke, 2011, p.4). Het uitgangspunt van de pedagogische civil society is dat moet worden uitgegaan van de Eigen Kracht van de maatschappij om hulpvragen op te lossen. Die Eigen Kracht heeft betrekking op de mogelijkheden van het individu (het kind), het gezin en zijn/ haar omgeving. De gedachte van de pedagogische civil society en het Eigen Kracht principe is dat men zelf en met de omgeving problemen en hulpvragen oplost zonder dat al te veel op de overheid wordt geleund zodra individuen of gezinnen vragen of problemen hebben over/ met opvoeden en opgroeien (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2012, p.48; Hilhorst en Zonneveld, 2013, p.7). De talenten en mogelijkheden van mensen en hun omgeving moeten meer benut worden. Dat betekent dat de manier van denken over hulpvragen en problemen moet veranderen. 'De nadruk moet niet liggen op risico's en problemen van jeugdigen, maar op mogelijkheden en kansen, een gezonde positieve opvoeding...' (Van Yperen en Westering, 2010, p.3). De pedagogische civil society gaat uit van een maatschappijbeeld waarin de overheid geen centrale rol heeft (Metz e.a. 2012). Dit is een nieuwe manier van denken. Deze omslag waarbij termen gebruikt worden zoals 'van recht op zorg naar de plicht tot opvoeden', 'een positieve benadering van opvoeding' en 'Jeugdzorg 3.0', wordt een transformatie genoemd (Magnée e.a., 2012, p.3).

Om deze veranderingen in de verdeling van verantwoordelijkheden te realiseren heeft men een beweging voor ogen die bestaat uit de volgende elementen (Het PON, 2012):

- Van recht op zorg (een afhankelijke houding) naar de plicht tot opvoeden (een zelfstandige houding)
- Van ieder voor zich (zonder netwerk) naar samen (met het netwerk)

Het achterliggende doel van deze beweging is dat meer wordt uitgegaan van de Eigen Kracht van mensen, zodat mensen minder afhankelijk zijn c.q. worden van de overheid. Deze beweging brengt grote vragen voor bestuur en beleid met zich mee.

Grote vragen voor bestuur en beleid

Voor bestuur en beleid is het aansturen op Eigen Kracht en de daarmee gepaard gaande veranderende rol van de overheid een onbekend terrein met grote consequenties en bijbehorende vragen. Deze hebben onder andere betrekking op visievorming, aansturing en organisatie (Jumelet en Wenink, 2012, p.11). Zo vragen Jumelet en Wenink zich af: 'Is een lokale overheid in staat samenhangend jeugdbeleid gericht op het versterken van Eigen Kracht samenhangend vorm te geven?' (Jumelet en Wenink, 2012, p.11). Over de inrichting van de pedagogische civil society zegt Eigeman: "De overheid dient te veranderen om de kracht van burgers niet in de weg te staan maar zijn weg te laten vinden" (Eigeman, 2012, p.72). De vraag is of de overheid in staat is om die veranderingen te realiseren. Een kritisch geluid komt van Hilhorst. Hij meent dat het huidige beleid de pedagogische civil society regelmatig ondermijnt. Zo signaleert hij dat de overheid hoge eisen stelt aan particuliere initiatieven en daarmee de initiatieven in de civil society de kop in drukt (Hilhorst, 2012, p.107). Met deze houding werkt de overheid het Eigen Kracht principe tegen. Daarmee wordt duidelijk dat ook gemeenten een transformatie moeten realiseren om de pedagogische civil society te doen slagen. Dat wil zeggen dat ze hun rollen, werkwijzen en houdingen moeten aanpassen op dusdanige wijze dat wordt aangesloten op de gedachten achter de transformatie.

Sturingsmodellen

Ook Bakker erkent dat aanpassingen op de bestaande werk- en denkwijze van de overheid nodig zijn (Bakker, 05-02-2013). Overheden hebben namelijk jarenlange tradities ontwikkeld om volgens bepaalde sturingsmodellen te werken. Zo waren ze bijvoorbeeld gewend om hiërarchisch, top-down en aanbodgericht te sturen vanuit het 'command and control' principe. In dit principe is het uitgangspunt dat de overheid een vraagstuk ter hand neemt en daarvan ook de doelen en de uitvoering bepaalt. Het is een dwingende vorm van sturing (Bruijn e.a. 2008, p.13; Korsten, 2006) die met name past bij een stabiele omgeving waarbij alle benodigde kennis bij beslissers aanwezig is en er een beperkt aantal actoren betrokken is (Magnée e.a., 2012, p.3; Bruijn e.a. 2008, p.13). Echter, er is geen sprake meer van een stabiele omgeving, waarbij alle kennis bij beslissers aanwezig is en waarbij het aantal betrokken actoren beperkt is. Zo stelt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG): 'De huidige complexe maatschappelijke vraagstukken kunnen alleen in samenwerking met inwoners, instellingen en bedrijfsleven worden aangepakt' (2012, p.10). Kennis en beslis macht zijn hierbij verdeeld, wat top-down aansturing onmogelijk maakt. Ook de WRR duidt deze veranderde rol van de overheid: 'Wanneer publieke belangen in het geding zijn, moet de overheid stelling nemen en moet ruimte bieden voor collectieve arrangementen ..., faciliteiten scheppen, en ook de nodige eisen stellen' (WRR, 2012, p.15).

Bovendien is een van de uitgangspunten van het Eigen Kracht principe dat burgers zelf de regie in handen nemen en hun vraag bepalen. Dat principe staat haaks op de aanbodgerichte werkwijze van de overheid die hoort bij het top-down sturingsmodel. Er zullen dus naar verwachting nieuwe sturingsmodellen ontstaan/ moeten worden ontwikkeld om in te spelen op de ambitie van de transformatie richting een pedagogische civil society waarin Eigen Kracht van burgers een centraal concept is en waarbij kennis en zeggenschap verspreid is over burgers, diverse professionals en de overheid.

1.3.Probleemstelling

In het voorgaande is duidelijk geworden dat er een tijd is aangebroken waarin veranderingen in de relatie tussen overheid, burgers en professionals noodzakelijk worden geacht om de nieuwe visie op jeugdzorg vorm te geven. Dit doel is in de jeugdzorg momenteel nog een stip aan de horizon. Gemeenten vragen zich nu af hoe die stip aan de horizon bereikt kan worden. Welke stappen moeten worden gezet om te komen tot een getransformeerde situatie waarbij Eigen Kracht van burgers beter wordt ingezet? De ontwikkeling richting een

getransformeerde situatie/ een pedagogische civil society vraagt om een doorbreking van de rollen, houdingen en werkwijzen die gemeenten gewend waren. Maar wat en hoe gemeenten precies moeten veranderen, dat is nog niet zo eenvoudig. Een van de vraagstukken die daaruit voortvloeit vormt de basis voor deze scriptie, waarvan de centrale vraag luidt: Welke (nieuwe) sturingsmodellen in gemeenten zijn in theorie nodig en in de praktijk mogelijk om het Eigen Kracht principe dat wordt geambieerd met de transformatie jeugdzorg te realiseren? Het vraagstuk bevat verschillende elementen, namelijk:

- Wat is **Eigen Kracht** en hoe komt die in gemeenten tot uiting?
- Wat zijn **sturingsmodellen**³ en hoe veranderen die in gemeenten ten behoeve van de implementatie van het Eigen Kracht principe?
- Welke **factoren bevorderen en belemmeren** in gemeenten de implementatie van nieuwe sturingsmodellen ten behoeve van het Eigen Kracht principe?

1.4. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om gemeenten handvatten aan te reiken in de voorbereiding van de transitie en transformatie jeugdzorg. De handvatten dragen bij aan de stappen die ze moeten zetten om te komen tot een samenleving waarin burgers minder afhankelijk worden van de overheid en meer op Eigen Kracht doen. De handvatten die voortkomen uit dit onderzoek hebben de vorm van kennis. Concreet gaat het om kennis over:

1. De relatie tussen het Eigen Kracht principe en rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten;
2. Verandering in sturingsmodellen van gemeenten ten behoeve van het Eigen Kracht principe;
3. Factoren die bevorderen of belemmeren dat sturingsmodellen veranderen ten behoeve van het Eigen Kracht principe.

In aansluiting daarop heeft deze scriptie ook een (maatschappelijk) doel. Dit doel is om de verworven kennis over Eigen Kracht, (de verandering van) sturingsmodellen en de bevorderende en belemmerende factoren daarbij praktisch toepasbaar te maken. Op die manier kan met deze scriptie een bijdrage geleverd worden aan de grote opgaven die gepaard gaan met de transitie en transformatie jeugdzorg. Met name in de aanbevelingen wordt aan die doelstelling voldaan.

Normaliter volgt in een scriptie de vraagstelling op de doelstelling. Deze scriptie vormt daarop een uitzondering. Om de doelstelling te realiseren is een specifieke aanpak vereist. Die aanpak wordt eerst nader toegelicht, waarna de vraagstelling wordt verhelderd.

1.5. De rol van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Tot op heden bestaan de transitie en transformatie jeugdzorg enkel in notities en plannen op papier en worden zij veel besproken in professionele en bestuurlijke circuits. Veel gemeenten zijn nog in het stadium van visie- en planvorming en hebben geen definitieve beslissingen genomen over de manier waarop ze de transitie en transformatie jeugdzorg vorm gaan geven. In de loop van het jaar 2013 verwachten veel gemeenten aan dit stadium van de voorbereidingen toe te komen (Magnée e.a., 2012, p.1). Het onderzoeken van sturingsmodellen die mogelijk gebruikt gaan worden, is daardoor een ingewikkelde en zeer beperkt valide exercitie. Immers, de resultaten van het onderzoek zouden niet meer opleveren dan voorspellingen en verwachtingen, omdat de werkelijke situatie nog niet te toetsen is. Daarom dient de Wmo, die in 2007 is ingevoerd (Klerk e.a., 2010, p.7) en dus al ruim vijf jaar in werking is, als onderzoeksonderwerp in dit onderzoek.

Hoewel de thematiek van de transities op het eerste gezicht anders lijkt, zijn er belangrijke parallellen tussen de transitie van de Wmo en de transitie jeugdzorg. Namelijk:

³ De term sturingsmodellen wordt in deze scriptie gehanteerd als overkoepelend begrip voor rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten.

- Voor zowel de Wmo als de jeugdzorg geldt dat taken gedecentraliseerd werden/ worden. Dat wil zeggen dat gemeenten nieuwe taken hebben gekregen/ krijgen die zijn overgeheveld vanuit hogere bestuurslagen (Rijk en provincies).
- Bij zowel de Wmo als de jeugdzorg is de ambitie om verder te gaan dan enkel het decentraliseren van taken, namelijk om naast een transitie ook een transformatie te realiseren (in de Wmo 'kanteling' genoemd).
- In beide gevallen behelst het uitgangspunt van de transformatie om de Eigen Kracht van burgers, in de Wmo zelfredzaamheid genoemd, meer centraal te stellen (Kwekkeboom, 2012, p.15). Dat wil zeggen: minder leunen op overheidsarrangementen en hooguit steunen.
- Het motto van beide transformaties is: de burger moet eerst kijken of hij/ zij het zelf op kan lossen. Lukt dat niet, dan pas kan aanspraak worden gemaakt op diensten van de overheid.

Vanwege bovengenoemde overeenkomsten tussen de transitie van de Wmo en de transitie jeugdzorg, worden de ervaringen met de Wmo in dit onderzoek gebruikt om te achterhalen of vijf jaar na de invoering van de Wmo blijkt dat gemeenten andere rollen aangenomen hebben, hoe die rollen er uit zien en welke factoren beïnvloed hebben dat deze rollen gerealiseerd werden en worden. Het doel van het onderzoek naar de Wmo is om lessen te trekken uit de ervaringen met Eigen Kracht, sturingsmodellen en factoren die bevorderen en belemmeren dat Eigen Kracht leidt tot nieuwe sturingsmodellen. Het doel daarvan is om deze lessen in te zetten ten behoeve van de transitie en transformatie jeugdzorg.

1.6.Vraagstelling

Nu duidelijk is wat de doelstelling van deze scriptie is en de rol van de Wmo hierbij, kan nader worden verhelderd welke vragen worden beantwoord ten behoeve van de realisatie van de doelstelling. De hoofd- en deelvragen zijn in onderstaande tabel weergegeven. De eerste vijf deelvragen betreffen het theoretisch onderzoek. Dat is gedaan om de grondslag te leggen voor het tweede deel: de deelvragen zes tot en met tien, die op empirische wijze zijn onderzocht. In het derde deel worden de bevindingen aan elkaar gekoppeld. Dit is het analytische gedeelte van het onderzoek.

Tabel 2: Hoofd- en deelvragen

Schematische weergave van de vraagstelling		
Welke (nieuwe) sturingsmodellen in gemeenten zijn in theorie nodig en in de praktijk mogelijk om het Eigen Kracht principe dat wordt geambieerd met de transformatie jeugdzorg te realiseren?		
Theoretisch onderzoek		
1	1	Wat behelst het Eigen Kracht principe dat wordt geambieerd met de transformaties Wmo en jeugdzorg?
	2	Wat zijn sturingsmodellen, wat kenmerkt sturingsmodellen en welke sturingsmodellen worden doorgaans door gemeenten gebruikt?
	3	Wat zijn in theorie bevorderende en belemmerende factoren voor de implementatie van nieuwe sturingsmodellen?
	4	Hoe zou een gemeentelijk sturingsmodel er idealiter uitzien wanneer dit zou zijn vorm gegeven op basis van het Eigen Kracht principe?
	5	Welke bevorderende en belemmerende factoren zouden gemeenten, afgaand op de theorie, kunnen tegen komen bij de implementatie van nieuwe sturingsmodellen gericht op Eigen Kracht?
Empirisch onderzoek		
2	6	Hoe uit Eigen Kracht zich in de praktijk van de Wmo?
	7	Van welke (nieuwe) sturingsmodellen maken gemeenten in de Wmo-praktijk gebruik teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe?
	8	Welke factoren belemmeren en/ of bevorderen de implementatie van nieuwe sturingsmodellen in de Wmo-praktijk?
	9	In hoeverre leidt het Eigen Kracht principe in de Wmo-praktijk tot nieuwe sturingsmodellen?
	10	In hoeverre wordt de implementatie van het Eigen Kracht principe bevorderd of belemmerd door factoren die van invloed zijn op het gebruik van nieuwe sturingsmodellen?
Analyse relatie tussen Wmo en jeugdzorg		
3	11	Wat betekenen de bevindingen op basis van onderzoek naar de Wmo inzake sturingsmodellen en beïnvloedende factoren voor de transitie en transformatie jeugdzorg?

1.7.Relevantie

Bij het beschrijven van de relevantie, wordt onderscheid gemaakt in het maatschappelijke en het wetenschappelijke belang van het onderzoek.

1.7.1.Maatschappelijke relevantie

'Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving.' Ouders zijn hiervoor eerst verantwoordelijk. De overheid komt in beeld als dit niet vanzelf gaat. Dan moet het jeugdstelsel snel, goed en op maat functioneren. Dat stelt het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK⁴). De overheid is reeds geruime tijd nauw betrokken bij jeugd om dit te waarborgen. Ze probeert te voorkomen dat er met jeugdigen iets mis gaat en grijpt in als het al mis is gegaan (Van Gils, 2005, p.19). Van overheidswege wordt daarom intensief jeugd beleid ontwikkeld. Daarbij bepalen 'de vormgeving van het proces en de keuze voor de betrokkenheid van actoren in sterke mate de uitkomst' (Licht en Nuiver, 2006). De aanpak van de jeugdzorg heeft politieke, maatschappelijke en beleidsmatige effecten. Er zijn strategieën nodig om de processen die daaraan voorafgaan beheersbaar te maken (Licht en Nuiver, 2006). Pels en Boutellier signaleren echter dat het juist ontbreekt aan een overtuigende visie op het jeugd beleid (2011, p.59).

Zoals eerder deze inleiding betoogd, is er wel een beweging zichtbaar in de visie op de jeugdzorg, waarbij steeds meer wordt uitgegaan van positief jeugd beleid en er ruimte komt voor de Eigen Kracht van burgers. Ook is betoogd dat de invulling van deze visie grote vragen met zich mee brengt. Wegens het ontbreken van een overtuigende visie, zoals Pels en Boutellier stellen, is het van belang kennis te ontwikkelen waarop een overtuigende en implementeerbare visie op jeugdzorg kan worden gebaseerd. Om deze reden wordt in dit onderzoek geanalyseerd welke strategieën en processen door de overheid worden gehanteerd ten behoeve van de implementatie van het Eigen Kracht principe en welke sturingsmodellen daarbij gebruikt (kunnen) worden. De resultaten van dit onderzoek bieden inzicht in de wijze waarop overheden zich een houding geven ten aanzien van de transformatie Wmo. Dat levert kennis op over:

- sturingsmodellen in zijn algemeenheid,
- over de sturingsmodellen die in Noord-Brabant⁵ worden gebruikt,
- over de rol die gemeenten willen innemen in beleid waarin Eigen Kracht een aanzienlijke rol speelt,
- over bevorderende en belemmerende factoren ten aanzien van het hanteren van nieuwe sturingsmodellen en
- over voorwaarden die moeten worden geschapen om te zorgen dat gemeenten zich een passende rol aan kunnen meten als een van de spelers binnen de transformatie jeugdzorg.

Gemeenten worden met deze kennis geholpen bij het vinden van een houding die ze kunnen aannemen teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe in de jeugdzorg en de behoefte bij te dragen aan het gezond opgroeien en ontwikkelen van de jeugd.

1.7.2.Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het leveren van een bijdrage aan het oplossen van kennislacune ten aanzien van drie elementen.

Allereerst wordt met dit onderzoek kennis over de toepassing van Eigen Kracht door gemeenten aangevuld en versterkt. Dat is van belang, aangezien het Eigen Kracht principe een relatief nieuw fenomeen is. Kennis over de werking ervan in de praktijk van gemeenten kan bijdragen aan het doorontwikkelen van het Eigen Kracht principe. Lessen die getrokken kunnen worden uit de Wmo-praktijk, kunnen worden ingezet ten behoeve van (de inrichting van) de jeugdzorg.

⁴ Het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 1990, 46). In Nederland in werking sinds 1995

⁵ Later in dit rapport wordt toegelicht dat de cases die zijn onderzocht zich allen in Noord-Brabant bevinden.

Ten tweede wordt in kennisvermeerdering voorzien door empirisch onderzoek naar sturingsmodellen in relatie tot Eigen Kracht. Wanneer maatschappelijke thema's, zoals de transformatie Wmo en jeugdzorg, vereisen dat gemeenten cultureel historisch gegroeide sturingsmodellen loslaten en nieuwe sturingsmodellen ontwikkelen, is het voor de kennis over sturingsmodellen relevant om te onderzoeken of zij hierin ook slagen en onder welke voorwaarden dat gebeurt.

Tot slot wordt kennis opgedaan over factoren die veranderingen kunnen beïnvloeden in zowel bevorderende als belemmerende zin. Het gaat in dit onderzoek om veranderingen die beïnvloeden of gemeenten sturingsmodellen wijzigen teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe .

1.8.Afbakening onderzoek

In het voorgaande is aangegeven wat er precies wordt onderzocht in dit onderzoek. Namelijk, wat de relatie is tussen Eigen Kracht en sturingsmodellen van gemeenten, in hoeverre het Eigen Kracht principe leidt tot veranderingen in sturingsmodellen van gemeenten en door welke factoren deze veranderingen beïnvloed worden. Deze vragen zijn beantwoord door theoretisch en empirisch onderzoek⁶ te doen naar de praktijk van de Wmo, teneinde lessen te trekken ten behoeve van de transitie en transformatie jeugdzorg. Daarmee levert dit onderzoek kennis en handvatten op over Eigen Kracht in de praktijk van gemeenten, de veranderingen die het Eigen Kracht principe vraagt ten aanzien van de rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten en de factoren die beïnvloeden of deze veranderingen ook gerealiseerd worden.

De intentie van dit onderzoek over Eigen Kracht in de jeugdzorg is niet om een normatief oordeel te vellen over het principe en de toepasbaarheid ervan. Er worden bijvoorbeeld geen uitspraken gedaan over de haalbaarheid van Eigen Kracht in de jeugdzorg. Ook wordt niet gepretendeerd om een oordeel te vellen over wat gemeenten goed en niet goed doen, of wat al dan niet goed is aan het Eigen Kracht principe.

Naast de factoren die in dit onderzoek onderzocht worden, zijn er 'tal van andere factoren die het doelbereik van beleid remmen of stimuleren', aldus het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (2010, p.26). Externe ontwikkelingen en het proces van de uitvoering van het beleid bepalen in hoge mate of beleidsdoelen bereikt worden. Dat wil zeggen dat de uitkomsten van dit onderzoek gerelativeerd moeten worden omdat slechts naar één aspect van de werkelijkheid gekeken wordt, terwijl de werkelijkheid door meerdere aspecten beïnvloed wordt.

Er is geen reden om aan te nemen dat de resultaten van dit onderzoek niet generaliseerbaar zijn. Echter, dit onderzoek omvat een kwalitatieve studie naar een beperkt aantal casussen. Dat heeft tot gevolg dat het beperkt mogelijk is om conclusies te trekken die één op één van toepassing zijn op alle andere casussen of gemeenten. Anders gezegd, de conclusies en de casussen zijn niet vanzelfsprekend representatief voor andere gevallen, maar er zijn geen zwaarwegende argumenten die reden vormen om representativiteit van de resultaten te betwijfelen. De kans is dan ook groot dat de resultaten in veel gemeenten herkend worden.

1.9.Doelgroep

Deze scriptie is bedoeld voor lezers die geïnteresseerd zijn in het handelen, het gedrag en de werkwijzen van gemeenten en zich afvragen in hoeverre gemeenten in staat blijken om eigen rollen, werkwijzen en houdingen aan te passen wanneer zij geconfronteerd worden met de noodzaak om grote structuur- en cultuurveranderingen door te voeren, gericht op het Eigen Kracht principe.

Specifiek is dit rapport gericht op verschillende doelgroepen, namelijk:

- Ambtenaren die zich bezighouden met de transitie en transformatie jeugdzorg
- Instellingen en personen die op basis van het rapport adviezen willen uitbrengen aan gemeenten ten behoeve van de (inrichting van de) transitie en transformatie jeugdzorg

⁶ Hierover meer in hoofdstuk drie

- Mensen die geïnteresseerd zijn in sturingsmodellen en/ of de jeugdzorg en/ of de Wmo
- Vakgenoten: geïnteresseerden in bestuurs- en organisatiewetenschappelijke vraagstukken

1.10. Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer. Dit hoofdstuk wijst u de weg door de scriptie.

- Bent u geïnteresseerd in de theoretische achtergronden van de concepten die in deze scriptie centraal staan? Dan is hoofdstuk 2 interessant.
- Hoofdstuk 3 is interessant wanneer u geïnteresseerd bent in de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.
- Wanneer u met name benieuwd bent naar de resultaten van het empirisch onderzoek, leest u dan de hoofdstukken 4 – 6.
- Hoofdstuk zeven is interessant voor lezers die benieuwd zijn naar de toepasselijkheid van de bevindingen van het empirisch onderzoek op de jeugdzorg.
- Geïnteresseerden in de conclusies en aanbevelingen lezen hoofdstuk acht.

Hoofdstuk 2 betreft het theoretisch kader. Daarin worden de centrale concepten - Eigen Kracht, sturingsmodellen en bevorderende en belemmerende factoren - nader uitgewerkt. Daarnaast wordt bekeken wat de relatie is tussen Eigen Kracht en sturingsmodellen en tussen sturingsmodellen en bevorderende en belemmerende factoren.

In hoofdstuk 3 komen de onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken aan bod die zijn gebruikt om de vraagstelling te beantwoorden. De gemaakte keuzes ten aanzien van de casuïstiek worden uitgewerkt en verantwoord door middel van reflecties op inhoud en proces.

Vanaf hoofdstuk 4 worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. Dat gebeurt middels de beantwoording van de deelvragen die gericht zijn op de praktijk. In hoofdstuk vier komt Eigen Kracht in de praktijk van gemeenten aan bod.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de sturingsmodellen die gemeenten hanteren om zich te verhouden tot het Eigen Kracht principe. Dat gebeurt door te beschrijven welke werkwijzen (§5.1), rollen (§5.2) en houdingen (§5.3) zich in gemeenten voordoen. Op basis van deze beschrijvingen worden relaties gelegd tussen de werkwijzen, rollen en houdingen die zich voordoen en de sturingsmodellen die worden onderscheiden (§5.4). Ook wordt de relatie gelegd tussen de sturingsmodellen die zich voordoen en het Eigen Kracht principe (§5.5).

Hoofdstuk 6 is gewijd aan de bevorderende en belemmerende factoren die zich voordoen in gemeenten bij de implementatie van sturingsmodellen teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe. Er komen verschillende factoren aan de orde, welke in §6.1 worden beschreven en in §6.2 geanalyseerd worden. In §6.3 wordt een conclusie getrokken en wordt antwoord gegeven op de deelvragen acht en tien.

Op basis van de empirisch verworven data die in hoofdstuk 4 tot en met 7 zijn weergegeven, wordt in hoofdstuk 7 de koppeling gemaakt van de Wmo naar de jeugdzorg. Daarin wordt bezien wat de resultaten uit het onderzoek naar de Wmo, betekenen voor de jeugdzorg. Daarmee wordt deelvraag 11 beantwoord.

Hoofdstuk 8, tevens het laatste hoofdstuk, betreft de conclusies en aanbevelingen. Er wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het Eigen Kracht principe leidt tot nieuwe en andere sturingsmodellen van gemeenten en welke factoren beïnvloeden of er nieuwe sturingsmodellen ontstaan teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe. Het hoofdstuk bevat aanbevelingen gericht op de implementatie van nieuwe sturingsmodellen en het Eigen Kracht principe in de jeugdzorg. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het proces en de inhoud van het onderzoek.

2. Eigen Kracht, sturingsmodellen en beïnvloedende factoren

In dit hoofdstuk komt de theoretische achtergrond aan bod van de centrale concepten in dit onderzoek, Eigen Kracht, sturingsmodellen en bevorderende en belemmerende factoren voor verandering. Ook worden de onderlinge relaties tussen deze concepten toegelicht. Daarmee worden de deelvragen 1 t/m 5 beantwoord en wordt de basis gelegd voor het empirisch onderzoek.

2.1. Eigen Kracht

Deze eerste paragraaf staat in het teken van de eerste deelvraag: 'Wat behelst het Eigen Kracht principe dat wordt geëmbieerd met de transformaties Wmo en jeugdzorg?'

2.1.1. Eigen Kracht in de jeugdzorg

Eigen Kracht, vaak ook aangeduid als 'eigen verantwoordelijkheid' of 'zelfredzaamheid', definiëren Jumelet en Wenink als: '... het vermogen van een individu zijn eigen leven (of situatie) optimaal vorm te geven en problemen op te lossen of dragelijk te maken' (2012, p.18). De definitie van het PON luidt: 'het versterken van het vermogen van mensen om zelf problemen het hoofd te bieden (vrij naar: Het PON, 2012).

Volgens Jumelet en Wenink is Eigen Kracht gebaseerd op een positief mensbeeld waarbij ervan uitgegaan wordt dat ieder mens krachten in zich heeft die hij of zij kan aanboren (2012, p.19). Waar het in hun definitie om gaat is dat kinderen, jongeren en opvoeders over de eigen sterke kanten en een sociaal netwerk leren en kunnen beschikken. Dat moet hen in staat stellen om grip te houden op het eigen leven, van betekenis te zijn voor anderen en te kunnen participeren. Het Eigen Kracht principe zet zich af tegen een paternalistische benadering van cliënten⁷, waarbij cliënten met allerlei professionals, dossiers en hulpverleners geconfronteerd worden zonder daar zelf nog grip op te hebben (Ostaijen e.a. 2012, p.79).

Centraal in bovenstaande beschrijvingen staan de aspecten: 'een eigen leven vorm geven', 'grip hebben', 'zelf problemen oplossen en dragelijk maken', 'zelf problemen het hoofd bieden', 'uitgaan van het vermogen van het individu'. Deze aspecten duiden op verschillende zaken, namelijk dat regie bij mensen zelf moet liggen, dat moet worden uitgegaan van talenten en mogelijkheden en dat in ieder mens krachten aanwezig zijn om problemen en hulpvragen op te lossen.

Pels en Boutellier proberen deze positieve benadering op jeugd te duiden met een metafoor. Zij stellen voor om het veld rond jeugd te beschouwen zoals de opstelling van een voetbalelftal (2012, p.62). In de voorhoede staan de burgers in hun sociale context; in het middenveld de reguliere instanties en in de goal en de verdediging de zwaarste instanties. Wanneer aangesloten kan worden bij een positieve en constructieve dynamiek van jeugdigen is er sprake van kanssturing. Bij problematiek van jeugdigen die kan worden aangepakt met kanssturing, wordt van voor naar achter gewerkt en komen de zware instanties pas in beeld wanneer een antwoord in de voorhoede niet gevonden kan worden. Een probleemgestuurde aanpak daarentegen werkt van achteruit naar voren. Alleen wanneer sprake is van grote of hardnekkige problematiek is een probleemgestuurde aanpak nodig.

Het uitgaan van talenten en mogelijkheden is een paradigmashift in de benadering van jeugdigen. Deze paradigmashift zet zich af tegen de jarenlange ontwikkeling dat overheid en professionals zich bemoeiden met 'wat er achter de voordeur gebeurt' (De Winter, 2012, p.25). Volgens De Winter zijn overheid en professionals de afgelopen decennia in een 'angstkramp' geschoten waarbij de focus lag op bedreigingen in het opgroeien en opvoeden van kinderen voor de maatschappij. Dat was een negatieve benadering van de jeugd waarbij niet werd uitgegaan van talenten en mogelijkheden maar van problemen en risico's. Dat leidde onder andere tot een groeiend beroep op met name specialistische jeugdzorg. De oplossing wordt gezocht in een positievere

⁷ In deze scriptie wordt in verband met de leesbaarheid steeds het woord cliënt gebruikt. Veel gesprekspartners gebruiken liever het woord klant of burger. In deze scriptie is wegens de relatie tot het Eigen Kracht principe gekozen voor het woord cliënt. Vaak is dit woord vervangbaar voor klant of burger.

benadering middels het benadrukken van Eigen Kracht. 'Door beleid minder eenzijdig vanuit het risicoperspectief te benaderen en de focus te verleggen naar de kracht van de sociale omgeving, wordt gewerkt aan een gunstig opgroeiklimaat voor alle kinderen' (Walraven, 2012, p.47).

De paradigmashift naar Eigen Kracht duidt niet alleen op een positievere benadering van de jeugd. De Eigen Kracht benadering wordt ook vaak aangegrepen als argumentatie voor bezuinigingen en bestuurlijke transitie en transformaties (Jumelet en Wenink, 2012, p.20, Ostaijen e.a. 2012, p.80). Daarbij staat niet altijd een nieuwe visie op jeugdzorg centraal, maar gaat het vooral om het ontlasten van de druk op voorzieningen van de overheid. Want ook door het uitgaan van 'recht hebben op' is er een behoorlijke druk ontstaan op zorg- en hulpvoorzieningen. Parallel aan deze benadering doet zich een andere ontwikkeling voor, namelijk door het ontstaan van een nieuwe burgerschapsopvatting. Daarin staat centraal dat burgers niet meer alleen rechten hebben, maar ook morele plichten ten aanzien van de gemeenschap (Ostaijen e.a. 2012, p.81, 82). Bovendien moet het versterken van de Eigen Kracht van burgers ertoe bijdragen dat zij minder zorgafhankelijk worden (Cardol, presentatie 28-03-2013).

Een andere uitleg die wordt gegeven aan het Eigen Kracht principe heeft betrekking op een meer liberale visie op de burger die momenteel zeer dominant is (Brink, 2012, p.38). In deze visie 'wordt elke burger zelf verantwoordelijk gehouden voor het vormgeven van zijn of haar eigen bestaan' (De Winter, 2012, p.26). De gedachte achter deze benadering van Eigen Kracht is dat de verantwoordelijkheid van de zorg voor jeugdigen niet meer in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van de overheid, maar van de cliënt en diens ouders/opvoeders (Ostaijen e.a., 2012, p.79). Deze visie op Eigen Kracht gaat uit van de vraag waarom de cliënt 'nog langer paternalistisch bejegend moet worden met allerlei bureaucratische ingrepen?' (Ostaijen e.a., 2012, p.81). De nadruk moet volgens deze benadering liggen op zelfontplooiing, autonomie (Brink, 2012, p.38) en eigen verantwoordelijkheid. Ouders moeten zich inspannen om het goed te doen en meer zelf verantwoordelijkheid nemen voor de zorg voor hun kinderen, 'want ouders en kinderen kunnen meer dan je denkt' (Brink, 2012, p.43).

In alle varianten staan de krachten van burgers centraal. Er zijn echter ook verschillen in de ambities van de benaderingen van Eigen Kracht. Enerzijds staat een positievere visie op jeugd centraal. Anderzijds wordt Eigen Kracht opgevat als een manier om de verzorgingsstaat te ontlasten. In het laatste geval wordt Eigen Kracht gebruikt om afstand te doen van een paternalistische manier om met opgroei- en opvoedproblematiek om te gaan en meer aanspraak te maken op de eigen verantwoordelijkheid van ouders en kinderen.

Eigen Kracht: het individu én het netwerk

De definitie van Eigen Kracht reikt in bijna alle gevallen verder dan het individu. Volgens bijvoorbeeld Jumelet en Wenink heeft de definitie ook betrekking op de omgeving wanneer die zich inspannt om individuen te helpen bij het (her)vinden van Eigen Kracht (2012, p.18). Ook Ostaijen e.a. benadrukken de rol van de omgeving. Zij stellen dat 'effectieve hulpverlening in de eerste plaats gevonden moet worden binnen het sociale netwerk van de cliënten zelf, zodat iedereen zeggenschap en regie over zijn of haar eigen leven houdt' (Ostaijen e.a. 2012, p.80). Volgens Hilhorst en Zonneveld werkt het Eigen Kracht principe wanneer opvoeders met een opvoedprobleem in hun eigen sociale netwerk op zoek gaan naar mensen die hun problemen kunnen oplossen (Hilhorst en Zonneveld, 2013). De ambitie van Eigen Kracht is volgens Kwekkeboom dan ook om te komen tot een samenleving waarin burgers meer voor elkaar gaan zorgen (2012, p.15) en op basis van de kracht die zij gezamenlijk hebben (Eigen Kracht genoemd) problemen en vraagstukken aanpakken en oplossen.

Volgens Putnam, aangehaald door De Winter, draagt de inzet van de omgeving bij aan het welbevinden van kinderen. Hij toonde aan dat sociale verbanden en sociale betrokkenheid in een wijk en op scholen leiden tot 'positieve effecten op schoolprestaties en ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen, minder criminaliteit, minder kindersterfte, minder tienerzwangerschappen, meer deelname aan hoger onderwijs en een hogere tolerantie voor diversiteit'. Bovendien vertonen leerlingen minder gedragsproblemen (Putnam, in De Winter, 2012, p.29).

Wanneer gesproken wordt over Eigen Kracht en de betrokkenheid van het sociale netwerk en de omgeving, gaat het in de literatuur al gauw ook over het streven naar een pedagogische civil society (Jumelet en Wenink, 2012, p.19). In het vervolg van deze paragraaf wordt de relatie tussen Eigen Kracht en de pedagogische civil society nader uitgewerkt.

2.1.2. Eigen Kracht in relatie tot de pedagogische civil society

Het begrip pedagogische civil society bestaat uit twee onderdelen. (1) civil society en (2) pedagogische. Met civil society wordt een al oud begrip geduid dat betrekking heeft op burgers die zich onderling verenigen. 'Vrije burgers die zich vrijwillig rond bepaalde idealen of waarden organiseren' (Brink van den, 2012, p.36). De civil society is 'de maatschappij van burgers' (Zijderveld in Jumelet en Wenink, 2012, p.19; De Winter, 2012, p.28). Meijs definieert civil society als 'georganiseerde burgerij' (Meijs, 28-03-2013). Eigeman hanteert een bredere definitie: 'De civil society is het aanwezig potentieel aan samenspel tussen individu, sociale verbanden in vrije tijd en werk en ondernemers' (Eigeman, 2012, p.72). Eigeman betreft ook werk en ondernemers in zijn definitie terwijl Van den Brink en De Winter tot de civil society enkel burgers en hun informele netwerk rekenen. De uitleg van Van den Brink en De Winter sluit het beste aan bij de literatuur over de pedagogische civil society. Daarbij ligt namelijk de focus op informele netwerken.

Het tweede deel van de term pedagogische civil society, 'pedagogische', duidt het thema waaromheen burgers zich in de civil society vrijwillig organiseren, namelijk de opvoeding. Door het VanDale woordenboek wordt pedagogisch omschreven als: betrekking hebbend op de opvoeding/ opvoedkundig (VanDale.nl, 30-05-2013). Bij een pedagogische civil society gaat het om 'de sociaal pedagogische leefomgeving van jeugdigen en alles wat daarbinnen van invloed is op het opgroeien van en opvoeden van kinderen' (Jumelet en Wenink, 2012, p.19).

Volgens De Winter en ZonMW is de pedagogische civil society 'dat deel van de samenleving waar burgers (kinderen, jongeren, ouders en andere volwassenen) in vrijwillige verbanden verantwoordelijkheid nemen voor het pedagogisch klimaat waarin het goed opvoeden en opgroeien is, in samenwerking met of juist als tegenkracht tot overheden (gemeenten, de jeugdsector, het welzijnswerk), bedrijven en andere civil society organisaties (bijvoorbeeld sportverenigingen)' (De Winter, 2011; ZonMW, 2012). In deze definitie staat centraal dat burgers een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid hebben voor elkaar en elkaars kinderen.

Niet iedereen is enthousiast over de gedachten achter de pedagogische civil society. Zo waarschuwen Meijs e.a. ervoor dat de pedagogische civil society kan leiden tot particularisme, paternalisme, amateurisme en gebrek aan middelen (2012). Met particularisme doelen zij op het verschijnsel dat burgers zelf kiezen wie en waarmee ze helpen. Het gevolg kan zijn dat er ongelijkheid ontstaat. De overheid heeft van oorsprong als taak om het algemeen belang te dienen en geen voorkeursbehandelingen te geven. Wanneer burgers zelf zorg gaan verlenen, is het mogelijk dat er ongelijkheid ontstaat en sommige mensen op veel en anderen op weinig zorg kunnen rekenen. Ook waarschuwen Meijs e.a. voor amateurisme wanneer burgers zonder competenties en zonder externe controle zorg gaan uitoefenen. Ze zijn hiervoor niet geutiliseerd en handelen op basis van intuïtie. Dat kan een risico zijn voor de kwaliteit van de geleverde zorg. Tot slot noemen Meijs e.a. het gebrek aan middelen dat kan optreden binnen de pedagogische civil society. In tegenstelling tot professionele organisaties, is het voor individuen en informele netwerken vaak ingewikkeld of onmogelijk om fondsen te werven en middelen te derven om de benodigde zorg te kunnen realiseren (Meijs e.a. 2012), met als risico dat ongelijkheid tussen burgers optreedt. Ook Bordieu wijst op een risico van de pedagogische civil society. Hij stelt dat niet iedereen gelijke toegang heeft tot hulpbronnen, waardoor sociale ongelijkheid kan ontstaan en/of in stand wordt gehouden. Immers, ouders met veel sociaal kapitaal zijn vaak beter in staat om netwerken te organiseren dan ouders zonder sociaal kapitaal. Indien hierop niet wordt ingegrepen, wordt deze ongelijkheid door de pedagogische civil society alleen maar versterkt (Bordieu in Walraven, 2012, p.51-52). Wanneer dit ertoe leidt dat niet ieder kind dezelfde kansen krijgt, kan de pedagogische civil society tot problemen leiden. Dat is opvallend aangezien juist een van de uitgangspunten van de transformatie is om door positief jeugdbeleid te focussen op zoveel mogelijk kansen voor alle kinderen.

Kortom: Eigen Kracht kan niet bestaan zonder de sociale informele omgeving van mensen. Zo gezegd kan worden geconcludeerd dat de pedagogische civil society een voorwaarde is voor het Eigen Kracht principe.

2.1.3. Eigen Kracht in de Wmo: Zelfredzaamheid

Waar in de jeugdzorg de term Eigen Kracht wordt gehanteerd, wordt in de Wmo de term 'zelfredzaamheid' gebruikt. Volgens Peeters wil zelfredzaamheid zeggen dat iemand 'in staat is problemen van alledag op te lossen en voor zijn individuele basisbehoefte te zorgen' (2011). In de Wmo wordt zelfredzaamheid gerelateerd aan vier categorieën, namelijk:

- een huishouden voeren;
- zich verplaatsen in en om de woning;
- zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel;
- medemensen ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aangaan

(Wmo, art. 4).

In de Wmo duidt het begrip zelfredzaamheid op een burgerschapsopvatting dat burgers in staat moeten worden gesteld om zelf het leven te leven. Daarbij staat centraal dat burgers worden ondersteund om zoveel mogelijk zelfredzaam te zijn. Dat is dus een andere insteek dan dat de overheid zaken als het huishouden, mobiliteit en participatie overneemt. Uitgangspunt van de Wmo is dat het uitgangspunt moet zijn dat burgers zoveel mogelijk zelf kunnen doen. Waar dit niet kan is de bijdrage van de overheid gelegen in het bieden van ondersteuning om mensen hiertoe wel in staat te stellen. De introductie van de term zelfredzaamheid gaat gepaard met een trend dat van burgers niet langer enkel wordt verwacht dat zij zich tot de overheid verhouden als onderdaan of calculerend consument, maar dat burgers meer zelf gaan doen, zelf verantwoordelijkheid nemen en als samenleving zelf problemen oplossen (Boutellier en Steden, 2010, p.1, 4).

2.1.4. Hoe de aanwezigheid van Eigen Kracht en zelfredzaamheid herkend kan worden

Uit hetgeen hiervoor aan bod is gekomen, kan worden afgeleid dat wanneer sprake is van Eigen Kracht dit kan worden herkend aan de hand van de volgende indicatoren die zich tegelijkertijd maar ook afzonderlijk van elkaar kunnen voordoen:

- De cliënt heeft zelf de regie in handen bij het oplossen van vragen en problemen of wordt daartoe in staat gesteld;
- Bij het oplossen van vragen en problemen staan talenten en mogelijkheden van het individu en zijn of haar omgeving centraal;
- De cliënt maakt gebruik van het eigen informele netwerk bij het oplossen van vragen en problemen;
- Er worden alternatieven voor overheidsvoorzieningen ingezet om vragen en problemen op te lossen;
- Professionals zijn in hun werk gericht op het activeren van het informele netwerk van de cliënt;
- Burgers hebben niet vanzelfsprekend 'recht op' voorzieningen, maar de toekenning van voorzieningen wordt afgestemd op hun persoonlijke talenten en mogelijkheden: de Eigen Kracht.

2.1.5. Conclusie

In deze paragraaf stond de theoretische uiteenzetting van het Eigen Kracht principe centraal. Met de transitie en transformatie jeugdzorg wordt een grote rol aan Eigen Kracht toebedeeld. Ook in de Wmo speelt Eigen Kracht een grote rol. Het Eigen Kracht principe staat in een nauwe relatie tot de (pedagogische) civil society, waarbij de gedachte centraal staat dat burgers elkaar vrijwillig ondersteunen wanneer er sprake is van hulpvragen.

Eigen Kracht wordt in deze scriptie gebruikt als een term die duidt op de ambitie om talenten en mogelijkheden van burgers en die van hun informele netwerk te gebruiken om (opvoed)vragen en –problemen op te lossen. Om handvatten te geven aan het Eigen Kracht principe kan men volgens Van den Brink de volgende drie vragen stellen (in deze specifieke volgorde): 'Wat kan je zelf?' 'Wat kunnen we met elkaar?' 'Wat kan of moet de

overheid doen?' (Brink van den, 2012, p.43). Voorheen zou met name de vraag zijn gesteld 'Wat moet de overheid doen?'. De paradigmashift waarvan het Eigen Kracht principe onderdeel uitmaakt, neemt het individu en zijn/haar sociale omgeving als uitgangspunt. De overheid heeft daarbij niet meer als vanzelfsprekend de eerste verantwoordelijkheid voor het oplossen van vraagstukken en problemen.

Het antwoord op de eerste deelvraag, Wat behelst het Eigen Kracht principe dat wordt geambieerd met de transformaties Wmo en jeugdzorg?, luidt: Het Eigen Kracht principe behelst een overtuiging en bijbehorende aanpak waarbij de situatie van de burger het uitgangspunt is. Het individu wordt gekend in zijn talenten en mogelijkheden en wordt daarbij aangevuld door het informele netwerk om hem/ of haar heen.

In de hierop volgende paragraaf komt het tweede prominente concept aan de orde, namelijk sturingsmodellen. Daarbij wordt ingegaan op de vraag wat sturingsmodellen zijn en wat hen kenmerkt. In de daaropvolgende paragraaf wordt de relatie tussen Eigen Kracht en sturingsmodellen gelegd.

2.2. Sturingsmodellen

In deze paragraaf wordt, ter beantwoording van de tweede deelvraag, ingegaan op het concept sturingsmodellen. Die luidt: Wat zijn sturingsmodellen, wat kenmerkt sturingsmodellen en welke sturingsmodellen worden doorgaans door gemeenten gebruikt?

Verschillende betekenissen

Aan het woord sturingsmodel kunnen verschillende betekenissen worden toegekend. Soms worden sturingsmodellen geassocieerd met manieren waarop het handelen van anderen kan worden beïnvloed, bijvoorbeeld via financieringsstromen of wetgeving. In andere gevallen zijn sturingsmodellen gelieerd aan technische kwesties of hebben sturingsmodellen de betekenis van de inrichting van een organisatie waarbij de focus ligt op interne aangelegenheden. Ook kunnen sturingsmodellen duiden op de verhouding tussen de overheid en burgers, de markt en het maatschappelijk middenveld. Om verwarring te voorkomen en te zorgen dat helder is op welke wijze het begrip sturingsmodellen gehanteerd wordt in dit onderzoek, is deze paragraaf volledig gewijd aan het concept sturingsmodellen en de keuzes die ten aanzien van het begrip zijn gemaakt.

Het concept

Evenals het begrip pedagogische civil society bestaat ook het begrip sturingsmodel uit twee kernelementen, namelijk: sturing en model. Allereerst het woord sturing.

Linker stelt dat sturing geschiedt ten behoeve van het realiseren van vooraf gestelde doelen (Linker, 2006, p.1). Later beschrijft hij het concept als 'elke gerichte vorm van beïnvloeding' (Linker, 2006, p.12). Volgens In 't Veld is van sturing sprake wanneer een orgaan, uitgaande van de gegeven norm, ingrepen in het systeem bepaalt die nodig zijn om aan de uitvoer van de norm te kunnen voldoen (In 't Veld, 1996). Linker en Ter Bogt menen dat van sturing sprake is wanneer men zich afvraagt hoe de overheid haar interne organisatie stuurt en inricht (Linker, 2006, p.6; Ter Bogt, 2005, p.7). Daarbij gaat het met name om managementaangelegenheden. Ook wordt van sturing gesproken wanneer gekeken wordt naar het handelen en ingrijpen van de overheid in het maatschappelijk leven (Linker, 2006, p.6) Dit is een meer bestuurskundige benadering (Ter Bogt, 2005, p.9). Foucault ziet sturing als het bestuurbaar maken van een populatie door middel van achterliggende strategieën, politieke programma's en technieken (in Schinkel en Van Houdt, 2010, p.14). Zo'n strategie zou kunnen zijn dat van burgers veel eigen verantwoordelijkheid wordt gevraagd en een bestuursfilosofie wordt aangehangen waarbij de vrijheid van burgers centraal staat. Dat kan vervolgens uitmonden in het bestuurbaar maken van een populatie door de populatie zichzelf te laten besturen (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.14). Deze vorm van sturing vereist echter wel dat burgers verantwoordelijkheid nemen voor elkaar.

Sturing van overheidswege wordt volgens Linker gerechtvaardigd om verschillende redenen (Linker, 2006, p.5):

- Om marktwerking te beschermen, bijvoorbeeld door op te treden tegen monopolie- of kartelvorming;
- Om de markt aan te vullen door te zorgen voor de productie van collectieve goederen;
- Om negatieve externe effecten van marktwerking te voorkomen/ beperken;
- Om het gebruik van bepaalde (on)wenselijke producten en diensten te bevorderen of juist te beperken (de zogenaamde merit goods);
- Om de markt te compenseren.

Wat opvalt is dat in deze benadering van sturing de overheid steeds wordt gezien als beschermer, bewaker of aanvuller van de markt. Sturing lijkt daardoor enkel betrekking te hebben op de relatie tussen overheid en de markt. Maar wanneer gekeken wordt naar de beweging die men voornemens is met de transformatie van de jeugdzorg te maken, dan wordt duidelijk dat ook burgers een belangrijke directe relatie hebben tot de overheid, terwijl de relatie burger – overheid in de redenen van Linker niet tot uiting komt. Aan deze redenen voor overheidsop treden zou kunnen worden toegevoegd: De overheid treedt op om burgers te ondersteunen wanneer ze zelf niet volledig zelfredzaam zijn. Het doel van deze toevoeging is om te laten zien dat wanneer er in de maatschappij iets niet goed gaat, niet alleen overheid, markt en professionals de oplossing bieden, maar burgers zelf ook een rol kunnen hebben. De overheid kan burgers bijvoorbeeld stimuleren gebruik te maken van hun eigen vermogens en talenten om samen met hun informele netwerk een probleem of vraagstuk te lijf te gaan. De overheid kan ook handvatten bieden die burgers helpen om met hun Eigen Kracht aan het werk te gaan. De overheid treedt dan niet op om de markt aan te vullen of te beschermen, externe effecten van de markt te voorkomen, het gebruik van producten of diensten te stimuleren of te beperken of om de markt te compenseren. De overheid treedt dan op om de burger te helpen weer in zijn Eigen Kracht te gaan staan om problemen op te lossen. Deze legitimering van overheidsop treden ontbreekt in de klassieke redenen van Linker. Steeds staat bij het handelen van de overheid het algemeen of maatschappelijk belang centraal. Of, zoals Ter Bogt stelt: ‘Het doel van overheidsorganisaties is, heel algemeen gesteld, het verrichten van allerlei werkzaamheden ten dienste van de samenleving’ (Ter Bogt, 2005, p.8).

Sturing wordt in dit onderzoek begrepen als ‘het bestuurbaar maken van een populatie door middels handelen gebaseerd op achterliggende strategieën, politieke programma’s en technieken in te grijpen in het maatschappelijk leven’. Deze beschrijving bestaat uit verschillende elementen uit de definities van Linker, Ter Bogt en Foucault. Hiervoor is gekozen omdat deze uitleg van sturing enerzijds goed aansluit bij het andere centrale concept in dit onderzoek namelijk Eigen Kracht. Eigen Kracht maakt een aanzienlijk onderdeel uit van de strategie of het politieke programma ten aanzien van de Wmo en de jeugdzorg. Anderzijds staat deze definitie toe om specifiek het handelen (de rollen, houding en werkwijzen) van gemeenten te bestuderen waarmee vorm wordt gegeven aan de strategie of het politieke programma.

Het tweede element uit het begrip sturingsmodel, ‘model’, duidt op het geheel van rollen, werkwijzen en houdingen die gemeenten aannemen. Het is expliciet niet de bedoeling daarmee de indruk te wekken dat er een standaard model bestaat.

Sturingsmodellen in dit onderzoek

Sturingsmodellen worden in dit onderzoek gebruikt voor het duiden van de rol, houding en bijbehorend handelen van de overheid ten aanzien van het realiseren van het Eigen Kracht principe. Dit kan ook betekenen dat de overheid wat minder stuurt en meer loslaat. Het begrip sturingsmodel moet in dit onderzoek dan ook niet in enge zin worden begrepen, waarbij enkel gekeken wordt naar de sturende rol van de overheid, maar in brede zin. Sturingsmodellen in brede zin omvatten ook rollen als loslaten, afstand nemen, toezien, bezien, et cetera.

Ontwikkeling van sturingsmodellen

Sturingsmodellen hebben zich in de loop der tijd ontwikkeld. Daarbij ligt het accent van de manier waarop de overheid stuurt steeds ergens anders. Voor dit onderzoek zijn vier grote stromingen onderscheiden: het Government model, het New Public Management, het Governancemodel en het neoliberal communitarisme. De kernwoorden die passen bij de sturingsmodellen zijn onder de toelichting weergegeven.

Government/ Traditional Bureaucracy/ Hiërarchische sturing

Lange tijd was sturing volgens *de government principes* het meest gebruikte sturingsmodel. Deze vorm van sturing kenmerkt zich door een top-down logica waarbij hiërarchie een grote rol speelt en sturing van bovenaf plaatsvindt. Dit wordt ook wel top-down sturing genoemd (Koppejan en Klijn, 2004, p.101). De rol van bestuurders bestond in dit sturingsmodel uit het ontwikkelen van en toezien op regels en procedures en werkwijzen gericht op planning en control (Stoker, 2006, p.45; Geuijen, 2011). Dit hiërarchische model werkt aanbodgericht. Dat wil zeggen dat de overheid vastomlijnde arrangementen samenstelt waar burgers aanspraak op kunnen maken in specifieke situaties. Burgers hebben, als gevolg van procedures en afspraken bepaalde rechten en kunnen diensten en producten *claimen* op basis van deze rechten (Ostaijen e.a. 2012, p.81).

Stoker spreekt over 'traditional bureaucracy' om het model te typeren. Dit model werkt het beste wanneer sprake is van een stabiele en overzichtelijke maatschappelijke ordening en wanneer de benodigde kennis om te beslissen gemakkelijk voor handen is bij bestuurders.

Hiërarchie – top-down – procedures – aanbodgericht – verticaal – burger heeft rechten – verzorgende overheid

New Public Management

De gedachte dat in het overheidswerken volgens de government principes efficiëntie en effectiviteit niet gewaarborgd werden, waren de aanleiding om andere sturingsmodellen te gaan hanteren. Daarom volgde in de jaren '80 een periode waarin New Public Management (NPM) de sturingsmodellen beheerste. Deze benadering liet zich in grote mate inspireren door de marktlogica (Stoker, 2006, p.45). NPM wordt gekenmerkt door de focus op effectiviteit en efficiëntie van overheidsprestaties, sturing op output en prestatie management (Christensen en Lægheid, 2007) en het belang van concurrentie tussen aanbieders in de dienstverlenende sector. Decentraliseren en privatiseren (het verzelfstandigen van overheidsdiensten) waren een manier om concurrentie, effectiviteit en efficiëntie af te dwingen. De rol van de overheid veranderde van beheerder naar publiek ondernemer (Ter Bogt, 2005, p.6; Bovy, 2002, p.8). Daarbij past een omvang van de overheid die zo beperkt mogelijk is. Er is sprake van een slanke en afgeplatte overheid die zich klantgericht gedraagt (Bovy, 2002, p.7). De rol van de overheid in de NPM-benadering bestaat, globaal gezegd, uit het definiëren en ontwikkelen van prestatietargets en het toezien daarop. Prestaties moeten door de overheid meetbaar en controleerbaar worden gemaakt (Bovy, 2002, p.8). 'De legitimiteit van de overheid wordt niet enkel bepaald door de legaliteit van haar optreden, maar meer en meer mede bepaald door haar vermogen om op een zuinige, effectieve en kwalitatieve manier om te gaan met de beschikbaar gestelde middelen. De manier waarop de overheid zich verantwoordt wordt belangrijk' (Bouckaert, 1997, p. 110 in Bovy 2002, p.8).

Marktlogica – effectiviteit/ efficiëntie – klantgericht - prestatiegericht – sturing op output – concurrentie – targets – privatiseren – decentraliseren – verantwoording: meten en controleren – overheid als publiek ondernemer

Public Value Management en Governance

De manier van werken die NPM voorstond bleek niet optimaal en vaak niet aan te sluiten op de principes van de overheid. De overheid bevindt zich niet op een markt waar efficiëntie en effectiviteit de norm zijn, maar in een omgeving waar algemene belangen vertegenwoordigd en beschermd moeten worden (Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 1999, in Bovy, 2002, p.11). De principes van de markt passen daar vaak niet bij. Bovendien zijn veel overheidsdiensten en –producten niet concreet en meetbaar (Ter Bogt, 2005, p.8). Eind jaren '80

volgde daarom een periode waarin publieke waarden centraal kwamen te staan (Stoker, 2006, p.44; Geuijen, 2011) en waarbij de emancipatie van burgers doordrong tot het overheidswezen. Het Governance principe deed haar intrede. Deze vorm van sturing heeft tot doel om alle partijen (organisaties en burgers) te betrekken rondom een bepaald vraagstuk of beleidsthema. Samenwerking is kenmerkend in deze benadering (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.15). In tegenstelling tot het Government model, wordt volgens het Governance principe met name op horizontale wijze gestuurd (Koppejan en Klijn, 2004, p.108) en is top-down sturing (met name van de overheid) in mindere mate aan de orde (Geuijen, 2011 in Noordegraaf e.a.). Gezag wordt niet als vanzelfsprekend geaccepteerd. Partijen willen betrokken worden in het proces van besluitvorming en accepteren niet zomaar sturing van bovenaf. De betrokkenheid van burgers kan bovendien worden benut omdat zij beleidsinformatie kunnen leveren. Immers, burgers hebben vaak veel kennis over de situatie waarin zij zich bevinden. Ze vormen 'de ogen en oren' van de samenleving (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.17).

Overleg – partijen betrekken – samenwerken – horizontaal – betrokkenheid van burgers en maatschappelijk middenveld

Neoliberaal communitarisme

Het meest recent ontwikkelde model, dat veel beleidsdocumenten anno 2013 domineert, legt de nadruk op de Eigen Kracht, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers (Ostaijen e.a., 2012, p.1). Dit wordt ook wel het neoliberaal communitarisme genoemd. Dat wil zeggen dat in de sturing van de samenleving wordt uitgegaan van de vrijheid van burgers (de neoliberale component), in combinatie met de kracht van burgers om zichzelf te organiseren (het communitarisme) (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.12-20). De veronderstelling hierbij is dat de betrokkene en zijn of haar netwerk de meeste kennis hebben over de betrokkene, zijn of haar wensen/ behoeften en de aard van de problemen waar het individu mee te maken heeft (Ostaijen e.a. 2012, p.2).

Binnen het neoliberaal communitarisme staat niet de samenwerking tussen overheid en burgers centraal, maar de samenwerking van burgers onderling in de civil society. 'De aanname is dat effectieve hulpverlening in de eerste plaats moet worden gevonden binnen het sociale netwerk van cliënten zelf' (Ostaijen e.a. 2012, p.2). De overheid komt pas aan de orde wanneer burgers ondersteuning en faciliteiten nodig hebben om hun eigen ideeën uit te voeren ten behoeve van het algemeen belang. Ook schetst de overheid 'de kaders waarbinnen de cliënt en zijn sociale netwerk mogen optreden' (Ostaijen e.a., 2012, p.5). De overheid trekt zich terug en wordt compacter, terwijl het maatschappelijk middenveld een grotere verantwoordelijkheid krijgt (Ostaijen e.a. 2012, p.2, 3).

Het neoliberaal communitarisme had oorspronkelijk een ideologische achtergrond, waarbij het terugleggen van de regie bij de burger centraal stond, maar wordt in toenemende mate ingezet als model om efficiëntie en effectiviteit te realiseren en daarmee tot bezuinigingen te komen (Ostaijen e.a. 2012, p.2).

Eigen Kracht – zelfredzaamheid – van onderop – ondersteunen – faciliteren – randvoorwaarden stellen - terugtrekkende overheid - zeggenschap en regie bij de burger – burger: van rechten (claimen) naar plichten

Gebruik van sturingsmodellen in de praktijk

De typering van de hierboven genoemde sturingsmodellen zijn star weergegeven en lijken elkaar op te volgen. In de realiteit vloeien de verschillende sturingsmodellen in elkaar over en maken overheden in meer of mindere mate gebruik van de verschillende modellen. Soms zal de overheid de regie voeren, soms zal ze een van de spelers zijn en soms doet de overheid er verstandig aan ruimte te scheppen wanneer er voldoende initiatieven worden ontwikkeld door betrokkenen (WRR, 2012, p.14). Dit beeld wordt bevestigd door Nederland, Huygen en Boutellier. Zij constateren dat in Nederland verschillende sturingsmodellen tegelijkertijd worden gebruikt, waarbij de karakters van de gebruikte sturingsmodellen variëren. Hierbij baseren zij zich op hun onderzoek naar sturingsmodellen van gemeenten bij de Wmo. Er is zowel sprake van oude verkokerde modellen die worden gekenmerkt door top-down sturing als van ontkokerde modellen van sturing (2009, p.5).

Nederland, Huygen en Boutellier concluderen dat, afhankelijk van de maatschappelijke vraagstukken die voortkomen uit de Wmo, de meest effectieve vorm van sturing wordt gezocht (2009, p.6).

Conclusie

In deze paragraaf is aan de orde geweest wat sturingsmodellen zijn en wat hen kenmerkt. Daarmee is toegewerkt naar een antwoord op deelvraag 2. Dat antwoord luidt: Een sturingsmodel geeft de rollen, werkwijzen en houdingen van de overheid weer vanuit een specifieke visie op de wijze waarop de overheid zich tot burgers en het maatschappelijk veld moet verhouden. Vier sturingsmodellen zijn onderscheiden. Namelijk: het Government model, het New Public Management, het Governance model en het Neoliberaal communitarisme. De kenmerken/ centrale waarden van de vier afzonderlijke modellen zijn weergegeven in het schema op de volgende pagina. Het zijn ideaaltypen. In de praktijk kunnen kenmerken van verschillende sturingsmodellen zich in één situatie tegelijkertijd voordoen.

Tabel 3: Kenmerken sturingsmodel

Sturingsmodel	Kenmerken sturingsmodel
Government Traditional Bureaucracy Hiërarchisch sturingsmodel	Hiërarchie – top-down – procedures – aanbodgericht – verticaal – burger heeft rechten – verzorgende overheid
New Public Management	Marktlogica – effectiviteit/ efficiëntie – klantgericht - prestatiegericht – sturing op output – concurrentie – targets – privatiseren – decentraliseren – verantwoording: meten en controleren – overheid als publiek ondernemer
Public Value Management en Governance	Overleg – partijen betrekken – samenwerken – horizontaal – betrokkenheid van burgers en maatschappelijk middenveld
Neoliberaal communitarisme	Eigen Kracht – zelfredzaamheid – van onderop – ondersteunen – faciliteren – randvoorwaarden stellen - terugtrekkende overheid - zeggenschap en regie bij de burger – van rechten (claimen) naar plichten

De manier waarop deze sturingsmodellen en bijbehorende kenmerken in de praktijk tot uiting komen, is via rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten.

In de hierop volgende paragraaf wordt de relatie gelegd tussen de hier besproken sturingsmodellen en het eerder besproken Eigen Kracht principe. Daarmee wordt antwoord gegeven op de vraag hoe een gemeentelijk sturingsmodel er idealiter uit zou zien wanneer dit zou zijn vormgegeven op basis van de theorie over het Eigen Kracht principe. Ofwel: duidelijk wordt hoe gemeenten Eigen Kracht kunnen realiseren.

2.3. Sturingsmodellen in relatie tot het Eigen Kracht principe

Eerder dit hoofdstuk zijn de concepten ‘Eigen Kracht’ en sturingsmodellen uitgewerkt. De relatie tussen deze concepten wordt in deze paragraaf gelegd. Daarbij wordt antwoord gegeven op de vraag hoe een gemeentelijk sturingsmodel er idealiter uit zou zien wanneer dit zou zijn vormgegeven op basis van de theorie over het Eigen Kracht principe. Op basis hiervan wordt getoetst in hoeverre de sturingsmodellen in de praktijk van de Wmo in overeenstemming zijn met hoe een sturingsmodel er idealiter uit zouden zien wanneer dit zou zijn vormgegeven volgens het Eigen Kracht principe.

Eigen Kracht en Government/ Traditional Bureaucracy/ Hiërarchisch sturingsmodel

Afgaand op eerdere uitspraken over de rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe, kan worden gesteld dat het niet waarschijnlijk is dat het bureaucratische sturingsmodel zichtbaar is in gemeenten. Allereerst omdat het bureaucratische sturingsmodel is ingegeven door top-down sturing. Echter, in het Eigen Kracht principe ligt de regie bij de burger en niet meer vanzelfsprekend bij de overheid. Er wordt zelfs gepleit voor partnerschappen tussen burgers, organisaties en overheid. Dat duidt op een horizontale vorm van sturing. Het bureaucratische sturingsmodel wordt bovendien

sterk ingegeven door vooraf gemaakte afspraken. Het Eigen Kracht principe kenmerkt zich juist door diversiteit van verschillende burgerinitiatieven, waarbij top-down ingegeven afspraken belemmerend zouden kunnen zijn voor het ontstaan van deze initiatieven. Tot slot treedt de overheid in het bureaucratische sturingsmodel verzorgend op. Wettelijk is vastgelegd dat burgers in gelijke mate recht hebben op producten wanneer ze zich in specifieke situaties bevinden. Het Eigen Kracht principe is juist gericht op een vraaggerichte manier van werken, waarbij burgers niet meer vanzelfsprekende rechten hebben maar op maat afgestemde voorzieningen die hen in staat stellen zelfredzaam te zijn.

Eigen Kracht en New Public Management (NPM)

Het NPM sluit om meerdere redenen beter aan bij het Eigen Kracht principe. In het NPM staat de klant centraal. Weliswaar op een andere manier dan bedoeld in het Eigen Kracht principe, maar de burger heeft een centrale positie in zowel NPM als Eigen Kracht. Wat ook herkenbaar is, is het sturen op resultaat. Zowel het NPM als het Eigen Kracht principe ambiëren dat de overheid vaststelt welke resultaten er bereikt moeten worden. Grote verschillen tussen NPM en Eigen kracht daarentegen zijn dat NPM zeer strikte verantwoordingsmechanismen vereist, terwijl het Eigen Kracht principe juist minder wil meten en controleren, en meer op basis van outcome wil verantwoorden. Bovendien is NPM erg top-down gestuurd, terwijl het Eigen Kracht principe vraagt om bottom-up sturing. Een ander groot verschil tussen NPM en het Eigen Kracht principe is het marktgerichte uitgangspunt van het NPM. Hoewel het NPM net als het Eigen Kracht principe service meer centraal stelt, is de achtergrond ervan bij beide anders. Het is niet waarschijnlijk dat er veel tekenen van NPM zichtbaar zijn in relatie tot de aanpak van Eigen Kracht.

Eigen Kracht en Governance/ Public Value Management

De kans dat in gemeenten kenmerken van het Governance model zichtbaar zijn is groot. Het Governance model wordt gekenmerkt door overleg, betrokkenheid van burgers en maatschappelijk middenveld, samenwerking en horizontale sturing. Deze kenmerken duiden op een grote rol voor de burger, zoals bij het Eigen Kracht principe centraal staat. Verschillen tussen Eigen Kracht en het Governance model zijn er ook. Het Governance model betreft burgers in hoge mate, maar dwingt niet tot het aanspreken van de Eigen Kracht van burgers. Het Governance model is daarmee redelijk vrijblijvend. Bovendien ligt de regie in het Governance model vaak bij de overheid, terwijl het Eigen Kracht principe ambieert dat de regie met name gelegen is bij burgers.

Eigen Kracht en het Neoliberaal communitarisme

Wanneer Eigen Kracht in gemeenten in optima forma functioneert, zijn een groot aantal kenmerken van het neoliberaal communitarisme zichtbaar. De belangrijkste overeenkomsten zijn de regie en het initiatief bij het individu, de verantwoordelijkheid die bij burgers ligt en de betrokkenheid van de overheid als ondersteuner.

Er lijkt echter ook een verschil te zijn tussen het neoliberaal communitarisme en het Eigen Kracht principe, namelijk ten aanzien van het achterliggende uitgangspunt. Het neoliberaal communitarisme gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en stuurt daarop aan uit efficiëntie overwegingen. Het Eigen Kracht principe gaat uit van een meer positieve benadering van inwoners, gericht op de Eigen Kracht en mogelijkheden van inwoners.

In de tabel op de volgende pagina zijn de bovenstaande bevindingen schematisch weergegeven.

Tabel 4: Sturingsmodellen in relatie tot het Eigen Kracht principe

Sturingsmodellen in relatie tot het Eigen Kracht principe			
Sturingsmodel	Kenmerken sturingsmodel	Matches met Eigen Kracht	Mismatches met Eigen Kracht
Government ⁸ Traditional Bureaucracy Hiërarchisch sturingsmodel	Hiërarchie – top-down – procedures – aanbodgericht – verticaal – burger heeft rechten – verzorgende overheid		Top-down vs. bottom-up Aanbodgericht vs. vraaggericht Verticaal vs. horizontaal Rechten vs. mogelijkheden Zorgen voor vs. zorgen dat
New Public Management (NPM)	Marktlogica – effectiviteit/ efficiëntie – klantgericht - prestatiegericht – sturing op output – concurrentie – targets – privatiseren – decentraliseren – verantwoording: meten en controleren – overheid als publiek ondernemer	Effectiviteit en efficiëntie Klantgericht Prestatiegericht Decentraliseren (verantwoordelijkheden zo laag mogelijk beleggen)	Efficiëntie en effectiviteit omwille van zuinigheid vs. efficiëntie en effectiviteit omwille van visie Privatiseren vs. beleggen van verantwoordelijkheid bij het orgaan dat probleem beste op kan lossen Top-down vs. bottom-up Meten en controleren vs. verantwoorden op resultaat
Public Value Management en Governance ⁹	Overleg – partijen betrekken – samenwerken – horizontaal – betrokkenheid van burgers en maatschappelijk middenveld	Overleg Partijen betrekken Samenwerken Horizontaal	Vrijblijvende betrokkenheid van inwoners vs. noodzakelijke betrokkenheid van inwoners
Neoliberaal communitarisme	Eigen Kracht – zelfredzaamheid – van onderop – ondersteunen – faciliteren – randvoorwaarden stellen - terugtrekkende overheid - zeggenschap en regie bij de burger – van rechten (claimen) naar plichten	Van onderop Eigen Kracht Overheid ondersteunt en faciliteert Regie, zeggenschap en initiatief bij burgers Overheid trekt zicht terug Overheid stelt randvoorwaarden Van rechten naar plichten	Eigen Kracht vs. eigen verantwoordelijkheid: een andere filosofie.

In bovenstaande tabel zijn de relaties tussen Eigen Kracht en algemene sturingsmodellen gelegd. Daaruit blijkt dat het sturingsmodel dat het beste aansluit op het Eigen Kracht principe, het neoliberal communitarisme is. Ook het Governance model past prima bij het Eigen Kracht principe, al lijkt daarbij niet burgerinitiatief centraal te staan, maar komt het initiatief nog steeds van de overheid. Toch past dit model goed, omdat de burger een aanzienlijke mate van betrokkenheid heeft. Minder gunstig voor het Eigen Kracht principe is het NPM. Met

⁸ Ten behoeve van de leesbaarheid zal in het vervolg van de scriptie worden gesproken over het Government model.

⁹ Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in het vervolg van de scriptie meestal gesproken over het Governance model

name omdat dit model, met name omdat dit model vooral wordt ingegeven door efficiëntieoverwegingen en in mindere mate door een visie op de kracht van individuen. Het Government model heeft geen raakvlakken met het Eigen Kracht principe met name gezien de aanbodgerichte werkwijze, waarbij niet de situatie van het individu maar de procedure leidend is. Het Government model geniet dan ook niet de voorkeur.

Gemeente regisseur op het proces

In de literatuur over Eigen Kracht worden de eerder genoemde sturingsmodellen nader geconcretiseerd en wordt duidelijk wat het Eigen Kracht principe verder betekent voor de rollen, houdingen en werkwijzen van gemeenten. Volgens Bakker en Gemmeke zou de gemeente de rol van regisseur moeten aannemen bij het tot stand brengen van de civil society (2013). 'De gemeente zorgt ervoor dat alle partijen die een rol spelen in de pedagogische civil society met elkaar in gesprek gaan hierover. Het is belangrijk dat gemeenten goede afspraken maken met de uitvoeringsorganisaties.' Ook Mateman meent dat om de transformatie te doen slagen, gemeenten vanuit een regierol ondersteuning moeten bieden aan burgers, organisaties en professionals om te leren anders met elkaar om te gaan (Mateman, 2013, p.3). Daarmee lijkt een contradictie te bestaan met het neoliberal communitarisme, waarbij de overheid geen leidende rol heeft maar een ondersteunende. Bakker en Gemmeke (2013) en Mateman (2013) menen echter dat voor het tot stand brengen van een nieuw sturingsmodel zoals het neoliberal communitarisme, er iemand moet zijn die dat proces in gang zet. Om die reden kan de regierol goed bestaan in relatie tot het neoliberal communitarisme en de visie op Eigen Kracht.

Aansluiten op de belevingswereld van burgers

Een voorwaarde voor het Eigen Kracht principe, en indirect ook voor het neoliberal communitarisme, is dat de werkelijkheid en belevingswereld van burgers leidend is, niet de logica van de overheid. Dat blijkt uit de stellingen van auteurs zoals Van den Brink (2012), Pels & Boutellier (2012) en De Winter (2012).

Volgens Van den Brink zijn overheden vaak geneigd om de norm te stellen, zonder daarbij rekening te houden met de diversiteit in leefwereld en opvattingen die bestaat bij burgers. Dit is met name belangrijk waar de overheid verwacht dat burgers een bijdrage leveren aan de maatschappij. Van den Brink bepleit dat overheden zich 'zouden moeten beseffen dat zij de eigen verantwoordelijkheid van burgers niet kunnen definiëren. Dat gebeurt nu te vaak. Men zet uiteen wat men van de burger verwacht en gaat ervan uit dat die burger daar energie in stopt. Het omgekeerde is veel realistischer: mensen stoppen energie in dingen die zij belangrijk vinden en juist die energie moet de overheid zien te benutten' (Brink van den, 2012, p.44).

Ook Pels en Boutellier vinden het belangrijk dat beleid 'volgend is ten opzichte van de dynamiek in de gezinnen en informele sociale structuren' (Pels en Boutellier, 2012).

'Een pedagogisch civil society kan nooit van bovenaf worden opgelegd, dat zou een contradictio in terminis zijn. De pedagogische civil society moet van binnenuit komen, en om dat te bereiken is pedagogisch debat met en tussen burgers van alle leeftijden noodzakelijk' (De Winter, 2012, p.46).

Samenwerkingsverbanden stimuleren

Een voorwaarde voor het Eigen Kracht principe is het bestaan van een (pedagogische) civil society. Dat wil zeggen dat er verbanden bestaan tussen burgers onderling om in geval van hulpvragen of problemen op elkaar te kunnen steunen. Volgens Pels en Boutellier moeten gemeenten zich inspannen voor het creëren van een vruchtbare bodem voor het ontstaan van samenwerkingsverbanden (Pels en Boutellier, 2012, p.59). Ook Mateman meent dat voor gemeenten een taak is weggelegd bij het ontwikkelen van de pedagogische civil society. Ze stelt dat gemeenten moeten 'stimuleren dat nieuwe verbindingen vorm krijgen' (Mateman, 2013, p.3). Concreet zouden gemeenten bijvoorbeeld kunnen werken aan/ investeren in buurtbemiddeling en mediation om ervoor te zorgen dat de civil society gestimuleerd wordt (De Winter, 03-04-2011).

Het verbinden van burgers onderling wordt volgens de Winter ook op een andere manier gerealiseerd dan door het actief te stimuleren. Het stimuleren van de Eigen Kracht van burgers om problemen zelf op te lossen begint

bij het *niet* overnemen van de problemen en het niet *voor* de burger oplossen. Volgens de Winter is het nu te makkelijk om overlast bij de gemeente te melden, zonder zelf geprobeerd te hebben de overlast te beperken. Hij stelt dat meer blauw op straat en meer meldpunten haaks staan op het beleid omtrent de pedagogische civil society. Immers, door meer blauw op straat wordt burgers afgeleerd om met elkaar te communiceren en samen naar oplossingen te zoeken (De Winter, 2012, p.32). Om de pedagogische civil society een kans te geven is het volgens De Winter wenselijk dat de overheid minder intervenueert in het dagelijkse verkeer tussen burgers.

Blond bepleit dat het sociaal kapitaal versterkt wordt. Daarbij gaat het om het creëren van relaties tussen families en professionals zoals leerkrachten en welzijnswerkers (Blond in Walraven, 2012, p.53). 'De overheid zou moeten stimuleren dat ouders of burgers die vergelijkbare waarden hebben, daadwerkelijk samenkomen' stelt Van den Brink (2012, p.45). Hij meent dat wanneer overheden een beroep doen op de Eigen Kracht van burgers en hun omgeving, ze niet moet onderschatten dat die burgers ook een eigen wil hebben. Ze steken tijd en energie in zaken die ze zelf belangrijk vinden. Zo'n netwerk van gelijkgestemden moet er zijn om als overheid terug te kunnen treden en de burger in beweging te brengen. 'De overheid kan dit stimuleren', aldus Van den Brink (2012, p.45).

'Er zal nadrukkelijk moeten worden gezocht naar de informele verbanden in de civil society, waarmee de aansluiting kan worden gezocht zoals wijkgroepen, zelforganisaties van minderheden, andere opvoedingsverbanden (Pels en Boutellier, p.62).

Vangnet

Pels en Boutellier menen dat de overheid in concrete gevallen ondersteuning moet bieden (2012, p.59) Ook Schinkel en Van Houdt menen dat de overheid een vangnetfunctie moet (2010, p.12-20). Met name omdat zij inschatten dat niet alle burgers veerkrachtig genoeg zijn om te voldoen aan de verwachtingen ten aanzien van het Eigen Kracht principe. Zij stellen dat wanneer overheden in hun beleid uitgaan van zelfsturende burgers die problemen oplossen en vraagstukken beantwoorden op basis van Eigen Kracht, niet alle burgers worden bereikt. Immers, niet iedereen is zelfredzaam en mondig genoeg om middels Eigen Kracht problemen op te lossen. Hier zou volgens Schinkel en Van Houdt de overheid moeten voorzien in het borgen van de belangen van deze groep mensen (2010, p.15).

Helpen, faciliteren, ondersteunen

Bij zelfsturende gemeenschappen moet de rol van de overheid er een zijn van helpen en ondersteunen en niet van voorschrijven en overnemen (Schinkel en Van Houdt, 2010, p.17). Dit betekent niet dat de overheid volledig terug moet treden, maar dat zij faciliteert en repressief optreedt. Het bieden van ondersteuning kan gebeuren door te faciliteren, maar ook door (experimenteer)ruimte te creëren (Pels en Boutellier, 2012, p.62). Bovendien moet de overheid via dwang en drang optreden wanneer blijkt dat burgers niet in staat zijn om zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Globaal zou de houding en daarbij passende werkwijze van gemeenten moeten veranderen van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' (www.invoeringwmo.nl). Daarbij moet de overheid faciliteren dat burgers problemen en vraagstukken zelf kunnen oplossen, maar het niet meer overnemen.

Eisen stellen aan minimale kwaliteit

Wanneer burgers zelf de regie hebben en zelf beslissen welke zorg ze nodig hebben, is het belangrijk dat ze kunnen vertrouwen op kwalitatief goede zorg. Gemeenten kunnen hierbij een rol vervullen door enkel die aanbieders te financieren, die voldoen aan de kwaliteitseisen van gemeenten.

Aanjager inhoudelijke visie op jeugdbeleid

Volgens Mateman moet de gemeente investeren in een positief pedagogisch klimaat (2013, p.3)

Andere manier van verantwoording afleggen

Volgens Bakker moet de gemeente organisaties niet afrekenen op projectplannen, maar bijvoorbeeld op de manier waarop een organisatie samenwerkt met burgers of met andere organisaties.' Bakker illustreert dit met een voorbeeld. 'Een beleidsambtenaar van een gemeente bezocht een voorziening die volledig gedragen werd door jongeren. Wat ze daar zag was heel goed, maar haar neiging was om te vragen naar het projectplan en de procedures voor de brandveiligheid. Ze realiseerde zich dat ze andere werkwijzen nodig heeft'. Een belangrijke conclusie volgens Bakker. 'Als gemeenten willen dat burgers meer eigen initiatief nemen, dan moet de gemeente ook met een andere bril kijken naar de verantwoording van initiatieven en naar de procedures daarbij.' (Bakker, 05-02-2013)

Acceptatie van differentiatie

Ieders Eigen Kracht is anders. Om maatwerk te leveren dat past bij de Eigen Kracht van het individu en aan te sluiten op de belevingswereld van de doelgroep is differentiatie van beleid vereist. Gemeenten zullen bereid moeten zijn om de verschillen tussen burgers te erkennen en zich ook op verschillende wijzen tot de burger moeten verhouden. In sommige gevallen is een vinger aan de pols voldoende, terwijl in andere gevallen een sterkere interveniërende rol nodig zal zijn (Pels en Boutellier, 2012, p.67). Daarom stellen Pels en Boutellier dat maatwerk nodig is en dat toegankelijkheid moet worden gewaarborgd om aan te sluiten op de doelgroep: jeugdigen en hun ouders (2012, p.63-64). Dat heeft een belangrijk nadeel, namelijk de verhouding tussen maatwerk en het gelijkheidsbeginsel. Gedifferentieerd beleid kan op gespannen voet staan met het gelijkheidsbeginsel. Het is de kunst voor gemeenten om de basis te leggen voor gelijkheid in mogelijkheden en differentiatie in de ondersteuning die nodig is om gelijkheid te realiseren (Pels en Boutellier, 2012, p.68).

Vraaggericht werken

In het Eigen Kracht principe staat centraal dat burgers zelf de regie hebben. De gemeente financiert nu vaak de instellingen en aanbieders. Om vraaggericht te werken, zou het een optie kunnen zijn om niet de instellingen en aanbieders te subsidiëren/ financieren, maar de gezinnen, die vervolgens met het budget de zorg kunnen inkopen. De gemeente stuurt door kwaliteitseisen te stellen aan de zorg die ze vergoedt. Als de burger kiest uit het aanbod dat gefinancierd wordt krijgt hij zijn vergoeding. Kiest de burger anders dan betaalt de burger zelf (Rietveld, 04-04-2013). De overheid neemt hier twee rollen aan. Enerzijds financiert ze, anderzijds stelt ze kwaliteitseisen door financiering te beperken tot een aanbod dat ze kwalitatief verantwoord vindt. Ook vereist vraaggericht werken dat maatwerk wordt geboden. Dat zorgt er bovendien voor dat voorzieningen beter aansluiten op de belevingswereld van kinderen en hun opvoeders (Pels en Boutellier, 2012, p.60).

Andere competenties ambtenaren

Volgens Essafi vereist de kanteling andere vaardigheden en competenties van ambtenaren. Hij stelt dat van de ambtenaar niet langer alleen inhoudelijke expertise wordt verwacht, maar dat de gemeenteambtenaar ook andere rollen krijgt. De ambtenaar moet een makelaar en verbinder worden. Essafi over de ambtenaar: 'Een spin in het web, die zowel intern als extern in staat is om strategisch, maar vooral ook op operationeel niveau snel en doortastend te schakelen. Hier horen tevens competenties als ondernemerschap en creativiteit bij. Kortom, de toekomst vraagt nogal wat van de ambtenaar. Gemeenten zullen deze ingewikkelde veranderopgave samen met hun ambtenaren serieus en zorgvuldig moeten vormgeven' (Essafi, 18-02-2013, Binnenlands Bestuur).

Andere houding: burger is partner

Blond stelt dat de overheid burgers meer als partner moet gaan zien en moet stimuleren dat gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht voor problemen (Blond in Walraven, 2012, p.53).

Wat gemeenten niet meer moeten doen:

De overheid moet volgens Schinkel en Van Houdt niet meer voorschrijven en overnemen (2010, p.17). Ook pedagoog De Winter meent dat de overheid teveel intervenueert door problemen van burgers over te nemen en ze voor hen op te lossen. Meldpunten voor overlastgevende jongeren, die nagenoeg iedere gemeente heeft,

zijn volgens de Winter funest voor de pedagogische civil society (De Winter, 2012, p.32). Ook Blond meent dat de overheid moet ophouden om zaken voor burgers op te lossen. Als alternatief stelt hij voor gebruikers van diensten als partner te benaderen en hen zelf oplossingen te laten ontwikkelen (Blond in Walraven, 2012, p.53).

Conclusie

In deze paragraaf stond de vraag centraal hoe een sturingsmodel er idealiter uit zou zien wanneer het uitgangspunt zou zijn om vorm te geven aan het Eigen Kracht principe. Een sturingsmodel dat nagenoeg volledig aansluit bij het Eigen Kracht principe is het neoliberaal communitarisme. Kenmerken in de rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten die duiden op het neoliberaal communitarisme zijn de volgende:

Werkwijzen

De gemeente gaat vraaggericht te werk. Dat wil zeggen dat de hulpvraag/ het probleem van de inwoner het uitgangspunt is. Inwoners die niet gelijk zijn, worden niet gelijk behandeld. De gemeente biedt ruimte voor differentiatie. Bovendien ontstaan beleid en uitvoering bottom-up. Daarbij hebben burgers zelf regie en zeggenschap en wordt hen door de gemeente de ruimte geboden om initiatieven te nemen en deze uit te voeren.

Rollen

Kenmerken die duiden op rollen van gemeenten die passen bij het neoliberaal communitarisme zijn bijvoorbeeld een faciliterende en ondersteunende rol bij burgerinitiatieven. De gemeente treedt terug om deze initiatieven de ruimte te bieden. Ook neemt de gemeente het minder over wanneer er sprake is van problemen, maar treedt op als partner. Wel voert de gemeente een actieve rol in het proces. Bijvoorbeeld bij het tot stand brengen van de (pedagogische) civil society. Bovendien stelt de gemeente randvoorwaarden om kwaliteit en veiligheid te waarborgen en vormt in concrete gevallen een vangnet om mensen ondersteuning te bieden wanneer zij het niet op Eigen Kracht kunnen. Indien noodzakelijk past de gemeente dwang en drang toe.

Houdingen

Houdingen van gemeenten die passen bij het neoliberaal communitarisme zijn bijvoorbeeld dat zij zich opstellen als partner van inwoners, en dat zij burgers benaderen gericht op individuele talenten en mogelijkheden, minder op risico's en gevaren;

De veranderingen die ervoor nodig zijn om de genoemde ideaalsituatie te bereiken worden mogelijk beïnvloed door bevorderende en belemmerende factoren die gemeenten onderweg tegen komen bij het implementeren van veranderingen. Daarover gaat de volgende paragraaf.

2.4. Factoren die de verandering richting Eigen Kracht beïnvloeden

Omdat de huidige werkwijzen van gemeenten vaak niet aansluiten op het Eigen Kracht principe, is het waarschijnlijk dat gemeenten andere sturingsmodellen moeten aanwenden om aan te sluiten bij het Eigen Kracht principe. Echter, de implementatie van nieuwe sturingsmodellen is vaak een opgave op zich. In de literatuur worden verschillende factoren genoemd die de implementatie van veranderingen kunnen beïnvloeden. Deze factoren komen in deze paragraaf aan bod. Daarmee worden de deelvragen drie en vijf beantwoord: 'Welke bevorderende en belemmerende factoren voor de implementatie van nieuwe sturingsmodellen worden in de theorie onderscheiden?'.

2.4.1. Implementatie

Implementatie is 'een procesmatige en planmatige invoering van vernieuwingen en/of veranderingen van bewezen waarde met als doel dat deze een structurele plaats krijgen in het (beroepsmatig) handelen, in het functioneren van organisatie(s) of in de structuur van het bestel' (Hulscher e.a., 2000, p.13). Inzicht in de bevorderende en belemmerende factoren van (de implementatie van een) verandering moet leiden tot een beeld van de moeilijkheden die gemeenten kunnen tegenkomen bij het implementeren van nieuwe sturingsmodellen ten einde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe.

2.4.2. Individueel betrokkenen, context, structureel

Op basis van onderzoek in de zorg onderscheiden Wensing e.a. (2000) drie categorieën van bevorderende en belemmerende factoren bij de implementatie van veranderingen: (1.) individuele betrokkenen, (2.) de context (factoren in de omgeving van betrokkenen) en (3.) structurele voorwaarden. In onderstaande tabel worden de drie categorieën verder uitgewerkt.

Tabel 5: Categorieën bevorderende en belemmerende factoren

Categorie	Uitwerking
Individuele betrokkenen	Opvattingen De aan-/afwezigheid van individuele opvattingen over de veranderingen en onderdelen ervan.
	Motivatie tot verandering Persoonlijke motivatie om wel of niet achter de verandering te staan. Ontevredenheid met de bestaande werkwijze kan bevorderend werken voor vernieuwing, terwijl het niet willen loslaten van routines belemmerend kan zijn voor het doorvoeren van veranderingen.
	Persoonskenmerken Onder persoonskenmerken vallen bijvoorbeeld: betrokkenheid bij de beroepsgroep, geloof in het eigen kunnen in relatie tot de vernieuwing en persoonlijke leerstijl.
Context	Cliënten Verwachtingen en voorkeuren van cliënten, kennis en vaardigheden bij cliënten met betrekking tot de vernieuwing, gedrag, opvattingen en navolging van adviezen door cliënten.
	Professionals Opvattingen van collega's over de vernieuwing, opvattingen van opinieleiders, de mate van openheid/geslotenheid van het professionele netwerk (de kracht van de beroepsgroep).
Structurele factoren	Organisatie Kenmerken van de organisatie zoals de omvang, de complexiteit en de aanwezigheid van voorzieningen.
	Financiering Financiering kan een rol spelen bij vernieuwing bijvoorbeeld door de aan-/ afwezigheid van financiële risico's en financiële verliezen of winsten die gepaard gaan met de vernieuwing.

(Wensing e.a., 2000, p. 32-42; Hulscher e.a., 2000, p.17)

2.4.3. Factoren op basis van implementatiefasen

Voor het succes of falen van een verandering kan ook gekeken worden naar verschillende fasen die in de implementatie van veranderplannen (moeten) worden doorlopen. Op 't Veld maakt een onderscheid tussen 'maatschappelijke agenda, veranderagenda en uitvoeringsagenda' (Op 't Veld, 2013, p.19):

De maatschappelijke agenda → De maatschappelijke agenda heeft betrekking op de vraag: Wat willen we bereiken? (het waarom). Deze fase gaat over de visie: Wat wil de gemeente met haar partners concreet bereiken voor haar inwoners en wat zijn de effecten die in de samenleving zichtbaar moeten worden?

De veranderagenda → De veranderagenda heeft betrekking op de vraag: Wat zijn de opgaven en wie hebben we daarvoor nodig? (het wat). Welke veranderingen zijn er nodig om de maatschappelijke agenda te realiseren? De veranderagenda behelst de operationalisering van de visie in concrete en hanteerbare opgaven. Daarbij wordt aandacht besteed aan wat er moet gebeuren, wie welke opgave moet oppakken, welke partijen kunnen zorgen voor toegevoegde waarde et cetera.

De uitvoeringsagenda → De uitvoeringsagenda heeft betrekking op de vraag: Welke acties en activiteiten moeten ondernomen worden? Dat wil zeggen: Welke activiteiten zijn er nodig, wat moet er worden aangeboden, wat zijn de kosten, welke competenties zijn er nodig et cetera? Kortom: Wat is het gezamenlijke actieplan van de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een bepaalde opgave?

Te verwachten is dat hoe beter bovenstaande fasen bewust worden doorlopen, hoe groter de kans is op een voorspoedige implementatie van de verandering (Op 't Veld, 2013, p.19). Mootz en Verhagen waarschuwen ervoor dat wanneer een visie niet goed doordacht en geconcretiseerd is, het risico bestaat dat zaken worden vastgelegd, bijvoorbeeld in verordeningen, die later moeilijk terug te draaien zijn en innovatie op dat gebied beperken (2006). Een andere mogelijk belemmerende factor wordt genoemd door Bisschops. Hij stelt dat langdurige onzekerheid van de Rijksoverheid over de procesarchitectuur een hinderende factor kan zijn voor de transitie en de transformatie jeugdzorg (Bisschops, 28-03-2013).

2.4.4. Kenmerken van de verandering

Ook de kenmerken van een verandering die plaatsvindt kunnen bevorderende of belemmerende factoren zijn voor de implementatie van een verandering. Deze kenmerken hebben betrekking op:

- De aan-/afwezigheid van draagvlak voor de vernieuwing;
- De kenmerken van de vernieuwing (mate van verbetering op bestaande praktijk, mate van aansluiting op bestaande opvattingen, routines en behoeften, mate van complexiteit, mogelijkheden om te experimenteren op kleine schaal en de mate waarin resultaten van verandering zichtbaar zijn);
- De mate van consultatie van betrokkenen zodat zij zich eigenaar kunnen voelen van de verandering.

Soms zijn extra inspanningen nodig om bovenstaande factoren te optimaliseren om de mogelijkheid tot implementatie te verbeteren (Wensing e.a., 2000, p.32).

2.4.5. Tijd, structuur en organisatie

Er moet rekening worden gehouden met de factor tijd voor een reëel beeld van de termijn waarin een veranderingsproces afgerond kan zijn. Geuijen stelt namelijk dat het veranderen van netwerken een relatief langdurig proces is (2011). Ook Blond geeft aan dat langdurige inzet van professionals van belang is om een verandering naar een pedagogische civil society te realiseren (Blond in Walraven, 2012, p.53).

Naast tijd kunnen er ook factoren van structurele en organisatorische aard spelen. Denk daarbij aan wet- en regelgeving en de complexiteit van bestaande systemen. Bestaande wet- en regelgeving in de context van een vraagstuk kan een belemmerende werking uitoefenen op het centrale vraagstuk (Klerk e.a. 2012; www.opwegmetdewmo.nl; De Winter, gesprek maart 2013; Bisschops, 28-03-2013), bijvoorbeeld doordat internationale verdragen of de grondwet superieur en in strijd zijn met de voorliggende plannen. Het aanpassen of buiten werking stellen van bestaande wet- en regelgeving is vaak geen gemakkelijke operatie.

Factoren van organisatorische aard zijn bijvoorbeeld de complexiteit van systemen. Volgens Jager- Vreugdenhil is de overheid steeds meer functies is gaan vervullen waardoor er subsystemen zijn ontstaan. Hoe groter deze subsystemen, hoe groter de kans op nevengevolgen van die systemen (Jager- Vreugdenhil, 2012, p.20). Een van

die gevolgen is dat regeldichtheid is ontstaan: met de inrichting van de subsystemen waarover Jager-Vreugdenhil spreekt zijn ook allerlei juridische en bureaucratische zaken geregeld en onderdeel geworden van die systemen. Dat maakt het heel lastig om het systeem te ontrafelen en opnieuw of anders in te richten, zeker wanneer bestaande wet- en regelgeving daarbij nog bepaalde eisen stelt aan de prestaties van de overheid die niet synchroon lopen met de nieuwe visie en ambitie. Bestaande wet- en regelgeving vormt daarmee mogelijk een belemmerende factor voor de implementatie van een verandering van een nieuw sturingsmodel.

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind stellen aanzienlijke eisen aan de prestaties van de overheid ten aanzien van jeugdzorg. De vraag is dan ook of gemeenten zoveel kunnen loslaten als wordt geambieerd met de transformatie jeugdzorg (Bisschops, 28-03-2013). Voor de jeugdzorg geldt bijvoorbeeld dat gemeenten burgers zoveel mogelijk vrij zouden willen laten en zorg voor kinderen zoveel mogelijk in het informele netwerk willen laten plaatsvinden als zij streng aanhanger zijn van het Eigen Kracht principe. Een ouder die vrijwillig een aantal kinderen uit de buurt 's middags opvangt ter vervanging van het kinderdagverblijf, moet al gauw aan allerlei (inter)nationale kwaliteitseisen voldoen, bijvoorbeeld als het gaat om kinderspeelgoed en kindermeeubelair, maar ook het aantal verzorgenden per kind. Op deze manier zou wet- en regelgeving de tot stand koming van de pedagogische civil society kunnen belemmeren.

2.4.6. Betrokkenheid van actoren

Een andere beïnvloedende factor is de betrokkenheid van de juiste actoren. De slaagkans van veranderingen is grotendeels afhankelijk van de betrokkenheid van drie actoren: overheid, instellingen/ professionals en cliënten (WRR, 2004, p.58). Wanneer alle partijen betrokken worden, neemt de slaagkans van de verandering toe. Ook Mootz en Verhagen wijzen op het belang van een balans in de betrokkenheid van drie instituties, namelijk de gemeente, de burger en lokale organisaties en verbanden (Mootz en Verhagen, 2006). Waar het zowel de WRR als Mootz en Verhagen om gaat, is dat een breed scala aan actoren wordt betrokken bij de veranderingen.

Gezien de huidige ontwikkelingen ten aanzien van zelfredzaamheid en Eigen Kracht zou aan de actoren die de WRR noemt een actor kunnen worden toegevoegd, namelijk de burger of het informele netwerk, niet zijnde de cliënt. Het Eigen Kracht principe vereist immers ook medewerking van de omgeving van de cliënt. Zonder het commitment van deze omgeving krijgt Eigen Kracht geen kans. Wanneer het betrekken van alle betrokkenen rond een maatschappelijk vraagstuk bevorderend werkt voor de implementatie ervan, is het in het geval van de pedagogische civil society raadzaam ook het informele netwerk van cliënten tot de actoren te rekenen. Daarbij moet de samenwerking tussen deze actoren duurzaam zijn. Zo is de ervaring van de gemeente Peel en Maas dat zelfsturing¹⁰ alleen werkt wanneer overheid, burgers en maatschappelijke organisaties voortdurend samenwerken. Niemand kan uit het verband stappen zonder dat het zelfsturingsprincipe faalt. Iedere participant heeft een eigen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en praktijk van zelfsturing (Custers, 2012, p.17). Factoren voor de verandering die Custers noemt zijn dan ook: duurzaamheid en commitment van alle betrokken actoren.

In het voorgaande zijn algemene bevorderende en belemmerende factoren genoemd. In het vervolg worden ook factoren toegevoegd die afkomstig zijn uit de literatuur over Eigen Kracht in de jeugdzorg.

2.4.7. Competentie mismatch

De transformatie van de jeugdzorg zou ook beïnvloed kunnen worden door wat Hoenderkamp een mismatch van competenties noemt. Hoenderkamp beschrijft dat een hindernis op kan treden wanneer er geen aanpassing plaatsvindt in de competenties van betrokkenen bij de transformatie jeugdzorg. Een transformatie realiseren betekent dat buiten bestaande logica's moet worden gedacht en gehandeld. Gemeenten denken vaak vanuit bestaande structuren/ logica's. Echter, volgens Bisschops (28-03-2013) en De Wilde (28-03-2013) is

¹⁰ Zelfsturing is een manier van sturing waarbij burgers de specifieke rol als bouwers van de samenleving hebben en daarmee als de belangrijkste actoren van beleid worden beschouwd (Custers, 2012).

het van belang om oude structuren en logica's los te laten om innovatief naar de toekomst te kijken. De oude structuren en logica's sluiten in sommige gevallen niet aan bij de uitdagingen van de komende jaren. Wanneer werkwijzen niet worden aangepast en men blijft werken op basis van competenties die passen bij oude werkwijzen, kan de transformatie geremd worden en in het ergste geval überhaupt niet plaatsvinden (Hoenderkamp, 28-03-2013).

2.4.8. Vertrouwen - Wantrouwen

Een factor die in de algemene literatuur over veranderingsprocessen niet genoemd wordt, is vertrouwen. Toch is volgens Blond vertrouwen een noodzakelijke voorwaarde voor het tot stand laten komen van een pedagogische civil society, waarvan ondersteunende lokale netwerken, relaties en verbindingen essentiële onderdelen zijn (Blond in Walraven, 2012, p.53). De Wilde stelt echter dat wantrouwen op de loer ligt bij langdurig episodisch handelen (De Wilde, 28-03-2013). Hij stelt dat mensen in en om organisaties onrustig worden van grote langdurige veranderingen. Daarmee gaat namelijk vaak onzekerheid gepaard en dat doet het vertrouwen van professionals in organisaties en de mensen daaromheen geen goed.

Dus hoewel vertrouwen een factor is die essentieel is voor het slagen van de tot stand koming van een pedagogische civil society, vormt de omvang en de duur van de transformatie jeugdzorg een risico voor dit noodzakelijke vertrouwen.

2.4.9. Innovatie

Een andere factor die Blond noemt voor het slagen van de transformatie is innovatief vermogen. Innovatie is volgens hem een voorwaarde om te komen tot een transformatie naar een samenleving die ondersteunende lokale netwerken, relaties en verbindingen kent (Blond in Walraven, 2012, p.53).

2.4.10. Politieke dynamiek

Tot slot noemt wordt politieke dynamiek als mogelijke belemmerende factor genoemd. Bisschops stelt dat verkiezingen gevolgen kunnen hebben voor de transitie en transformatie jeugdzorg. Denkbaar consequenties kunnen zijn dat de ingezette beleidskoers door de nieuwe coalitie gewijzigd wordt of dat in de opmaat naar de verkiezingen ambtenaren en bestuurders terughoudend zijn in het nemen van beslissingen in afwachting van de uitkomsten van de verkiezingen. Ook bestaat het risico dat kennis over de transitie en transformatie uit de gemeentelijke organisatie verdwijnt doordat bestuurders en ambtenaren na de verkiezingen verdwijnen of vervangen worden (Bisschops, 28-03-2013).

2.4.11. Schematische weergave

In het schema op de volgende pagina zijn alle genoemde factoren die mogelijk een bevorderende of belemmerende werking kunnen hebben op de transformatie verwerkt.

2.4.12. Conclusie

In deze paragraaf is een groot aantal factoren onderscheiden die de implementatie van sturingsmodellen en daarmee de verandering richting een pedagogische civil society zouden kunnen beïnvloeden. Daarmee is antwoord gegeven op de deelvragen drie en vijf. Namelijk welke bevorderende en belemmerende factoren er in theorie en praktijk zijn onderscheiden, en hoe deze de implementatie van nieuwe sturingsmodellen gericht op Eigen Kracht zouden kunnen beïnvloeden.

De factoren die aan bod zijn gekomen zijn van verschillende aard. Sommige factoren zijn van organisatorische/structurele aard, zoals wetgeving en bedrijfsstructuren. Andere factoren zijn van meer persoonlijke aard, zoals persoonlijke opvattingen en competenties. Ook zijn procesmatige factoren onderscheiden, die laten zien of goed over de verandering is nagedacht.

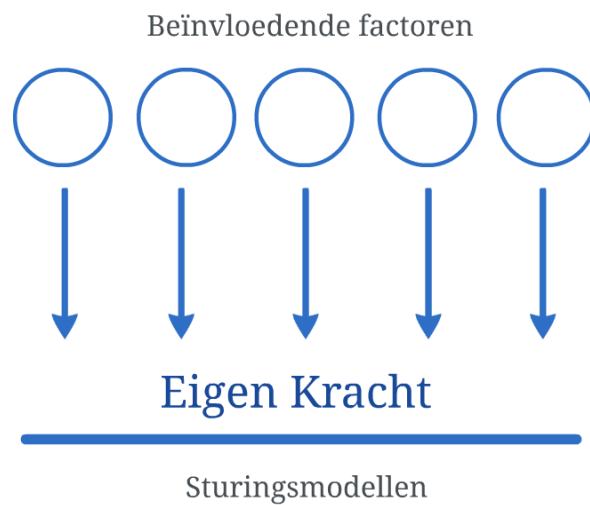
Tabel 6: Potentieel beïnvloedende factoren voor verandering/ implementatie

Potentieel beïnvloedende factoren voor verandering/ implementatie	
Categorie	Uitwerking
Individuele betrokkenen	Competenties Bijvoorbeeld het vermogen om informatie te verzamelen over de vernieuwing, en het beschikken over inzicht en de vaardigheden om met de vernieuwing om te gaan.
	Opvattingen De aanwezigheid van individuele opvattingen over de veranderingen en onderdelen ervan
	Motivatie tot verandering De persoonlijke motivatie om wel of niet achter de verandering te staan. Ontevredenheid met de bestaande werkwijze kan bevorderend werken voor vernieuwing, terwijl het niet willen loslaten van routines belemmerend kan zijn voor het doorvoeren van veranderingen.
	Persoonskenmerken Betrokkenheid bij de beroepsgroep, geloof in het eigen kunnen in relatie tot de vernieuwing en persoonlijke leerstijl.
	Draagvlak De aan-/afwezigheid van draagvlak voor de vernieuwing
	Eigenaarschap De mate van consultatie van betrokkenen zodat zij zich eigenaar kunnen voelen van de verandering
Context	Clënten Verwachtingen en voorkeuren van cliënten, kennis en vaardigheden bij cliënten met betrekking tot de vernieuwing, gedrag, opvattingen en navolging van adviezen door cliënten.
	Professionals Opvattingen van collega's, opvattingen van opinieleiders, mate van openheid/geslotenheid van het professionele netwerk (de kracht van de beroepsgroep).
	Geheel van betrokkenen Zijn alle betrokken partijen geconsulteerd en bereid mee te werken aan de visie?
Structurele factoren	Organisatie Kenmerken van de organisatie zoals de omvang en de complexiteit en de aanwezigheid van voorzieningen.
	Financiering Aan-/ afwezigheid van financiële risico's en financiële verliezen of winsten die gepaard gaan met de vernieuwing.
	Wetgeving De flexibiliteit van de bestaande wetgeving kan de snelheid en mate van de implementatie en de mate van innovatie beïnvloeden
Kenmerken van de vernieuwing	Vooruitgang Mate van verbetering op bestaande praktijk
	Aansluiting Mate van aansluiting op bestaande opvattingen, routines en behoeften
	Complexiteit Mate van complexiteit van de vernieuwing
	Experimenteeruimte Mogelijkheden om te experimenteren op kleine schaal
	Resultaat Mate waarin resultaten van verandering zichtbaar zijn
Tijd	Termijnperspectief De aan-/afwezigheid van een lange termijn perspectief
	Snelheid van implementatie De snelheid waarmee de implementatie moet worden voltooid
	Duurzaamheid Zijn de betrokkenen bereid om zich voor een langere termijn te verbinden
Overig	Vertrouwen - wantrouwen Vertrouwen in elkaar en in het commitment van iedere speler, in de visie die gezamenlijk wordt nageleefd.
	Ruimte voor innovatie Grote veranderingen vragen vaak om innovatieve ideeën. Het kan de verandering ten goede komen wanneer er ruimte is voor experimenteren met innovatieve ideeën.
Proces	De maatschappelijke agenda Het bestaan van een gedeelde visie
	De veranderagenda Het bestaan van een plan waarin duidelijk is wat er nodig is om de visie te realiseren
	De uitvoeringsagenda Het bestaan van een plan van aanpak

2.5.Besluit

In dit hoofdstuk zijn de centrale concepten uiteengezet. Het betreft: Eigen Kracht, sturingsmodellen en beïnvloedende factoren. In onderstaand model wordt duidelijk hoe de centrale concepten zich in dit onderzoek tot elkaar verhouden.

Eigen Kracht is het centrale thema van dit onderzoek. Om vorm te geven aan dit principe zetten gemeenten rollen, werkwijzen en houdingen in, die te herleiden zijn tot sturingsmodellen (de horizontale lijn). Hoogstwaarschijnlijk leidt dat niet onverminderd tot het gewenste resultaat. Op de implementatie van sturingsmodellen gericht op het Eigen Kracht principe, zullen factoren van invloed zijn die het proces bevorderen dan wel belemmeren (de cirkels bovenin het schema).



3. Methoden en Technieken

In dit hoofdstuk wordt duidelijk welke onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken zijn gebruikt om de kennis te genereren op basis waarvan handvatten aangereikt kunnen worden die gemeenten kunnen helpen bij de voorbereiding van de transitie en transformatie jeugdzorg.

Samengevat is de volgende werkwijze gehanteerd. Allereerst is op basis van de literatuur een theoretisch kader ontwikkeld. Dit theoretische kader vormde het fundament voor het empirisch onderzoek dat is gedaan aan de hand van casestudies. De cases zijn in kaart gebracht door gemeentemedewerkers te interviewen. Van deze interviews zijn verslagen uitgewerkt, welke vervolgens gecodeerd en geïnterpreteerd zijn. Aan de hand van deze stappen zijn de deelvragen beantwoord. Daar heeft vervolgens een analyse op plaatsgevonden. Samen heeft dit geleid tot een antwoord op de hoofdvraag. Op basis van de conclusie zijn tot slot aanbevelingen gedaan welke bedoeld zijn om handvatten te bieden voor de transformatie jeugdzorg.

Aan bovengenoemde werkwijze is een groot aantal keuzes vooraf gedaan. In dit hoofdstuk komen die keuzes aan bod en wordt verantwoord waarom de betreffende keuzes zijn gemaakt.

3.1.Strategie

De strategie geeft de overkoepelende opzet/ logica van het onderzoek weer. Als gevolg van de hoofd- en deelvragen bestond dit onderzoek uit drie delen, namelijk een onderzoek op basis van bestaand materiaal (deelvraag 1-5) en een onderzoek op basis van empirisch materiaal (deelvraag 6-10). Het laatste deel behelst een koppeling van het empirisch materiaal over de Wmo aan de theorie over de jeugdzorg. De methodische verantwoording in dit hoofdstuk heeft hoofdzakelijk betrekking op het op empirische wijze gevoerde onderzoek, omdat daar de belangrijkste keuzes hebben plaatsgevonden. Alvorens daartoe over te gaan, wordt kort toegelicht hoe het theoretische gedeelte van dit onderzoek tot stand is gekomen.

3.1.1.Onderzoeksstrategie bestaand materiaal

De eerste vijf deelvragen vroegen om een beantwoording op basis van bestaand materiaal. Immers, deze vragen behelzen een verkenning en afbakening van de drie belangrijkste concepten die centraal stonden in het onderzoek, namelijk Eigen Kracht, sturingsmodellen en beïnvloedende factoren voor verandering. Met onderzoek op basis van bestaand materiaal naar deze concepten en de onderlinge relaties daartussen werd het fundament gelegd voor het empirische onderzoek. Daarnaast is onderzoek gedaan op basis van bestaand materiaal naar de jeugdzorg en met name de ontwikkeling van de transitie en transformatie. Deze data is gebruikt voor zowel de deelvragen 1-5 als deelvraag 11. In het onderstaande worden deze elementen kort toegelicht.

Bestaand materiaal over de transitie en transformatie jeugdzorg

De kennis met betrekking tot de transitie en transformatie jeugdzorg is met name belegd in adviezen (zoals van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling), planvorming (zoals het Regeerakkoord) en analyses van wetenschappers als De Winter, Pels & Boutellier en Hilhorst en van (onderzoeks)instituten zoals Het PON, het Nederlands Jeugdinstuut en Movisie. Ook is in de laatste fase van het onderzoek gebruik gemaakt van de concept Jeugdwet en de memorie van toelichting bij de concept Jeugdwet¹¹, welke op 1 januari 2015 in werking zou moeten treden.

Bestaand materiaal over Eigen Kracht

De wetenschap met betrekking tot het Eigen Kracht principe is als het gaat om visievorming redelijk ontwikkeld, maar empirisch beperkt onderbouwd. Professionals en analisten hebben hun visie hierop de laatste jaren in vakbladen en media uitgebreid toegelicht. Echter, over de uitwerking van het concept in de

¹¹ Van de concept Jeugdwet en de bijbehorende Memorie van Toelichting kon pas in de laatste fase van het onderzoek gebruik gemaakt worden omdat deze pas op 30 juni 2013 door de staatssecretarissen van VWS en VenJ aan de Tweede Kamer is verzonden.

praktijk is weinig kennis beschikbaar. Dit onderzoek naar het gebruik van Eigen Kracht was daarom verkennend van aard in het theoretische gedeelte en beschrijvend van aard in het empirische gedeelte. Voor de studie op basis van bestaand materiaal is gebruik gemaakt van diverse wetenschappelijke bronnen en verschillende opiniërende artikelen van websites zoals van het Nederlands Jeugdinstituut en socialevraagstukken.nl.

Bestaand materiaal over sturingsmodellen

Over het functioneren van de overheid is de afgelopen decennia veel wetenschappelijke literatuur ontwikkeld. Daarom kon voor het onderzoek gebruik gemaakt worden van diverse wetenschappelijke artikelen van verschillende auteurs, zoals Stoker, Linker, Christensen en Lægheid. Deze literatuur bood handvatten om het onderzoek naar sturingsmodellen op te baseren. Gezien de verwachting dat sturingsmodellen veranderen teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe, was het van belang om in de onderzoeksaanpak rekening te houden met andere en nieuwe rollen van de overheid die mogelijk in de literatuur nog niet genoemd werden. Dat vereiste een open houding in het onderzoek ten aanzien van de rollen die gemeenten kunnen aannemen.

Bestaand materiaal over de relatie tussen Eigen Kracht en sturingsmodellen

De wetenschappelijke literatuur over de relatie tussen het Eigen Kracht principe en sturingsmodellen is beperkt. Middels een eigen analyse van de kenmerken van sturingsmodellen en het Eigen Kracht principe is getracht de relatie te leggen tussen deze twee concepten.

Wel zijn verschillende auteurs in opiniërende artikelen ingegaan op enkele wenselijke rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten in relatie tot het Eigen Kracht principe en met name de pedagogische civil society. Er is daardoor wel een en ander bekend over wenselijk sturingsmodellen in relatie tot het Eigen Kracht principe, echter niet in wetenschappelijke vorm. Diverse wetenschappers, zoals Boutellier, Walraven en De Winter, hebben wel een bijdrage geleverd aan een bundel, samengesteld door Jumelet en Wenink, over de pedagogische civil society. In deze bundel wordt summier de link gelegd tussen wenselijke gedragingen van de overheid in relatie tot de pedagogische civil society. De uitspraken van deze wetenschappers geven een idee van rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten om vorm te geven aan de pedagogische civil society, maar zijn daar niet expliciet op gericht.

Bestaand materiaal over beïnvloedende factoren

Factoren die veranderingen beïnvloeden zijn veelvuldig onderscheiden, maar beperkt in de directe relatie tot de concepten die in dit onderzoek centraal staan. Bovendien ging het in dit onderzoek niet om het bevestigen of ontkrachten van eerder vastgestelde beïnvloedende factoren, maar om het verklaren van het al dan niet implementeren van nieuwe sturingsmodellen in gemeenten. Het bestaande materiaal over beïnvloedende factoren wordt dan ook gebruikt ter ondersteuning van het empirisch onderzoek.

Conclusie

De resultaten van het onderzoek naar bestaand materiaal vormden het theoretisch kader van dit onderzoek. Het onderzoek op basis van bestaand materiaal leverde voldoende documentatie van voldoende kwaliteit op om de eerste vijf deelvragen te beantwoorden en een degelijk fundament te leggen voor het empirisch onderzoek.

3.1.2. Onderzoeksstrategie empirisch onderzoek

Zoals gezegd is middels onderzoek op basis van bestaand materiaal de basis gelegd voor het empirisch onderzoek. De strategie die geselecteerd is om empirisch onderzoek, dat wil zeggen onderzoek naar de praktijk, te doen is de casestudy. Een casestudy is een intensieve bestudering van één of enkele cases aan de hand van veel aspecten (variabelen). In een casestudy is ruimte om ook de context van de case te bestuderen. Bij een casestudy gaat het niet om de case als zodanig, maar om de case als 'drager' van een bepaald verschijnsel of probleem. Met een casestudy wordt een specifiek verschijnsel of probleem bestudeerd aan de hand van één of meerdere cases. Het onderwerp van de casestudy was om lessen te trekken uit de ervaringen

met de Wmo ten behoeve van de jeugdzorg. Het verschijnsel dat in deze casestudy bestudeerd is, is de verandering van sturingsmodellen teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe en de factoren die dat bevorderen of belemmeren. De cases die bestudeerd zijn, zijn Nederlandse gemeenten. Bij deze bestudering speelde de Wmo een centrale rol. Alvorens wordt overgegaan tot de selectie van de onderzoeksstrategie voor het empirisch onderzoek, wordt eerst de keuze voor de Wmo toegelicht.

De Wmo als onderzoeksobject

Het doel van dit onderzoek was om handvatten te bieden voor de aanstaande transformatie jeugdzorg. Omdat de transformatie in de toekomst moet plaatsvinden, is het niet mogelijk om sturingsmodellen van gemeenten te onderzoeken in relatie tot het Eigen Kracht principe in de jeugdzorg. De transitie en transformatie jeugdzorg moeten immers nog plaatsvinden. Daarom was het niet mogelijk om een gedegen en valide empirisch onderzoek te doen naar de jeugdzorg. De enige optie zou zijn om a priori onderzoek te doen en daarmee voorspellingen te doen en verwachtingen uit te spreken over hetgeen in 2015 mogelijk gaat gebeuren. Dat biedt echter onvoldoende informatie om het doel van dit onderzoek te bereiken. Daarom is ervoor gekozen het empirische onderzoek te baseren op een vergelijkbare ontwikkeling op een ander beleidsterrein, namelijk de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wmo werd in 2007 ingevoerd en is op verschillende gebieden vergelijkbaar met de transitie en transformatie jeugdzorg. In onderstaand schema is een toelichting op de overeenkomsten en verschillen weergegeven.

De rol van de Wmo is in de inleiding uitgebreid geïntroduceerd. Omdat het een strategische keuze betreft is deze in dit onderzoek nogmaals genoemd. De keuze om de Wmo te onderzoeken als vergelijkbaar thema voor de jeugdzorg heeft voor- en nadelen. In onderstaand schema zijn deze voor- en nadelen schematisch weergegeven.

Tabel 7: Voor- en nadelen van de vergelijking tussen Wmo en jeugdzorg

Voor- en nadelen van de vergelijking tussen Wmo en jeugdzorg	
Voordelen	Nadelen
De visie die in beide transities en transformaties centraal staat is hetzelfde: De burger moet het meer op Eigen Kracht doen/ de burger moet zoveel mogelijk zelfredzaam zijn.	De Wmo is een ander beleidsterrein dan de jeugdzorg. Daardoor is het beleid op een andere doelgroep gericht en speelt er andere problematiek/ andere vraagstukken. Dat vraagt verschillende rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten.
Wmo en jeugdzorg maken een vergelijkbare beweging; er moet zowel transitie (structuurverandering) als een transformatie (cultuurverandering) plaatsvinden.	De Wmo is in een ander tijdperk ingevoerd dan de jeugdzorg. Dat kan de vergelijkbaarheid van de cases vertroebelen.
De jeugdzorg is niet empirisch te onderzoeken omdat het beleid in de toekomst wordt uitgevoerd. De Wmo is wel te onderzoeken, omdat deze reeds vijf jaar in uitvoering is.	De Wmo vindt toepassing in een andere context. De spelers rondom de wet hebben mogelijk andere waarden, belangen en werkwijzen die niet vergelijkbaar zijn met die in de jeugdzorg.
In zowel de Wmo als jeugdzorg krijgen gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden.	De Wmo is een andere wet dan de jeugdzorg. Er staan daardoor andere regelingen en werkwijzen centraal. Deze specifieke regelingen en werkwijzen zouden de toepasselijkheid van de bevindingen kunnen beïnvloeden.
Met de Wmo is reeds vijf jaar ervaring. Op basis daarvan kunnen lessen worden getrokken voor de jeugdzorg. De jeugdzorg hoeft het wiel niet opnieuw uit te vinden maar kan leren van eerdere ervaringen.	

Zoals uit het schema blijkt heeft de vergelijking van de Wmo met de jeugdzorg voor- en nadelen. De voordelen wegen op tegen de nadelen. Met name omdat het onderzoek naar de Wmo de enige wijze is waarop reële uitspraken gedaan kunnen worden over de verandering van sturingsmodellen in de jeugdzorg. Dat draagt bovendien bij aan de relevantie van dit onderzoek, namelijk dat men ten behoeve van de jeugdzorg kan leren van eerdere ervaringen met transformatie processen.

Nu duidelijk is waarom voor de Wmo als onderzoeksobject is gekozen, kan worden overgegaan naar de strategie aan de hand waarvan de Wmo is onderzocht.

Doel onderzoek: Verkennen, beschrijven en verklaren

Zoals gezegd is de casestudy de onderzoeksstrategie aan de hand waarvan het empirisch onderzoek heeft plaatsgevonden. Een casestudy is een manier van onderzoek waarbij het onderzoeksonderwerp in de natuurlijke situatie wordt onderzocht. Een casestudy is met name interessant om goed begrip te krijgen op de context van het onderzoek en de processen die worden doorlopen. De casestudy is daarmee geschikt voor het geven van antwoorden op vragen gericht op het 'waarom? 'wat' en 'hoe'. Er kunnen verschillende methoden voor het verzamelen van gegevens worden toegepast. Daarover in de volgende paragraaf meer. In dit onderzoek is gekozen voor onderzoek aan de hand van interviews. In het vervolg van dit hoofdstuk komt dit nader aan de orde.

De keuze voor een casestudy volgt uit de probleemstelling die aan het onderzoek ten grondslag ligt. De probleemstelling vraagt om een verkennende, beschrijvende en verklarende manier van onderzoeken. De casestudy biedt daar ruimte voor. Per concept wordt verhelderd welk doel ermee gemoeid is. Dat leidt uiteindelijk tot een verklaring voor de keuze van de casestudy als onderzoeksstrategie.

Om lessen te kunnen trekken uit de ervaringen met de Wmo, moest worden *verkend* hoe Eigen Kracht tot uiting komt. Daarover kunnen op basis van de literatuur enkel vermoedens worden uitgesproken. Daarom moest uit onderzoek in de praktijk blijken hoe Eigen Kracht daadwerkelijk een rol heeft gekregen in de Wmo. Door een verkennende manier van onderzoeken kon worden geanalyseerd in welke vormen Eigen Kracht in de praktijk tot uiting komt. Onder andere casestudies zijn geschikt om verkennend onderzoek te doen naar een verschijnsel en de manier waarop zich dit voordoet.

De verkenning van Eigen Kracht middels een casestudy leverde kennis op waarmee kon worden vastgesteld *of* en *hoe* gemeenten aanspraak maken op Eigen Kracht. Dat was belangrijk voor de analyse. Immers, de relatie tussen veranderende sturingsmodellen en Eigen Kracht stond centraal in het onderzoek. Wanneer er door gemeenten geen inzet wordt gepleegd op Eigen Kracht is het niet waarschijnlijk dat sturingsmodellen wijzigen teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe. Als blijkt dat er door gemeenten inzet wordt gepleegd om vorm te geven aan het Eigen Kracht principe, is de vraag of dit leidt tot veranderingen in de sturingsmodellen van gemeenten. De beantwoording van deze vraag vergde een *beschrijvende* manier van onderzoeken.

De beschrijvende manier van onderzoeken heeft plaatsgevonden door de kenmerken van sturingsmodellen te benoemen, interpreteren en analyseren. Een casestudy biedt de mogelijkheid om beschrijvend onderzoek te doen. Door 14 cases te bestuderen en te beschrijven welke kenmerken zich voordoen (en wat daaraan anders was dan *voor* de introductie van het Eigen Kracht principe), kon worden geanalyseerd hoe gemeentelijke sturingsmodellen veranderen. Aan de hand van de beschrijvingen van de (kenmerken van) sturingsmodellen in de onderzochte cases konden de sturingsmodellen in gemeenten worden geanalyseerd. Middels de analyses werd het mogelijk om de vraag te beantwoorden of en hoe de sturingsmodellen in gemeenten wijzigen teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe. Deze analyses droegen bij aan het antwoord op de vraag in hoeverre het in de praktijk mogelijk is om sturingsmodellen te veranderen ten behoeve van het Eigen Kracht principe. Met het antwoord op deze vraag ging de vraag gepaard welke factoren de verandering van sturingsmodellen beïnvloeden.

De beantwoording van de vraag welke factoren beïnvloeden of gemeenten hun sturingsmodellen aanpassen op het Eigen Kracht principe, is van *verklarende* aard. Immers, deze factoren geven de oorzaken weer van het al dan niet implementeren van nieuwe/ andere sturingsmodellen teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe. Het verklaren van het al dan niet slagen van de implementatie van sturingsmodellen leverde handvatten op voor de jeugdzorg. Factoren die zich bij de Wmo voordeden kunnen worden gebruikt ter

informatie bij de voorbereiding van de transformatie jeugdzorg. Het biedt antwoord op vragen als: wat kunnen gemeenten tijdens het implementatieproces van de transitie jeugdzorg (onverwacht) tegen komen, waarmee moeten gemeenten rekening houden in het proces, zijn zaken die bij de implementatie van de Wmo minder goed gingen in de voorbereiding op de transformatie jeugdzorg beter geregeld? Et cetera.

Het verklaren van de relatie tussen beïnvloedende factoren en het wijzigen van sturingsmodellen ten behoeve van het Eigen Kracht principe middels een casestudy vereist voorzichtigheid. Voor verklarende doeleinden wordt een experiment doorgaans geschikter gevonden, omdat daarmee strikter de relatie tussen het een en het ander kan worden onderzocht, zonder invloed van andere factoren. Een casestudy geeft een indruk van de relatie tussen het een en het ander, maar daarbij is de invloed van andere factoren niet uitgesloten. Toch is gekozen voor een casestudy. Het doel van het verklarende deel van het onderzoek was immers om te analyseren hoe het proces verlopen is, niet hoe het zou kunnen verlopen in een experimentele setting.

Kwalitatief onderzoek

Naast de empirische component die in de casestudy tot uiting komt, is de casestudy ook een kwalitatieve vorm van onderzoek. Dat sluit om twee redenen goed aan bij de aard van de probleemstelling.

Allereerst was ter beantwoording van de centrale vragen met name behoefte aan verdiepende informatie over lessen die geleerd kunnen worden van de Wmo ten behoeve van de aanstaande transformatie jeugdzorg. Lessen gebaseerd op ervaringen zijn in kwantitatief onderzoek, gebaseerd op cijfermatige gegevens, vaak niet goed te trekken omdat het weinig toelichting biedt. Het hoe en waarom van een fenomeen komt in kwantitatief onderzoek vaak niet goed tot uiting. Een kwalitatief onderzoek biedt wel ruimte voor toelichting en verdieping en het doorvragen naar het verloop van processen en de redenen die verklaren waarom dat zo gegaan is.

Een andere reden om te kiezen voor kwalitatief onderzoek is dat er geen empirisch verworven data in de literatuur beschikbaar is over de relatie tussen Eigen Kracht, sturingsmodellen en factoren die de implementatie van sturingsmodellen in gemeenten verklaren. Nieuwe data moest daarom verworven worden. Middels kwalitatief onderzoek kunnen de ontbrekende verbindingen gemakkelijker worden gelegd dan middels kwantitatief onderzoek.

Een belangrijk nadeel van kwalitatief onderzoek is dat de resultaten niet representatief zijn voor de volledige populatie, hooguit indicatief. Er zijn in Nederland 408 gemeenten, waarvan er 67 gelegen zijn in de provincie Noord-Brabant (www.cbs.nl, peildatum 1 januari 2013). Slechts 14 van deze gemeenten zijn onderzocht. Een ander nadeel van kwalitatief onderzoek is dat vragenlijsten niet goed te standaardiseren zijn, waardoor ook antwoorden niet altijd eenduidig zijn. In onderstaand schema zijn voor- en nadelen van kwalitatief en kwantitatief onderzoek weergegeven.

Tabel 8: Voor- en nadelen van kwantitatief en kwalitatief onderzoek

Voor- en nadelen van kwantitatief en kwalitatief onderzoek		
	Voordelen	Nadelen
Kwalitatief onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijkheid tot verdieping en toelichting Het hoe en waarom kunnen worden bevraagd Processen kunnen in kaart gebracht worden 	<ul style="list-style-type: none"> Slechts een beperkt aantal cases kan worden onderzocht → onderzoek is beperkt representatief voor gehele populatie Moeilijker te standaardiseren dan kwantitatief onderzoek
Kwantitatief onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> Grote hoeveelheid data te verwerven → gemakkelijker representatief voor de gehele populatie Antwoorden gemakkelijk te standaardiseren 	<ul style="list-style-type: none"> Geen mogelijkheid tot verdieping en toelichting. Moeilijk om door te vragen op onderlinge verbanden. Processen moeilijk in kaart te brengen Lastig om te bevragen op onverwachte elementen die wel een grote rol spelen in de betreffende case, maar uit literatuur niet kunnen worden afgeleid

3.2. Methoden

Het onderzoek wordt gekenmerkt door een groot aantal verschillende variabelen die gedetailleerd in beeld moesten worden gebracht. Het gaat om Eigen Kracht, sturingsmodellen en factoren die de implementatie van veranderende sturingsmodellen beïnvloeden. De methodiek moest het mogelijk maken dat de veranderingen in de sturingsmodellen inzichtelijk konden worden gemaakt en dat kon worden verklaard of en hoe deze veranderingen beïnvloed werden. Daartoe is eerst een deskstudy gedaan en een informant geraadpleegd om het theoretische kader te ontwikkelen. Bovendien is een observatie gedaan tijdens een congres over sturen in tijden van transities. Middels deze methoden werd de basis gelegd voor het empirisch onderzoek dat werd gedaan aan de hand van interviews.

Deskstudy

Om een basis te leggen voor de interviews, is een theoretisch kader ontwikkeld. Het theoretisch kader moest leiden tot kennis over de centrale concepten en afbakening van het gebruik van de concepten in dit onderzoek. Een van de methoden die daartoe is gebruikt is de deskstudy. De deskstudy heeft plaatsgevonden door analyse van wetenschappelijke literatuur, vakbladen en opiniërende artikelen. Ook zijn documenten van vertegenwoordigende organisaties geraadpleegd zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). Daarbij is per centraal concept gezocht naar de betekenis van het concept en de kenmerken ervan. Ook is geselecteerd op de relevantie van de literatuur voor dit onderzoek.

Informant

Ter aanvulling op de deskstudy is een informant geraadpleegd, omdat in de wetenschappelijke literatuur beperkt kennis beschikbaar bleek te zijn over de relatie tussen Eigen Kracht en sturingsmodellen. Gezocht is naar een informant uit de wetenschap die zich in de literatuur wel uitlaat over Eigen Kracht, maar geen uitspraken doet over bijbehorende sturingsmodellen. Pedagoog Micha de Winter, verbonden aan de Universiteit Utrecht, was bereid mee te denken over de relatie tussen Eigen Kracht en de te verwachten rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten om vorm te geven aan het Eigen Kracht principe. In de beginfase van het onderzoek heeft hij gedurende ruim een uur een toelichting gegeven op zijn visie op Eigen Kracht in relatie tot sturingsmodellen.

Observatie

Ter vergaring van informatie over Eigen Kracht in de jeugdzorg, en de betekenis van het Eigen Kracht principe voor de sturingsmodellen van gemeenten, is het congres 'Verantwoord sturen in tijden van transities' bezocht. Tijdens dit congres zijn diverse experts geobserveerd zoals Lucas Meijs (civil society), Jeroen Hoenderkamp (transformeren en sociaal domein) en Leo Bisschops (transformeren). Het verslag van de observaties tijdens dit congres heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het theoretisch kader.

Interviews

Na afronding van de deskstudy en het raadplegen van de informant is overgegaan tot het empirisch onderzoek. Het empirische onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van casestudies. Het geheel aan casestudies bestond uit veertien gemeenten, die veertien afzonderlijke cases vormden. Middels individuele diepte-interviews zijn deze veertien cases onderzocht. Andere manieren van dataverzameling die worden ingezet bij kwalitatief onderzoek zijn groepsgesprekken en deskresearch. Hoewel groepsgesprekken een erg interessante en dynamische vorm van dataverzameling zijn, is niet gekozen voor groepsgesprekken omdat daarmee het risico gelopen wordt dat de onderzoeker meer bezig is met het managen van het gesprek en de deelnemers dan met het verwerven van data. Bovendien gaan groepsgesprekken niet altijd voldoende de diepte in, terwijl dat voor de data die in dit onderzoek verworven moest worden wel noodzakelijk is. Deskresearch is ook niet als methode ingezet. De belangrijkste reden hiervoor is dat met deze methode niet goed achterhaald kan worden welke factoren de implementatie van sturingsmodellen ten behoeve van Eigen Kracht bevorderen en belemmeren. Dat is namelijk informatie die zelden door gemeenten openbaar gedocumenteerd wordt.

Interviews hebben verschillende voordelen. Allereerst kan worden doorgevraagd op antwoorden van respondenten. Het maakt het mogelijk om toelichting te ontvangen. Ook kan gemakkelijker dan in bijvoorbeeld deskstudy worden ingegaan op onderlinge verbanden tussen centrale concepten. Een ander voordeel is dat via interviews zaken aan bod kunnen komen waaraan de onderzoeker niet gedacht had, maar die voor het onderzoek wel relevant zijn volgens de respondent. Zeker in het geval van dit onderzoek, waarbij de bedoeling was om de verschillende concepten op exploratieve wijze te onderzoeken, was het prettig dat er ruimte was voor gesprek. Tot slot is het doen van interviews een plezierige bezigheid, omdat het ook de beleving van de respondent met de materie in beeld brengt en de onderzoeker een 'kijkje in de keuken' wordt geboden.

De methode interviewen heeft ook nadelen. Een nadeel is bijvoorbeeld dat het een methode is die zeer specifieke gespreksvaardigheden van de onderzoeker vergt. De samenstelling van de data is immers in handen van de onderzoeker. Wanneer de onderzoeker niet de juiste vragen stelt, bestaat de kans dat niet voldoende data wordt verworven of dat de verworven data niet van voldoende kwaliteit is voor de beantwoording op de hoofd- en deelvragen. In onderstaand schema zijn deze en andere voor- en nadelen van de verschillende methodes weergegeven.

Tabel 9: Voor- en nadelen van verschillende onderzoeksmethoden voor kwalitatieve dataverwerking

Voor- en nadelen van verschillende onderzoeksmethoden voor kwalitatieve dataverwerking		
	Voordelen	Nadelen
Deskstudy	<ul style="list-style-type: none"> • Methode die zelfstandig onderzoeken mogelijk maakt. De onderzoeker is niet afhankelijk van anderen • De kwaliteit van wetenschappelijk materiaal is vaak al beoordeeld. Dat biedt zekerheid voor kwaliteit van de data 	<ul style="list-style-type: none"> • De onderzoeker is afhankelijk van de beschikbaarheid van in documentatie bestaande benodigde data • Doorvragen/ om toelichting vragen is onmogelijk • In kaart brengen van processen kan lastig zijn wanneer dit niet expliciet gedocumenteerd is
Groepsgesprek	<ul style="list-style-type: none"> • Het is mogelijk om veel data in één keer te verzamelen • Dynamiek tussen respondenten wordt zichtbaar • Overeenkomsten en verschillen tussen respondenten zijn ter plekke zichtbaar • Biedt de mogelijkheid om door te vragen • Biedt de mogelijkheid om processen in kaart te brengen • Er is face to face contact met respondenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeker is afhankelijk van de bereidheid en mogelijkheden van respondenten • Onderzoeker moet groep, gesprek en dataverzameling tegelijkertijd managen • Onderzoeker is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de data. Wanneer de onderzoeker fouten maakt in proces of inhoud, is ook de data beperkt of van onvoldoende kwaliteit • In een groepsgesprek durven of kunnen respondenten mogelijk behouden zijn in hun antwoorden wegens groepsdynamiek, geheimhouding of ongemakkelijkheid
Interview	<ul style="list-style-type: none"> • Biedt de mogelijkheid om door te vragen • Biedt de mogelijkheid om processen in kaart te brengen • Face to face contact met respondent • Overeenkomsten en verschillen tussen cases kunnen geanalyseerd worden 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeker is afhankelijk van de bereidheid en mogelijkheden van respondenten • Onderzoeker is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de data. Wanneer de onderzoeker fouten maakt in proces of inhoud, is ook de data beperkt of van onvoldoende kwaliteit • Onderzoeker moet over specifieke gespreksvaardigheden beschikken om data te verwerven

Zoals gezegd is om verschillende redenen gekozen om de cases in kaart te brengen aan de hand van interviews. De nadelen van de methode interviewen die in het hiervoor genoemde schema genoemd zijn, zijn in acht

genomen. Ter verantwoording van de omgang met deze nadelen worden ze hier kort genoemd, inclusief de ervaringen uit de praktijk.

De bereidheid en mogelijkheden van de respondenten om deel te nemen aan de interviews bleek geen probleem te vormen. Veertien van de zestien uitgenodigde respondenten waren bereid en in de gelegenheid om deel te nemen aan het onderzoek. De verantwoordelijkheid voor het samenstellen van de data voor het onderzoek bleek zoals verwacht een nadeel te zijn. Door als onderzoeker verantwoordelijk te zijn voor de verzameling van voldoende kwalitatieve data, zorgt het ontbreken van data ook direct voor beperkingen in de mogelijkheden voor de analyse van de cases. Ook vergt een interview het beheersen van specifieke gespreksvaardigheden. Wat bijvoorbeeld lastig is gebleken, is om het gesprek dusdanig te sturen dat alle benodigde data werd verzameld, rekening houdend met de beperkt beschikbare tijd van de respondent. Desalniettemin hebben de interviews veel kwalitatief goede data opgeleverd en is een helder beeld ontstaan van de onderlinge relaties tussen de centrale concepten van het onderzoek.

Conclusie

Bij wijze van conclusie is op de volgende pagina een schema weergegeven waarin de gebruikte methoden zijn weergegeven.

Tabel 10: Overzicht van gebruikte methoden

Overzicht van gebruikte methoden				
	Interviews Informanten	Interviews respondenten	Bestaand materiaal	Observatie
Conceptualisering Eigen Kracht	X		X	X
Conceptualisering sturingsmodellen			X	X
Conceptualisering beïnvloedende factoren implementatie			X	X
Eigen Kracht in de praktijk		X		
Sturingsmodellen tbv Eigen Kracht in praktijk		X		
Beïnvloedende factoren ten aanzien van de implementatie van sturingsmodellen in de praktijk		X		

3.3. Technieken

In deze paragraaf staan de technieken van de onderzoeksmethoden centraal. Het gaat met name om technieken behorend bij het empirisch onderzoek.

Zoals gezegd is voor de casestudies gebruik gemaakt van interviews. Er zijn verschillende soorten interviews. Het belangrijkste verschil in soorten interviews is gelegen in de mate van gestructureerdheid. Gestructureerdheid duidt op de mate waarin vooraf bedacht is hoe een interview er uit moet zien, welke vragen gesteld moeten worden, welke antwoordmogelijkheden er zijn et cetera (zie onderstaand schema).

Tabel 11: Interviews naar mate van gestructureerdheid

Interviews naar mate van gestructureerdheid	
Gestructureerd interview	Gestructureerde interviews zijn interviews waarbij onderwerpen, vragen, volgorden en antwoordmogelijkheden vooraf vastgelegd zijn.
Semigestructureerd interview	In een semigestructureerd interview zijn onderwerpen wel vastgelegd, maar is er meer vrijheid voor zowel interviewer als respondent om het interview vorm te geven. Vragen en antwoorden liggen niet vast, maar de interviewer stuurt op onderwerpen. Deze onderwerpen moeten wel allemaal aan bod komen, maar de volgorde staat de interviewer vrij.
Ongestructureerd interview	Een ongestructureerd interview kenmerkt zich door volledige vrijheid. Daarbij is een hoofdonderwerp vastgesteld, maar bepaalt de loop van het gesprek de inhoud. Zowel de vragen als de antwoordmogelijkheden zijn open.

(Gebaseerd op Baarda e.a. 2007, p.15-19)

In dit onderzoek is gekozen voor een variant op een semigestructureerd interview. De te verzamelen data vereisten dat ruimte was voor het benoemen van verschillende vormen waarin Eigen Kracht tot uiting komt, het benoemen van nieuwe rollen, houdingen en werkwijzen en voor het benoemen van beïnvloedende factoren die in het literatuuronderzoek niet aan de orde zijn geweest. Het was daarom voor alle drie de concepten van belang dat de antwoordmogelijkheden niet vooraf vast lagen en dat respondenten niet te veel gestuurd c.q. beïnvloed werden in hun antwoorden. Het interview bestond daarom naast een aantal gesloten vragen ook uit een aantal open vragen. Echter, ook de volgorde van de vragen was belangrijk. In de bijlage vindt u het gebruikte format voor het interview.

Eigen Kracht

Het eerste onderwerp behelsde de vraag of en hoe Eigen Kracht tot uiting komt. Daarbij hoorden vragen zoals: 'Bent u bekend met Eigen Kracht?' En 'Wat heeft uw gemeente gedaan om Eigen Kracht te stimuleren?'. Ten aanzien van Eigen Kracht zijn met name open vragen gesteld. Uit de introductie van het thema van het onderzoek ontstonden vaak spontane reacties van respondenten.

Sturingsmodellen

Vervolgens werd het onderwerp sturingsmodellen aangesneden in relatie tot het Eigen Kracht principe. Deze vragen hadden zo veel mogelijk een open karakter. Hiervoor is gekozen om de respondenten niet te veel te sturen, en daarmee te beïnvloeden, in hun antwoorden. Daarbij werden vragen gesteld zoals: 'Kunt u de rol van de gemeente in het Wmo-programma typeren? Denk hierbij aan de werkwijze, houding en rol van de gemeente?' Met deze vragen werd op een open wijze geïnventariseerd hoe respondenten zelf vonden dat de rollen, werkwijzen en houdingen van hun gemeenten zijn, zonder dat ze daarbij beïnvloed werden door antwoordmogelijkheden.

Enkele vragen (vraag 6, 8 en 10) in de vragenlijst ten aanzien van sturingsmodellen zijn gesloten van karakter. Al gauw bleek tijdens de interviews dat de rollen die hierin werden voorgelegd op zoveel verschillende wijzen kunnen worden uitgelegd. Respondenten stelden de interviewer vragen over de wijze waarop ze de antwoordmogelijkheden moesten interpreteren, waardoor het onderzoek beïnvloed zou worden door de interviewer. Het aan de vrije interpretatie overlaten van de respondent leidde ertoe dat van de interpretatie van de respondent afhankelijk was in welke gevallen en hoe de rollen zich in de praktijk voordoen. Iedere respondent had een eigen voorbeeld voor zich, waardoor de vergelijkbaarheid tussen de verschillende casussen afnam. Daardoor raakten de data vertroebeld. Dit heeft geleid tot de beslissing om ten aanzien van sturingsmodellen open vragen te stellen. Dat heeft als gevolg dat de data die zijn verworven over sturingsmodellen minder gestructureerd zijn maar een hoge mate van verdieping kennen.

Het bleek voor veel respondenten lastig om onderscheid te maken tussen hoe sturingsmodellen waren voor de invoering van het Eigen Kracht principe, hoe ze zijn en hoe ze er idealiter uit zouden moeten zien. Dit kan mogelijk verklaard worden op twee manieren: enerzijds doordat het proces van de kanteling nog steeds gaande en respondenten hele dagen bezig zijn met het vormgeven van die kanteling, waardoor ze steeds beïnvloed worden door de huidige stand van zaken. Anderzijds was er, door het feit dat de vragenlijst als hulpmiddel is gebruikt en gekozen is voor een semigestructureerd interview, veel ruimte voor gesprek en veel vrijheid in antwoorden. Wanneer de vragenlijst strikter was nagelopen, zou het onderscheid tussen verleden, heden en toekomst mogelijk beter uit de verf zijn gekomen, omdat daarin heel direct gestuurd kan worden. De keuze voor een semigestructureerd interview heeft ertoe geleid dat soms teveel vrijheid is ontstaan in het gesprek.

Keuzes t.a.v. bevorderende en belemmerende factoren

Om bevorderende en belemmerende factoren voor verandering te onderscheiden zijn in eerste instantie open vragen gesteld. De factoren die in de theoretische onderbouwing zijn uitgewerkt zijn ter indicatie gebruikt tijdens gesprekken. De theorie kon bijvoorbeeld worden ingezet wanneer respondenten niet goed wisten hoe een vraag te beantwoorden. Dan werd de respondenten voorgelegd: 'denk bijvoorbeeld aan

De verschillende theoretisch onderscheiden elementen zijn om meerdere redenen niet stuk voor stuk benoemd. Allereerst omdat respondenten dan antwoorden in de mond zouden worden gelegd, de spontaniteit van de antwoorden zou verdwijnen en daarmee de prioritering. Dat zou ertoe hebben kunnen leiden dat alle factoren aan de orde zouden zijn. Het is onmogelijk om dan nog in te schatten wat de daadwerkelijke waarde van de factoren in het proces is geweest. Ten tweede zou het de mogelijkheid uitsluiten dat factoren benoemd zouden worden die in theorie niet zijn onderscheiden maar in werkelijkheid wel een rol hebben gespeeld. Ten derde is er omwille van de beschikbare tijd voor gekozen de respondenten niet per onderscheiden factor te bevragen. Tot slot is de inschatting gemaakt dat de meerwaarde van het bevragen per factor niet in verhouding zou zijn tot de informatie die er mogelijk mee zou worden misgelopen.

Uit de gesprekken is gebleken dat de selectie die respondenten zelf maakten voldoende waardevolle informatie opleverde. Bovendien had de spontane benoeming van de elementen een ordenende werking.

Factoren die een rol hebben gespeeld bij het interviewen

Hoewel de gesprekken met respondenten goed waren voorbereid, deden zich gedurende het interviewproces enkele factoren voor die de zuiverheid van de verworven data beïnvloed kunnen hebben. Daarover wordt hier verantwoording afgelegd of een toelichting geboden.

De vragenlijst voor de interviews was redelijk specifiek geformuleerd maar is uiteindelijk als ondersteuning van het gesprek gebruikt. Het gevolg is dat niet in ieder gesprek alle vragen gesteld zijn. Dat heeft verschillende redenen:

- Beperkte tijd;
- Een natuurlijke selectie op interessante thema's tijdens het verloop van het gesprek;
- Te weinig feeling van respondenten met specifieke thema's of kennis over bepaalde vraagstukken.

Een nadeel van semigestructureerde interviews is dat het risico bestaat dat resultaten niet goed vergelijkbaar zijn. Iedere respondent heeft immers zijn eigen associatie bij de vragen en begint vanuit die associatie zijn antwoorden en verhaal. Dat kan leiden tot zeer uiteenlopende gesprekken. Een losse structuur komt daardoor de vergelijkbaarheid niet ten goede. Bovendien is de interviewer de enige die het interview kan sturen, wat aanzienlijke eisen stelt aan de interviewkwaliteiten van de onderzoeker.

Een andere factor die een rol heeft gespeeld is dat de vragenlijst te lang was. De reden daarvan was dat er een groot aantal variabelen besproken moest worden. Dat leidde ertoe dat in geen van de interviews alle vragen beantwoord konden worden.

Een andere factor die een rol kan hebben gespeeld in de verwerving van resultaten middels interviews is de volgende. De transformatie behelst grote veranderingen, die landelijk veel aandacht vragen. De situatie zou zich kunnen voordoen dat respondenten de werkelijkheid mooier voordoen dan deze is, om positief onder de aandacht te worden gebracht. Het vereiste een kritische houding in gesprekken om te voorkomen dat respondenten geen reëel beeld van de werkelijkheid weergaven maar een situatie schetsten zoals ze deze idealiter zouden zien. Ondanks de inzet van de onderzoeker op dit punt, kan deze situatie zich alsnog hebben voorgedaan.

3.4.Casuselectie

Selectie van cases voor de casestudies heeft plaatsgevonden op basis van verschillende keuzes. In principe kwam elke Nederlandse gemeente in aanmerking voor selectie omdat elke gemeente wettelijke verantwoordelijkheden heeft/ krijgt met betrekking tot zowel de Wmo als de jeugdzorg. Iedere gemeente is diensgevolge genoodzaakt hier beleid op te voeren. Bovendien was het niet de bedoeling specifieke gemeenten met elkaar te vergelijken, maar zijn de cases gebruikt om algemene patronen vast te stellen.

Om een beeld te krijgen van veranderende sturingsmodellen in gemeenten leek bij de start van het onderzoek een aantal van 12 tot 15 cases reëel. Achteraf bleek dit een goede inschatting te zijn.

Voor wat betreft de ligging, zijn gemeenten om meerdere redenen geselecteerd binnen de provincie Noord-Brabant. Allereerst is er geen reden om aan te nemen dat er verschillen zijn in de implementatie van de transitie en transformatie jeugdzorg door Nederland. De resultaten die met dit onderzoek zijn gegenereerd, zijn hoogstwaarschijnlijk op het merendeel van de Nederlandse gemeenten van toepassing, uitzonderingen daar gelaten. Ten tweede concentreren de werkzaamheden van opdrachtgever het PON zich hoofdzakelijk op de provincie Noord-Brabant. Door het onderzoek met name te richten op de provincie Noord-Brabant wordt optimaal bijgedragen aan de relevantie van het onderzoek voor het PON. Ten tweede beschikt het PON over een groot aantal contacten bij gemeenten in de provincie Noord-Brabant, wat het maken van afspraken met respondenten vergemakkelijkte.

De tweede keus voor de casusselectie betreft de inwoneraantallen van gemeenten. In verband met de vergelijkbaarheid van data zijn gemeenten geselecteerd op basis van hun inwoneraantallen. Er is een onderscheid gemaakt tussen (middel)grote en kleine gemeenten. Geselecteerd zijn acht (middel)grote en acht kleine gemeenten. De acht geselecteerde (middel)grote gemeenten hebben een inwoneraantal tussen 66.211 en 208.429. De acht geselecteerde kleine gemeenten hebben een inwoneraantal tussen 22.886 en 30.450.

Zestien gemeenten zijn uiteindelijk gevraagd mee te werken aan dit onderzoek. Twee gemeenten hebben aangegeven wegens tijdgebrek geen medewerkers vrij te kunnen maken voor deelname aan de interviews. Een van deze gemeenten heeft aangegeven de vragen schriftelijk te willen beantwoorden maar heeft uiteindelijk geen respons gegeven. Dat heeft ertoe geleid dat veertien gemeenten hebben deelgenomen aan de interviews.

De gemeenten die bereid waren mee te werken aan dit onderzoek waren: Tilburg, Breda, Eindhoven, Helmond, Oss, Roosendaal, Bergen op Zoom, Boxtel, Best, Sint Michielsgestel, Gilze en Rijen, Oisterwijk, Goirle en Eersel. Namens de gemeenten hebben beleidsmedewerkers deelgenomen aan de gesprekken. Deze gemeenten zijn in het vervolg geanonimiseerd, waardoor de resultaten van het onderzoek niet herleidbaar zijn tot de betreffende gemeenten. Hiertoe is gekozen om de openheid van de gesprekken te waarborgen en te voorkomen dat respondenten zich niet vrij voelden om te spreken. Openheid heeft daarom geprevaleerd boven herleidbaarheid tot specifieke gemeenten. Voor wetenschappelijke doeleinden is overleg mogelijk over de toegang tot brondocumenten, uiteraard na afstemming met de respondenten.

Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksstrategieën, de onderzoeksmethoden en bijbehorende technieken toegelicht en verantwoord.

Tabel 12: Strategieën, methoden en technieken

Strategieën, methoden en technieken			
	Strategieën	Methoden	Techniek
Deelvragen 1-5	Bestaand materiaal	Deskstudy	
	Informant	Interview	Ongestructureerd interview
Deelvragen 6-10	Casestudies	Interviews	Semigestructureerde interviews
Deelvraag 11	Bestaand materiaal in combinatie met casestudy	Datanalyse	Vergelijking bestaand materiaal over jeugdzorg met casestudy bevindingen in de Wmo

Gebleken is dat de keuzen voor deze strategieën, methoden en technieken gepaard gaan met voor- en nadelen. Ook is in dit hoofdstuk een toelichting geboden op de factoren die een rol hebben gespeeld gedurende het onderzoek en mogelijk de resultaten kunnen hebben beïnvloed. Tot slot is toelichting geboden op de selectie van de cases waarbinnen onderzoek gedaan is.

4. Eigen Kracht in de praktijk van de Wmo

In dit hoofdstuk komt aan de orde op welke wijze Eigen Kracht tot uiting komt in de praktijk van de Wmo in gemeenten. Daarmee wordt deelvraag zes beantwoord.

4.1. Eigen Kracht in de Wmo-praktijk

In alle gemeenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek wordt bij de vormgeving van de Wmo aangestuurd op Eigen Kracht (R1 t/m R14¹²). Iedere gemeente is bekend met het begrip Eigen Kracht. Wel zijn er verschillende termen in omloop en worden er diverse definities aan het begrip gekoppeld.

Terminologie en definiëring

Diverse gemeenten hanteren het begrip Eigen Kracht (R1, R2, R3, R4, R5, R9, R11, R12, R13, R14) of varianten daarvan. Zo worden ook termen als 'zelfredzaamheid (R5, R6)' en 'samenredzaamheid' (R8) gebruikt. In twee gemeenten is voor Eigen Kracht geen specifieke definitie vastgesteld, maar worden de achterliggende gedachten wel onderschreven (R7, R10).

Onder Eigen Kracht worden verschillende zaken verstaan. Voor één gemeente is Eigen Kracht: 'Je eigen leven leven' (R9). Voor een andere gemeente is Eigen Kracht: 'uitgaan van het positieve, mensen kunnen heel veel zelf!' (R12). Andere respondenten stellen dat Eigen Kracht betrekking heeft op de mogelijkheden van het individu (R11, R12, R14), terwijl voor sommige respondenten hieronder ook de inzet van de informele omgeving van het individu valt, zoals het gezin, familie, burens, vrienden en andere bekenden (R4, R5, R13). In twee gemeenten worden ook algemene voorzieningen, zoals vrijwilligersorganisaties gerekend tot Eigen Kracht (R7, R8).

Eigen Kracht heeft vaak een nauwe relatie tot eigen verantwoordelijkheid (R1, R2, R12, R14). De eigen verantwoordelijkheid wordt in sommige gemeenten in kaart gebracht met de verantwoordelijkheidsladder (R1, R10, R12), een model aan de hand waarvan bepaald kan worden wie verantwoordelijk is voor het bieden van hulp of zorg. Dat gebeurt aan de hand van de volgende vragen:

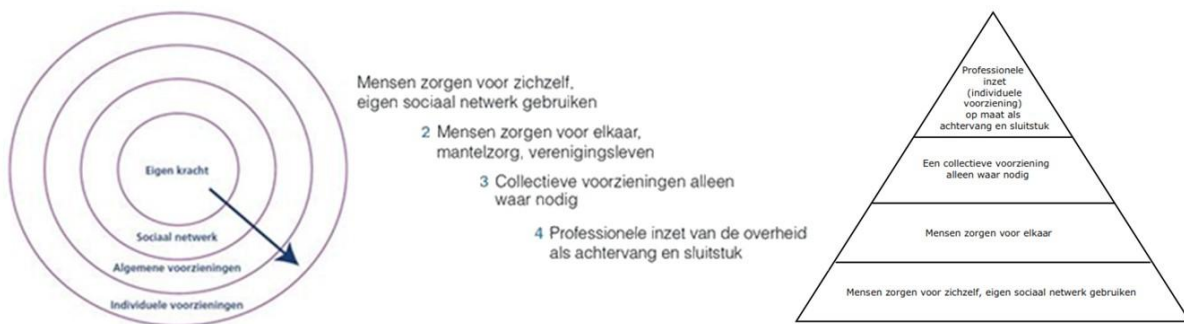
- Kan de burger zelf verantwoordelijkheid nemen?, zo niet:
- Wat kan het informele netwerk doen?, vervolgens:
- Zijn er collectieve voorzieningen beschikbaar die het probleem op kunnen lossen? en tot slot:
- Is er een individuele voorziening die in de oplossing van de hulpvraag kan voorzien?

Dezelfde vragen worden ook gesteld wanneer het piramidemodel (R4) of het dartbordmodel (R9, R14) worden gebruikt. In ieder model staat centraal dat gekeken wordt naar wat iemand zelf kan en welke talenten kunnen worden benut door het individu en zijn informele omgeving (R1 t/m R6, R8 t/m R14).



Figuur 1: Het piramidemodel en het dartbordmodel

¹² De letter R staat voor 'respondent'



Figuur 2: Het dartbordmodel en het piramidemodel

Niet in alle gemeenten speelt Eigen Kracht een centrale rol in het beleid. In een van de gemeenten staan in het beleid andere waarden centraal, zoals integraal werken en organisatorisch slim werken. Dat wil niet zeggen dat de gemeente in haar werkwijze niet gericht is op Eigen Kracht, maar het is niet het uitgangspunt (R2). Waar Eigen Kracht in deze gemeente wel tot uiting komt, is in keukentafelgesprekken (R2).

Hoewel Eigen Kracht een breed gedragen begrip is en door alle gemeenten op de een of andere manier erkend wordt, wil dat niet zeggen dat de aanwezige Eigen Kracht voor iedere gemeente hetzelfde is. Respondent R1 geeft namelijk aan dat het niet reëel is te verwachten dat iedere gemeente evenveel Eigen Kracht heeft onder haar burgers. Dat is het gevolg van de samenstelling en de diversiteit aan issues die in iedere gemeente anders zijn. Het is dan ook belangrijk om iedere gemeente op zich te beschouwen waar het gaat om Eigen Kracht.

Bovendien maakt iedere gemeente andere keuzes ten aanzien van Eigen Kracht. Sommige partijen vinden dat burgers in vergaande mate ondersteund moeten worden terwijl anderen vinden dat meer aanspraak gemaakt moet worden op de verantwoordelijkheden van burgers. Hoe ver je als gemeente gaat in het sturen op Eigen Kracht en wat daarop je inzet is, is onderdeel van politieke discussies. Het stellen van kaders is nodig, maar wat zijn de maximum- en minimumvoorwaarden van zo'n kader. Wanneer is de kwaliteit onvoldoende en wanneer is het goed? Moet een voorziening met een zes, een zeven, een acht worden beoordeeld om voldoende te worden geacht? Daar wordt door politieke partijen anders over gedacht (R13). Dat ervaart ook respondent R7. De respondent stelt dat de omvang van de rol van de overheid onderwerp is van een politieke discussie. Dat wil zeggen dat wat de overheid wel of niet moet doen, hoe ver de overheid moet interveniëren en of de overheid moet loslaten of bemoeien, afhankelijk is van de politiek dominante stroming in de gemeente (R7).

Uit het voorgaande blijkt dat de terminologie en de definiëring van Eigen Kracht in gemeenten verschilt, maar dat de gedachten achter de verschillende begrippen en definities grotendeels overeenkomt. Deze gedachte is dat gekeken moet worden hoe zorg- en hulpvragen zo dicht mogelijk bij het individu kunnen worden opgelost. Het vervolg van dit hoofdstuk gaat over de wijze waarop gemeenten die gedachten achter Eigen Kracht vormgeven.

Eigen Kracht en de kanteling

Het sturen op Eigen Kracht gebeurt in het merendeel van de gemeenten sinds medio 2010 (R1, R2, R4, R6, R7, R10 t/m R14). In 2009 werd landelijk de term 'de kanteling' geïntroduceerd. Deze term wordt gebruikt om een grote verandering in het denken over de Wmo te duiden. De term is vergelijkbaar met de term die in het jeugdzorgbeleid 'transformatie' wordt genoemd. Een van de uitgangspunten van de kanteling is dat wordt uitgegaan van de kracht van mensen zelf. Veel gemeenten associëren het Eigen Kracht beleid in hun gemeente met de introductie van de kanteling. Vanaf 2010 zijn gemeenten actief beleid gaan voeren op het Eigen Kracht principe. Dat deden ze bijvoorbeeld door keukentafelgesprekken.

Keukentafelgesprekken

Nagenoeg alle gemeenten sturen op Eigen Kracht tijdens Het Gesprek. Het Gesprek is een begrip geworden, dat staat voor een specifieke werkwijze. Dat gaat als volgt in zijn werk. Wanneer een bewoner van een gemeente zich meldt met een hulpvraag wordt deze bewoner, soms thuis, opgezocht (R6, R12, R13) en wordt er een gesprek aangegaan (R1 t/m R4, R6 t/m R14). Het Gesprek wordt meestal gevoerd door de Wmo-consulent, in veel gevallen een gemeentemedewerker. Een belangrijk onderdeel van Het Gesprek is om de vraag achter de vraag van de klant te achterhalen (R1, R2, R3, R7, R11, R13, R14). Dat wil zeggen dat gezocht wordt naar het probleem waarmee de klant zit, wat hem of haar tot de vraag heeft gebracht (R1, R5, R6, R9) en niet meer alleen gekeken wordt naar de vraag waarmee hij/zij zich meldt.

Een ander belangrijk onderdeel van Het Gesprek is dat zoveel mogelijk gekeken wordt naar wat de Eigen Kracht is van mensen. Dat gebeurt met name door te spreken over wat mensen nog zelf kunnen, of er familie en vrienden in de omgeving zijn die kunnen helpen om zorg- of hulpvragen op te lossen en als blijkt dat dat niet kan of het strikt noodzakelijk is dat er een gemeentelijke voorziening wordt toegekend (R1 t/m R6, R8 t/m R14). Ook wordt gekeken of een voorziening wel een oplossing biedt voor de hulpvraag waarmee iemand zich bij de gemeente meldt (R1, R2, R3, R5 t/m R12, R14). Deze werkwijze is wezenlijk anders dan de werkwijze die voor de kanteling werd gehanteerd. Toen was, met name als gevolg van de inrichting van de wetgeving, het uitgangspunt dat iedereen recht had op voorzieningen, ongeacht zijn of haar eigen mogelijkheden. De kanteling introduceerde de gedachte dat uitgegaan moet worden van wat mensen zelf kunnen (R1, R2, R12, R14) en dat er niet een vanzelfsprekend recht is op voorzieningen (R1, R3, R4, R6, R8, R10 t/m R13).

Financiële Eigen Kracht

Een andere manier waarop gemeenten aanspraak maken op de Eigen Kracht van burgers is de maatregel van sommige gemeenten om meer gebruik te maken van het vragen van een eigen bijdrage van inwoners. Dat wil zeggen dat bij de toekenning van een voorziening een (maandelijkse) financiële bijdrage wordt gevraagd. Overigens is de eigen bijdrage die gevraagd kan worden door het Rijk aan banden gelegd. Zo kan niet bij alle voorzieningen worden gevraagd om een eigen bijdrage en is de hoogte ervan gelimiteerd (R7, R12, R13). Diverse gemeenten geven aan dat de eigen bijdrage voor een aanzienlijk aantal mensen een reden vormt om af te zien van een door de gemeente verstrekte voorziening (R11). Ook is in jurisprudentie bepaald dat eigen bijdragen niet inkomensafhankelijk mogen worden geïnd (R7, R12, R13).

Volgens diverse gemeenten is aanspraak maken op de financiële Eigen Kracht een manier om het Eigen Kracht beleid vorm te geven, andere gemeenten worden hiervan weerhouden door wet- en regelgeving.

Eigen Kracht door het (informele) netwerk te betrekken

Een andere manier waarop Eigen Kracht beleid wordt ingericht is door het informele netwerk van het individu te betrekken bij zorg.

Om het informele netwerk te betrekken bij de zorg- of hulpvraag sturen diverse gemeenten uitvoerende organisaties aan om in hun benadering van individuen en gezinnen te werk te gaan met de methodiek Familiezorg. Deze methode is gericht op het aanspreken van de Eigen Kracht van mensen, waaronder het individu en zijn sociale netwerk, om gezamenlijk zorg te dragen voor de oplossing van een hulpvraag (R4, R5, R6, R7, R9, R12, R13). Sommige gemeenten stellen deze methodiek verplicht aan uitvoerende organisaties waarmee zij een subsidierelatie hebben (R4).

Andere manieren waarop gemeenten inzetten om Eigen Kracht te bevorderen zijn bijvoorbeeld het versterken van vrijwilligersorganisaties. Een voorbeeld komt van twee gemeenten die een was- en strijkdienst hebben ontwikkeld. Wassen en strijken waren voorheen zaken die geïndiceerd werden zodat daar professionele hulp voor kon worden aangeboden. De gemeente kan de indicatie nu achterwege laten en de hulpbehoevende verbinden aan de vrijwilligersdienst (R12, R14). Ook een andere gemeente zet in op het versterken van de inzet van vrijwilligers. Daar is een vrijwillige thuishulp-dienst opgezet, die bijvoorbeeld kan worden ingezet voor

bijvoorbeeld administratie, boodschappen of een kop koffie (R7). Ook zetten diverse gemeenten in op het binden van burgers onderling (R3, R5, R7, R9, R12, R13, R14). Zo zijn er maatjesprojecten opgezet waarbij burgers elkaar onderling helpen (o.a. R3, R5, R7).

Uitdagen van inwoners om mee te denken

Uit voorbeelden van verschillende gemeenten is gebleken dat zij burgers uitdagen om mee te denken over manieren om verbinding tussen burgers te realiseren en te helpen bij het tot stand komen van innovatieve ideeën (R6, R10). In een van de gemeenten worden burgers beloofd die een activiteit verzinnen om de sociale cohesie in hun wijk te stimuleren (R8). In een andere gemeente worden burgers uitgenodigd om slimme manieren te verzinnen om zorg betaalbaar en kwalitatief goed te houden en deze met de gemeente te delen (R10).

Uit het voorgaande is gebleken dat Eigen Kracht op verschillende manieren tot uiting komt. De vraag is echter, leidt de inzet van gemeenten op Eigen Kracht ook ergens toe?

Het succes van Eigen Kracht

Verschiedende gemeenten geven aan dat het beleid gericht op Eigen Kracht al successen laat zien. Dit wordt volgens hen met name duidelijk uit de afname van het gebruik van en de uitgaven aan individuele voorzieningen (R1, R4, R14). De afname is volgens verschillende respondenten extra bijzonder omdat de bevolking vergrijsd. De populatie die het meeste gebruik maakt van individuele voorzieningen bevindt zich onder de vergrijsde burgers.

Andere gemeenten leiden successen van het beleid gericht op Eigen Kracht af aan het beperkt aantal bezwaarschriften dat wordt ingediend (R5, R6). Ook noemen twee gemeenten het feit dat er geen grote ongelukken gebeuren of geen meldingen van grote misstanden/ wanprestaties worden gemaakt, terwijl er al wel meer aan de Eigen Kracht van burgers wordt overgelaten als indicator voor het succes van het Eigen Kracht beleid (R1, R4). Tot slot worden successen afgeleid aan een verminderd aantal aanvragen voor voorzieningen dat wordt ingediend (R7, R11).

Alle gemeenten geven aan dat de kanteling nog gaande is, en daarmee het beleid gericht op Eigen Kracht nog in ontwikkeling (R1 t/m R14). De eerste successen worden geboekt, maar het proces is nog niet af.

Overigens is de mate waarin burgers gebruik maken van hun Eigen Kracht en het succes van dat beleid niet volledig meetbaar te maken (R1, R4). Als Eigen Kracht beleid werkt, gebeurt de inzet van Eigen Kracht immers buiten het zicht van gemeenten. Wanneer mensen onderling problemen oplossen, zonder tussenkomst of bemoeienis van de overheid, heeft de overheid daar vaak geen weet van. Er doet zich een paradoxale situatie voor: Hoe minder gemeenten weten over hun burgers, hoe beter het Eigen Kracht beleid werkt (R1).

4.2. Conclusie

Dit hoofdstuk overziend kan worden gesteld dat Eigen Kracht in de Wmo-praktijk met name tot uiting komt vanuit de visie dat 'de gemeente niet meer verantwoordelijk is voor alle problemen van burgers' (R1, R9, R10, R12, R13, R14). Of de inzet van gemeenten op Eigen Kracht succesvol is, is volgens sommigen moeilijk meetbaar. Toch zijn er enkele indicatoren die de indruk wekken dat het Eigen Kracht principe succes heeft, zoals het afnemen van de uitgaven op individuele voorzieningen, het uitblijven van grote misstanden/ klachten en een verminderd aantal ingediende aanvragen.

In dit hoofdstuk is aan de orde gekomen hoe Eigen Kracht in de praktijk tot uiting komt in het Wmo-beleid. Het hoofdstuk dat hierop volgt beziet welke gevolgen het Eigen Kracht principe heeft voor de rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten. De vraag die daarachter ligt is of en hoe gemeenten hun sturingsmodellen veranderen om vorm te geven aan het Eigen Kracht principe.

5. Sturingsmodellen gericht op Eigen Kracht in de praktijk

In dit hoofdstuk komt aan de orde welke sturingsmodellen gemeenten in de praktijk gebruiken ten einde vorm te geven aan de Wmo. Daarbij komt ook de vraag aan bod in hoeverre het Eigen Kracht principe geleid heeft tot nieuwe sturingsmodellen. De bijbehorende deelvragen luiden: Van welke (nieuwe) sturingsmodellen maken gemeenten in de Wmo-praktijk gebruik? En in hoeverre leidt het Eigen Kracht principe tot nieuwe sturingsmodellen?

Het verzamelde empirische materiaal heeft betrekking op werkwijzen (§5.1), rollen (§5.2) en houdingen (§5.3). Dat leidt tot een ietwat statische onderverdeling. In de praktijk kunnen deze rollen, werkwijzen en houdingen uiteraard niet los van elkaar worden gezien. Op basis van de nu volgende paragrafen worden de kenmerken beschreven, geanalyseerd en gekoppeld aan sturingsmodellen.

5.1. Veranderende werkwijzen

In deze paragraaf wordt ingegaan op veranderingen in de werkwijzen van gemeenten. Dat gebeurt aan de hand van kenmerken van werkwijzen.

5.1.1. Beschrijving werkwijzen

Van aanbodgericht via probleemoplossing naar maatwerk

Een van de zaken die is veranderd in de werkwijzen van gemeenten, is dat veel gemeenten niet meer aanbodgericht maar vraaggericht werken (R1, R4, R11, R12). In sommige gemeenten wordt dit ook wel probleemoplossend gericht werken of resultaatgericht werken genoemd (R3, R5, R6, R8, R11, R13). Centraal staat in deze verandering dat niet de indicatie maar het oplossen van het probleem het uitgangspunt is. Een van de respondenten stelt: 'Nu wordt geredeneerd vanuit de situatie waarin de klant verkeert. Toen werd geredeneerd vanuit de voorwaarden en procedures van gemeenten' (R11). Ter illustratie van de verandering een voorbeeld: Een inwoner heeft een geamputeerd been. Voorheen zou de gemeente de betreffende inwoner vastomlijnde producten hebben geboden, die specifiek geselecteerd waren voor geamputeerde benen. De gemeente zou de indicatie hebben gesteld en op basis daarvan hebben beoordeeld of iemand recht had op het aangevraagde product. In de nieuwe situatie kijkt de gemeente met de burger welke problemen hij ervaart als gevolg van het geamputeerde been, en hoe die problemen het beste kunnen worden opgelost (R1). Die oplossing kan voor iedereen anders zijn.

Bij deze vraaggerichte werkwijze staat de problematiek van de burger centraal. Het doel van de benadering is om niet meer de vraag vooraf te beantwoorden, maar de vraag achter de vraag achterhalen (R3, R7, R11, R13, R14). Een tweede voorbeeld uit de praktijk van R11 maakt dit duidelijk. Een inwoner van de gemeente meldde zich bij de gemeente met het verzoek om een scootmobiel. De Wmo-consulent bezocht deze persoon thuis en ging met hem in gesprek. Daarbij kwam de vraag aan de orde waarom meneer graag een scootmobiel zou willen hebben. Hij bleek de buurman wekelijks te zien vertrekken om te gaan vissen. Dat wilde hij ook graag gaan doen om te ontsnappen aan de eenzaamheid. Het probleem was echter dat hij niet mobiel genoeg was om bij de visplek te komen, verder redde hij zich prima. Het verzoek om de scootmobiel was met name gericht op het bereiken van de visvijver. De Wmo-consulent regelde vervolgens met de man dat hij wekelijks met de buurman mee kon rijden. De scootmobiel bleek niet nodig te zijn, maar de vraag van de man was wel opgelost: de man kreeg meer contacten en ging bovendien wekelijks vissen (R11). Met deze werkwijze is ook een andere verandering in gemeenten gemoeid, namelijk: van bedenken van de oplossing *voor* iemand naar het bedenken van de oplossing *met* iemand (R11, R12, R14).

Deze vraaggerichte werkwijze leidt tot maatwerk oplossingen. Iedere burger krijgt een op hem/ haar aangepast arrangement. Voor veel gemeenten is maatwerk het uitgangspunt (R1, R4, R5, R6, R10, R11, R12, R13, R14). Een van de gemeenten stelt: 'We bieden geen voorzieningen meer aan, maar een gesprek' (R10). In dat gesprek wordt niet alleen gekeken naar de reden dat de persoon zich meldde bij de gemeente, maar wordt de problematiek van de burger in zijn totaliteit bekeken. Dat wordt integraal werken genoemd. Deze manier van

werken leidt tot een totaalplaatje van het individu, op basis waarvan een op maat gemaakt, op elkaar afgestemd oplossingsarrangement wordt vastgesteld (R1, R2, R4, R5, R8, R11, R13, R14).

Kortom: er wordt door gemeenten meer uitgegaan van de hulpvraag (R3, R4, R6 t/m 14), en minder van het aanbod en de daarbij behorende voorwaarden (R3, R4, R9 t/m 14). Dat heeft ook tot gevolg dat regels minder dwingend zijn geworden en dat de inschatting van individuele situaties belangrijker geworden is (R5). Kernwoorden van deze nieuwe werkwijze zijn:

Probleemoplossend – met de burger – de vraag achter de vraag achterhalen – maatwerk- integraal werken

Kritisch kijken en in gesprek

Er is niet alleen afscheid genomen van de aanbodgerichte manier van werken. Er wordt ook met inwoners in gesprek getreden en kritischer gekeken naar de noodzaak van voorzieningen. Het in gesprek treden met burgers gebeurt op grote schaal (R1 t/m R14). Deze werkwijze vergt specifieke en andere competenties van professionals. Om de vraag achter de vraag te achterhalen en het gesprek aan te gaan, moet een professional bijvoorbeeld goed kunnen luisteren (R1, R11). Ook moet de professional creatief, inventief en assertief zijn (R6). Tevens is het van belang dat de professional die het gesprek voert mensen kan confronteren (R14). Dat wil zeggen: mensen moeten gewezen worden op de mogelijkheden die ze zelf hebben, ook als ze dat zelf niet zo zien zitten. Een voorbeeld uit de praktijk van R14 om dit te illustreren. Een Wmo-consulent komt bij een mevrouw thuis die niet meer in staat is om het huishouden te doen. Tijdens het gesprek met de vrouw zit er een puberend kind op de bank te gamen. De Wmo-consulent moet in dat geval in staat zijn de vrouw en het kind ermee te confronteren dat het kind ook huishoudelijke taken kan doen, zoals stofzuigen en koken (R14). Het vergt een confronterende gesprekstechniek om mensen op hun eigen mogelijkheden te wijzen wanneer ze dat zelf niet doen. Aansluitend op dit voorbeeld is ook een andere verandering gaande in gemeenten. Gemeenten zijn namelijk ook kritischer gaan kijken naar de noodzaak van voorzieningen. Is deze aanvraag, melding of het verzoek wel echt nodig? En is de gemeente daarvoor wel de aangewezen instantie/ persoon? (R1, R3, R5 t/m R14) En wat kunnen mensen zelf doen? (R1, R12). In het eerder genoemde voorbeeld kan bijvoorbeeld ook de puberende zoon taken uitvoeren. Twee andere gemeenten noemen een ander voorbeeld waaruit blijkt dat gemeenten hun rol kritisch bezien. Regelmatig krijgen ze verzoeken voor het aanleggen van groen, recreatievoorzieningen et cetera. Zo ook in de gemeenten R1 en R12. Voorheen zouden deze gemeenten het verzoek in behandeling genomen en uitgevoerd hebben. Nu worden burgers meer betrokken in de realisatie van de aanvraag. 'Wil je een voorziening? Dat kan, maar dan moet je zelf voor de mensen en de organisatie zorgen, de gemeente wil wel *ondersteunen*, maar regelt het niet meer *voor je*' (R1, R12). Kortom, er wordt kritischer gekeken of de gemeente wel de aangewezen instantie is om de taken uit moet voeren.

Kernwoorden die bij de hier genoemde werkwijzen passen zijn:

In gesprek - kritischer kijken – mogelijkheden individu en omgeving - ondersteunen

Van aanvragen naar aanmelden

Ook de wijze waarop inwoners de gemeenten kunnen benaderen is veranderd. In sommige gemeenten kunnen ze voorzieningen niet meer *aanvragen* maar zich *melden* met een hulpvraag of probleem (R5, R6, R11, R13). Dat wil zeggen dat niet meer, zoals voorheen, een formulier ingevuld kan worden waarop verschillende voorzieningen aangekruist kunnen worden. In deze gemeenten kunnen inwoners melding maken van het probleem waarmee ze kampen. Vervolgens gaat de gemeente in gesprek (zoals geïllustreerd in het voorgaande) en wordt samen naar een oplossing voor het probleem gezocht. Deze nieuwe werkwijze biedt ruimte om de vraag achter de vraag te achterhalen en het gesprek aan te gaan over het probleem waarmee iemand kampt. De melder heeft mogelijk wel ideeën bij de oplossing van zijn probleem, maar minder dan voorheen weet de melder vooraf of en welke voorzieningen hij/ zij daadwerkelijk toegekend krijgt. De wijziging van aanvraag- naar aanmeldformulier is daarmee een vorm van verwachtingsmanagement (R6).

Probleem centraal, niet de voorziening centraal

Werkwijzen ten aanzien van het proces samengevat

In het voorgaande is duidelijk geworden dat de werkwijzen ten aanzien van het proces omtrent gemeentelijke voorzieningen zijn veranderd. In onderstaande schematische weergaven is bij wijze van samenvatting geschetst hoe het proces veranderd is. In het eerste schema is de oude werkwijze opgenomen, in het tweede schema is de nieuwe werkwijze weergegeven.

Tabel 13: Proces van aanvraag tot ‘oplossing’ volgens de oude situatie

Proces van aanvraag tot ‘oplossing’ volgens de oude situatie		
Startpunt	Oplossingsrichting	Uitkomst oude situatie
Indicatie 1	Product/ dienst A	Een inwoner kampt met drie problemen (1, 2, 3) en <i>vraagt</i> daarom drie producten aan, A,B en C. De gemeente <i>toetst</i> of de persoon voldoet aan de voorwaarden die passen bij de indicatie en besluit of de persoon op basis daarvan <i>recht heeft op</i> de aangevraagde producten. Indien dat het geval is krijgt de persoon met indicatie 1, 2 en 3 de bijpassende producten A,B en C toegewezen. Ook als er overlap tussen deze producten bestaat.
Indicatie 2	Product/ dienst B	
Indicatie 3	Product/ dienst C	

Tabel 14: Proces van aanmelding tot oplossing volgens de nieuwe situatie

Proces van aanmelding tot oplossing volgens de nieuwe situatie		
Startpunt	Oplossingsrichting	Uitkomst nieuwe situatie
Hulpvraag	Een op maat gemaakt actieplan	Een inwoner <i>meldt</i> zich met een hulpvraag en enkele problemen bij de gemeente. De gemeente gaat met de inwoner <i>in gesprek</i> over de problemen die hij/ zij ervaart. <i>Overlegd wordt</i> met de inwoner over een geschikte <i>oplossing</i> , welke zo dicht mogelijk bij/ in het netwerk van de inwoner wordt gezocht. De problematiek van de inwoner wordt zoveel mogelijk <i>integraal</i> benaderd. Dat wil zeggen dat in het gesprek het totaalplaatje van de situatie waarin de inwoner verkeert wordt gezien. De uitkomst van het gesprek kan zijn dat wordt afgesproken dat de burens een deel van de zorg opnemen, dat voor enkele taken een vrijwilligersorganisatie wordt gevraagd en dat de inwoner ter aanvulling een voorziening krijgt toegewezen van de gemeente. Het resultaat staat voorop, het uitgangspunt is dat de oplossingen zo dicht mogelijk bij het individu en zijn omgeving worden gevonden. Kortom: er wordt <i>maatwerk</i> geleverd waarbij rekening wordt gehouden met de Eigen Kracht van inwoners.
Hulpvraag		
Hulpvraag		

Kernwoorden:

aanmelden, overleggen, oplossingsgericht, integrale benadering, resultaat voorop, oplossingen zo dicht mogelijk bij het individu, maatwerk

Spanningen als gevolg van vraaggericht werken

De werkwijze gericht op de vraag van de burger brengt spanningen met zich mee (R1, R13). Voorheen werd met de aanbodgerichte werkwijze uitgegaan van gelijke monniken gelijke kappen. Iedereen met indicatie 1 had recht op product A. Dat was overzichtelijk. Iedereen die deze indicatie had kon rekenen op een bepaalde voorziening en die voorzieningen waren overzichtelijk en gelijk aan elkaar. Maar met de vraaggerichte werkwijze kunnen zich twee vormen van ongelijkheid voordoen. 1. Het risico bestaat dat de inwoner bij de ene professional wel een aanvraag voor een voorziening krijgt, terwijl de beoordeling van een andere professional in hetzelfde geval kan leiden tot het niet indienen van een aanvraag voor een voorziening (ongelijke behandeling door verschillende beoordelingen van professionals). 2. Ongelijkheid tussen burgers onderling ontstaat doordat twee burgers met hetzelfde probleem kampen, maar ongelijke Eigen Kracht of netwerken hebben. Bij de ene burger kunnen kinderen en vrienden/buren veel hulp bieden, terwijl de andere burger een minder groot netwerk heeft (ongelijke behandeling door verschillen tussen inwoners) (R1, R13).

Ook voor Wmo-consulenten en politiek is maatwerk soms lastig. Het heeft tot gevolg dat er minder handvatten zijn, het is onoverzichtelijker en onzekerder. Bij maatwerk is niets hetzelfde en niets vergelijkbaar. Iedere situatie is anders en voor iedere situatie moet een aparte oplossing worden gezocht. Dat is voor consulenten en politiek soms heel lastig (R6).

Een ander nadeel van vraaggericht werken, is dat het financiële onzekerheid oplevert. De werkwijze is namelijk gebaseerd op een openeind financiering. Daardoor bestaat het risico op gaten in de begroting. Het is immers niet te voorspellen wat de uitkomsten van de gesprekken zijn (R1).

Visieontwikkeling

Naast de veranderingen in de werkwijzen in het proces van aanvraag tot oplossing vinden er ook andere veranderingen plaats in de werkwijzen van gemeenten, zoals de wijze waarop visies op beleid en uitvoering worden ontwikkeld. Verschillende gemeenten geven aan dat ze hun visie op (Eigen Kracht) beleid steeds meer *samen* met het netwerk ontwikkelen (R1, R7, R8, R9, R11, R12, R13, R14). Deze betrokkenheid van het netwerk levert gemeenten bovendien kennis op waarvan twee gemeenten aangeven die niet meer zelf in huis te hoeven hebben (R12, R13). Voorheen was dat wel het geval en wilden gemeenten overal grip op hebben. Nu wordt meer vertrouwd op de kennis die bij de professionals in het netwerk aanwezig is.

Overigens heeft de betrokkenheid van het netwerk volgens respondent R14 met name betrekking op de voorbereidende fase van beleid. Het netwerk heeft geen formele stem in de uiteindelijke beslissingen (R14). Ofwel, er kan input geleverd worden, maar de gemeente blijft doorslaggevend in het uiteindelijke beleid.

Kernwoorden die bij deze werkwijze passen:

Samen, bottom-up, vertrouwen op het netwerk, minder grip houden, regie op beslissingen

Decentralisatie van werkzaamheden

Een andere verandering in de werkwijzen van gemeenten, mede als gevolg van de probleemoplossingsgerichte werkwijze, heeft betrekking op de verdeling van uitvoerende verantwoordelijkheden over professionals. De verantwoordelijkheden worden in veel gemeenten lager belegd, zodat professionals dicht bij de burger opereren. Dat komt tot uiting in twee bewegingen. Er wordt meer op wijk- en buurniveau gewerkt (R1, R2, R3, R5, R8, R10, R12, R13, R14) en professionals die direct in contact staan met burgers hebben een centralere rol gekregen in de organisatie van de zorg rond iemand (R1, R2, R3, R6, R8, R10, R13, R14).

De verandering ten aanzien van het verplaatsen van werkzaamheden naar wijk- en buurniveau heeft verschillende redenen. Enkele respondenten noemen dat Eigen Kracht zichtbaar wordt op het niveau van het individu, in de wijk (R3, R10, R12, R14). 'Vanuit het stadskantoor kun je de Eigen Kracht van het individu niet goed beoordelen' (R14). Wanneer je vanuit de wijk werkt, zie je dat huizen verwaarloosd worden, deuren afgebladderd zijn en bewoners zelden tot nooit buiten komen (R12). Door dichtbij burgers te werken en minder vanuit een administratieve invalshoek, krijg je een beter beeld van de Eigen Kracht die mensen hebben of juist ontberen (R8, R10, R12).

De verandering aangaande de professionals heeft betrekking op de verdeling tussen front- en backoffice van gemeenten. Niet meer degene in de backoffice, de professional die de aanvraag op juridische voorwaarden beoordeelt (de persoon die de aanvraag checkte op: heeft deze persoon recht op...?), heeft de meest cruciale rol in de zorg rond een persoon. Door de vraaggerichte werkwijze is de meest cruciale rol verplaatst naar de professionals die met de burger in gesprek treden. Onder andere omdat zij in kaart brengen wat de persoon nodig heeft, maar met name omdat deze professionals aansturen op de Eigen Kracht van mensen. Zij voeren het gesprek, bevinden zich in de wijken en bij mensen thuis en beoordelen of voorzieningen wel echt nodig zijn. Ze zijn daarmee cruciaal voor het slagen van op Eigen Kracht gericht beleid (R1 t/m R3, R6, R8, R10, R13, R14). Het loslaten van de aanbodgerichte werkwijze en het werken op basis van probleemoplossing heeft de professional meer handelingsvrijheid gegeven (R6).

Kernwoorden die bij deze werkwijze passen zijn:

decentraliseren - wijk- en buurtniveau - dichtbij burgers – grote rol voor professionals in het veld – van backoffice naar frontoffice

5.1.2. Analyse

In de tabel op de volgende pagina zijn de kernwoorden van de veranderende werkwijzen verwerkt. De kenmerken zijn in de tabel gelinkt aan de sturingsmodellen uit hoofdstuk 2. Enkele koppelingen worden nader toegelicht.

Uit een groot aantal kenmerken is af te leiden dat gemeenten nieuwe werkwijzen aannemen. Zo interesseren ze zich in hun werkwijzen meer in inwoners en hun mogelijkheden. Ze verdiepen zich meer in inwoners en redeneren meer vanuit de optiek van inwoners dan vanuit procedures. Dat leidt ertoe dat veel koppelingen zijn gemaakt aan het neoliberal communarisme, waarbij het uitgangspunt is dat de betrokkene de meeste kennis heeft over zijn/ haar behoeften. Bovendien sluiten de werkwijzen van de gemeenten aan op het neoliberal communarisme omdat gezocht wordt naar oplossingen die zich zo dicht mogelijk bij de inwoner bevinden. De aanname van het neoliberal communarisme is dat effectieve hulpverlening in de eerste plaats moet worden gevonden binnen het sociale netwerk van cliënten.

Ook zoeken gemeenten samenwerking met inwoners, door meer op het netwerk te vertrouwen en samen naar oplossingen te zoeken. Daarin kenmerken de werkwijzen zich als het Governance model.

Zoals verwacht op basis van het theoretisch onderzoek, verplaatst het belang van de professional van de backoffice naar de frontoffice. Ook in de praktijk blijkt dat professionals die zich in het veld bevinden een belangrijkere rol krijgen in de zorg rond de inwoner.

De top-down werkwijze van gemeenten lijkt zo goed als verdwenen te zijn. Er doet zich slechts één kenmerk van het Government model voor, namelijk regie voeren op beslissingen. Deze rol was ook te verwachten op basis van de theorie over het Eigen Kracht principe. Daarin werd immers duidelijk dat verschillende auteurs menen dat de gemeente de regie moet nemen op het tot stand brengen van de civil society door ondersteuning te bieden aan inwoners, organisaties en professionals.

Tabel 15: Kenmerken werkwijzen in relatie tot sturingsmodellen

Kenmerken werkwijzen in relatie tot sturingsmodellen				
Kenmerken werkwijzen	Government	New Public Management	Governance	Neoliberaaal communarisme
Vraaggericht/ Probleemoplossend/ resultaat voorop		X		X
Van voor de burger naar met de burger			X	X
De vraag achter de vraag achterhalen			X	X
Maatwerk leveren				X
Integrale benadering *				
In gesprek treden met burgers			X	X
Kritischer kijken		X		X
Ondersteunen van burgerinitiatief				X
Aanmelden hulpvraag of probleem in plaats van het aanvragen voorziening				X
Overleggen			X	X
Oplossingen zo dicht mogelijk bij de burger				X
Aansturen op de mogelijkheden van het individu en zijn/ haar omgeving				X

* Deze regels zijn leeg, omdat deze kenmerken niet goed aan een sturingsmodel te linken zijn.

Samen			X	
Bottom-up				X
Vertrouwen op het netwerk			X	X
Minder grip houden			X	X
Regie op beslissingen	X			X
Decentraliseren		X		X
Wijk- en buurtniveau		X		X
Dichtbij burgers				X
Grote rol voor professionals in het veld*				
Van backoffice naar frontoffice			X	X

In het schema zijn de factoren 'samen, bottom-up, in gesprek en met de burger' ingedeeld onder de sturingsmodellen Governance en/ of het neoliberaal communitarisme. Toch zouden ze ook kunnen worden ingedeeld onder het Government model. Immers, kritischer kijken, overleggen, samen bedenken en in gesprek treden, maar uiteindelijk besluiten om als gemeente niet toe te kennen is een top-down werkwijze, die past bij het Governmentmodel. Wanneer er daadwerkelijk overleg wordt gevoerd, waarbij de betrokkene ook beslismacht heeft, is er sprake van het Governance model en het neoliberaal communitarisme. De indeling naar sturingsmodellen hangt dus af van de gelijkwaardigheid in beslisbaarheid en de mogelijkheid om doorslaggevend input te leveren in het gesprek. Met de gehanteerde onderzoeksmethode was het niet mogelijk om dit onderscheid te toetsen. Voor deze setting is de kanttekening echter wel relevant.

5.2. Veranderende rollen

In voorgaande paragraaf is duidelijk geworden hoe gemeenten hun werkwijzen hebben aangepast. Daaruit is gebleken dat gemeenten op diverse terreinen anders zijn gaan werken. In deze paragraaf wordt duidelijk welke veranderingen zijn doorgevoerd in de rollen die gemeenten daarbij aannemen. Er wordt onderscheid gemaakt in rollen die gemeenten aannemen ten aanzien van inwoners en rollen die ze aannemen ten aanzien van organisaties in het netwerk. Bij organisaties in het netwerk kan gedacht worden aan welzijnsorganisaties, zorgorganisaties, vrijwilligersorganisaties et cetera.

5.2.1. Veranderende rollen van gemeenten ten aanzien van burgers

Regie voeren

Een groot aantal gemeenten noemt expliciet dat de regierol aanwezig is gebleven (R1, R4, R5, R8, R11, R12, R13, R14). Twee gemeenten geven aan dat de regierol van hun gemeente afneemt (R2, R12). Ook geven gemeenten aan dat de regie meer bij burgers wordt gelegd (R5, R9, R12). Verschillende gemeenten geven aan dat het streven is om de regierol verder te verkleinen, maar dat dit momenteel nog niet voldoende aan de orde is (R2, R8, R10).

De regierol van gemeenten is onder andere aan de orde bij het bepalen van beleid en het uitvoeren van de Wmo (R1). Ook nemen gemeenten regie door te organiseren (R8) Zij hebben immers wettelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van inwoners (R1, R8, R13) waardoor de gemeente genoodzaakt is om op veel terreinen de regie te voeren. Hoe ze die verantwoordelijkheden ook vorm geven, ze zullen altijd regie moeten blijven voeren om aan de verantwoordelijkheden te voldoen (R1, R5, R8, R14). Ook is de gemeente kartrekker bij het opstellen van de visie achter beleid en uitvoering. Iemand moet het voortouw nemen bij het maken van beleid en dat is nog steeds vaak de gemeente (R13).

Ook behouden gemeenten de regierol bij wijze van coördinatie. In een van de gemeenten zijn veel buurtpreventieteams actief. Deze teams bestaan uit inwoners die dagelijks surveilleren in de wijk. De gemeente voert de regie op deze teams, waarvan de uitvoering bij inwoners ligt (R3).

Regie voeren op beleid – Kartrekker bij opstellen visie – Voortouw nemen – Coördineren

Niet overnemen maar sturen op de Eigen Kracht en verantwoordelijkheid van burgers

Gemeenten zijn in hun functie als opdrachtgever professionals meer gaan sturen op de inzet op Eigen Kracht. Burgers worden daardoor door professionals (met name Wmo-consulenten) meer gewezen op hun Eigen Kracht en eigen verantwoordelijkheden (R1, R12, R14). De instelling van gemeenten is dat burgers meer zelf moeten oplossen (R5, R9, R10). Dat wil zeggen dat professionals, zoals Wmo-consulenten maar ook bijvoorbeeld opbouwwerkers in wijken (R14), worden aangestuurd om hun werkzaamheden meer te richten op het in de Eigen Kracht stellen van burgers en het aanspreken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Dat blijkt onder andere uit twee voorbeelden van de respondenten R12 en R14.

Respondent R14 vertelt dat professionals in het veld, zoals opbouwwerkers, meer gestuurd worden om burgers aan te zetten tot Eigen Kracht. Hij illustreert dat met het volgende voorbeeld. Tijdens wijkbijeenkomsten was de gewoonte ontstaan dat de opbouwwerker het verslag van de bijeenkomst opstelde. Nu is de opbouwwerker door de gemeente gevraagd deze taak terug te leggen bij de deelnemers aan het overleg. Als deelnemers aan het overleg het verslag ook kunnen opstellen, waarom zou de gemeente daar dan een dure opbouwwerker voor betalen? (R14).

Een ander voorbeeld komt van R12. Deze respondent vertelt dat professionals in de thuiszorg gewend zijn om de hulp over te nemen, bijvoorbeeld wanneer een man nooit gewend is geweest het huishouden te doen omdat zijn vrouw dat altijd heeft gedaan. Bij het wegvallen van de vrouw, bijvoorbeeld door ziekte of overlijden, zou voorheen een thuiszorgmedewerker de hulp hebben overgenomen. Nu krijgt de thuiszorgmedewerker van de gemeente de opdracht de man te leren hoe hij het huis zelf schoon kan houden en hoe hij zelf kan koken. Er wordt dus nog wel hulp geboden maar met een andere intentie, namelijk dat iemand weer zelfredzaam wordt. Zelf verantwoordelijkheid nemen en op Eigen Kracht het huishouden runnen staat in deze nieuwe aanpak centraal (R12)¹⁴.

Ook tijdens de gesprekken van gemeentemedewerkers met inwoners wordt aangestuurd op de eigen verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door inwoners aan te spreken op de mogelijkheden van het eigen netwerk. Daarbij passen vragen als: Waarom belt u de gemeente en lost u het niet zelf op? Of: Wat hebt u zelf al gedaan om het probleem te verhelpen? (R14). Ook worden inwoners aangestuurd op Eigen Kracht door voor oplossingen van hulpvragen en problemen te zoeken naar informele verbanden en collectieve voorzieningen (R1, R2, R3, R5, R9, R12, R13 R14). Niet voor iedere inwoner zijn de mogelijkheden om problemen en hulpvragen op te lossen in het netwerk gelijk.

In hoeverre gemeenten aanspraak kunnen maken op de Eigen Kracht en eigen verantwoordelijkheid van burgers, wordt in een van de gemeenten op een overzichtelijke wijze geïnventariseerd. Namelijk doordat degene die in contact komt met de inwoner de volgende vragen stelt: (1) Kan deze persoon wel of niet zelf regie nemen? En (2) Is er sprake van een eenvoudige of complexe hulpvraag? Op basis van deze vragen kan worden ingeschat hoeveel inwoners zelf kunnen en hoe zwaar of hoe licht de inzet van professionals moet zijn (R13).

Inschatten van de Eigen Kracht van burgers en bijbehorende inzet door gemeenten/ professionals		
	Wel regie	Geen regie
Eenvoudige hulpvraag	Informereren en adviseren, gemeente doet een stapje terug	Lichte inzet door de gemeente, informeren en adviseren en indien nodig de weg wijzen.
Complexe hulpvraag	Lichte inzet door de gemeente door de weg te wijzen, te informeren en te adviseren. Indien nodig wordt ook zorg overgenomen.	Zware inzet door de gemeente. Regie wordt overgenomen. Indien nodig wordt dwang en drang toegepast.

¹⁴ De respondent geeft aan dat de gemeente stuurt op deze werkwijze, maar dat het voorbeeld een ideaalplaatje is. Het slagen van dit beleid is afhankelijk van de professional en de betrokken organisatie.

Overigens wil de inzet op Eigen Kracht en eigen verantwoordelijkheden van inwoners niet zeggen dat gemeenten helemaal niets meer doen. Gemeenten blijven inwoners bijvoorbeeld ondersteunen bij het organiseren en het samenstellen van de zorg. Zo wordt de zorg die een inwoner nodig heeft bedacht door de inwoner in samenwerking met de Wmo-consulent (R1, R5, R8, R9, R10, R11, R13).

Minder overnemen, meer overlaten, aansturen op meer eigen verantwoordelijkheid/ Eigen Kracht inwoners, ondersteunen, samen bedenken, inwoners aansturen het zelf te regelen

Adviseren, informeren, wegwijzen, selecteren

Een andere wijziging in de rollen van gemeenten heeft betrekking op de wijze waarop burgers zorg regelen. Bij een gemeente is een verandering zichtbaar van het verstrekken van voorzieningen naar het behouden van het overzicht, informeren, adviseren en de weg wijzen (R7). Door te informeren en de weg te wijzen, maar het niet voor de inwoner te regelen, worden mensen in staat gesteld op Eigen Kracht hun voorzieningen te regelen.

Gemeenten kunnen dit doen vanuit de unieke positie dat zij zicht hebben op een groot aantal partijen in het zorg- en welzijnsveld. Denk bijvoorbeeld aan zorgverleners, zorgontvangers, vrijwilligersorganisaties et cetera. Daardoor hebben gemeenten het overzicht over de voorzieningen die er zijn en de organisaties waar je als inwoner terecht kunt voor het oplossen van je hulpvraag of probleem. Gemeenten maken van deze positie gebruik door burgers te ondersteunen in hun zoektocht naar oplossingen door te adviseren (R7, R11, R13, R14), te informeren (R7, R11, R13, R14) of door de weg te wijzen (R7, R11, R13, R14). Zo kunnen gemeenten inwoners bijvoorbeeld helpen bij vragen als: 'Hoe kom ik aan een hulpmiddel? Waar kan ik een rollator kopen?' et cetera (R11). Informeren en adviseren komt dan in de plaats van het overnemen van taken (R13). Een van de gemeenten geeft aan dat ze de informatie- en adviesfunctie in de gemeente in de toekomst meer wil gaan vervullen als een vervanging voor waar ze nu nog zaken overneemt van inwoners. Het is echter nog niet zo ver (R12).

Een van de gemeenten stelt als een platform of podium te fungeren, waarbij inwoners en aanbieders elkaar vinden. Door platform te zijn faciliteert de overheid het tot stand komen van verbindingen. Bovendien stelt de platformfunctie de gemeente in staat om inwoners te informeren en de weg te wijzen (R7).

Een gemeente geeft aan dat ze aanbieders selecteert. Inwoners kunnen uit de geselecteerde aanbieders kiezen. Daardoor krijgt de burger meer eigen regie. Maar wat er te kiezen is, wordt bepaald door de gemeente (R12). Een andere gemeente geeft aan kwaliteitseisen te stellen aan aanbieders (R13).

Overzicht houden, minder verstrekken, informeren, adviseren, wegwijzen, kwaliteitseisen stellen

Netwerkmanager/ verbinder

Vanuit de overzichtsfunctie van gemeenten kunnen ze verbindingen leggen tussen inwoners en aanbieders. Daardoor vervullen gemeenten rollen zoals managen van netwerken en verbinden. Ook zien veel gemeenten zich in de rol als verbinder/ aanjager van netwerken (R3, R6, R8, R12, R13). Gemeenten leggen verbindingen tussen burgers onderling (R3, R5, R9, R, 12, R13, R14) en tussen burgers en (maatschappelijke) organisaties (R3, R9, R12, R13, R14). In de gemeenten R3 en R5 worden wijkbewoners bijvoorbeeld aan elkaar gekoppeld. Een wijkbewoner die niet in staat is om boodschappen te doen, wordt gekoppeld aan een andere wijkbewoner die dit voor de betreffende persoon kan doen (R3, R5). In een andere gemeente wordt geprobeerd burgers met elkaar in contact te brengen door burgers zelf te laten organiseren. Daarbij worden ze ondersteund door de gemeente (R8).

Door inwoners aan elkaar en aan (maatschappelijke) organisaties te verbinden moeten problemen zoveel mogelijk vroegtijdig worden opgelost. Dat moet ertoe leiden dat de gemeente meer afstand kan nemen van de uitvoering (R2). Een brede basisstructuur moet door sterke sociale cohesie behouden blijven, zodat het voorliggend veld zoveel mogelijk zorg voorkomt of wegneemt (R9, R12).

Aanjagen netwerken – verbinden inwoners met elkaar – verbinden inwoners met organisaties – creëren van een brede basisstructuur/ sterke sociale cohesie

Overlaten, loslaten, uitvoering op afstand

Ook een rol die gemeenten proberen aan te nemen is meer los te laten en meer te laten gebeuren (R3, R6, R8, R13). Bijvoorbeeld door burgers die initiatief tonen ruimte te geven (R8). Een andere gemeente geeft aan dat loslaten tot uiting komt wanneer Wmo-consulenten niet meer alles voor iemand regelen, maar kijken wat iemand zelf kan doen (R13). Enkele gemeenten zien zichzelf in de toekomst wel meer loslaten, overlaten en op afstand uit laten voeren, maar geven aan dat het nu nog niet zover is (R10, R12). Loslaten vereist volgens R8 ook dat mislukkingen geaccepteerd worden. 'Daar moet je van leren' (R8).

In sommige gevallen neemt de gemeente wel het initiatief, maar laat ze de uitvoering ervan over aan inwoners en organisaties (R3, R5). Zo vertelt een respondent over het project Moeders voor Moeders. De gemeente heeft dit initiatief ontwikkeld. Ouders en wijkbewoners voeren het nu samen uit (R5). In R3 worden taken op afstand geplaatst en overgelaten aan het wijkbeheer (R3).

Loslaten wordt soms ook opgevat als 'minder bemoeien'. Twee gemeenten geven aan zich minder te bemoeien met inwoners (R4, R8). Maar loslaten kan volgens respondent R8 nooit volledig. Er is differentiatie nodig in de mate van loslaten, stelt R8. Soms is het onverantwoord om volledig los te laten. De gemeente beseft echter steeds meer dat loslaten in een groot aantal gevallen wel prima kan (R8). Soms is loslaten niet verstandig. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de vangnetrol die gemeenten altijd zullen blijven vervullen volgens verschillende respondenten.

Enkele gemeenten geven aan dat ze zich graag meer zouden willen terug trekken. Ze zouden meer aan burgers en maatschappelijk middenveld willen overlaten en minder regie willen voeren. Inwoners en uitvoerders pakken het echter nog niet voldoende zelf op. Het vertrouwen in inwoners en uitvoerders is nog onvoldoende om los te kunnen laten (R10). Ook respondent R11 stelt dat de mindset van inwoners nog niet volledig is veranderd (R11). Respondent R12 stelt dat zowel inwoners als organisaties nog niet voldoende gekanteld zijn (R12). Bovendien staan de politieke werkelijkheid en de mediawerkelijkheid niet toe dat overheden zover loslaten als ze zouden willen. Bij incidenten worden direct raadvragen gesteld en de media duikt er bovenop. 'Als het mis gaat ben je als overheid verantwoordelijk, terwijl je beleid is om los te laten' (R14).

Loslaten – laten gebeuren – ruimte geven aan initiatief

Vangnet

Gemeenten hadden, hebben en behouden een vangnetfunctie (R1, R3, R5, R7, R8, R12, R14). Dat wil zeggen dat ze in sommige gevallen ingrijpen, bijspringen en overnemen. Onder andere doordat niet iedereen voldoende Eigen Kracht heeft om op eigen initiatief en/ of met het informele netwerk problemen op te lossen. 'Er zullen altijd kwetsbaren in de samenleving blijven' (R8), bijvoorbeeld omdat de problematiek complex is, omdat er geen informeel netwerk is of omdat mensen niet in staat zijn om problemen zelf aan te pakken. Ook zijn er problemen die met of zonder Eigen Kracht niet op te lossen zijn. Een geamputeerd been wordt, met of zonder Eigen Kracht, niet weer aangezet. Daar heeft iemand voorzieningen voor nodig.

Wel wordt het vangnet volgens verschillende gemeenten smaller en/ of minder gemakkelijk toegankelijk (R1, R3, R5, R7, R8, R12, R14). 'Loslaten waar kan, vasthouden waar nodig' (R8), en 'Er blijft altijd een vangnet bestaan, maar niet meer voor mensen die dat niet per se nodig hebben' (R12).

Vangnet blijft – Vangnet wordt smaller – overnemen – kritischer op vangnetfunctie

5.2.2. Analyse rollen van gemeenten t.a.v. inwoners

In het voorgaande zijn de bevindingen beschreven ten aanzien van de rollen die gemeenten innemen teneinde vorm te geven aan het Eigen Kracht principe. Onder de beschrijvingen zijn kernwoorden weergegeven, die in

onderstaande tabel zijn overgenomen. Op basis van een analyse zijn de kernwoorden in de tabel gekoppeld aan de sturingsmodellen die het uitgangspunt vormden van deze scriptie.

Wat opvalt is dat gemeenten regie zijn blijven voeren op het beleid, kartrekker zijn bij het opstellen van een visie en het voortouw nemen. Ook nemen ze een coördinerende rol aan. Deze kenmerken duiden op het Government model gezien het top-down karakter van de genoemde kenmerken en minder op het neoliberal communarisme, dat ervan uitgaat dat het initiatief van onderaf moet komen. Toch liggen deze rollen wel in lijn met de ontwikkeling van het Eigen Kracht principe, aangezien diverse auteurs hebben aangegeven dat sturing op verandering noodzakelijk is, om ervoor te zorgen dat inwoners meer onderling problemen en hulpvragen oplossen. Het ultieme voorbeeld van het neoliberal communarisme in combinatie met het aansturen op Eigen Kracht is wanneer gemeenten het initiatief nemen maar de uitvoering overlaten aan inwoners.

Een andere rol die opvalt is het vangnet. Ook daarvoor geldt dat deze op het eerste gezicht niet goed te koppelen is aan het neoliberal communarisme. Desondanks is ook voor de vangnetfunctie ruimte bij het Eigen Kracht principe. In de literatuur over Eigen Kracht geven diverse auteurs immers aan dat niet iedereen beschikt over Eigen Kracht. Daardoor moeten gemeenten altijd een vangnetfunctie blijven vervullen. Het feit dat de vangnetfunctie volgens verschillende gemeenten smaller wordt en dat kritischer gekeken wordt naar wie het vangnet daadwerkelijk nodig hebben, duidt wel op het neoliberal communarisme. Deze ontwikkeling geeft weer dat gemeenten kritischer zijn en de verantwoordelijkheid vaker terugleggen bij inwoners. Het vangnet is er alleen nog voor hen die Eigen Kracht ontberen.

Kenmerken zoals 'overlaten, aansturen op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, ondersteunen, zelf laten regelen, overzicht houden, informeren, adviseren en wegwijsen, aanjagen netwerken en verbinden inwoners', duiden duidelijker op de gedachten van het neoliberal communarisme. In deze gevallen handelen gemeenten gericht op de Eigen Kracht en zelfredzaamheid van inwoners (aansturen op eigen verantwoordelijkheid, zelf laten regelen), stellen ze randvoorwaarden (kwaliteitseisen stellen) en ondersteunen ze inwoners om hen in staat te stellen het zelf te doen (ondersteunen, informeren, adviseren en wegwijsen). Ook zetten ze zich in om de ideale situatie voor een neoliberal communaristische samenleving te creëren, namelijk door netwerken aan te jagen en inwoners te verbinden met elkaar.

Tabel 16: Kenmerken rollen ten aanzien van inwoners in relatie tot sturingsmodellen

Kenmerken rollen ten aanzien van inwoners in relatie tot sturingsmodellen				
Kenmerken rollen	Government	New Public Management	Governance	Neoliberal communarisme
Regie voeren op beleid	X			
Kartrekker bij opstellen visie	X			
Voortouw nemen	X			
Coördineren	X			
Minder overnemen, Meer overlaten				X
Aansturen op meer eigen verantwoordelijkheid/ Eigen Kracht inwoners				X
Ondersteunen				X
Samen bedenken			X	
Burger aansturen het zelf te regelen				X
Initiëren door gemeente maar uit laten voeren door inwoners	X			X
Overzicht houden	X			X
Minder verstrekken		X	X	X
Informeren, adviseren, Wegwijsen				X
Kwaliteitseisen stellen				X

Aanjagen netwerken			X	X
Verbinden inwoners			X	X
Verbinden inwoners met organisaties			X	X
Creëren van een brede basisstructuur/ sterke sociale cohesie				X
Loslaten				X
Laten gebeuren				X
Ruimte geven aan initiatief				X
Vangnet blijft	X	X	X	X
Vangnet wordt smaller				X
Overnemen	X			
Kritischer op vangnetfunctie		X		X

5.2.3. Conclusie rollen van gemeenten t.a.v. inwoners

In deze paragraaf hebben verschillende rollen van gemeenten ten aanzien van inwoners de revue gepasseerd. De veranderingen in de rollen duiden er op dat gemeenten nieuwe rollen aannemen die gericht zijn op Eigen Kracht, maar ook oude rollen behouden, die passen bij de principes van het Government model. Daarbij hoeft het behouden van oude rollen niet in strijd te zijn met de ontwikkeling van het Eigen Kracht principe.

5.2.4. Beschrijving veranderende rollen van gemeenten ten aanzien van organisaties

Naast rollen ten aanzien van inwoners, vervullen gemeenten ook rollen ten aanzien van organisaties in de omgeving. Daarbij kan gedacht worden aan zorginstellingen, welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties.

Regierol in visievorming en processen

Ook ten aanzien van organisaties zijn gemeenten kartrekker en initiatiefnemer (R1, R3, R13, R14). Ze zetten processen in gang en houden zicht op het verloop ervan (R8, R14). Zo namen gemeenten het initiatief voor het organiseren van netwerkbijeenkomsten (R3, R14). Een andere gemeente geeft aan ook de rol aan te nemen van bewaker van de visie. Met het netwerk is de stip aan de horizon vastgesteld. De gemeente zorgt dat iedereen deze visie na blijft leven (R13).

Regie voeren – kar trekken – initiatief nemen – visie bewaken

Samenwerken met partners

Soms wordt regie meer gevoerd op basis van samenwerking, bijvoorbeeld door visies meer samen met het netwerk op te stellen. Deze beweging richting het netwerk blijkt uit verschillende zaken. Een van die zaken is dat veel gemeenten samenwerkingsverbanden zijn aangegaan met uitvoerende organisaties. Gedacht kan worden aan welzijnsinstellingen, woningcorporaties, zorginstellingen etc. Deze samenwerkingsverbanden zijn in een aantal gemeenten vormgegeven in organisaties die in sommige gevallen direct aan de gemeenten verbonden zijn en in andere gevallen volledig op afstand zijn geplaatst (R1, R2, R3, R5, R12, R13). In enkele gevallen hebben de samenwerkingsverbanden de status van een vereniging (met leden), in een ander geval zijn ze vormgegeven als stichting of zijn er samenwerkingsverbanden zonder een officiële organisatievorm. Twee gemeenten geven aan dat de samenwerking met partners ertoe leidt dat organisaties elkaar beter kunnen vinden (R5, R12). ‘De lijntjes zijn korter’ (R12).

Een andere manier waarop zichtbaar wordt dat gemeenten het netwerk meer betrekken, is doordat in enkele gemeenten uitvoerders worden betrokken bij de planvorming en de uitvoering. Daardoor ontstaat draagvlak en een gezamenlijke visie en blijft men op de hoogte van elkaars betrokkenheid bij personen en gezinnen (R5, R8, R11, R13). ‘Steeds vaker wordt met partners gekeken wat samen bereikt kan worden’ (R8). In twee gemeenten wordt de samenwerking gericht op de uniformering van de uitvoering van de visie. Zo zet een van de gemeenten zich ervoor in dat er één integrale benadering gehanteerd wordt ten aanzien van de inwoner, namelijk: ‘Een gezin, één plan, één regisseur’ (R13). Een andere gemeente stelt ‘Iedereen wordt betrokken om samenredzaamheid te realiseren’ (R8).

Een andere aanwijzing dat gemeenten zich bewegen naar een netwerkbenadering is dat enkele gemeenten meer een beroep (willen gaan) doen op de professionaliteit van partnerorganisaties en zich minder alwetend op willen stellen. Dat wil zeggen dat kennis uit het veld wordt gehaald en niet meer bij de gemeente aanwezig hoeft te zijn. Voor sommige gemeenten betreft dit een wenselijke situatie, maar is dit nog niet het geval (R8, R12, R13). Door kennis minder 'zelf in huis te hebben' wordt controle losgelaten (R8).

Een voorwaarde voor het overlaten van taken en kennis aan partners is dat er sprake is van vertrouwen. Zonder vertrouwen werkt samenwerking niet (R2, R8). Door samen te werken is het succes van beleid steeds meer afhankelijk van verschillende partijen. Wanneer één van de partijen zich niet conformeert aan de samenwerking, of niet doet wat in lijn ligt met de gezamenlijke visie, faalt het beleid. De gemeenten heeft daardoor minder grip op het beleid (R8).

Deelnemen aan samenwerkingsverbanden – uitvoerders betrekken bij planvorming en uitvoering – zoeken naar wat samen bereikt kan worden – samenwerken t.b.v. uniforme aanpak – kennis uit het veld halen

Verbinden

Gemeenten binden zich aan partnerorganisaties, maar zetten zich ook in om verbindingen te creëren tussen organisaties en inwoners. Zo nemen gemeenten de rol van verbinder aan. Diverse gemeenten zien zichzelf in de rol als netwerkmanager (R1, R3, R6, R8, R9, R12, R13, R14). Dat uit zich bijvoorbeeld in het organiseren van netwerkbijeenkomsten (R1, R3) en het onderhouden van contacten tussen betrokken professionals en organisaties zoals huisartsen en verpleegkundigen (R1). Door het organiseren van netwerkbijeenkomsten vormt de gemeente een podium voor het ontstaan van netwerken (R1, R3). Ook zijn er gemeenten die meer verbindingen leggen tussen organisaties onderling en tussen organisaties en inwoners (R1, R3, R9, R12, R13, R14), bijvoorbeeld met als doel dat organisaties zowel op inhoudelijk als bedrijfsmatig vlak van elkaar leren en eenduidig te werk gaan (R14).

Door het overzicht dat gemeenten hebben over de organisaties die zich in de gemeenten bevinden, de mensen die hulp nodig hebben en de mensen die deze hulp kunnen bieden, kunnen gemeenten bruggen leggen tussen hen. Ze kunnen signaleren. Bijvoorbeeld: 'Als de nulde lijn iets nodig heeft van de tweede lijn signaleer je dat als gemeente, je legt een brug tussen de partijen en stapt dan weer terug'. Zo kunnen gemeenten gebruik maken van hun 'helikopterview' (R13, R14).

Netwerk managen – contacten onderhouden – netwerkbijeenkomsten organiseren – verbinden van organisaties en inwoners – overzicht houden – signaleren en terugstappen

Aanvullen, faciliteren, ondersteunen

Door te verbinden, faciliteren gemeenten het ontstaan van netwerken en verbindingen tussen organisaties en inwoners. Ook op andere manieren faciliteren en ondersteunen gemeenten. Zo zetten twee gemeenten zich ervoor in om het voorliggend veld op dusdanige wijze te faciliteren dat zoveel mogelijk problemen en hulpvragen in het voorliggend veld kunnen worden opgelost (R2, R9). Dat doet de gemeente bijvoorbeeld door te subsidiëren (R4, R9) en gebouwen beschikbaar te stellen (R9).

Een andere manier waarop gemeenten faciliteren is door een podium te bieden waarop inwoners, vrijwilligers en organisaties elkaar kunnen vinden (R3, R7). Een van die initiatieven is 'Samen voor de Regio' (R3). Het bieden van een podium aan organisaties brengt volgens R7 vragen met zich mee: 'Mag je als gemeente een podium zijn voor de markt? Mag je als gemeente faciliteren en je mengen in de private sector?' (R7)

Ook is er een gemeente die de samenwerking tussen partners faciliteert door trainingen en workshops aan te bieden die helpen bij het uitvoeren van een gezamenlijke visie (R13).

Wanneer er initiatieven uit het voorliggend veld komen, geven gemeenten aan bereid te zijn deze te faciliteren of te ondersteunen (R8, R12, R14). Een voorbeeld is afkomstig uit de gemeente R8. In deze gemeente was

gedoe ontstaan over de scootmobielenvoorziening. Een van de ouderenorganisaties kwam met een plan om daar een oplossing voor te bieden. De gemeente juichte het initiatief toe en gaf aan dat wanneer de organisatie hulp nodig had, de gemeente klaar zou staan voor de organisatie. Toen stond een andere ouderenorganisatie op. Die wilde dat ook wel. Voor de gemeente leidde dit tot een ingewikkelde situatie, waarbij vragen ontstonden zoals: Mag je als gemeente voorkeuren uitspreken voor bepaalde aanbieders? Mag de gemeente ervoor kiezen de een wel te faciliteren en de ander niet? Moeten initiatiefnemers gelijk behandeld worden? (R8).

Ook geeft een gemeente aan burgers te willen blijven ondersteunen. Daarin is echter een verandering zichtbaar. De benadering is niet meer: de overheid regelt het voor je maar: 'Wil je aanspraak maken op voorzieningen? Dat kan, maar dan moet je zelf voor de organisatie en de mensen zorgen, de gemeente wil wel ondersteunen maar regelt het niet meer' (R12).

Ook worden organisaties en personen gefaciliteerd om te waarborgen dat ze een sterke rol behouden in de gemeenschap. Immers, zij vormen het voorliggend veld. Gedacht kan worden aan de ouderenorganisatie voor senioren: KBO en vrijetijdsverenigingen (R9) maar ook de opbouwwerker die in de wijk werkt (R14). Ook in R4 worden vrijwilligers gefaciliteerd en gesubsidieerd. Deze subsidie is echter niet direct gericht op het stimuleren van Eigen Kracht maar verondersteld wordt dat door vrijwilligers te subsidiëren indirect bijgedragen wordt aan Eigen Kracht (R4).

In een andere gemeente wordt wel direct op Eigen Kracht gestuurd middels ondersteuning en subsidies. Wanneer organisaties in die gemeente goed werk verrichten in het kader van Eigen Kracht, worden ze door de gemeente gestimuleerd en ondersteund door hen subsidies toe te kennen (R9).

Diverse gemeenten sturen op Eigen Kracht via het geven van opdrachten aan vrijwilligersorganisaties (R3, R4). Denk daarbij aan het inzetten van vrijwilligers voor was- en strijkhulp (R3).

Een gemeente geeft aan terughoudender te zijn in het overnemen van taken van vrijwilligersorganisaties. Zo benoemt een respondent dat de gemeente vrijwilligersorganisaties enkel nog helpt als blijkt dat ze er zelf niet uitkomen, bijvoorbeeld wanneer het voeren van de administratie voor de vrijwilligersorganisatie een probleem is. Dan faciliteert de gemeente door het aanstellen van een bestuurslid die daar geschikt voor is, maar ze neemt het niet meer over (R14).

Faciliteren – subsidiëren – voorliggend veld ondersteunen – meer ondersteunen, minder overnemen – podium bieden

Sturen op outcomes, maar afrekenen op de weg ernaar toe

In het voorgaande zijn veranderingen in rollen zoals regisseren, netwerken en verbinden genoemd. Een andere verandering die in gemeenten gaande is heeft betrekking op het systeem, specifiek de verantwoordings- en afrekensystematiek. Gemeenten sturen namelijk meer op outcome/ resultaten dan op de weg ernaar toe (R8). Onder andere in de aansturing op de uitvoering komt dit tot uiting. Gemeenten stellen minder eisen aan uitvoerders en bemoeien zich minder met de wijze waarop ze voor resultaten zorgen. 'Hoe dat resultaat bereikt wordt kan heel divers zijn' (R8, R12). Gemeenten zijn in de uitvoering meer op de handen gaan zitten (R3, R5, R6, R12, R13). Een respondent zegt: 'We zijn ons minder met de uitvoering gaan bemoeien' (R13). Gemeenten stellen de kaders waarbinnen uitvoerders kunnen werken (ten behoeve van vertegenwoordiging van het algemeen belang), uitvoerders vullen ze zelf in (R12, R13). 'De gemeente stelt een beleidsdoel, een stip aan de horizon. Hoe die horizon bereikt wordt is aan de uitvoerende organisaties. Als ze maar zorgen dat het resultaat gehaald wordt' (R12). Voor R13 is deze nieuwe rolverdeling al het geval, voor R12 is het nog een streven.

De verandering in het sturen op outcome heeft consequenties voor de verantwoordingsystematiek van bijvoorbeeld zorg- en welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties. De verantwoording blijft, maar de nadruk

ligt steeds meer op verantwoording op resultaat en minder op de weg naar het resultaat (R13). De gemeente R13 geeft aan dat meer gekeken wordt naar het maatschappelijke effect/ het resultaat. Er wordt minder op detailniveau gecontroleerd. Voorheen werd getoetst op aantallen. Het volgende voorbeeld illustreert dit: Als een organisatie tien mensen een computerworkshop gaf, had de organisatie voldaan aan zijn taak. In de nieuwe situatie wordt meer getoetst op resultaat, bijvoorbeeld door de vraag te stellen: Kunnen die tien mensen nu ook echt computeren? Is de zelfredzaamheid van de deelnemers ook daadwerkelijk vergroot? (R13).

Een andere verandering heeft betrekking op de verantwoordingssystematiek. Respondent R12 geeft aan de verantwoordingssystematiek in de toekomst op een andere manier in te willen richten, namelijk door partners te laten verantwoorden op het resultaat en minder op details (R12). De respondent geeft het volgende voorbeeld. De gemeente stelt zich als doel dat de beleving van eenzaamheid met een x-aantal procenten moet dalen. Organisaties kunnen daar op intekenen en bedenken hoe ze dat doel gaan bereiken. De verantwoording gaat dan niet meer over de weg die de organisatie bewandeld heeft om dat doel te bereiken, maar gaat over de vraag of het doel bereikt is en waarom dat wel of niet gelukt is. Dat wordt bijvoorbeeld getoetst door klanttevredenheidsonderzoeken (R12). In R14 is deze situatie al wel het geval. Ook daar kan dit met een voorbeeld geïllustreerd worden: Een welzijnsinstelling kreeg de opdracht om ervoor te zorgen dat een buurthuis voor 60% van de tijd bezet was. Dat lukte ook. De mensen uit de wijk die toch al betrokken waren zorgden daarvoor. Het buurthuis was constant voor 60 procent gevuld. De output leek dus goed. Echter, wat uit de cijfers niet af te leiden is, was dat het de mensen betrof die toch al bereikt werden die zorgden voor het goede resultaat. Maar de mensen die meer zouden moeten participeren zag je er nog steeds niet. Door af te rekenen op aantallen leek de welzijnsinstelling zijn doel bereikt te hebben, maar uit het verhaal achter de cijfers bleek dat het doel van de gemeente niet bereikt was. Die instelling is in deze gemeente veranderd. Er heeft een ontwikkeling plaatsgevonden van 'tellen naar vertellen'. Verantwoording wordt nu afgelegd op basis van het bereikte resultaat, niet meer op basis van de output.

Ondanks deze ogenschijnlijk grote verandering richting sturen op outcome, geven ook verschillende gemeenten aan dat de afreksystematiek tussen gemeenten en organisaties nog geen incentive biedt om te werken volgens de gekantelde principes. Zo geven R10, R12 en R13 aan dat veel organisaties nog niet mee kantelen omdat zij nog worden afgerekend op het aantal mensen dat ze hebben geholpen (R10, R12, R13). Het is dan wegens organisatiebelangen interessanter om inwoners zo lang mogelijk en zo veel mogelijk te helpen, dan hen aan te sturen op hun Eigen Kracht (R10, R12, R13).

Een gemeente geeft aan dat loslaten alleen gepaard kan gaan met toezicht houden en monitoren (R6).

Sturing minder gericht op details, meer op resultaat – toetsen op outcomes – van tellen naar vertellen – minder bemoeien met de uitvoering – Afrekenen nog o.b.v. throughput – toezicht houden, monitoren

Overlaten/ loslaten/ uitvoering op afstand/ terugtreden

Sturen op outcome en minder betrokken zijn bij de uitvoering vereist rollen zoals loslaten, afstand nemen en terugtreden. Gemeenten nemen meer dan voorheen het standpunt in dat ze niet verantwoordelijk zijn voor alles (R1, R9, R10, R12, R13, R14). Ze vinden dat ook andere partijen verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen voor het oplossen van hulpvragen en problemen. Een voorbeeld om dit te illustreren: Voorheen leverde de gemeente allerlei cursussen aan ouderen, bijvoorbeeld wanneer gesignaleerd werd dat ouderen moeite hebben met pinnen. Dan bood de gemeente een cursus aan om te leren pinnen. Nu behoudt ze de signaleringsfunctie, maar wordt contact opgenomen met een bank om het probleem op te lossen (R13).

Diverse gemeenten doen een stapje terug, bijvoorbeeld in de uitvoering van beleid (R1, R2, R5, R6). Gemeenten beperken zich zoveel mogelijk tot het aanbieden van algemene voorzieningen en laten meer over aan informele instituties (R1, R2, R9). Ook plaatsen gemeenten uitvoering steeds meer op afstand, bijvoorbeeld door taken over te laten aan het wijkbeheer (R3).

Overlaten, loslaten en laten gebeuren vereist vertrouwen (R5, R8, 10, R13). Door de netwerkbenadering die sommige gemeenten hanteren is het succes van beleid steeds meer afhankelijk geworden van uitvoerende partijen. Wanneer een partij de samenwerking beëindigt of niet langer in lijn handelt met de visie van de gemeente, faalt het beleid. 'Het Eigen Kracht beleid wordt dan een lege huls' (R5). Inherent aan het loslaten is gelegen dat gemeenten minder grip hebben (R8).

Overlaten – initiëren maar uit laten voeren door inwoners – signaleren en dan terugtreden - decentraliseren

Voorwaarden stellen

Loslaten en overlaten gaat vaak niet zomaar. Gemeenten willen grip houden op de wijze waarop uitvoering plaatsvindt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de voorwaarden die ze stellen aan uitvoerders. Voorwaarden die worden gesteld doen zich met name voor in situaties waarbij sprake is van een subsidierelatie. De gemeente is opdrachtgever en de uitvoerende organisatie opdrachtnemer. Door voorwaarden te stellen aan subsidies kan de gemeente sturen op de outcome van de organisatie (R3, R4, R6, R9, R12). 'Gaat de aanbieder niet mee in het Eigen Kracht principe, dan besteedt de gemeente geen zorg uit aan de betreffende organisatie' (R4). En: 'Subsidie wordt soms ook gebruikt als pressiemiddel. Gaan uitvoerders niet vanzelf mee in de visie van gemeenten, dan kunnen voorwaarden worden gesteld op basis van de subsidierelatie' (R8). Omdat de gemeente de grootste financier is van de organisaties, zijn ze genoodzaakt om in de visie van de gemeente mee te gaan (R4). 'Wie betaalt bepaalt' (R3, R4, R5, R7, R8, R14).

Een voorbeeld van een voorwaarde die gemeenten stellen is dat uitvoeringsorganisaties moeten werken aan de hand van de Familiezorg- methodiek en/ of gericht op Eigen Kracht (R4, R5, R6, R9, R12, R13, R14). Ook worden uitvoeringsorganisaties gevraagd zoveel mogelijk te werken volgens de principes van Welzijn nieuwe stijl, welke gericht is op Eigen Kracht (R5). Een andere gemeente stuurt zijn opbouwwerkers gericht op het aansturen van inwoners op het Eigen Kracht principe (R14). Ook geeft een gemeente aan: 'De gemeente stelt eisen en beoordeelt welke organisaties hun producten kunnen aanbieden. Zo wordt kwaliteit geselecteerd' (R12).

Voorwaarden stellen – wie betaalt bepaalt – verplichten van methodiek aan uitvoerders – eisen stellen ten behoeve van kwaliteit – organisaties selecteren

5.2.5. Analyse rollen t.a.v. organisaties

In de tabel op de volgende pagina zijn de kenmerken opgenomen van de rollen die gemeenten ten aanzien van organisaties innemen. Uit de tabel blijkt dat door gemeenten breed wordt ingezet op samenwerken, samen met het netwerk werken, het netwerk bijeenbrengen et cetera. Deze rollen zijn hoofdzakelijk gekoppeld aan het Goverancemodel en in mindere mate aan het neoliberal communitarisme. Dat kan als volgt worden verklaard. Het neoliberal communitarisme heeft met name betrekking op inwoners en de eigen verantwoordelijkheden die zij hebben. De relaties die gemeenten aangaan met organisaties zijn vaak wel gericht op inwoners, maar gaan minder uit van het eigen initiatief.

Waar het neoliberal communitarisme wel tot uiting komt in de rollen van gemeenten ten aanzien van organisaties, is wanneer zij organisaties opdracht geven aan te sturen op Eigen Kracht. Bijvoorbeeld door kwaliteitseisen te stellen aan organisaties zodat inwoners ervan op aan kunnen dat wanneer zij hun eigen regie voeren, ze kwalitatief goede zorg kunnen verwachten. Ook worden organisaties door gemeenten aangestuurd om mee te werken in de visie dat inwoners meer zelf verantwoordelijkheid moeten nemen. Dat doen ze bijvoorbeeld door eisen te stellen aan methodieken.

De rollen aanvullen, faciliteren en ondersteunen hebben een indirecte relatie tot het neoliberal communitarisme. Organisaties en vrijwilligersverbanden worden door gemeenten gesubsidieerd en ondersteund om ervoor te zorgen dat ze een sterk voorliggend veld vormen, waar inwoners gemakkelijk gebruik van kunnen maken. In het voorliggend veld is een hoge mate van eigen regie mogelijk. De

veronderstelling van gemeenten is dat wanneer het voorliggend veld goed geregeld is, inwoners minder snel gebruik hoeven maken van zwaardere voorzieningen.

De rollen voorwaarden stellen aan uitvoeringsorganisaties en het verplicht stellen van specifieke methodieken is ten aanzien van organisaties een top-down ingerichte werkwijze. Gemeenten gebruiken hun machtige positie als financier om organisaties te dwingen in lijn met hun principes te werken. Dat doet denken aan het Government model. Toch kunnen deze rollen ook gekoppeld worden aan het neoliberaal communitarisme, omdat de inzet van de gemeenten gericht is op het stimuleren van de Eigen Kracht van inwoners.

Tabel 17: Kenmerken rollen ten aanzien van organisaties in relatie tot sturingsmodellen

Kenmerken rollen ten aanzien van organisaties in relatie tot sturingsmodellen				
Kenmerken rollen	Government	New Public Management	Governance	Neoliberaal communitarisme
Regie voeren	X			
Kar trekken	X			
Initiatief nemen	X			
Visie bewaken	X			
Deelnemen aan samenwerkingsverbanden			X	
Uitvoerders betrekken bij planvorming en uitvoering			X	
Zoeken naar wat samen bereikt kan worden			X	
Samenwerken t.b.v. uniforme aanpak			X	
Kennis uit het veld halen			X	
Netwerk managen	X		X	
Contacten onderhouden	X		X	
Netwerkbijeenkomsten organiseren	X		X	
Verbinden van organisaties en inwoners			X	X
Overzicht houden				X
Signaleren en terugstappen				X
Faciliteren voorliggend veld	X			X
Podium bieden				X
Subsidiëren voorliggend veld	X			X
Voorliggend veld ondersteunen	X			X
Meer ondersteunen, minder overnemen				X
Sturing minder gericht op details, meer op resultaat			X	
Toetsen op outcome *				
Van tellen naar vertellen *				
Toezicht houden, monitoren		X		
Minder bemoeien met de uitvoering				X
Afrekenen nog o.b.v. throughput	X			
Overlaten				X
Signaleren en dan terugtreden			X	X
Decentraliseren		X		X
Voorwaarden stellen	X			X
Wie betaalt bepaalt	X			X
Verplichten van methodiek aan uitvoerders	X			X
Eisen stellen ten behoeve van kwaliteit/organisaties selecteren	X			X

Bij voorgaande indeling is een kanttekening op zijn plaats. Het aanjagen van netwerken en het organiseren van netwerkbijeenkomsten kan begrepen worden als stimulans van gemeenten voor de civil society. Echter, dat is in strijd met de gedachten achter het neoliberal communitarisme, waarbij het initiatief van onderaf moet komen. Het organiseren van bijeenkomsten kan paternalistische vormen aannemen en als gevolg daarvan soms karaktertrekken van het Government model vertronen. In veel gemeenten is het aanjagen van netwerken en het organiseren van netwerkbijeenkomsten bedoeld ter ondersteuning. De theorie over het Eigen Kracht principe geeft aan dat voor dergelijke doeleinden de overheid zich kan opstellen als verbinder.

Ook moet een kanttekening worden gemaakt bij de stelling van gemeenten dat wanneer zij vrijwilligersorganisaties sturen op het uitvoeren van taken zoals wassen en strijken, sprake is van sturen op Eigen Kracht. Eigen Kracht heeft, in de definitie die in deze scriptie gehanteerd wordt, betrekking op het informele netwerk. Een vrijwilligersorganisatie behoort niet tot het informele netwerk van inwoners en niet tot het formele netwerk zoals de overheid dat beschouwt. Vrijwilligersorganisaties zitten er tussenin. Het informele netwerk dat met Eigen Kracht wordt bedoeld valt samen met de civil society. Het woord civil geeft aan dat het om de samenleving van burgers onderling gaat. Een vrijwilligersorganisatie is te formeel om daaronder te vallen. Vanuit het oogpunt van sommige gemeenten valt een vrijwilligersorganisatie wel onder het Eigen Kracht principe, omdat het taken uitvoert die niet (meer) door professionals worden uitgevoerd. De redenatie van deze gemeenten lijkt: doordat het uit het formele circuit is, is het informeel. De redenatie van de civil society gaat uit van burgers in informele verbanden. Vanuit dat oogpunt zijn vrijwilligersorganisaties met specifieke taken zoals wassen en strijken erg formeel. Afhankelijk van het perspectief van waaruit gereedeneerd wordt, vallen vrijwilligersorganisaties wel of niet onder het Eigen Kracht principe.

5.2.6. Conclusie rollen van gemeenten t.a.v. organisaties

De rollen van gemeenten ten aanzien van organisaties geven een wisselend beeld van de gebruikte sturingsmodellen. Zowel het Government model, als het Governance model zijn aan de orde. Ook is er een aanzienlijk aantal rollen die gericht zijn op het neoliberal communitarisme. Wat met name nieuw is aan de rollen van gemeenten ten aanzien van organisaties is dat zij hen aansturen om te werken volgens de principes van Eigen Kracht en dat gemeenten inzetten op verbinden.

5.3. Veranderende houdingen

In dit vijfde hoofdstuk zijn tot nu toe veranderende werkwijzen en veranderende rollen aan bod gekomen. De laatste paragraaf gaat in op veranderingen in de houding van gemeenten. In deze laatste paragraaf komen de houdingen van gemeenten aan bod. Een houding is geen vastomlijnd begrip. Houdingen komen tot uiting in opvattingen, visies, denkwijzen en cetera. Het zijn moeilijk aantoonbare zaken, maar toch aanwezig en relevant.

Benadering inwoners

Een van de zaken die verandert in de houding van gemeenten is hun benadering van inwoners, bijvoorbeeld van bedenken naar meedenken (R11, R12, R13, R14), van zorgen voor naar zorgen dat (R12, R14), van de vraag beantwoorden naar de vraag achterhalen (R3, R7, R11, R13, R14) en van een top-down benadering naar een samen- benadering (R11, R14).

Ook vermindert het denken volgens standaardprocedures. Zo zegt een van de respondenten: 'Het blauwdruk denken is weg' (R3) en een andere respondent: de 'individuele situatie van de burger is belangrijker geworden' (R5). 'De burger wordt benaderd als individu, niet meer vanuit het aanbod van de gemeente' (R1). Niet meer de aanvraag (van een specifiek product of dienst) staat centraal maar het individu en zijn/ haar probleem (R1, R5, R6, R9). Daarbij wordt in de zoektocht naar oplossingen meer uitgegaan van het positieve en wordt meer gedacht in mogelijkheden (R12, R14). Inwoners worden meer benaderd vanuit de opvatting: 'Het normale leven is leidend'. Daarbij horen ook zaken als ouderdom en tegenslagen. Inwoners zijn er in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor dit op te lossen. Waar inwoners te maken krijgen met afwijkingen op het 'normale leven' is de gemeente er om mee te denken (R12). De respondent illustreert dit met een voorbeeld. Een fiets hoort voor iedereen bij het leven. Nu vergoedt de gemeente in geval van een handicap nog de gehele aangepaste

fiets. In de toekomst wordt meer uitgegaan van 'het normale leven'. Datgene dat niet gewoon is aan de fiets kan door de gemeente worden vergoed, maar niet meer de gehele fiets (R12).

Van bedenken naar meedenken – van zorgen voor naar zorgen dat – van de vraag beantwoorden naar de vraag achterhalen – van top-down naar samen – minder uitgaan van procedures, meer vanuit het individu – uitgaan van mogelijkheden van inwoners - het normale leven is leidend

Minder claimgericht werken en denken

Respondenten geven aan dat het uitgangspunt van de relatie, wat gemeenten betreft, niet meer gestoeld is op een claimende manier van benaderen (R1, R3, R4, R6, R8, R10, R11, R12, R13). 'De burger heeft geen recht meer op voorzieningen maar je wordt gecompenseerd voor problemen die je ondervindt' (R4). Ook geven gemeenten aan dat de instelling van inwoners minder consumptief moet worden. Dat vergt ook van gemeenten een omslag (R1, R4, R5, R9, R11, R12, R13, R14). Gemeenten moeten zakelijker worden (R2, R5, R9, R10, R14). Niet meer 'the sky is the limit', maar 'Is dit wel echt nodig?' (R5).

Minder claimgericht - minder recht hebben op – minder consumptief – zakelijker – is dit wel echt nodig?

Gelijke aan andere partijen

In plaats van claimgericht werken en denken, is het streven van gemeenten om een houding aan te nemen waarin ze gelijk zijn aan andere partijen in het netwerk. Slechts in enkele gevallen is de gemeente al als een gelijke aan de andere partijen (R8). In andere gemeenten is dit een stip aan de horizon (R11, R12). Wel wordt meer in overleg besproken en besloten. De relatie tussen inwoner en gemeente wordt gelijkwaardiger omdat de inwoner kan meedenken in de oplossing van zijn of haar probleem (R11, R12, R14). Bovendien gedragen gemeenten zich minder almachtig en wijs dan voorheen (R11, R13, R14) of willen zich minder alwetend op gaan stellen (R12). Daarachter ligt de gedachte: Kennis zit bij partners, de gemeente hoeft deze niet ook te hebben (R13). In een van de gemeenten is de gemeente als deelnemer betrokken bij de ontwikkeling van beleid. De gemeente is daarbij gelijk aan de partijen in het netwerk (R13).

Gelijke aan andere partijen – overleggen – gelijkwaardigere relatie

5.3.1. Analyse houdingen

Uit de beschrijvingen van respondenten is gebleken dat gemeenten andere houdingen aannemen, of zich dat voornemen. In onderstaande tabel zijn deze houdingen gekoppeld aan de vier sturingsmodellen.

Tabel 18: Kenmerken houdingen in relatie tot sturingsmodellen

Kenmerken houdingen in relatie tot sturingsmodellen				
Kenmerken houdingen	Government	New Public Management	Governance	Neoliberaal communitarisme
Van bedenken naar meedenken				X
Van zorgen voor naar zorgen dat				X
Van de vraag beantwoorden naar de vraag achterhalen				X
Van top-down naar samen			X	X
Minder uitgaan van procedures, meer van het individu				X
Uitgaan van mogelijkheden van inwoners				X
Het normale leven is leidend				X
Minder beantwoorden aan claimgericht gedrag				X
Minder beantwoorden aan 'recht hebben op'				X
Minder beantwoorden aan consumptief gedrag				X

Zakelijker		X		
Is dit wel echt nodig?		X		X
Gelijke aan andere partijen			X	X
Overleggen			X	X
Gelijkwaardigere relatie			X	X

Uit de houdingen van gemeenten kan worden afgeleid dat deze steeds meer gericht zijn op het neoliberaal communitarisme. Gemeenten lijken een duidelijk beeld te hebben van de houding die ze aan moeten nemen ten aanzien van inwoners, namelijk gericht op de mogelijkheden van inwoners en minder op wat er bij de overheid te halen is.

Conclusie houdingen

De houdingen van gemeenten veranderen op grote schaal en bij veel gemeenten. Dat komt tot uiting in opvattingen over hoe inwoners benaderd moeten worden en door de focus op de mogelijkheden van inwoners.

In het voorgaande zijn de veranderingen in de sturingsmodellen in gemeenten verkend op basis van hun kenmerken. De kenmerken zijn ingedeeld naar werkwijzen, rollen en houdingen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag of zich nieuwe sturingsmodellen voordoen in gemeenten als gevolg van de implementatie van de Wmo.

5.4. Analyse sturingsmodellen

In deze paragraaf zijn bij wijze van analyse alle kenmerken samengevat en in een tabel weergegeven. In de tabel worden de kenmerken van de werkwijzen, rollen en houdingen gekoppeld aan de vier onderscheiden sturingsmodellen. Eerst worden enkele punten uit de tabel nader geanalyseerd en wordt toegelicht waarom kenmerken gekoppeld zijn aan specifieke sturingsmodellen. Daarna wordt in de tabel een overzicht geboden van de genoemde en andere kenmerken in relatie tot de sturingsmodellen.

Een van de bewegingen die gaande is, is dat gemeenten kritischer zijn gaan kijken. Ze bezien de noodzaak van voorzieningen en gaan na of mensen het probleem wellicht zelf kunnen oplossen. Het kritischer kijken naar wat mensen nodig hebben kan enerzijds als een efficiëntie maatregel worden begrepen. In dat geval is het NPM model aan de orde. Anderzijds kan kritischer kijken de bedoeling hebben om verantwoordelijkheden dichter bij inwoners te beleggen. In dat geval past deze ontwikkeling beter bij het neoliberaal communitarisme.

Een andere rol die gemeenten aannemen is het verbinden van inwoners en organisaties onderling en aan elkaar. Daarmee werken ze aan het ontstaan van netwerken. Het bevorderen van netwerken duidt op het Governance model. Wanneer het doel van het bevorderen van netwerken is om daarmee het fundament voor een civil society te leggen is sprake van het neoliberaal communitarisme.

Een andere verandering volgens gemeenten is het betrekken van partners bij het ontwikkelen van een visie. Daarmee gaan gemeenten horizontaler werken, een kenmerk dat bij zowel het Governance model als het neoliberaal communitarisme aan de orde is. Toch is op het samenwerken ten behoeve van visieontwikkeling het Governance model het best passend. De reden hiervoor is dat het in de meeste gevallen lijkt te gaan om samenwerking tussen organisaties. De inwoner heeft daarbij geen centrale rol, terwijl het neoliberaal communitarisme daar wel vanuit gaat.

Zoals gezegd betrekken gemeenten partners meer bij beleid en uitvoering. Ze verwerven input voor beleid en proberen een gezamenlijke visie te ontwikkelen. Er zijn echter ook gemeenten die aangeven dat zij de uiteindelijke beslissingen nemen. Het proces ter voorbereiding van de beslissing doet denken aan het Governance model vanwege de samenwerking tussen partners. Het beslismoment heeft kenmerken van het Government model. Immers, gemeenten zijn doorslaggevend en hanteren in het beslissen een hiërarchisch ingestoken werkwijze.

Een andere verandering bij gemeenten is dat zij meer zijn gaan sturen op de inzet van vrijwilligers. Dat doen ze ten behoeve van het creëren van een sterk voorliggend veld, dat gemakkelijk toegankelijk is voor inwoners. Het creëren van een sterk voorliggend veld ten behoeve van het in de Eigen Kracht zetten van inwoners sluit aan bij het neoliberaal communitarisme. Gemeenten zetten zich er namelijk voor in om de basisvoorwaarden te realiseren zodat inwoners eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Daarop sluit de ontwikkeling aan dat de instelling ten aanzien van inwoners steeds minder gericht is op hun rechten. Het uitgangspunt is geworden dat inwoners ook zelf verantwoordelijkheid moeten nemen. Gelijktijdig wordt de claimcultuur in de ban gedaan. Deze ontwikkeling wordt gekenmerkt door het neoliberaal communitarisme, wegens de nadruk op de eigen verantwoordelijkheden van inwoners.

Ook is het neoliberaal communitarisme aan de orde in de ontwikkeling van aanbodgericht werken naar vraaggericht werken. De gemeenten stellen door deze verandering niet langer de procedures centraal (zoals bij het Government model) maar de persoon en zijn mogelijkheden (neoliberaal communitarisme).

Diverse gemeenten hebben aangegeven meer wijk- en buurtgericht te werken. Het decentraliseren van taken is kenmerkend voor het NPM, dat in decentraliseren efficiencywinst ziet. Ook kan het decentraliseren van werkzaamheden duiden op het neoliberaal communitarisme. Gemeenten willen door wijk- en buurtgericht werken dicht bij inwoners werken, wat hen in staat stelt de inwoners en hun netwerk centraal te stellen. Dicht bij de inwoners komen gebeurt ook via de keukentafelgesprekken die gemeenten voeren met inwoners. In de gesprekken wordt de problematiek van inwoners centraal gesteld en niet langer het aanbod aan voorzieningen van gemeenten. De gesprekken sturen aan op de mogelijkheden van het individu en zijn/haar netwerk, en passen daardoor goed bij het neoliberaal communitarisme.

Gemeenten zijn Eigen Kracht gaan stimuleren door op Eigen Kracht gerichte voorwaarden te stellen aan uitvoeringsorganisaties. Gemeenten kunnen deze randvoorwaarden stellen onder andere op basis van de subsidies die ze uitgeven. De dwingende manier waarop gemeenten te werk gaan doet denken aan het Government model (hiërarchisch, top-down). De intentie achter het stellen van randvoorwaarden, namelijk het bevorderen van Eigen Kracht, doet denken aan het neoliberaal communitarisme.

Diverse gemeenten hebben aangegeven altijd een vangnetfunctie te behouden voor mensen die niet zelf regie kunnen voeren of met dusdanige complexe problematiek kampen dat ze hulp van formele instanties nodig hebben. Gemeenten treden dan verzorgend op, vaak vanuit een verticale relatie tot de inwoner. Dat doet denken aan het Government model. Echter, diverse auteurs geven aan (zie hoofdstuk twee) dat in iedere opvatting over de relatie overheid – burger, dus ook een model dat gericht is op Eigen Kracht, een vangnetfunctie moet zijn. Het feit dat de vangnetfunctie van de overheid versmalt, doet bovendien denken aan het neoliberaal communitarisme, dat ervan uitgaat dat inwoners zoveel mogelijk op Eigen Kracht doen. Het versmallen van de vangnetfunctie betekent dat inwoners hun vangnet meer zelf moeten regelen, bijvoorbeeld via het sociale netwerk.

In het voorgaande is duidelijk geworden dat gemeenten rollen, werkwijzen en houdingen hebben aangepast ten aanzien van burgers én organisaties. De inzet op Eigen Kracht blijft dus niet beperkt tot de relatie tussen gemeenten en burgers, maar geschiedt ook via bestaande, formele, organisaties. Op die manier proberen gemeenten de gehele keten te laten werken volgens de principes van Eigen Kracht.

Op basis van de literatuur over Eigen Kracht in relatie tot sturingsmodellen, werd duidelijk dat het neoliberale communitarisme het meest ideale sturingsmodel voor Eigen Kracht is. Uit de analyse blijkt dat gemeenten zich steeds vaker naar dit model gedragen, maar dat ook andere sturingsmodellen (nog) aan de orde zijn. In hoeverre met de gedragingen van gemeente ook resultaat wordt geboekt, kan op basis van dit onderzoek niet worden gesteld. Het is dan ook moeilijk te analyseren in hoeverre gemeenten er ook in slagen rollen als 'loslaten en ondersteunen' daadwerkelijk uitvoeren.

Schematische weergave

In deze analyse zijn enkele rollen, werkwijzen en houdingen toegelicht en is een koppeling gemaakt naar de verschillende sturingsmodellen. Deze en andere koppelingen zijn in een tabel weergegeven (zie volgende pagina).

In de eerste kolom zijn de verschillende sturingsmodellen weergegeven. In de tweede kolom zijn de kenmerken die passen bij het sturingsmodel uiteengezet. De derde en vierde kolom geven aan in hoeverre de kenmerken van de sturingsmodellen in overeenstemming zijn met het Eigen Kracht principe. In de laatste kolom zijn de bevindingen uit voorgaande paragrafen samengevat en in steekwoorden opgenomen. Door de tabel van links naar rechts te lezen kan worden afgeleid in hoeverre de sturingsmodellen zich in de Wmo praktijk voordoen. Door van boven naar beneden te lezen wordt duidelijk dat alle vier de sturingsmodellen zich, in meer of mindere mate, voordoen.

Tabel 19: Sturingsmodellen in relatie tot het Eigen Kracht principe in de praktijk van de Wmo

Sturingsmodellen in relatie tot het Eigen Kracht principe in de praktijk van de Wmo				
Sturingsmodel	Kenmerken sturingsmodel	Matches met Eigen Kracht	Mismatches met Eigen Kracht	Wmo in de praktijk
Government Traditional Bureaucracy Hiërarchisch sturingsmodel	<ul style="list-style-type: none"> • Hiërarchie • Top-down • Procedures • Aanbodgericht • Verticaal • Burger gaat uit van rechten • Verzorgende overheid 		<ul style="list-style-type: none"> • Top-down vs bottom-up • Aanbodgericht vs vraaggericht • Verticaal vs horizontaal • Rechten vs mogelijkheden • Zorgen voor vs zorgen dat 	<ul style="list-style-type: none"> • Hiërarchie/ top-down beleid maken is deels behouden o.a. vanwege wettelijke verantwoordelijkheden • Procedures t.a.v. verantwoording en afrekening zijn nog niet veranderd • Drang en dwang moet soms • Verzorgen moet soms: behoud van de vangnetfunctie • Niet alle professionals hebben mindset veranderd van zorgen voor naar zorgen dat • Inwoners vinden dat zij rechten hebben • Vrijwilligersorganisaties worden gestuurd op hoe ze moeten werken • Gemeenten gebruiken subsidierelatie om voorwaarden te stellen
New Public Management	<ul style="list-style-type: none"> • Marktlogica • Effectiviteit/ efficiëntie • Klantgericht • Prestatiegericht • Sturing op output • Concurrentie • Targets • Privatiseren • Decentraliseren • Verantwoording: meten en controleren • Overheid als publiek ondernemer 	<ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit en efficiëntie • Klantgericht • Prestatiegericht • Decentraliseren (verantwoordelijkheden zo laag mogelijk beleggen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Efficiëntie en effectiviteit omwille van zuinigheid vs efficiëntie en effectiviteit omwille van visie • Privatiseren vs beleggen van verantwoordelijkheid bij het orgaan dat probleem beste op kan lossen • Top-down vs bottom-up • Meten en controleren vs verantwoorden op resultaat 	<ul style="list-style-type: none"> • Klant staat meer centraal • Veel verantwoordelijkheden steeds lager belegd (via grote rol van professionals en wijkgericht werken) • Verantwoording is veranderd, meten en controleren op outcome, minder op throughput
Public Value Management Governance	<ul style="list-style-type: none"> • Overleg • Partijen betrekken • Samenwerken • Horizontaal • Betrokkenheid van burgers en maatschappelijk middenveld 	<ul style="list-style-type: none"> • Overleg • Partijen betrekken • Samenwerken • Horizontaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Vrijblijvende betrokkenheid vs noodzakelijke betrokkenheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer in overleg met burgers • Voor input op visie en beleidsvorming veel overleg met partners • Samenwerken en partijen betrekken is vermeerderd • Burgers en maatschappelijk middenveld hebben centrale rol in beleid. • In overleg worden werkwijzen gericht op Eigen Kracht afgesproken • Burgers worden betrokken bij de oplossing van hun eigen probleem.
Neoliberaal communitarisme	<ul style="list-style-type: none"> • Eigen Kracht • Zelfredzaamheid • Van onderop • Ondersteunen • Faciliteren • Randvoorwaarden stellen • Terugtrekkende overheid • Zeggenschap en regie bij de burger • Van rechten (claimen) naar plichten 	<ul style="list-style-type: none"> • Van onderop • Eigen Kracht • Overheid ondersteunt en faciliteert • Regie, zeggenschap en initiatief bij burgers • Overheid trekt zicht terug • Overheid stelt randvoorwaarden • Van rechten naar plichten 		<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt vraaggericht/ probleemoplossend gericht gewerkt. • Gemeente stuurt aan op mogelijkheden inwoners • Burger staat centraal • Overheid zet zich in voor het verbinden van burgers en organisaties om voorwaarden voor PCS te realiseren • Overheid ondersteunt waar mogelijk initiatieven • Houding is minder gericht op claimen, meer op eigen verantwoordelijkheid

5.5. Het ontstaan van nieuwe sturingsmodellen t.b.v. het Eigen Kracht principe

Eerder dit hoofdstuk is aangetoond dat de Wmo veranderingen teweeg heeft gebracht in de sturingsmodellen van gemeenten. Ook worden 'oude' sturingsmodellen, zoals het Government model en het NPM nog steeds gebruikt. In deze paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre de veranderingen zijn ingezet als gevolg van de introductie van het Eigen Kracht principe. Daarmee wordt deelvraag negen beantwoord die luidt: In hoeverre leidt het Eigen Kracht principe in de Wmo-praktijk tot nieuwe sturingsmodellen?

Beschrijving nieuwe sturingsmodellen

Er zijn verschillende ontwikkelingen die erop duiden dat het Eigen Kracht principe heeft geleid tot veranderingen in sturingsmodellen. Onder andere omdat sommige werkwijzen heel specifiek sturen op de Eigen Kracht van inwoners. Gedacht kan worden aan het verplicht stellen van de methodiek Familiezorg en het aanspreken van inwoners op hun Eigen Kracht door te kijken welke mogelijkheden ze zelf hebben en welke mogelijkheden de informele omgeving biedt. Er zijn echter ook respondenten die aangeven dat het niet mogelijk is om een directe relatie te veronderstellen tussen Eigen Kracht en veranderende sturingsmodellen.

Zij geven aan dat de ontwikkelingen gezien moeten worden als parallelle stromingen die elkaar soms beïnvloeden en in elkaar grijpen. Zo geven twee gemeenten (R2, R14) aan dat zonder de introductie van Eigen Kracht gemeenten ook kritischer waren gaan kijken naar de voorzieningen die worden toegekend. Aanbodgericht werken zou ook zonder de introductie van het gedachtegoed rond Eigen Kracht zijn afgeschaft. Ook zouden gemeenten hebben ingezet op het verbinden van partijen aan elkaar om het systeem rondom zorg voor een inwoner beter te regelen (R14).

Ook uit het verhaal van respondent R9 kan worden opgemaakt dat de vraag in hoeverre Eigen Kracht geleid heeft tot nieuwe sturingsmodellen niet goed te beantwoorden is. Het is vergelijkbaar met de vraag: wie was er eerder, de kip of het ei? Eigen kracht is een onderdeel van de nieuwe werkwijze, die wordt ingegeven door lokale opgaven van de gemeenten. Een van de manieren om minder aanbodgericht te werken is door meer een beroep te doen op de Eigen Kracht van inwoners. Daarmee is Eigen Kracht een belangrijke pijler van het beleid, maar hoeft Eigen Kracht niet de reden te zijn voor andere sturingsmodellen (R9). Niet alleen het Eigen Kracht principe leidt tot andere sturingsmodellen, maar ook de kanteling waar het Eigen Kracht principe onderdeel van uitmaakt (R13).

Respondent R11 stelt iets vergelijkbaars, namelijk: Eigen Kracht is een centraal element, maar of de nieuwe werkwijze er eerst was en het Eigen Kracht principe een middel, of andersom, is moeilijk te zeggen. Belangrijk is dat burgers worden gestimuleerd om zoveel mogelijk zelfredzaam te zijn en dat de overheid hiertoe specifieke werkwijzen hanteert (R11).

Conclusie

Op basis van dit onderzoek kan geen causaal verband worden aangetoond tussen het ontstaan van nieuwe sturingsmodellen en het Eigen Kracht principe. Er deden zich namelijk ook andere ontwikkelingen voor ten tijde van de implementatie van het Eigen Kracht principe in de Wmo waardoor niet met zekerheid kan worden vastgesteld welke verandering heeft geleid tot welke specifieke ontwikkeling. Wel kan worden geconcludeerd dat zich twee ontwikkelingen voordoen, die beide een behoefte vorm geven om het bestaande systeem en de daarbij horende verhoudingen, anders in te richten.

Het antwoord op deelvraag negen luidt dat op basis van dit onderzoek noch bevestigd noch ontkracht kan worden dat het Eigen Kracht principe leidt tot nieuwe sturingsmodellen in gemeenten.

5.6. Conclusie sturingsmodellen

In dit hoofdstuk stond de beantwoording van de deelvragen zeven en negen centraal. Wat op basis van dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd is dat gemeenten met de invoering van de Wmo niet ophouden zich met

de burger bezig te houden. Ze blijven zich verbonden voelen met en verantwoordelijk voelen voor het welzijn van hun inwoners. De manier waarop ze dat doen is wel veranderd. Namelijk minder vanuit een paternalistische benadering en meer vanuit een coachende, meedenkende en ondersteunende benadering. Dat wil echter niet zeggen dat inwoners het massaal zelf zijn gaan doen. Dat noodzaakt gemeenten dan ook om grote verantwoordelijkheden op zich te nemen en op diverse terreinen regie te behouden.

Uit de tabel die in de analyse is weergegeven blijkt dat zich verschillende sturingsmodellen tegelijkertijd voordoen. Zowel 'oude' als nieuwe sturingsmodellen komen tot uiting in de rollen, werkwijzen en houdingen van gemeenten. Het antwoord op de vraag of gemeenten gebruik maken van nieuwe sturingsmodellen is 'ja, dat doen gemeenten'. Gemeenten maken van nieuwe sturingsmodellen gebruik doordat ze de inwoner meer centraal zetten. Ook sturen ze op het ontstaan van een civil society door inwoners meer te verbinden. Een ander teken dat gemeenten een nieuw sturingsmodel aannemen, is dat inwoners meer te zeggen hebben over het vormgeven van de eigen zorg. Bovendien worden steeds vaker verantwoordelijkheden teruggelegd bij inwoners.

De verhoudingen tussen de sturingsmodellen veranderen als gevolg van de opkomst van Eigen Kracht en het neoliberaal communitarisme. Er wordt minder gebruik gemaakt van het Governmentmodel. Met name omdat minder aanbodgericht gewerkt wordt, minder volgens procedures gehandeld wordt en doordat gemeenten minder sturen op details. Het NPM wordt in het beleid minder benadrukt, maar is indirect via het neoliberaal communitarisme aanwezig, waar door aanspraak te maken op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners getracht wordt om zorg efficiënter te organiseren. Het Governancemodel is meer aanwezig, doordat gemeenten meer overleggen met partners en inwoners en organisaties betrekken bij beleid en inrichting van de zorg. Tot slot het neoliberaal communitarisme, dat aan terrein wint ten koste van het Governmentmodel, hoofdzakelijk doordat gemeenten meer proberen over te laten aan de eigen verantwoordelijkheid van inwoners.

Ook is de vraag beantwoord met betrekking tot de relatie tussen de veranderingen in sturingsmodellen die gemeenten hebben doorgevoerd en het Eigen Kracht principe. De conclusie daarbij is dat sturingsmodellen veranderen en dat het Eigen Kracht principe een rol heeft gekregen in het beleid van gemeenten, maar dat een causaal verband tussen deze ontwikkelingen niet kan worden vastgesteld op basis van dit onderzoek.

6. Factoren die de implementatie van Eigen Kracht beïnvloeden in de praktijk van gemeenten

Het vorige hoofdstuk liet zien dat in de Wmo-praktijk binnen gemeenten nieuwe werkwijzen worden ingevoerd, rollen worden aangepast en houdingen veranderen. Ook werd duidelijk dat alles in ontwikkeling is. De kanteling is ingezet, maar nog niet volledig geslaagd (R1, R4, R9, R10, R11, R12, R13). Wel zijn er tekenen van succes te zien in gemeenten. In dit hoofdstuk worden de factoren weergegeven waarvan respondenten vinden dat ze de implementatie van sturingsmodellen beïnvloeden. Daarmee worden de deelvragen acht en tien beantwoord.

De factoren zijn ingedeeld naar categorieën, die overeenkomen met de in hoofdstuk twee genoemde categorieën, weergegeven in de tabel op pagina 39. Aan bod komen individuele betrokkenen, context, structurele factoren, proces en tijd en politieke dynamiek.

6.1. Beïnvloedende factoren

6.1.1. Individuele betrokkenen

In deze paragraaf staan factoren centraal die te maken hebben met de opvattingen, motivaties om te veranderen en persoonskenmerken van individuen. Deze individuen betreffen naast de medewerkers van de gemeenten ook de burgers binnen die gemeenten alsook de professionals binnen betrokken instellingen.

Grotere rol voor de professional in het veld

Een veelgenoemde beïnvloedende factor is de meer bepalende rol van professionals, zowel bij uitvoerende instellingen als binnen de gemeenten, ten aanzien van het slagen of falen van op Eigen Kracht gericht beleid (R1, R2, R3, R6, R8, R10, R13, R14). Een professional die niet goed meegaat in de visie op Eigen Kracht, kan een belemmerende factor vormen voor het slagen van het Eigen Kracht beleid, terwijl een professional die goed vorm weet te geven aan het Eigen Kracht principe een bevorderende factor kan zijn voor dit beleid (R2, R3, R8, R14). Vóór de invoering van de Wmo was de indicatie bepalend voor het toewijzen van de voorziening. Nu wordt het gesprek aangegaan met de klant en is de indicatie slechts een onderdeel van het gesprek. De beoordeling wordt gemaakt door consultants. Zij schatten de complexiteit van de situatie in en beoordelen of iemand zelf regie kan nemen. Vanuit die beoordeling wordt het vervolg ingezet. De professional die het gesprek voert kan in grote mate de uitkomst van het gesprek en daarmee de inrichting van de zorg bepalen (R1, R3, R10, R13). De competenties van de professional spelen daardoor in grote mate een rol in het succes van de implementatie van de veranderingen.

Competenties en scholing

In veel gemeenten blijken competenties van professionals bij uitvoerende organisaties en in de gemeenten een belangrijke rol te spelen bij de implementatie van nieuwe sturingsmodellen (R1, R2, R3, R6, R8, R10, R11, R12, R13, R14). Sommige medewerkers van gemeenten blijken in staat te zijn om zich aan te passen aan de nieuwe rollen, houdingen en werkwijzen van gemeenten, maar er zijn in iedere gemeente ook medewerkers die het lastig vinden om zich aan te passen (R1, R6, R8, R14). Dat is het meest zichtbaar bij Wmo-consultanten, omdat zij de meest zichtbare taak hebben als het gaat om aansturen op Eigen Kracht. De mismatch tussen competenties van medewerkers en benodigde competenties voor de nieuwe werkwijze, treedt met name op omdat sommige betrokkenen niet in staat zijn om vraaggericht/ probleemoplossend gericht te werken of om echt een gesprek te voeren met cliënten (R2, R3, R10, R14). Ook is niet iedereen in staat om confronterende gesprekken te voeren waarbij cliënten worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid, eigen mogelijkheden en Eigen Kracht (R14). In één van de gemeenten heeft dit ertoe geleid dat afscheid is genomen van een medewerker (R6).

Competenties die professionals in het veld moeten bezitten zijn onder andere creativiteit (R6, R14), inventiviteit (R6), assertiviteit (R6), lef (R8) en confronterende gesprekstechnieken (R14). Ook worden

gesprekstechnieken genoemd zoals: de vraag achter de vraag achterhalen, luisteren, vertrouwen wekken, sensitief zijn en interesse hebben in de cliënt (R3, R7, R8, R10 t/m R14). Ook moeten professionals tegenwicht kunnen bieden tegen claimgericht gedrag van inwoners (R3).

Diverse respondenten geven dan ook aan dat scholing van de mensen in het veld heel belangrijk is. In verschillende gemeenten zijn Wmo-consulenten bijvoorbeeld getraind om de nieuwe manier van werken aan te leren (R1, R3 R6, R7). In een andere gemeente worden vrijwilligers meer dan voorheen getraind (R5). Naast scholing is ook intervisie van groot belang, omdat het professionals in staat stelt werkwijzen te ontwikkelen (R1, R5, R6, R8). Intervisie is belangrijk om te voorkomen dat maatwerk tot gevolg heeft dat consulenten verschillende beoordelingen toepassen en er als gevolg daarvan verschillende uitkomsten ontstaan. Intervisie helpt consulenten om op één lijn te werken (R6). Een respondent geeft aan dat medewerkers niet voldoende getraind en geschoold zijn en dat dit een belemmerende factor vormde voor de kanteling (R2). Ook de vooropleiding van de professional kan een beïnvloedende factor vormen. Wanneer professionals worden opgeleid met de gedachten achter het Eigen Kracht principe dan helpt dat bij de invoering nieuw beleid (R3, R12).

Opvattingen van individuele betrokkenen en motivatie tot verandering

Enkele gemeenten geven aan dat veel professionals, waaronder Wmo-consulenten, jarenlang gewend zijn geweest om op basis van andere uitgangspunten te werken dan op basis van het Eigen Kracht principe. Het is voor sommigen lastig om hun waarden los te laten en zich de nieuwe werkwijzen eigen te maken (R3, R6, R8, R11, R12, R13, R14). Daarbij speelt een rol dat veel medewerkers in de zorg- en welzijnssector zijn gaan werken omdat ze willen zorgen voor mensen, niet om met hen kritisch te kijken naar wat ze echt nodig hebben.

In diverse gemeenten is het tegenovergestelde zichtbaar. Zo was bij medewerkers in R3 en R4 geen weerstand tegen de nieuwe werkwijze. 'Mensen zijn bereid met deze methode te werken en zien er het nut van in' (R4). Dat droeg bij aan de implementatie van de transformatie (R1, R3, R4). Sommige betrokkenen waren ontevreden met de aanbodgerichte werkwijze. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat: 'Ik voelde me soms net Sinterklaas. Ik kon voorzieningen uitdelen alsof het pakjes waren. Wat wil u allemaal hebben? Het werd allemaal gehonoreerd als iemand maar een indicatie had die erbij paste (R11)'. Haar collega gaf aan: 'Dan hoorde ik van een van de Wmo-consulenten dat ze iemand thuis had bezocht. Meneer woonde in een groot vrijstaand huis en had verschillende dure auto's voor de deur staan. Het was duidelijk dat de man de voorzieningen zelf ook kon betalen en kon laten aanleggen, maar de man had juridisch gezien evenveel recht op voorzieningen als iemand die het minder goed heeft. Het had de Wmo-consulente gefrustreerd. Ze zag het als verspilling van publieke middelen. Deze consulente begrijpt de nieuwe manier van werken helemaal' (R11).

Rol inwoners

Voor inwoners is de nieuwe werkwijze gericht op Eigen Kracht wennen. Inwoners denken soms nog niet volgens de gedachten van de kanteling, maar nog erg claimgericht (R3, R8, R10). Het veranderen van de 'mindset' van inwoners kost tijd (R1, R3, R6, R8, R9, R10, R11, R12, R13). 'Sommige klanten kijken even gek op bij de vraag wat ze zelf kunnen doen om het probleem op te lossen. Ze verwachten op basis van het beleid van vroeger een simpele toewijzing of afwijzing van de voorzieningsaanvraag. Maar nu wordt er door een medewerker van het loket doorgevraagd op de eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden. Dat vraagt om een andere mindset van burgers. Dat vergt tijd'. Uit de meeste gesprekken met respondenten blijkt niet dat de mindset van burgers een belemmerende factor is, wel de tijd die het kost om deze mindset aan te passen.

6.1.2.Context - draagvlak

In de context rond de verandering van sturingsmodellen blijken ook factoren te spelen die de implementatie van sturingsmodellen beïnvloeden, namelijk de aanwezigheid van draagvlak en de afhankelijkheid van andere actoren.

Draagvlak

Diverse gemeenten zetten zich in voor het creëren van draagvlak voor de nieuwe visie/het nieuwe beleid bij diverse betrokkenen (R1, R3, R5, R6, R7, R8, R9, R10, R11, R14). In de gemeente R1 wordt de gemeenteraad structureel en vroegtijdig geïnformeerd om te voorkomen dat halverwege het proces door politieke wisselingen grote veranderingen worden doorgevoerd (R1). In de gemeente R8 worden diverse betrokkenen meegenomen in het proces van visievorming. Iedereen wordt betrokken om samenredzaamheid te realiseren (R8, R9, R13, R14).

Daarnaast zetten gemeenten zich in voor het verwerven van draagvlak bij inwoners, soms via vertegenwoordigende organen zoals ouderenraden, Wmo-raden en de stichting mantelzorgers (R3, R5, R6, R7). Daartoe organiseren gemeenten bijvoorbeeld informatieavonden, theaterstukken (R14) en cliëntdagen (R7) om inwoners tijdig te informeren over wat ze van de gemeente kunnen verwachten (R3, R5, R14), of gaan ze met hen in gesprek (R6). Volgens respondent R6 is het belangrijk dat het verhaal van de verandering naar meer Eigen Kracht laagdrempelig wordt verteld en tijdig wordt uitgelegd (R6) (verwachtingenmanagement). Het bewustzijn van inwoners wordt vergroot door hen via de media en via artikelen te informeren (R7, R8, R10, R11). Ook wordt draagvlak verworven door te overleggen met uitvoerderorganisaties (R4, R7). Tot slot wordt met de gesprekken die inwoners hebben met Wmo-consulenten ook draagvlak gecreëerd. De gesprekken stellen de gemeenten in de gelegenheid om burgers bewust te maken van het nieuwe beleid en de nieuwe werkwijze van de gemeente. De keukentafelgesprekken bieden de mogelijkheid om het beleid uit te leggen. Er is ruimte om toe te lichten dat de gemeente niet verantwoordelijk is voor het oplossen van alle problemen van burgers, maar dat de gemeente vangnet blijft als blijkt dat burgers er echt niet zelf uitkomen (R1, R5, R6).

Niet in iedere gemeente is voldoende ingezet op het verwerven van draagvlak. In gemeente R2 is daar te weinig aandacht aan besteed, wat een belemmerende factor vormde voor het realiseren van de transformatie (R2).

Gemeenten voor kanteling afhankelijk van anderen

Het beleid gericht op zelfredzaamheid is grotendeels afhankelijk van de bereidheid van de samenleving om mee te werken (R1). Afhankelijk van de overtuiging van individuen in de samenleving wordt het beleid een succes of niet (R1, R4, R8, R11).

Een reden waarom gemeenten nog niet volledig loslaten en het overlaten aan professionals en inwoners, is dat professionele organisaties en inwoners er nog niet klaar voor zijn. Hoewel professionals zelf vaak al wel in staat zijn om te werken volgens gekantelde principes en hiervoor bij hen voldoende draagvlak bestaat, kantelen hun organisaties nog niet zo gemakkelijk mee, bijvoorbeeld omdat zij er financieel geen belang bij hebben om zichzelf overbodig te maken (R10, R12). Voor het slagen van de kanteling in de Wmo is medewerking van verschillende partijen in de civil society belangrijk, zoals inwoners, verenigingen, scholen en huisartsen, maar zij werken nog niet (volledig) mee (R7, R9, R10). Wanneer een partij uit de samenwerking stapt of niet in lijn met de centrale visie werkt, faalt het beleid (R8). Diverse gemeenten geven aan dat met name huisartsen niet goed te motiveren zijn om mee te werken aan de werkwijzen gericht op Eigen Kracht. Daarmee vormen ze een belemmerende factor (R5, R6, R7, R11).

‘Wat je persoonlijk raakt, bewaak je’. Doordat betrokkenen soms niet in staat zijn om boven hun eigen belangen uit te stijgen maar met name naar het individuele belang kijken, wordt vernieuwing soms in de weg gestaan (R8). Vernieuwing kan worden gehinderd door angst voor bestaanszekerheid (R8, R10, R12).

Korte lijntjes tussen gemeente en uitvoerders werken bevorderend voor de implementatie van de visie en bijbehorende werkwijzen (R1, R5, R6, R12, R13). Zo ervaart een gemeente de nauwe betrokkenheid van vrijwilligersorganisaties bij de gemeente en de samenwerkende organisaties als bevorderende factor (R5).

Ook geven gemeenten aan dat loslaten soms niet verantwoord is omdat inwoners nog niet bekend zijn met de nieuwe werkwijzen, terwijl hun inzet essentieel is voor het slagen van het beleid (R8, R10).

6.1.3. Structurele factoren

Rond de implementatie van nieuwe sturingsmodellen spelen ook factoren die te maken hebben met structurele factoren zoals wetgeving, organisatorische aangelegenheden en ICT. Ook het feit dat gemeenten zich moeten aanpassen aan bestaande structuren speelt een rol.

Wetgeving

Veel genoemd als belemmerende factor is wet- en regelgeving. Respondenten noemen: privacywetgeving (R6, R10), de jurisprudentie omtrent eigen bijdragen (R7, R11, R12, R13), bestuursrechtelijke wetgeving over termijnen waarbinnen gemeenten in actie moeten komen (R13) en arbeidswetgeving die het onmogelijk maakt om mensen die niet functioneren te ontslaan (R13, R14). Een respondent geeft aan: 'Er is een harnas van regels ontstaan' (R13).

Privacywetgeving wordt als hinderende factor ondervonden omdat het gemeenten niet in staat stelt om informatie over te nemen bij de transitie. Toen de verantwoordelijkheden in 2007 van zorgaanbieders naar gemeenten overgedragen werden, was het als gevolg van de privacywetgeving niet mogelijk om alle gegevens van de mensen in zorg ook over te hevelen. Dat leidde in gemeenten tot veel extra werk (R6, R10).

Ook ervaren gemeenten de jurisprudentie omtrent het heffen van eigen bijdragen bij voorzieningen als belemmerende factor. Ze geven aan dat het niet mogelijk is om inkomensafhankelijke eigen bijdragen te heffen, omdat dit gemeenten niet in staat stelt om mensen die voorzieningen gemakkelijk kunnen betalen aan te sturen op hun financiële Eigen Kracht. Daarbij zijn er maxima gesteld aan de hoogte van de eigen bijdrage die gemeenten mogen heffen. Deze maatregelen beperken gemeenten in de ruimte die ze hebben om het Eigen Kracht beleid naar eigen inzicht vorm te geven (R7, R11, R12, R13). Twee gemeenten missen doorzettingsmacht om daadwerkelijk aan te sturen op Eigen Kracht ter vervanging van formele zorg (R12, R13).

Bestuursrechtelijke wetgeving met betrekking tot maximum termijnen waarbinnen gemeenten een antwoord moeten hebben op vragen van burgers wordt door een respondent genoemd als een belemmerende factor, met name omdat termijnen vaak niet inhoudelijk bijdragen aan het resultaat, maar slechts een randvoorwaarde zijn (R13).

Verantwoording en financiering

Een andere belemmerende factor wordt gevormd door verantwoordingsystemen. Vaak vindt verantwoording en afrekening nog plaats op basis van aantallen personen die zorg of hulp hebben ontvangen. Dat maakt het voor zorgaanbieders niet aantrekkelijk om te sturen op Eigen Kracht. Immers, wanneer je als aanbieder wordt afgerekend op het aantal personen dat je behandeld hebt, is het lucratief om zoveel mogelijk personen binnen te halen en te houden (R12, R13, R14).

Tenslotte geeft een andere respondent aan dat door de manier van financieren verschooting ontstaat, die de samenwerking tussen organisaties belemmert (R14). Een bevorderende factor is de af- en aanwezigheid van financiële urgentie gebleken. Gemeenten ervoeren in eerste instantie geen financiële druk bij de transitie, omdat er in 2007 nog geen sprake was van kortingen. Toen de middelen van gemeenten terug liepen, werd begrotingsdruk ervaren. Voor veel gemeenten vormde dit (mede) een aanleiding om de transformatie in te zetten (R1, R5, R6, R8, R9, R10, R12, R13, R14).

ICT

Een belemmerende factor van organisatorische aard betreft de ICT (R6, R8, R10). Een gemeente ervaart dat door beperkingen in de ICT-inrichting alles dubbel moet worden ingevoerd (R8). Volgens R10 belemmert de ICT- infrastructuur de veranderingen omdat er lange tijd onduidelijkheid is geweest over hetgeen moest worden ingeregeld in ICT-systemen, veel informatie nog niet beschikbaar is, de verschillende ICT- omgevingen van organisaties niet op elkaar aansluiten en het aanpassen van ICT veel geld kost. Deze kosten belemmeren organisaties om hun systemen op elkaar aan te passen (R10). Ook R6 stelt dat ICT niet is meeontwikkeld met de kanteling omdat er geen financiële middelen voor beschikbaar waren.

Voortbouwen op het bestaande

Een andere factor die een rol speelt heeft betrekking op de omgang met het bestaande. Het bestaande kent verschillende aspecten, zoals sociale cohesie, werkwijzen en contracten maar ook cultuur.

Bestaande sociale cohesie en bestaand initiatief kunnen gemeenten helpen in het uitrollen van Eigen Kracht beleid. Zo is in gemeente R9 een sterke sociale cohesie omdat inwoners onderling elkaar goed kennen. De gemeente kan bouwen op de onderlinge verbindingen tussen inwoners bij het uitrollen van het Eigen Kracht beleid (R9). Ook in R8 is sprake van sociale activiteit en initiatieven. Zo is er een clubje gepensioneerde inwoners dat gevraagd en ongevraagd adviezen uitbrengt aan de gemeente en zijn ouderenraden erg actief in het nemen van initiatieven (R8). Daarnaast draagt de nauwe betrokkenheid van vrijwilligersorganisaties tot de gemeente bij aan de implementatie van het Eigen Kracht principe (R5)¹⁵.

Een tegenwerkende factor wordt gevormd door al bestaande werkwijzen en contracten (R5, R8, R12). Zo stellen R5 en R12 dat de thuiszorgorganisaties in deze gemeenten nog op de oude, niet op Eigen Kracht gerichte manier werken. Er is met de betrokken organisaties een meerjarig contract afgesloten, waarin het Eigen Kracht principe nog geen rol speelde. Daardoor kunnen deze organisaties nog niet aangestuurd worden om te werken volgens de visie van de gemeente (R5, R12).

De snelheid van de implementatie van beleid wordt tenslotte belemmerd doordat de aanbodgerichte manier van werken uit het verleden bepaalde verwachtingen heeft gewekt bij inwoners (R1, R12). 'We hebben eisen gesteld en daar is men aan gewend geraakt. Het duurt zo'n tien jaar voordat een kanteling gemaakt is' (R12).

6.1.4. Proces en tijd

Naast structurele factoren zoals ICT, afrekensystematiek en wetgeving, blijken ook factoren in het proces een rol te spelen in de implementatie van veranderende sturingsmodellen. Aan bod komen onder andere gebrek aan (financiële) urgentie, tijdsaspecten en ruimte om te leren.

Late inzet op de kanteling

In geen van de gemeenten is de kanteling direct met de invoering van de Wmo in 2007 ingezet. Dat gebeurde pas vanaf 2009, 2010 en soms 2011. Dat had verschillende oorzaken:

- Enkele gemeenten stellen dat de termijn tussen het definitief worden van de wet in 2006 en de invoering ervan per 1 januari 2007 onvoldoende ruimte bood om zowel de verantwoordelijkheden die over kwamen naar gemeenten goed in te regelen als een goed doordachte cultuuromslag in te zetten (R2, R4, R6, R8, R11, R12). De aandacht ging in eerste instantie uit naar het uitvoeren van de wettelijke verplichtingen en het inschatten van de risico's die met het beleid gepaard gaan (R4).
- Het bestaande overnemen was niet zo ingewikkeld. De aard van de materie (huishoudelijke hulp in eerste instantie) was niet erg complex. 'Poetsen is poetsen, de een heeft een poets drie uur nodig en de ander vijf uur, dat is de enige differentiatie en dat is niet zo ingewikkeld' (R4).
- Er was in eerste instantie geen financiële urgentie voor de kanteling (R1, R4, R6, R7, R8, R12, R13). Dat wil zeggen: er was geen dringende noodzaak om het beleid slim of anders in te richten omdat er geen bezuinigingen gepaard gingen met de implementatie van de Wmo (R1, R2, R4, R6, R7, R8).
- Voor alle gemeenten was de kanteling een nieuw uitgangspunt en een nieuw proces (R6, R8). Om een verandering door te zetten is deskundigheid nodig, maar omdat de kanteling voor iedereen nieuw was, ontbrak het aan deskundigen (R8). Het wiel moest opnieuw worden uitgevonden. Gemeenten konden niet bij een andere gemeente kijken naar successen en struikelblokken (R8, R10, R11).

¹⁵ Opvallend is dat de implementatie van het Eigen Kracht principe direct verbonden wordt aan de betrokkenheid van vrijwilligersorganisaties. Zie voor een toelichting hierop pagina 72.

Veranderen is een proces

Veel gemeenten geven aan dat de kanteling een proces is waarin iedereen zijn weg moet vinden (R4, R9, R10). Dat proces vergt tijd en inzet. Het aanleren van werkwijzen kost tijd (R1, R5, R6, R8, R11, R13, R14). 'Klantmanagers en professionals moeten breken met jarenlange ervaring, daar is tijd voor nodig' (R5, R6, R8). Het besef dat het anders moet (R1, R2, R5, R9, R10, R11, R12, R13), het vormen van een visie (R11) en het verwerven van draagvlak (R2, R6) zijn zaken die niet gepland kunnen worden maar wel vragen om tijd en inzet. 'Een kanteling duurt een generatie' (R1, R2, R12).

'Gemeenten zijn als een containerschip' (R10). Het duurt even voordat zij gedraaid zijn. Dat geldt in het bijzonder voor vraagstukken waar veel betrokkenen bij zijn. In gemeente R10 zijn bij de Wmo drie wethouders betrokken. Dat heeft tot gevolg dat drie wethouders het eens moeten zijn over de visie achter en de uitvoering van het beleid. Het kost veel afstemming en dus ook tijd om alleen al de betrokkenen binnen de gemeente op een lijn te positioneren. Dat staat nog los van de overige partijen buiten de gemeenten die zich aan de visie moeten conformeren. Het synoniem van het containerschip duidt op de beperkte wendbaarheid van de gemeente bij grote vraagstukken zoals de Wmo (R10).

Bovengenoemde factoren belemmeren de voortgang en de snelheid van het proces. Uit het onderzoek blijkt niet dat het de uitkomst van het proces belemmert.

Tijd om te leren

Volgens diverse respondenten moet leren in de praktijk gebeuren (R1, R5, R8, R13). Verschillende gemeenten gunnen zich tijd om te leren, bijvoorbeeld door pilots op te zetten (R2, R7, R12). Door *trial and error* ontdekt men wat wel en wat niet werkt (R2, R12). Het toetsen van voorgenomen beleid helpt bij de implementatie. Bovendien vergt loslaten en het overlaten aan inwoners volgens R8 dat mislukkingen van burgerinitiatieven geaccepteerd worden en worden gezien als leerproces (R8). Verschillende gemeenten geven aan dat tegenslagen soms nodig zijn om het beleid aan te scherpen (R1, R5, R8, R9, R11, R12, R13). Een voorbeeld is afkomstig uit de praktijk van R9. Rond de invoering van persoonsgebonden budgetten in de Wmo¹⁶ was landelijk veel media-aandacht. Het gevolg daarvan was dat veel mensen erop geattendeerd werden dat mensen in de omgeving die je (vrijwillig) helpen, betaald kunnen worden middels persoonsgebonden budgetten (pgb). Dat leidde ertoe dat waar mensen eerder onbezoldigd hulp boden, zich na de introductie van de pgb's lieten betalen. Met als gevolg dat er meer in plaats van minder voorzieningen werden toegekend. Hoewel dat effect niet was voorzien, hielp het de gemeente wel om het beleid aan te scherpen (R9). Een ander voorbeeld deed zich voor in R12. Daar hadden de thuiszorgorganisaties de gelegenheid gekregen om zelf in te schatten of iemand zware of lichte thuiszorg nodig heeft. Dat leidde tot een enorme stijging van het aantal inwoners dat zware thuiszorg ontvangt. Voor de thuiszorg was zware zorg leveren financieel interessant, waardoor de indicatie minder objectief geschiedde dan men verwacht had. Dit effect moest zich eerst voordoen voor de gemeente inzag dat het systeem deze perverse prikkel mogelijk maakte (R12).

Gemeenten moeten tussentijds leren over de manier van werken. Gaandeweg krijgen ze te maken met vragen die bij de nieuwe manier van werken horen, bijvoorbeeld als het gaat om het overlaten van het organiseren van zorg en welzijn aan burgers en vrijwilligersorganisaties. Hoewel gemeente R8 het eerder genoemde scootmobielenvoorbeeld graag wilde ondersteunen (zie pagina 68), leidde dat tot verschillende vragen bij gemeenteambtenaren, zoals: hoe ver laat je het over? Bovendien deed zich halverwege het proces een nieuwe ontwikkeling voor. Er was ook een andere partij die dit initiatief wilde oppakken en zich meldde bij de gemeente voor ondersteuning. Dat leidde tot nieuwe vragen. Als er meerdere organisaties in het veld zijn die een bepaalde dienst of een product allebei willen verzorgen, krijgt een partij dan de voorkeur? Ben je als gemeente verantwoordelijk om te bemiddelen tussen die partijen? Wie het eerst komt wie het eerst maalt?

¹⁶ Persoonsgebonden budgetten zijn een maatregel waarbij inwoners budgetten krijgen toegekend waarmee ze zelf zorg kunnen inkopen.

Ook in R7 en R13 werden dergelijke vragen ervaren, namelijk: Wat zijn de consequenties wanneer de gemeente zich aanbiedt als podium en inwoners informeert, adviseert en de weg wijst naar aanbieders? Mag een gemeente wel een podium zijn voor de markt? En mag een gemeente zich mengen in de private sector? Op dergelijke vragen moeten gemeenten antwoorden vinden. Dat kost tijd.

6.1.5. Politieke dynamiek

Politieke dynamiek wordt door verschillende respondenten genoemd als beïnvloedende factor (R1, R2, R4, R6, R11, R13, R14). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om verkiezingen, coalitiewisselingen en tussentijds wijzigend Rijks- en gemeentelijk beleid. Ook de houdingen en opvattingen van wethouders spelen een rol.

Coalitieveranderingen kunnen de implementatie en continuïteit van beleid verstoren, zowel op rijksniveau als op gemeentelijk niveau (R2, R11). Iedere minister en iedere wethouder wil iets anders waardoor onduidelijkheid ontstaat (R2, R11). Respondent R2 illustreert deze belemmerende factor aan de hand van een voorbeeld. In 2010 deed zich de situatie voor dat de coalitie nog gauw wilde scoren voor de verkiezingen plaats vonden. Daarom moest nog snel een plan voor een loketgerichte manier van werken worden ingevoerd. De invoering was beperkt voorbereid en ook het draagvlak was zeer beperkt. Na de verkiezingen wijzigde het beleid volledig en daarmee ook de uitvoering (R2). Respondent R1 ervaart verkiezingen niet als factor van belang bij veranderingen die moeten worden ingezet in de gemeente. De respondent stelt dat door raadsleden goed voor te bereiden en mee te nemen in het proces, grote veranderingen door coalitiewisselingen niet plaatsvinden.

Een andere beïnvloedende factor is voorzichtigheid van de politiek. Twee respondenten geven aan dat politieke organen niet altijd mee durven te gaan in innovatieve ideeën (R11, R13). Respondent R13 constateert dat wethouders die strak sturen op controle, de implementatie van het Eigen Kracht principe belemmeren door niet los te laten maar grip te houden. Ook R14 ziet dat de politieke werkelijkheid soms een belemmerende factor voor het veranderen van sturingsmodellen kan zijn. De respondent licht toe: De overheid zou veel verder moeten gaan met loslaten, maar de politieke werkelijkheid en de mediawerkelijkheid laten dat niet toe. Er worden bij incidenten direct raadvragen gesteld en de media duikt er boven op. 'Als het mis gaat ben je als overheid verantwoordelijk, terwijl je beleid is om los te laten' (R14).

6.2. Analyse

Er zijn in het voorgaande diverse factoren genoemd die volgens gemeenten een beïnvloedende factor vormen. Enkele factoren zijn van bevorderende aard, de meeste factoren zijn van belemmerende aard. Wanneer deze factoren geanalyseerd worden, kan onderscheid worden gemaakt in:

- factoren die de implementatie van *sturingsmodellen* beïnvloeden,
- factoren die het *implementatieproces* beïnvloeden en
- factoren die de implementatie van het *Eigen Kracht principe* beïnvloeden.

Factoren die de implementatie van sturingsmodellen beïnvloeden zijn:

- In belemmerende zin: politieke werkelijkheid, mediawerkelijkheid, niet kunnen loslaten door voorzichtigheid wethouder, gebrek aan voldoende burgerinitiatief en inzet van maatschappelijke organisaties op Eigen Kracht waardoor gemeenten nog niet los kunnen laten, organisatiebelangen gaan soms boven visie.
- In bevorderende zin: het bestaan van een sterke sociale cohesie in wijken en buurten.

Factoren die het implementatieproces beïnvloeden zijn:

- In belemmerende zin: Wetgeving werkt soepele implementatie tegen, veranderingen kosten tijd, niet iedereen is in staat of bereid mee te werken, opvattingen van inwoners, verantwoordingsystemen zijn in sommige gevallen nog niet veranderd, ICT ontwikkelt niet mee, meerjarige contracten, korte termijn tussen vaststellen wet en implementatie, gebrek aan urgentie, coalitieveranderingen.
- In bevorderende zin: scholing en intervisie van professionals, het creëren van draagvlak, betrokkenheid vrijwilligersorganisaties bij de gemeente, leren van pilots, politiek meenemen in visievorming.

Factoren die de implementatie van het Eigen Kracht principe beïnvloeden zijn:

- In belemmerende zin: professionals die niet de juiste competenties bezitten, opvattingen van professionals, professionals die moeite hebben met loslaten van oude waarden en werkwijzen, gebrek aan medewerking van bijvoorbeeld huisartsen.
- In bevorderende zin: professionals die de juiste competenties bezitten, opvattingen van professionals, vooropleidingen die studenten opleiden volgens de visie op Eigen Kracht.

In de literatuur werden verschillende factoren genoemd die een beïnvloedende factor zouden kunnen vormen, die ook in de praktijk van gemeenten aan de orde blijken zijn. Denk bijvoorbeeld aan bestaande wet- en regelgeving, draagvlak, tijd, persoonskenmerken et cetera.

Ook zijn in de literatuur factoren genoemd, die in het onderzoek naar de Wmo niet aan de orde zijn gebleken. Het betreft bijvoorbeeld de factor 'organisatie'. Geen van de respondenten heeft genoemd dat kenmerken van de organisatie zoals de omvang, complexiteit en de aanwezigheid van voorzieningen, een rol hebben gespeeld bij de implementatie van de kanteling. Wel is door een gemeente genoemd dat wanneer er veel betrokken actoren binnen een gemeente zich bezighouden met hetzelfde vraagstuk, het proces vertraagd wordt (R10). Andere, in de literatuur genoemde, factoren die in het onderzoek niet aan de orde zijn gekomen zijn:

- De verander- en uitvoeragenda (mate waarin de verandering geoperationaliseerd is);
- Vooruitgang (mate waarin de nieuwe situatie een vooruitgang is ten opzichte van de oude);
- Resultaat (mate waarin het resultaat van de verandering zichtbaar is);
- De aan- of afwezigheid van een lange termijn perspectief;
- Duurzaamheid (bereidheid van betrokkenen om zich voor lange termijn aan de verandering consulteren)

Er zijn in de gesprekken met gemeenten ook factoren aan bod gekomen die in de theorie niet genoemd werden. Zoals de medewerking van betrokkenen. In de literatuur wordt diverse malen gerefereerd aan draagvlak en consultatie, maar dat leidt niet automatisch tot medewerking. Een fictief voorbeeld om dat te illustreren: In de keten rond de zorg voor iemand kunnen alle betrokkenen zich in de visie gericht op Eigen Kracht vinden. Dat wil echter niet zeggen dat zij hun medewerking ook allemaal verlenen. Een organisatie die door medewerking aan de visie inkomsten mis loopt, zal de visie onderschrijven maar medewerking nalaten.

Een andere factor die in de literatuur niet genoemd is, maar in de praktijk van twee gemeenten een bevorderende factor bleek te zijn, was het bestaan van sociale cohesie en de aanwezigheid van initiatiefrijke inwoners. Doordat kan worden vertrouwd op de veerkracht van (een deel van) de samenleving, bestaat er een fundament waar het Eigen Kracht principe geïmplementeerd kan worden.

6.3. Conclusie

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal welke factoren de implementatie van nieuwe sturingsmodellen in de Wmo belemmeren en/ of bevorderen.

Respondenten hebben factoren genoemd die betrekking hebben op de implementatie van Eigen Kracht, de implementatie van sturingsmodellen en het proces van implementatie. Voor de beantwoording van de deelvragen acht en tien is met name relevant welke factoren de verandering van sturingsmodellen beïnvloeden. Belemmerende factoren zijn voorzichtigheid bij de politiek en angst bij bestuurders om los te laten. Ook de media kunnen een belemmerende factor zijn bij loslaten en overlaten door de continue zoektocht naar verantwoordelijken in geval van incidenten. Daarnaast worden het ontbreken van voldoende burgerinitiatief, medewerking van organisaties en de prevalentie van organisatiebelangen, door gemeenten ervaren als belemmerende factoren. Een bevorderende factor voor het wijzigen van sturingsmodellen is de aanwezigheid van een grote mate van sociale cohesie.

7. Toepasbaarheid bevindingen op de jeugdzorg

In de afgelopen hoofdstukken zijn zowel de theoretische als empirische deelvragen beantwoord op basis van het onderzoek naar de Wmo. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd wat de bevindingen betekenen voor de transitie en transformatie jeugdzorg, waarmee deelvraag 11 kan worden beantwoord: Wat betekenen de bevindingen op basis van onderzoek naar de Wmo inzake sturingsmodellen en beïnvloedende factoren voor de transitie en transformatie jeugdzorg?

Na een korte introductie komt de toepasbaarheid van de bevindingen aangaande sturingsmodellen aan bod. Daarop volgt een paragraaf waarin de bevindingen ten aanzien van beïnvloedende factoren worden toegepast op de jeugdzorg. Er zijn belangrijke overeenkomsten tussen de Wmo en de jeugdzorg waar het de transitie en transformatie/ kanteling betreft. Een daarvan is de visie die in beide transities en transformaties centraal staat. Ze zijn namelijk beide gericht op Eigen Kracht (in de Wmo zelfredzaamheid genoemd). Een tweede belangrijke overeenkomst is dat beiden een vergelijkbare beweging (moeten gaan) doormaken, namelijk een stelselwijziging (transitie) en een cultuurwijziging (kanteling in de Wmo en transformatie in de jeugdzorg). Daarnaast zijn er ook verschillen tussen de jeugdzorg en de Wmo. Ieder beleidsterrein bevindt zich in een andere sector met eigen, sectorspecifieke, kenmerken. Zo zijn er in de jeugdzorg andere doelgroepen betrokken en zijn er andere professionals werkzaam dan in de Wmo. Ook de vraagstukken die er in de sectoren voorliggen verschillen inhoudelijk. Daarbij is de Wmo in een andere tijd ingevoerd, waardoor ook de actuele situatie van een andere orde zou kunnen zijn. Bij het beoordelen van de betekenis van de bevindingen voor de jeugdzorg, is het van belang rekening te houden met deze verschillen. Bovendien zijn uitspraken over de jeugdzorg grotendeels verwachtingen die (nog) niet getoetst kunnen worden, simpelweg omdat de transitie en transformatie pas in 2015 plaatsvinden. Voor zover kan worden voorzien dat de bevindingen uit de Wmo niet van toepassing zijn op de jeugdzorg, wordt dat in dit hoofdstuk expliciet genoemd.

7.1. Sturingsmodellen in de transitie en transformatie jeugdzorg

De toepassing van de sturingsmodellen van de Wmo op de jeugdzorg wordt, in lijn met hoofdstuk 5, uiteengezet aan de hand van werkwijzen, rollen en houdingen. Daarbij gaat het expliciet om de sturingsmodellen die betrekking hebben op het vormgeven van het Eigen Kracht principe. In alle onderzochte gemeenten bleek dit een bekend begrip te zijn. Voor de transitie en transformatie jeugdzorg kan dat een bevorderende factor vormen. Immers, politiek, medewerkers, professionals en vaak ook inwoners hebben kennis gemaakt met het begrip en de consequenties van daarop afgestemd beleid voor het stelsel en voor hen persoonlijk. Het Eigen Kracht principe bevindt zich daardoor niet meer volledig in de ontdekkingsfase, betrokkenen hebben al aan het begrip kunnen wennen.

7.1.1. Werkwijzen

Het Eigen Kracht principe leidt er in de Wmo-praktijk toe dat gemeenten hun werkwijzen op verschillende manieren aanpassen: van aanbodgericht naar vraaggericht werken, van aanvragen naar aanmelden, aanspraak maken op Eigen Kracht via eigen bijdragen en de introductie van keukentafelgesprekken. Deze werkwijzen worden hier in relatie met jeugdzorg beschouwd.

Vraaggericht werken, keukentafelgesprekken en aanmelden

Het onderzoek naar de Wmo wijst uit dat gemeenten inwoners meer vraaggericht benaderen. Ook voor de transitie en transformatie jeugdzorg is het van belang dat de vraag van de burger centraal gesteld wordt en dat niet de procedure en het aanbod leidend zijn. Het maken van de omslag van aanbodgericht naar vraaggericht werken kost echter wel tijd, bijvoorbeeld omdat professionals geschoold moeten worden, burgers moeten wennen aan de nieuwe werkwijzen en processen erop moeten worden aangepast. In de jeugdzorg zullen deze factoren niet anders zijn. Het is dan ook waarschijnlijk dat in de jeugdzorg vraaggericht werken mogelijk is, maar dat deze werkwijze ook daar implementatietijd vergt.

In de Wmo is voor het vormgeven van de vraaggerichte werkwijze onder andere gebruik gemaakt van keukentafelgesprekken. Er is, op basis van de literatuur, geen reden om aan te nemen dat dit voor de jeugdzorg geen geschikte manier van werken is. Echter, de uiteindelijke toepassing van deze methodiek hangt mede af van de problematiek/ hulpvragen van kinderen en gezinnen en de manier waarop de jeugdzorg wordt ingericht. In de Wmo vormt de gemeente namelijk vaak de toegang tot voorzieningen. In de jeugdzorg moeten veel gemeenten de keus echter nog maken of zij zelf de toegang zijn tot jeugdzorg of dat ze deze taak mandateren aan aanbieders (Doodkorte en Hermans, mei 2013, p.57). De keuzes die gemeenten maken met betrekking tot de toegang tot de jeugdzorg zouden gevolgen kunnen hebben voor de toepasbaarheid van keukentafelgesprekken. Daarnaast hebben deze keuzes consequenties voor de verandering van 'aanvragen naar aanmelden', zoals deze in de Wmo bij verschillende gemeenten zichtbaar werd. In theorie sluit een aanmeldsysteem beter dan een aanvraagsysteem aan bij de gedachten achter het Eigen Kracht principe in de jeugdzorg. Of een aanmeldsysteem in de praktijk ook bruikbaar is en door gemeenten kan worden ingezet, is afhankelijk van de plek waar de toegang tot jeugdzorg belegd wordt.

Hoewel vraaggericht werken goed aansluit bij het Eigen Kracht principe, worden er in de Wmo ook spanningen door ervaren, zoals het optreden van een gevoel van ongelijkheid tussen inwoners, de mogelijkheid dat dezelfde situatie door verschillende professionals anders beoordeeld wordt en de mogelijkheid dat vraaggericht werken leidt tot financiële onzekerheid van gemeenten. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat deze spanningen zich in de jeugdzorg niet zouden kunnen manifesteren.

Een spanning als gevolg van vraaggericht werken, die in de Wmo niet is ervaren, maar zich in de jeugdzorg mogelijk wel voordoet, heeft betrekking op de doelgroep, namelijk: jeugdigen. Het is de vraag of van een jeugdige verwacht kan worden dat het zijn eigen vraag kan formuleren en of een jeugdige kan beoordelen wat goed is voor hem of haar. Deze spanning doet zich mogelijk minder voor wanneer ouders in staat zijn om de vraag met en voor hun kind te formuleren. Maar wanneer de ouder- kind relatie het onderwerp is van de hulpvraag, of zelfs het probleem is, of wanneer er geen (betrouwbare) ouder in beeld is, is vraaggericht werken lastiger dan in de Wmo het geval is. Bovendien is de ouder die namens de jeugdige optreedt een ander dan de jeugdige zelf. De analyse van de ouder is niet automatisch dezelfde als de analyse van de jeugdige. In de Wmo is de persoon waar het om gaat en waarmee gepraat wordt meestal dezelfde, terwijl dit in de jeugdzorg anders kan zijn. Vraaggericht werken zal daarom in de jeugdzorg niet in alle situaties toepasbaar zijn, of een andere vorm aan (moeten) nemen dan in de Wmo het geval was.

Een andere kanttekening bij vraaggericht werken in de jeugdzorg heeft betrekking op het soort vraagstukken dat zich in jeugdzorg kan voordoen. Vraaggericht werken past in de Wmo prima bij de vraagstukken die er tot op heden voorliggen. Deze hebben namelijk hoofdzakelijk betrekking op overzichtelijke en eenvoudige kwesties, zoals een scootmobiel of een badkamer aanpassing. In de jeugdzorg daarentegen, zijn ook complexere vraagstukken aan de orde, zoals uithuisplaatsingen, psychische problematiek en spanningen in de gezinssituatie. Daarbij is vraaggericht werken mogelijk ingewikkelder, omdat de benodigde maatregelen niet altijd op de steun van ouder en/ of jeugdige kunnen rekenen, maar wettelijk wel nodig zijn, bijvoorbeeld wanneer de veiligheid van de jeugdige in het geding is of wanneer de jeugdige een strafbaar feit heeft gepleegd (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, 2013, p.8).

Financiële Eigen Kracht

Naast vraaggericht werken, maken gemeenten in de Wmo ook aanspraak op de financiële Eigen Kracht van inwoners via eigen bijdragen. Uit de concept Jeugdwet kan noch worden opgemaakt dat in de jeugdzorg eigen bijdragen gevraagd kunnen worden door gemeenten, noch dat dit gemeenten niet is toegestaan. De wet bevat enkel bepalingen over ouderbijdragen in geval van verblijf van de jeugdige buiten het gezin (Concept Jeugdwet,

art.8.2.1¹⁷). Het is dan ook niet goed mogelijk te concluderen of Eigen Kracht in de jeugdzorg ook via eigen bijdragen kan worden aangesproken.

7.1.2. Rollen

Naast werkwijzen zijn in de Wmo ook rollen aan verandering onderhevig. Het gaat bijvoorbeeld om: verbinden, kritischer kijken, regie voeren, minder overnemen en loslaten. In deze paragraaf wordt gezien in hoeverre de rollen die in de Wmo veranderen ook op de jeugdzorg van toepassing kunnen zijn.

Verbinden

In zowel de Wmo als de jeugdzorg is voor het slagen van de transitie en transformatie/ kanteling het bestaan van een (pedagogische) civil society essentieel. In de Wmo praktijk wordt door gemeenten al actief inzet gepleegd om inwoners en organisaties aan elkaar te verbinden, bijvoorbeeld via maatjesprojecten of het organiseren van bijeenkomsten. Wel ervaren verschillende gemeenten dat het tijd kost voordat iedereen zijn rol begrijpt en inneemt. Het is dan ook niet reëel te verwachten dat het inzetten op verbindingen door gemeenten in de jeugdzorg direct leidt tot een pedagogische civil society. De regering stelt dat het proces gericht op het zorgen voor elkaar en de ontwikkeling van zorgrelaties tussen mensen, binnen het gezin, in familie-, buurt- of andere informele gemeenschapsverbanden, door de overheid zoveel mogelijk gefaciliteerd zal worden zonder zorgtaken te snel over te nemen (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, 2013, p.6). Deze frase benadrukt dat het waarschijnlijk is dat gemeenten de rol als verbinder in de jeugdzorg aannemen, zoals ze dat ook in de Wmo deden. Daarbij dienen gemeenten rekening te houden met de tijd die het kost om verbindingen aan te gaan.

Kritisch kijken en in gesprek

Een andere veranderende rol van gemeenten in de Wmo is dat zij kritischer kijken naar wat een inwoner echt nodig heeft en gezien of hulpvragen en problemen ook op andere manieren dan via individuele voorzieningen kunnen worden opgelost. Omdat de doelgroepen en vraagstukken in de jeugdzorg grote verschillen vertonen met de Wmo is het moeilijk de vergelijking op dit gebied te maken. Dat neemt niet weg dat de werkwijze, om niet zomaar toe te kennen maar eerst de noodzaak van voorzieningen te bezien, ook in de jeugdzorg onderdeel zal moeten zijn van de veranderingen in de rollen van gemeenten. Dat blijkt ook uit de concept Jeugdwet: '... waarbij het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt' (Concept Jeugdwet, 2013). Uit deze frase blijkt dat de overheid kritisch zal bezien of het haar taak is om zich te bemoeien met het opgroeien van jeugdigen. Tegelijkertijd zal meer gezocht worden naar de mogelijkheden in het informele netwerk van gezinnen om problemen en hulpvragen aan te pakken (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, 2013, p.2,6,7).

Decentraliseren

Een andere bevinding uit de Wmo is dat daarin verantwoordelijkheden lager belegd worden en dat de rol van professionals in het veld groter wordt dan deze daarvoor was. In de jeugdzorg is nog weinig bekend over het niveau waarop de zorg belegd wordt. Het uitgangspunt van de regering is dat hulpverlening zoveel mogelijk thuis, in het gezin, op school of in de buurt plaatsvindt (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, 2013, p.16). Daarbij worden preventieve maatregelen geprefereerd boven specialistische zorg (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, 2013, p.2).

Naast het decentraliseren van taken naar lagere niveaus, wordt in de Wmo ook het belang van professionals die laag in de organisatie werken groter. Voorheen hadden de professionals in de backoffice een doorslaggevende rol in het proces, nu worden de professionals in het veld belangrijker. Ook in de jeugdzorg zullen veranderingen optreden in de rollen die professionals innemen in het gehele systeem. De regering stelt namelijk dat minder specialistische zorg moet worden geleverd en dat meer vroegtijdig moet worden

¹⁷ Voor de beantwoording van deelvraag 11 is onder andere gebruik gemaakt van de Concept Jeugdwet en de bijbehorende Memorie van Toelichting. Het gaat uitdrukkelijk om een concept. Het wetsvoorstel is op 1 juli 2013 naar de Tweede Kamer verzonden. De Tweede Kamer kan op de inhoud nog aanzienlijke invloed uitoefenen.

voorkomen dat jeugdigen een beroep op zorg moeten doen (Concept Memorie van Toelichting Jeugdwet, 2013, p.2). Het lijkt erop dat voor het nieuwe jeugdzorgbestel meer generalistische professionals en minder specialistische professionals nodig zijn. De professionals die bij deze manier van werken passen zijn professionals die: 'betrokken zijn, vertrouwen en nabijheid genieten, een 'neus' hebben voor wat er speelt binnen het gezin en voldoende vakbekwaam zijn om daar naar te handelen' (Concept Memorie van Toelichting, 2013, p.16). Bovendien moet de focus van deze professionals liggen op: 'ontmoeten, vertrouwen opbouwen en gesprekken voeren' (Concept Memorie van Toelichting, 2013, p.16). Professionals worden, gezien deze frasen, niet meer alleen geselecteerd op basis van hun (medisch) specialistische kennis, maar met name op sociale/algemene kwaliteiten. Kortom, zoals in de Wmo het beroep op de frontoffice groter is geworden ten opzichte van de backoffice, is het waarschijnlijk dat in de jeugdzorg een verplaatsing nodig is van specialistische naar generalistische professionals.

Regie voeren

Naast het decentraliseren van taken, was de verwachting dat ook de regierol van gemeenten zou veranderen. In het onderzoek naar de Wmo werd duidelijk dat de regierol in gemeenten aanwezig is gebleven, met name op het niveau van de inrichting van het beleid en de uitvoering daarvan. Voor de jeugdzorg is het de verwachting dat ook daar de regierol aanwezig zal blijven. Dat is onder andere af te leiden uit het grote aantal taken en verantwoordelijkheden dat de wetgever aan gemeenten toebedeelt. Zo krijgen gemeenten wettelijk gezien de opdracht om de jeugdzorg te organiseren. In de Wmo bleken 'wettelijke taken' een belangrijke reden voor gemeenten om regie te voeren. Dat zal in de jeugdzorg hoogstwaarschijnlijk niet anders zijn. Op het niveau van de zorg rond het individu is het echter de bedoeling dat de regie, ook in geval van complexe problematiek, zoveel mogelijk bij ouders komt te liggen (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, 2013, p.7).

Sturen op Eigen Kracht en minder overnemen

Gemeenten zetten professionals en professionele organisaties in de Wmo er actief toe aan om meer te sturen op Eigen Kracht en minder over te nemen van inwoners. Er zijn geen redenen gevonden op basis waarvan kan worden aangenomen dat gemeenten deze sturende rol in de jeugdzorg niet kunnen vervullen, in tegendeel. De wet mandateert gemeenten de bevoegdheid om instellingen te selecteren om zorg uit te voeren, zorgafspraken met hen maken en voorwaarden aan de uitvoering daarvan verbinden.

In hoeverre het ook daadwerkelijk mogelijk is om aanspraak te maken op Eigen Kracht van inwoners wordt in de Wmo door een van de gemeenten ingeschat aan de hand van de complexiteit van de hulpvraag en de mate waarin iemand in staat is om zelf de regie te voeren (zie de tabel op pagina 62). Er zijn geen redenen om aan te nemen dat deze methodiek in de jeugdzorg niet toepasbaar is.

Adviseren, informeren, wegwijzen en selecteren

(Eigen Kracht in) de Wmo heeft sommige gemeenten ertoe aangezet om minder te beslissen voor inwoners, maar hen te informeren, te adviseren, de weg te wijzen en te selecteren. De overzichtspositie, die gemeenten in de Wmo in staat stelt deze rollen aan te nemen, is ook in de jeugdzorg aanwezig. Het is dan ook reëel te verwachten dat adviseren, informeren, de weg wijzen en selecteren wat betreft de overzichtspositie mogelijk is. Wel is van de inrichting van de jeugdzorg afhankelijk *wie* adviseert, informeert en de weg wijst. Wanneer gemeenten de toegang tot de jeugdzorg mandateren, bijvoorbeeld aan Centra voor Jeugd en Gezin, is het waarschijnlijk dat niet gemeenten maar Centra voor Jeugd en Gezin de rollen adviseren, informeren en de weg wijzen aannemen.

De rol 'selecteren' vormt hier in de jeugdzorg een uitzondering op. De wetgever geeft gemeenten expliciet de opdracht om aanbieders van zorg te selecteren om jeugdzorgtaken uit te voeren en kwaliteitseisen aan hen te stellen (art. 2.2, 2.6 lid 3 en 4.1.4 Concept Jeugdwet). De wetgever lijkt niet de bedoeling te hebben de rol van selecteren ook te mandateren aan andere organisaties.

Netwerk managen en verbinden

Een rol die door veel gemeenten in de Wmo werd aangenomen is die van netwerkmanager en verbinder ten opzichte van inwoners. Wanneer naar de geest van de concept Jeugdwet wordt gekeken, is het heel waarschijnlijk dat het verbinden van mensen aan elkaar en het aanjagen van het netwerk, valt onder het faciliteren van inwoners. De rol 'verbinden' zal door gemeenten hoogstwaarschijnlijk ook worden aangenomen, omdat het uitgangspunt van de concept Jeugdwet de pedagogische civil society is, waarin verbindingen tussen inwoners van cruciaal belang zijn (Memorie van Toelichting concept Jeugdwet, 2013, p.6).

Overlaten en loslaten

Zowel in de Wmo als in de jeugdzorg vraagt het Eigen Kracht principe van gemeenten dat ze meer loslaten en meer overlaten aan de Eigen Kracht van inwoners en betrokkenen in het veld. Sommige gemeenten hebben daar in de Wmo soms moeite mee. Hoewel zij zich voornemen meer los te laten, geven ze aan dat dit soms niet verstandig is, bijvoorbeeld omdat inwoners en uitvoerders het nog niet zelf overnemen. Het is niet waarschijnlijk dat het loslaten door gemeenten gemakkelijker ervaren wordt in de jeugdzorg. Ook daar zijn gemeenten afhankelijk van de medewerking van uitvoerders en inwoners. Het duurt even, zo blijkt ook uit de ervaringen met de Wmo, voordat iedereen weet welke rol er van hem of haar verwacht wordt en zich daarop heeft aangepast.

Een gemeente gaf aan dat de mediawerkelijkheid en politieke werkelijkheid de betreffende gemeente ervan weerhoudt los te laten. Dat zal in de jeugdzorg mogelijk nog sterker het geval zijn gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep die in de jeugdzorg centraal staat, namelijk jeugdigen. Incidenten met jeugdigen leiden vaak tot grote media-aandacht. Denk bijvoorbeeld aan de aandacht voor de vermoorde peuter Savanna in 2004 en de recent om het leven gebrachte broertjes Ruben en Julian. Loslaten wordt als moeilijk ervaren wanneer de gemeente verantwoordelijkheid draagt en daar door de media en de samenleving op wordt aangesproken. Bestuurders zijn geneigd om onder deze druk sluitende systemen te ontwikkelen om zoveel mogelijk risico's uit te sluiten (Hilhorst en Zonneveld, 2013, p.48).

Vangnet

De vangnetfunctie, waarvan in het onderzoek naar de Wmo bleek dat deze blijft bestaan, zal ook in de jeugdzorg een rol van gemeenten blijven. Dat blijkt onder andere uit de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet: 'Vanzelfsprekend moeten jongeren en ouders die het echt nodig hebben kunnen blijven rekenen op de ondersteuning door de overheid' (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, p.6). Zij moeten gebruik kunnen maken van 'snelle en goede toeleiding tot jeugdhulp, die van goede kwaliteit is' (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, p.7). Wel wordt het vangnet, evenals het geval was in de Wmo, in de jeugdzorg anders ingericht. Zo moet de inzet in de vangnetfunctie meer voldoen aan de principes van Eigen Kracht: 'inzet die er op is gericht dat ouders zoveel mogelijk zelf de regie in handen houden en die zorgvuldig wordt afgestemd als sprake is van complexe gezinsproblemen' (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, p.7).

Samenwerken met partners en verbinden

Een andere ontwikkeling die zich in de Wmo voordeed had betrekking op samenwerking. Gemeenten voeren regie op samenwerking en zoeken meer de samenwerking met partners, zoals uitvoeringsorganisaties en inwoners bij het tot stand brengen van beleid en uitvoering. Ook bij de inrichting van de jeugdzorg is het waarschijnlijk dat meer samengewerkt wordt met partners, met name omdat een van de redenen voor de herinrichting van de jeugdwet is dat 'de samenwerking rond gezinnen en kinderen tekort schiet' (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, p.2). Intensieve samenwerkingsverbanden kunnen risico's met zich meebrengen. Uit de ervaringen met de Wmo bleek dat samenwerking leidt tot afhankelijkheidsrelaties tussen betrokken partijen. Wanneer een van de deelnemers uit de samenwerking stapt, ontbreekt er een schakel in de keten en bestaat de kans dat het op Eigen Kracht gerichte beleid faalt. Ook in de jeugdzorg zal (duurzame) samenwerking tussen partijen cruciaal zijn om te zorgen dat gezinnen zoveel mogelijk gebruik maken van hun Eigen Kracht.

In hoeverre de samenwerking tussen gemeenten en partners overeenkomstig met de Wmo zal zijn, kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de verbindende rol die gemeenten in de Wmo meer aannemen. Dit onderzoek geeft geen redenen om te veronderstellen dat er verschillen zijn tussen de Wmo en de jeugdzorg ten aanzien van de verbindende rol van gemeenten. Wel is het aantal partijen waarmee gemeenten samen moeten werken, gezien de diversiteit van de vraagstukken in de jeugdzorg, waarschijnlijk vele malen groter dan in de Wmo het geval was.

Faciliteren en ondersteunen

In de Wmo zijn gemeenten op meerdere manieren meer gaan ondersteunen en faciliteren, bijvoorbeeld door een podium te vormen voor partners en inwoners, door organisaties die zich richten op Eigen Kracht meer te subsidiëren, door initiatieven van inwoners te ondersteunen, et cetera. Gemeenten zouden deze faciliterende/ondersteunende rol in de jeugdzorg ook aan moeten nemen volgens de regering. Ze stelt: 'Zorgen voor elkaar versterkt de individuele en collectieve vermogens in de samenleving, in een zichzelf versterkend proces. De overheid dient dit proces zoveel als mogelijk te faciliteren en er daarbij voor te waken dat zij deze eigen samenlevingsdynamiek niet doorkruist door zorgtaken te snel over te nemen' (Memorie van toelichting, 2013, p.6). Kortom: faciliteren en ondersteunen is een rol die de regering belangrijk acht voor de overheid in de jeugdzorg, maar die met voorzichtigheid moet worden vormgegeven om te voorkomen dat initiatieven in de samenleving worden beïnvloed.

De gedaanten waarin de rollen 'faciliteren' en 'ondersteunen' vorm zouden kunnen krijgen in de jeugdzorg zullen mede afhankelijk zijn van de inrichting van de jeugdzorg in gemeenten. De ondersteuning zal waarschijnlijk, meer dan voorheen, gericht zijn op het versterken van het informele/ sociale netwerk met partijen zoals de wijk, buurt, sportverenigingen en andere sociale verbanden. Ook zou de ondersteuning betrekking kunnen hebben op het financieel of materieel ondersteunen van initiatieven uit de samenleving. Een voorbeeld daarvan komt van negen gemeenten in West Brabant die een beleidsplan hebben gemaakt onder de naam 'het Jeugdbos'. Deze gemeenten zijn voornemens de jeugdzorg te faciliteren door een (digitaal) platform, Lifebook genaamd, te realiseren waarop gezinnen en aanbieders elkaar zelfstandig zoeken, selecteren en 'ranken'. Door het digitale platform te faciliteren stellen de gemeenten gezinnen in staat zelf de regie te voeren en aanbieders van zorg te zoeken die passen bij hun hulpvraag (West Brabant West, 2012).

Verantwoording vragen en afrekenen

Een andere rol die gemeenten in de Wmo (proberen te) veranderen, is de manier waarop zij partners om verantwoording vragen en de manier waarop partners worden afgerekend. Die rol zal meer gericht moeten zijn op resultaten en minder op de weg ernaar toe. In sommige gemeenten lukt dit, in andere gemeenten nog niet. Ook voor de jeugdzorg geldt dat gemeenten meer op het resultaat zullen moeten aansturen en minder op het 'hoe' (Memorie van toelichting Concept Jeugdwet 2013, p.12). Negen gemeenten in West Brabant stellen over verantwoording afleggen in de jeugdzorg: 'Op basis van gerichte beleidsinformatie kunnen we sturen op WAT we willen bereiken en WAT daarvoor nodig is. HOE we dat realiseren en HOE we uitvoering geven aan het beleid is een verantwoordelijkheid die past bij het werkveld, bestaande uit alle partners gezamenlijk. Gemeenten laten los door enkel te sturen op hoofdlijnen' (West Brabant, 2012, p.14). De moeilijkheid in verantwoording op deze wijze is onder andere de afrekensystematiek waaraan men gewend is, zo blijkt uit de ervaringen met de Wmo. Volgens diverse gemeenten is het lastig om de afrekensystematiek op een andere wijze in te richten. Dat zal voor de jeugdzorg waarschijnlijk niet anders zijn. De ervaringen in de Wmo tonen aan dat het belangrijk is tijdig afspraken te maken ten aanzien van de verantwoordings- en afrekensystematiek en dat het belangrijk is daarbij rekening te houden met het Eigen Kracht principe.

Voorwaarden stellen

Door voorwaarden te stellen aan subsidierelaties dwingen gemeenten in de Wmo het werken volgens de principes van Eigen Kracht af. Ook in de jeugdzorg is het goed denkbaar dat gemeenten bij het contracteren van uitvoerders voorwaarden stellen via subsidierelaties. Zo stelt de concept Jeugdwet: 'Bij de financiering van de jeugdhulp kunnen gemeenten middels het contract kwaliteitseisen stellen aan de te leveren diensten.'

(Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, 2013, p.37). Een van die kwaliteitseisen zou kunnen zijn dat uitvoerders zich er optimaal toe inzetten om gezinnen in hun Eigen Kracht te stimuleren.

Dwang en drang

Een rol die in de Wmo niet tot uiting is gekomen, maar zich in de jeugdzorg wel zal voordoen, heeft betrekking op dwang en drang. In de Wmo komen over het algemeen geen vraagstukken aan de orde die een dwang en drang aanpak van de overheid vereisen. Immers, zelden hoeft je iemand te verplichten om huishoudelijke hulp toe te laten of een scootmobiel aan te schaffen. Daarbij is het bovendien de vraag of de overheid hier juridisch gezien bevoegd toe is. In de jeugdzorg daarentegen, is dwang en drang een rol die soms zal moeten worden toegepast, bijvoorbeeld wanneer jeugdigen uit het ouderlijk gezag ontheven moeten worden of wanneer sprake is van strafbare feiten. Deze rol werd in de Wmo niet zichtbaar, maar zal in de jeugdzorg door de overheid moeten worden toegepast. Daarbij is sprake van een hiërarchische benadering van de inwoner, en dus het Government model.

7.1.3.Houdingen

In het voorgaande zijn werkwijzen en rollen van gemeenten zoals deze in de Wmo zijn geanalyseerd, toegepast op de transitie en transformatie jeugdzorg. Dat gebeurt in deze subparagraaf met betrekking tot houdingen van gemeenten.

De benadering van inwoners

In de Wmo hadden veranderingen in houdingen van gemeenten onder andere betrekking op de benadering van burgers: van bedenken naar meedenken, van zorgen voor naar zorgen dat, van de vraag beantwoorden naar de vraag achterhalen en van top-down naar samen. Hoewel het tijd kost om houdingen aan te passen, slagen gemeenten er in de Wmo wel in hun inwoners anders te benaderen. Hoewel in de literatuur over de jeugdzorg nog niet goed geëxpliciteerd is welke houding gemeenten ten aanzien van gezinnen moeten aannemen, liggen de in de Wmo veranderende houdingen wel in lijn met de algemene filosofie achter het Eigen Kracht principe. Belangrijk daarbij zijn kenmerken zoals bottom-up, regie bij het gezin en de zorg niet overnemen.

Minder claimgericht werken en denken

Een andere houding die gemeenten in de Wmo verandert is: van het beantwoorden van claimgericht gedrag van inwoners naar de vraag: is dit wel echt nodig? Ook stellen sommigen dat ze een zakelijkere houding moeten aannemen. In de jeugdzorg is een dergelijk streven ook aan de orde, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting van de concept Jeugdwet: 'De gemeente treft een voorziening op het gebied van jeugdhulp. Uitgangspunt hierbij blijft echter de eigen kracht van de jeugdige en zijn ouders. Het college is alleen gehouden een voorziening te treffen als de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen.' (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, 2013, p.7). Kortom: ook in de jeugdzorg is claimgericht werken en denken niet meer de standaard. De verantwoordelijkheid voor gezond opvoeden en opgroeien ligt primair bij ouders (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, 2013, p.7). Gezien de ervaringen met de Wmo is het waarschijnlijk dat gemeenten in staat zijn om ouders erop te wijzen een minder claimgerichte houding aan te nemen ten opzichte van hen.

Gelijke aan andere partijen

Een houding die in verschillende gemeenten ook verandert is die ten opzichte van partners en inwoners. Gemeenten proberen zich in de Wmo gelijkwaardiger aan andere partijen op te stellen, bijvoorbeeld door zich minder 'alwetend' te gedragen. Ook uit de literatuur over de jeugdzorg kan worden opgemaakt dat gemeenten zich op een andere manier tot andere partijen moeten gaan verhouden. Immers, de ambitie is dat beleid en uitvoering bottom-up ontstaan en dat gezinnen zelf de regie nemen en initiatieven ontplooiën. Dat vereist van gemeenten dat zij inwoners hierin serieus nemen en als gelijke behandelen, zodat ook ruimte ontstaat voor dit eigen initiatief. Uiteraard zullen gemeenten zich niet in alle gevallen als gelijke kunnen gedragen. Wanneer sprake is van onveilige of onwenselijke (gezins)situaties of strafbare feiten zal de gemeente zich dwingend op

moeten stellen en minder als gelijkwaardige ten opzichte van inwoners moeten opereren (West Brabant West, 2012).

7.1.4. Overig: Complexe problematiek in de jeugdzorg

Een kwestie die uit het onderzoek niet gebleken is, is dat zich in de Wmo op grote schaal risicovolle situaties voordeden als gevolg van het Eigen Kracht principe in beleid. Dat is onder andere het gevolg van de problematiek die in de Wmo centraal staat. De probleemgevallen en de risicogeveallen die zich in de Wmo zouden kunnen voordoen als Eigen Kracht bij complexere doelgroepen wordt ingezet, bevinden zich nog in de AWBZ. Wanneer in 2015 ook de complexere gevallen van de AWBZ naar de Wmo overgaan, wordt dit wel een ingewikkeld vraagstuk. Bij de transitie jeugdzorg zijn gemeenten direct verantwoordelijk voor zowel de lichte als complexere vraagstukken. Uit de ervaringen met de Wmo kan nog niet worden afgeleid hoe gemeenten in hun rollen, houdingen en werkwijzen reageren op dergelijke complexe situaties. Het is dan ook goed mogelijk dat rollen, werkwijzen en houdingen in de jeugdzorg een andere vorm aannemen in gemeenten dan tot nu toe in de Wmo het geval was.

7.1.5. Conclusie: Sturingsmodellen in de jeugdzorg

Op basis van voorgaande uiteenzetting is het, evenals in de Wmo het geval was, heel waarschijnlijk dat zich in de vormgeving van de jeugdzorg in gemeenten verschillende sturingsmodellen tegelijk en naast elkaar voordoen. Kenmerken van Government doen zich voor wanneer sprake is van dwingende maatregelen door gemeenten, bijvoorbeeld wanneer zij een vangnet vormen, de regie voeren op proces en inhoud en aanbieders van jeugdzorg selecteren. Ook zullen zich in de jeugdzorg waarschijnlijk kenmerken van het Governance model voordoen, bijvoorbeeld wanneer gemeenten samen met inwoners oplossingen voor zorg- en hulpvragen zoeken. De vraaggerichte werkwijze is hier een voorbeeld van. Het NPM zal ook aan de orde zijn, met name omdat de concept Jeugdwet tot doel heeft om efficiënter te gaan werken en minder kosten in de jeugdzorg te maken. Kenmerken van NPM zullen zich dan ook manifesteren wanneer gemeenten verantwoordelijkheden lager beleggen en meer terug bij inwoners leggen omwille van bezuinigingen. Tot slot doet ook het neoliberaal communitarisme zich waarschijnlijk voor in de jeugdzorg, onder andere wanneer gemeenten sturen op de Eigen Kracht van inwoners en de verdeling van verantwoordelijkheden waarbij de nadruk ligt op wat jeugdigen/gezinnen zelf en met hun netwerk kunnen. Bovendien stuurt de concept Jeugdwet aan op minder claimgericht gedrag in de jeugdzorg. Ook dat is een kenmerk van het neoliberaal communitarisme. Daarnaast doet het neoliberaal communitarisme zich voor wanneer gemeenten zich ervoor inzetten om inwoners en organisaties aan elkaar te verbinden ten einde een pedagogische civil society te creëren of te versterken.

De kans is aanwezig dat, gezien de complexiteit van de problematiek die in de jeugdzorg centraal staat, het Government model in de jeugdzorg meer tot uiting zal komen dan in de Wmo tot nu toe het geval was. Deze verwachting komt voort uit de transitie van meer complexe materie naar de jeugdzorg dan in de Wmo het geval was. Daarnaast zal waarschijnlijk ook het neoliberaal communitarisme groeien. Voor minder complexe problematiek zullen gemeenten meer gebruik maken van en aansturen op de Eigen Kracht van inwoners.

Tot slot kan de inrichting van de toegang tot de jeugdzorg een rol spelen bij de toepassing van de bevindingen uit de Wmo op de jeugdzorg. Welke consequenties dat heeft voor de sturingsmodellen van gemeenten kan op voorhand niet goed worden voorspeld.

7.2. Beïnvloedende factoren in de transitie en transformatie jeugdzorg

In deze paragraaf worden de factoren, die in de Wmo werden ervaren als beïnvloedend voor de implementatie van de transitie en kanteling, in relatie gebracht met de transitie en transformatie jeugdzorg. De bevindingen zeggen iets over de factoren die gemeenten tegen (kunnen) komen wanneer ze dergelijke grote veranderingen inzetten. De factoren zijn, zoveel mogelijk in lijn met hoofdstuk zes, gestructureerd aan de hand van de categorieën individuele betrokkenen, context en draagvlak, structurele factoren, proces en tijd en politieke dynamiek.

Individuele betrokkenen

In de Wmo bleken individuele betrokkenen, zoals professionals, gemeentemedewerkers en inwoners, een grote rol te spelen bij het slagen en/ of falen van het beleid. Een van de redenen daarvoor was dat professionals in het veld een belangrijkere rol in het proces hebben dan voor de introductie van de Wmo het geval was. Niet de procedure, maar de inschatting van de professional van de Eigen Kracht van inwoners is bepalend voor het slagen of falen van het beleid. Ook in de jeugdzorg komt het slagen of falen van beleid gericht op Eigen Kracht meer in handen van professionals. Wanneer professionals in staat zijn om ouders en jeugdigen aan te sturen op de inzet van hun eigen, informele netwerk om problemen en hulpvragen op te lossen, wordt de kans dat het Eigen Kracht beleid slaagt groter. Lukt het professionals niet om te sturen op Eigen Kracht in de jeugdzorg, dan bestaat de kans dat het beleid faalt.

Daarom is het, zoals in de Wmo ook het geval was, in de jeugdzorg belangrijk om ervoor te zorgen dat de professionals in het veld over de juiste competenties beschikken. Uit een frase in de Memorie van Toelichting van de conceptwet blijkt welke competenties dat zijn: '....betrokken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten.' (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, 2013, p.2). Het is dan ook belangrijk dat gemeenten op zoek gaan naar, of personeel omscholen tot, professionals die betrokken, sociaal sensitief en verbindend zijn, die snel kunnen schakelen en die mensen kunnen aanspreken op hun mogelijkheden en verantwoordelijkheden. In de Wmo werden ook kwaliteiten belangrijk gevonden zoals de vraag achter de vraag kunnen achterhalen, luisteren, vertrouwen wekken, interesse hebben en een tegenwicht kunnen bieden tegen claimgericht gedrag. Ook voor de uitvoering van het jeugdbeleid kunnen elk van deze competenties van toegevoegde waarde zijn voor de implementatie van het Eigen Kracht beleid. Bewuste selectie van professionals op deze kwaliteiten en scholing van deze kwaliteiten kunnen de transformatie bespoedigen.

Naast scholing blijkt intervisie in de Wmo een belangrijke factor te zijn die de implementatie van het Eigen Kracht principe bevordert. In de Wmo vond intervisie hoofdzakelijk plaats tussen Wmo-consulenten. Ook voor de jeugdzorg zou het raadzaam kunnen zijn veel intervisie tussen professionals, zoals bijvoorbeeld gezinscoaches, te laten plaatsvinden om de aanpak af te stemmen en ervaringen uit te wisselen. Uit de Wmo is gebleken dat dit de invulling van nieuwe werkwijzen vergemakkelijkt. Aangezien ook in de jeugdzorg een groot aantal nieuwe werkwijzen geïntroduceerd zal worden, moeten professionals hier ook allemaal hun weg in vinden. Via intervisie leren van elkaars ervaringen kan hierbij behulpzaam zijn.

Naast de kwaliteit van professionals en scholing van professionals, kunnen ook de opvattingen en centrale waarden van betrokkenen en hun motivatie tot verandering een rol spelen, zo blijkt uit de ervaringen met de Wmo. Veel professionals zijn in de zorg gaan werken omdat ze graag zorgen *voor* mensen. Het loslaten van deze waarden en het omschakelen naar zorgen *dat* mensen het zelf kunnen, gaat bij sommige professionals tegen hun natuur in. Dit kan ook in de jeugdzorg een hindernis vormen. Persoonlijke opvattingen kunnen ook bevorderend werken, namelijk wanneer professionals de ideeën achter Eigen Kracht in de jeugdzorg onderschrijven.

Tot slot kan de rol van jeugdigen en gezinnen een beïnvloedende factor vormen. In diverse gemeenten in de Wmo bleken inwoners nog niet op de hoogte te zijn van de nieuwe visie van de gemeenten, waardoor soms weerstand tegen het beleid bestond. Het vergt tijd om inwoners, waaronder ook gezinnen en jeugdigen, in kennis te stellen en te overtuigen van het (nieuwe) beleid.

Context – draagvlak

Om inwoners te overtuigen van het (nieuwe) beleid is in de Wmo door verschillende gemeenten veel tijd geïnvesteerd in het creëren van draagvlak. Allerlei partners zijn betrokken bij het tot stand komen van het beleid. Bovendien zetten gemeenten zich ervoor in om inwoners en vertegenwoordigende organen (zoals ouderraden) te informeren via diverse kanalen. Voorafgaand aan de transitie en transformatie jeugdzorg

kunnen gemeenten winst boeken door betrokkenen, zoals ouders, tijdig te informeren over de nieuwe visie op en werkwijzen in de jeugdzorg, bijvoorbeeld via scholen, Centra voor Jeugd en Gezin, vrijetijdsverenigingen, ouderavonden, artikelen in plaatselijke kranten, digitale fora en bijeenkomsten in wijk- en buurtcentra. Daarbij zou het behouden van korte lijntjes, zoals dat in de Wmo als bevorderende factor werd ervaren, in de jeugdzorg ook bevorderend kunnen werken voor het realiseren van de transformatie.

In de Wmo werd duidelijk dat de medewerking van de betrokkenen, zoals de betrokkene zelf, zijn/ haar informele omgeving en de uitvoerders om hem/haar heen, een beïnvloedende factor vormt voor het realiseren van de kanteling. Ook bij de transformatie in de jeugdzorg zal de medewerking van ouders en uitvoerders cruciaal zijn voor het slagen ervan. Wanneer ouders en uitvoerders niet handelen in lijn met de centrale visie van de gemeenten, wordt het Eigen Kracht beleid ondermijnd. Sterker nog, wanneer de civil society niet handelt zoals de gemeente verwacht, kan de gemeente gezien haar wettelijke verantwoordelijkheden ook niet loslaten. Ook de negen gemeenten die het beleidsplan Jeugdbos hebben samengesteld, voorzien in de invloed van de betrokkenen in de context een risicofactor voor het slagen van beleid wanneer zij hun eigen plan trekken en zich afzetten tegen het gemeentebeleid (West Brabant, 2012, p.24). Bovendien dienen gemeenten, zo blijkt uit de Wmo, er in de jeugdzorg rekening mee te houden dat mensen en organisaties in bedreigende situaties handelen ten behoeve van het eigen belang, bijvoorbeeld om het bestaan van de organisatie veilig te stellen. Daarbij komt dat een belangrijke voorwaarde voor de transformatie het bestaan van een pedagogische civil society is. Dat betekent dat er een sterk sociaal vangnet moet bestaan in het informele netwerk van individuen. Uit het onderzoek naar de Wmo blijkt echter dat zo'n sociaal netwerk niet van de ene op de andere dag functioneert. In sommige gevallen moeten de basisvoorwaarden gestimuleerd worden, in andere gevallen bestaat het informele netwerk al maar is het er niet van op de hoogte dat de overheid verwachtingen van het netwerk heeft.

Politieke dynamiek

Niet alleen inwoners, gezinnen en uitvoerders in het veld hebben een belangrijke rol bij grote veranderingen als de kanteling en de transformatie, dat geldt ook voor politici. Uit de ervaringen met de Wmo bleek dat sommige politici in gemeenten moeite hebben zich goed te verhouden tot het Eigen Kracht principe, bijvoorbeeld omdat ze (gedreven door druk vanuit de media en de maatschappij) de controle niet durven loslaten. Ook voor de jeugdzorg vormt dit een gevaar. Immers, van wethouders wordt gevraagd een deel van de controle uit handen te geven en te vertrouwen op inwoners en het veld, terwijl zij gewend zijn zoveel mogelijk controle te houden. Het gevaar dat politici het Eigen Kracht beleid tegenwerken is vanwege de complexiteit en risico's van de materie (en daarmee de neiging om controle te zoeken) mogelijk nog groter dan in de Wmo het geval was.

Ook spelen coalitiewisselingen en verkiezingen mogelijk een rol bij de continuïteit van de transformatie. In de Wmo werden deze politieke wisselingen door enkele gemeenten als belemmerend ervaren. Ook in de jeugdzorg zou dat het geval kunnen zijn, bijvoorbeeld wanneer coalities wisselen en daardoor koerswijzigingen in het beleid optreden als gevolg van andere visies van politieke partijen.

Andere factoren die door gemeenten genoemd worden zijn voorzichtigheid en de invloed van de media. Politici zijn zich bewust van hun verantwoordelijkheden en worden bovendien gecontroleerd door media en maatschappij. Dat zou hen, ook in de jeugdzorg, kunnen belemmeren om door te zetten op Eigen Kracht beleid.

Een potentieel beïnvloedende factor die niet uit het empirisch onderzoek naar de Wmo gebleken is, maar uit onderzoek van het PON naar voren komt, is het gebrek aan grip van raadsleden op de drie transities. In het onderzoek zijn 166 respondenten geraadpleegd, bestaande uit gemeenteraadsleden en wethouders. Minder dan de helft van de gemeenteraadsleden geeft aan het gevoel te hebben dat zij voldoende grip heeft op de drie transities¹⁸ (Westerlaken e.a., 2013, p.12, 29). Dat is betrekkelijk weinig wanneer in ogenschouw genomen

¹⁸ De transitie AWBZ en de wet Werken naar Vermogen waren ook onderdeel van het onderzoek

wordt dat om te transformeren fundamentele keuzes gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld over wat gemeenten blijven doen en waar ze de verantwoordelijkheid van inwoners aanspreken. Het ontbreken van een duidelijke visie bij gemeenteraadsleden en wethouders zou ertoe kunnen leiden dat fundamentele keuzes niet (tijdig) gemaakt worden.

Structurele factoren

Naast de afhankelijkheid van betrokkenen voor het slagen of falen van beleid en de invloed van politieke dynamiek, bleken zich ook structurele factoren voor te doen in de Wmo, zoals belemmeringen als gevolg van wetgeving en ICT. Het zijn factoren die zich waarschijnlijk ook in de jeugdzorg zullen voordoen. Immers, ook in de jeugdzorg moet rekening gehouden worden met wetgeving, zoals arbeidswetgeving (welke een belemmerende factor zou kunnen vormen bij het selecteren van geschikt personeel en het ontslaan van minder geschikt personeel) en het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (dat verplichtingen stelt aan overheden, waardoor het overlaten van de zorg aan Eigen Kracht van gezinnen en tegelijkertijd het terugtrekken van de overheid belemmerd kan worden). Een ander signaal dat regels en wetgeving ook in de jeugdzorg een aanzienlijke belemmerende rol zouden kunnen spelen komt van Actal, het adviescollege van de regering dat adviseert over regeldruk. Het adviescollege stelt dat de nieuwe Jeugdwet in deze vorm leidt tot meer in plaats van minder regeldruk in de jeugdzorg (Actal, 09-07-2013).

Ook ICT zal waarschijnlijk, zoals dat in de Wmo het geval was, een rol spelen in de transitie en transformatie jeugdzorg. Zo zijn ICT-systemen vaak volgend aan de logica van het systeem, dat in de jeugdzorg nog aanbodgericht werkt en is ingericht volgens de structuren van het Rijk en de provincies. De nieuwe logica, die onder andere getypeerd wordt door vraaggericht werken, vraagt om ICT-systemen die aansluiten bij deze nieuwe manier van werken. Zo is het bijvoorbeeld voorstelbaar dat wanneer gezinnen zelf regie moeten nemen over hun zorg, zij ook inzicht moeten hebben in hun eigen dossiers. De ICT omgeving van aanbieders zal daarop moeten worden aangepast. Het herinrichten van dat systeem vergt afstemming tussen betrokkenen, tijd en financiële investeringen. Dat zou een belemmerende factor kunnen vormen voor de voortgang van de transformatie, wanneer daar niet tijdig op wordt geanticipeerd.

Organisaties en Eigen Kracht

Een belangrijk aandachtspunt voor gemeenten is de manier waarop zij zich in de jeugdzorg verhouden tot uitvoeringsorganisaties. Het Eigen Kracht beleid vereist dat uitvoeringsorganisaties geprikkeld worden om te werken volgens de principes van Eigen Kracht. Dat kan echter intrinsiek tegenstrijdig zijn voor deze organisaties. Hoe meer zij aansturen op Eigen Kracht, hoe kleiner hun professionele aandeel, hoe minder inkomsten zij ontvangen en hoe onzekerder hun bestaan.

Zowel in de jeugdzorg als in de Wmo is dit een aandachtspunt, met name omdat veel uitvoeringsorganisaties subsidierelaties hebben met gemeenten. Deze subsidierelaties worden door gemeenten aangegrepen om daar voorwaarden aan te verbinden in lijn met (Eigen Kracht) beleid. Echter, de financiële middelen van gemeenten nemen tegelijk met de transitie jeugdzorg af, de mogelijkheden om subsidies uit te keren daarmee mogelijk ook. Gemeenten doen er daarom verstandig aan om zich in de voorbereiding van de transitie en transformatie jeugdzorg voor te bereiden op een systeem waarin Eigen Kracht centraal staat en de medewerking van organisaties in lijn hiervan gegarandeerd is, bij voorkeur via een zo min mogelijk financieel ingegeven route.

In de organisaties in de context speelde ook de omgang met het bestaande een rol bij de kanteling van de Wmo. Bij grote operaties, zoals de kanteling en de transformatie, kan men niet helemaal opnieuw beginnen. Er moet worden omgegaan met wat al bestaat. Dat wil zeggen: medewerkers die in dienst zijn, waarden die professionals in hun werk hanteren, bestaande wetgeving, organisaties die in het veld werken, meerjarige contracten met partners, financieringssystemen, machtsverhoudingen, verwachtingen van burgers et cetera. Voor de jeugdzorg is dat waarschijnlijk niet anders dan in de Wmo. De omgang met het bestaande kan een belemmerende en/ of vertragende factor vormen voor de transitie en transformatie jeugdzorg.

Proces

Uit het onderzoek werd duidelijk dat het transformatieproces (de kanteling) in de Wmo pas laat werd ingezet. De transitie in de Wmo ging niet direct gepaard met de kanteling. Dat had verschillende redenen. Allereerst noemen gemeenten de tijd die bestond tussen het vaststellen van de Wmo en de invoering daarvan. Deze was ongeveer een half jaar en werd door gemeenten als te kort ervaren om een kanteling te realiseren. In de jeugdzorg zijn sommige gemeenten al begonnen zich voor te bereiden op de transformatie jeugdzorg, zo blijkt onder andere uit het beleidsplan Jeugdbos (West Brabant, 2012). Er zijn ook tekenen dat langdurige onduidelijkheid vanuit de wetgever een belemmerende factor vormt voor de transformatie van de jeugdzorg. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de volgende koppen van artikelen: 'Randvoorwaarden voor transitie onduidelijk' (VNG, 14-01-2013), 'Rekenkamer: Onzekerheden in macrobudget jeugdzorg' (Binnenlands Bestuur, 18-06-2013). Langdurige onduidelijkheid kan tot gevolg hebben dat gemeenten moeite hebben de transformatie (tijdig) vorm te geven.

Een andere reden voor de late inzet van de kanteling in gemeenten was het gebrek aan financiële urgentie omdat de invoering van de Wmo niet meteen gepaard ging met bezuinigingen. Daardoor konden de taken in de Wmo beleidsarm worden overgenomen. Op het moment dat duidelijk werd dat op de Wmo gekort zou worden, ontstond besef van urgentie en werd de transformatie bespoedigd. In de transitie van de jeugdzorg is er een aanzienlijke taakstelling waarmee gemeenten direct geconfronteerd worden. Daardoor is de financiële noodzaak om direct te transformeren mogelijk groter. Dat zou een bevorderende factor kunnen vormen voor het inzetten van de transformatie.

Een andere reden voor de late inzet van de kanteling was volgens sommige gemeenten de beperkte complexiteit van de Wmo. Het anders inrichten van het systeem was, in combinatie met beperkte financiële urgentie, niet strikt noodzakelijk. Andere gemeenten gaven echter aan dat de omvang van de transitie Wmo dusdanig groot was, dat zij eerst de verantwoordelijkheden en risico's goed wilden regelen en daarna wilden transformeren. Kortom: tegenstrijdige signalen uit gemeenten, maar beide van belemmerende aard. De transitie jeugdzorg brengt zowel eenvoudige als complexe vraagstukken met zich mee. De omvang van de transitie en de complexiteit van een deel van de vraagstukken in de jeugdzorg zou voor gemeenten een reden kunnen zijn om eerst de transitie door te voeren en later pas de transformatie. bijvoorbeeld door, zoals in de Wmo het geval was, eerst de verantwoordelijkheden en de risico's goed te regelen en pas in een later stadium over fundamentele veranderingen na te denken. De complexiteit kan daardoor een belemmerende factor zijn voor de transformatie. Een gebrek aan complexiteit, zoals door sommige gemeenten in de Wmo ervaren, zal zich in de jeugdzorg niet voordoen en waarschijnlijk dus niet als belemmerende factor worden ervaren.

Kortom: de omstandigheden om te transformeren in de jeugdzorg zijn lastiger (een groter aantal vraagstukken en complexere vraagstukken), maar de noodzaak om direct een transformatie in te zetten is groter (financiële urgentie). Een verschil bij de transitie en transformatie jeugdzorg ten opzichte van de Wmo is de langere voorbereidingstijd die er is, welke tegelijkertijd ook nodig is om de omvang van de jeugdzorg verantwoord in te regelen.

Tijd

Tot slot vormt tijd een beïnvloedende factor die een rol speelt bij de (snelheid van) de kanteling. Het aanleren van nieuwe werkwijzen kost tijd, wennen aan de nieuwe situatie kost betrokkenen tijd, het repareren van onverwachte ontwikkelingen kost tijd, er doen zich onverwachte vragen voor en zo zijn er velen andere zaken die ertoe leiden dat een transformatie een proces is dat tijd kost. Dat geldt voor de Wmo, maar ook voor de jeugdzorg. Gemeenten moeten er dan ook rekening mee houden dat een transformatie in de jeugdzorg een generatie in beslag neemt.

8. Conclusies en Aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk worden conclusies getrokken (§8.1) en aanbevelingen gedaan (§8.2). Ook wordt gereflecteerd op het proces en de inhoud van het onderzoek (§8.3 en §8.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing (§8.5).

8.1. Conclusies

In deze scriptie stond de vraag centraal welke (nieuwe) sturingsmodellen in gemeenten in theorie nodig en in praktijk mogelijk zijn om het Eigen Kracht principe dat met de transformatie jeugdzorg geambieerd wordt, te realiseren. Een kort antwoord daarop luidt dat, op basis van de ervaringen met de Wmo, verwacht kan worden dat zich een nieuw sturingsmodel voordoet in gemeenten waarbij het Eigen Kracht principe een grote rol speelt. Daarnaast blijven oude sturingsmodellen bestaan. Bovendien is het waarschijnlijk dat diverse factoren de implementatie van nieuwe sturingsmodellen en de snelheid van de implementatie beïnvloeden.

Een sturingsmodel dat in theorie het beste aansluit op de ambities van de transformatie in de jeugdzorg gericht op Eigen Kracht, is het neoliberaal communitarisme. Enkele specifieke kenmerken die in dit model tot uiting komen zijn: beleid en uitvoering ontstaan bottom-up, inwoners hebben de ruimte om initiatieven te nemen en hebben zelf regie en zeggenschap. De gemeente werkt vraaggericht, stelt randvoorwaarden om kwaliteit en veiligheid te waarborgen en faciliteert en ondersteunt burgerinitiatieven. Ze treedt terug in de uitvoering maar voert regie op het proces van het tot stand brengen van de (pedagogische) civil society. Inwoners worden door de gemeente benaderd op basis van hun talenten en mogelijkheden, minder op basis van risico's en gevaren. Wanneer blijkt dat inwoners het niet op Eigen Kracht kunnen oplossen, vormt de gemeente een vangnet of wordt dwang en drang toegepast. Tot slot geeft de gemeente ruimte aan differentiatie, dat wil zeggen dat inwoners die niet gelijk zijn ook niet gelijk behandeld worden.

In de praktijk blijkt dat gemeenten hun rollen, houdingen en werkwijzen aanpassen en dat in lijn doen met het neoliberaal communitarisme. Gemeenten passen bijvoorbeeld hun werkwijzen aan door meer vraaggericht te gaan werken. Ook veranderen zij hun houding ten opzichte van inwoners. Ze handelen minder paternalistisch en meer gericht op de Eigen Kracht van inwoners. Deze veranderingen zijn onderdeel van een proces en dat proces is nog steeds gaande.

Gemeenten blijken echter ook moeilijkheden te ervaren bij de implementatie van het op Eigen Kracht gerichte sturingsmodel. Zo zijn ze afhankelijk van de medewerking van professionals binnen en buiten de gemeente en moeten inwoners voor het slagen van het beleid wel meewerken, bijvoorbeeld door zelf initiatieven te nemen. Bovendien blijkt het niet reëel te zijn om te verwachten dat het neoliberaal communitarisme het enige sturingsmodel is en/ of wordt. Gemeenten blijven ook andere sturingsmodellen gebruiken. Zo behouden ze een regie- en vangnetfunctie (Government model), blijft efficiëntie en effectiviteit belangrijk (New Public Management) en is samenwerking met partners en inwoners erg belangrijk (Governance model).

Bij de ontwikkeling naar een zo ideaal mogelijk sturingsmodel blijken zich verschillende factoren te kunnen voordoen die de ontwikkeling beïnvloeden. Een van die factoren is medewerking van betrokken actoren, zoals zorg- en welzijnsinstellingen, vrijwilligers en inwoners. Met name deze laatste groep actoren is belangrijk voor het Eigen Kracht principe. Immers, hoe meer kracht er aanwezig is onder inwoners, hoe optimaler de condities voor op Eigen Kracht gericht beleid. Vertrouwen in de mogelijkheden en kansen van inwoners ontbreekt in gemeenten nog, wat hen ervan weerhoudt los te laten en regie over te laten aan inwoners. Ook politieke dynamiek kan de implementatie beïnvloeden, bijvoorbeeld wanneer wethouders de controle niet los durven te laten. Een andere factor van belang is de aanwezigheid van goed geutiliseerde professionals, die de skills en competenties bezitten om te werken volgens de principes van Eigen Kracht. Dat wil zeggen dat ze onder andere in staat zijn om inwoners centraal te stellen en niet te werken vanuit de procedure. Het gemak en de snelheid van implementatie worden beïnvloed door wetgeving alsook door gebrekkige aansluiting van de ICT op de

nieuwe werkwijzen en tijd die nodig is om te leren, werkwijzen eigen te maken en draagvlak te creëren. Een transformatie vergt tijd en is een proces.

De genoemde factoren spelen een rol, maar maken gemeenten niet hopeloos of vleugellam. Gemeenten kunnen het proces van transformeren op verschillende manieren beïnvloeden. Zo kunnen ze zelf alles doen om zich getransformeerd te gedragen, bijvoorbeeld door werkwijzen aan te passen gericht op Eigen Kracht en de mogelijkheden van inwoners. Ook kunnen ze houdingen ten opzichte van inwoners aanpassen en proberen hun rollen bewuster gericht op Eigen Kracht in te nemen. Uit de praktijk van de Wmo blijkt dat gemeenten ertoe in staat zijn om dergelijke veranderingen aan te brengen, al zijn veel gemeenten naar eigen zeggen nog niet voldoende getransformeerd. Verder kunnen gemeenten zich voorbereiden, bijvoorbeeld door pilots en experimenten uit te voeren en door te zorgen dat ze goed geïnformeerd zijn (nu geeft minder dan de helft van de raadsleden aan dat ze voldoende grip hebben op de materie¹⁹).

8.2.Aanbevelingen

In deze paragraaf komen verschillende aanbevelingen aan bod. De eerste aanbeveling heeft betrekking op beleidsinformatie. Vervolgens volgen ook aanbevelingen met betrekking tot competentie management, scholing, pilots en prikkels voor organisaties. Ook komt een aanbeveling aan bod die handvatten biedt met betrekking tot de mogelijkheden die gemeenten hebben om sturen op Eigen Kracht te beïnvloeden.

Beleidsinformatie: zorgbehoevende inwoners én hun netwerk

Uit het onderzoek werd duidelijk dat gemeenten meer willen loslaten, maar daar soms door worden weerhouden omdat niet iedereen op de hoogte is van/ meewerkt aan het op Eigen Kracht gerichte beleid. Het is daarom aanbevelenswaardig extra aandacht te besteden aan de aanwezigheid van Eigen Kracht in de civil society.

Het Eigen Kracht principe veronderstelt dat alle individuen autonoom en onnipotent zijn (Ostaijen e.a., 2012, p.3). De vraag is echter of, zeker als het gaat om cliënten in de jeugdzorg, iedereen deze eigenschappen bezit. Ostaijen e.a. vragen zich dan ook af of het feit dat men bij jeugdzorg betrokken raakt niet juist te wijten is aan een gebrek aan Eigen Kracht en/ of zelfredzaamheid. Een overheid die terug treedt en in alle gevallen aanspraak maakt op Eigen Kracht en zelfredzaamheid, gaat ervan uit dat alle burgers hun problemen zelf en met hun netwerk kunnen oplossen. Het principe veronderstelt ook dat naast het individu, het netwerk voldoende potentie/ competenties en draagkracht heeft om alle problemen te kunnen oplossen. Niet in alle gevallen zal deze veronderstelling reëel blijken te zijn.

Gemeenten doen er daarom verstandig aan om zich in de voorbereiding op de transitie en transformatie jeugdzorg niet alleen te richten op de aantallen (potentiële) jeugdigen die zorg behoeven in hun gemeenten, maar zich ook te richten op de veerkracht van de lokale samenleving. Immers, Eigen Kracht beleid staat of valt bij de aanwezigheid van Eigen Kracht in de samenleving. In beleidsinformatie mag dit element dan ook niet ontbreken. Het PON onderscheidt twee elementen die helpen bij het inschatten van de Eigen Kracht van inwoners. Aan de hand van een score op de as van *zelfstandige houding versus afhankelijke houding*, en de as *ieder voor zich versus samen* wordt gezinskracht gemeten (Smulders e.a., 2013). Door de gezinskracht in de gemeente in kaart te brengen, wordt duidelijk in hoeverre gemeenten kunnen bouwen op bestaande kracht en in hoeverre gemeenten extra moeten inzetten op het creëren van Eigen Kracht in het netwerk, alvorens daarop gebouwd kan worden.

Competentiemanagement

Naast een afhankelijkheid van de medewerking van inwoners, bleek uit het onderzoek ook dat er een grote afhankelijkheid is van professionals voor het slagen van het op Eigen Kracht gerichte beleid. Het is voor gemeenten dan ook aanbevelenswaardig om competentie management toe te passen. Dat wil zeggen dat

¹⁹ Het PON, onderzoek naar de voorbereiding van raadsleden op de drie transities (jeugdzorg, AWBZ en participatiewet).

gekeken wordt naar de competenties van de professionals die nodig zijn in vergelijking met de competenties die in de organisatie aanwezig zijn. Om jeugdigen en gezinnen in hun Eigen Kracht te zetten zijn geen specialisten nodig, maar mensen die het totaalplaatje kunnen overzien: mensen die in staat zijn om een gesprek met iemand te voeren, die vertrouwen kunnen wekken, creatief kunnen zijn in het bedenken van oplossingen voor problemen, de vraag achter de vraag kunnen achterhalen, et cetera. Zoals de memorie van toelichting op de stelselwijziging jeugd luidt: er zijn 'betrokken professionals nodig die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten' (Memorie van Toelichting Concept Jeugdwet, 2013). Nu zijn heel veel professionals nog op een aanbodgerichte, vaak specialistische wijze geschoold en ingesteld. Zij denken vanuit de producten die geboden kunnen worden en redeneren vanuit het eigen vakgebied in plaats van vanuit het oplossen van iemands probleem met zoveel mogelijk Eigen Kracht. Competenties van professionals (specialisten en generalisten) hebben een doorslaggevende rol in het aansturen en slagen van Eigen Kracht. Het is daarom aanbevelenswaardig om vroegtijdig op zoek te gaan naar de juiste mensen en/ of om de bestaande mensen vroegtijdig (om) te scholen.

Intervisie, scholing en training

Om professionals optimaal te gebruiken hun werk goed te doen is tijdige training en scholing noodzakelijk. In dergelijke scholingstrajecten worden de basisideeën uitgewerkt en worden werkwijzen aangeleerd. Echter, daarna begint het werk in de praktijk. Daar krijgen professionals te maken met individuele vraagstukken, maatwerk en op de persoon afgestemde arrangementen. Iedere situatie is anders. Dat is voor zowel de professional als de inwoner nieuw. Om te voorkomen dat inwoners bij de ene professional meer gedaan krijgen dan bij de ander en er ongelijkheid ontstaat, is het van belang dat gedurende lange tijd intervisie plaats vindt, waarbij ervaringen worden gedeeld en werkwijzen worden aangescherpt op de praktijk van alle dag.

Ook is door respondenten aangegeven dat de vooropleiding van professionals een grote bijdrage kan leveren aan het Eigen Kracht beleid. Het zou daarom wijs kunnen zijn wanneer gemeenten (in samenwerkingsverband) in gesprek treden met hogeschoolen waar aanstaande professionals worden opgeleid met de intentie het Eigen Kracht principe een belangrijk onderdeel te laten zijn van het opleidingsprogramma van studenten.

Afrekensystematiek: Bedenk een prikkel voor organisaties

Naast factoren die individuen en professionals aangaan, ervaren gemeenten ook moeilijkheden met de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd door uitvoerders en de wijze waarop uitvoerders kunnen worden afgerekend. Het is voor gemeenten dan ook de uitdaging om een prikkel voor organisaties te bedenken die het voor hen (financieel) interessant maakt om inwoners aan te sturen op Eigen Kracht. Voor een thuiszorgorganisatie is het nu nog niet interessant om zichzelf gedurende het proces overbodig te maken (behalve wanneer de subsidie of andere financiering van de gemeente op het spel staat). Een man die er alleen voor komt te staan en nog nooit het huishouden heeft gedaan, moet door de thuiszorg geleerd worden hoe hij dat moet doen, zodat hij het daarna zelf kan doen. Het moet niet permanent van hem worden overgenomen. Dat zou in lijn zijn met het Eigen Kracht principe. Echter, dat is voor de thuiszorgorganisatie niet interessant. Voor de thuiszorgorganisatie is het (financieel) interessanter om de zorg permanent te leveren. Ook in de jeugdzorg zouden zich dergelijke situaties voor kunnen doen, waarbij het organisatiebelang het algemeen belang overstijgt. Het is daarom aanbevelenswaardig een systeem te ontwikkelen waarbij het ook voor uitvoerende organisaties lucratief wordt om zich te conformeren aan de visie gericht op Eigen Kracht.

Neem tijd om te leren

Een van de bevindingen in het onderzoek was dat gemeenten tijdens grote veranderingsprocessen met vraagstukken te maken krijgen die ze vooraf niet hadden voorzien. Deze bevinding leidt tot twee aanbevelingen: 1: neem de tijd en 2: start vroeg met 'oefenen'.

De eerste aanbeveling komt voort uit de bevinding dat veranderingsprocessen tijd kosten. Deze benodigde tijd moeten gemeenten zichzelf ook gunnen. Er is tijd nodig om te leren en te proberen. Daarop volgt een tweede

aanbeveling, namelijk: begin tijdig met het uitzetten van pilots. Dat geeft ruimte om te oefenen met de materie.

Deze aanbeveling zou het proces kunnen versterken en versnellen. Door tijdig met pilots te starten waarin de waarden van de pedagogische civil society centraal worden gesteld, komen cruciale vraagstukken aan de oppervlakte. De urgentie die bij de introductie van de Wmo ontbrak, is er vanwege de omvang van de taakstellingen die gepaard gaan met de transitie in de jeugdzorg wel. Er is daardoor een grotere noodzaak om de transformatie snel in te zetten. Door in een vroeg stadium met pilots te werken kunnen de successen en het falen van de pedagogische civil society tijdig in kaart worden gebracht, waardoor bij de implementatie van de transitie in 2015 zo goed mogelijk kan worden ingespeeld op de plaatselijke situatie en de werking van beleid gericht op de pedagogische civil society.

Door middel van pilots worden ook vragen zichtbaar die op gemeenten af kunnen komen zoals dat bij enkele gemeenten in de Wmo het geval was. Het ging bijvoorbeeld om vragen zoals: Moeten gemeenten ook initiatieven van burgers verbieden of kan dat eigenlijk niet als je het overlaat aan de samenleving? Hoe ver kunnen gemeenten gaan in het stellen van voorwaarden zonder dat elk initiatief kapot wordt gemaakt? Kunnen gemeenten besluiten sommige partijen wel te ondersteunen en sommige partijen niet? En op grond waarvan kan dat besloten worden? En mogen gemeenten inwoners de weg wijzen naar private, commerciële partijen? Een pilotfase kan ruimte bieden om te leren van de vragen die er op gemeenten af (kunnen) komen. Daardoor ontstaat tijdig inzicht in de kansen en hindernissen van de transformatie jeugdzorg. Wanneer daar in een vroeg stadium op wordt ingespeeld vergroten gemeenten de kans dat de transformatie snel wordt ingevoerd.

Hoe te sturen op Eigen Kracht

Uit het onderzoek is gebleken dat niet alle betrokkenen bereid zijn om (volledig) volgens de principes van Eigen Kracht te werken, bijvoorbeeld omdat ze er geen (directe) belangen bij hebben. Voor gemeenten is dat lastig. Veel gemeenten hebben ambitieuze ideeën ten aanzien van Eigen Kracht, mede omdat ze te maken krijgen met grote opgaven als gevolg van decentralisaties. Er komt een groot aantal taken met de decentralisaties op hen af, terwijl hun budgetten niet evenredig met de omvang van de taken stijgen. Dat brengt gemeenten, als niet alle partijen meewerken aan innovatie, in aanzienlijke (financiële) problemen. Dat maakt de vraag relevant op welke wijze(n) de transformatie, met een groot aantal verschillende betrokkenen, kan worden beïnvloed.

In het schema op de volgende pagina zijn verschillende terreinen weergegeven waarop gemeenten de implementatie van het Eigen Kracht principe en bijbehorende sturingsmodellen kunnen beïnvloeden. Zes categorieën komen aan bod, namelijk:

- Wetgeving
- Voorwaarden stellen
- Belonen / incentives bieden
- Toegang tot voorzieningen sturen
- Stimuleren van sociale cohesie
- Inzetten op de beperking van claimgericht gedrag

Tabel 20: Methoden om Eigen Kracht beleid vorm te geven

Het stimuleren van Eigen Kracht op verschillende manieren	
Methode	Toelichting
Wetgeving ²⁰	Het Rijk kan het wettelijk gezien mogelijk maken dat Eigen Kracht kan worden afgedwongen. Gemeenten missen nu vaak doorzettingsmacht omdat inwoners niet gedwongen kunnen worden om aanspraak te maken op Eigen Kracht. Het kan hen hooguit moeilijk gemaakt worden om aanspraak te maken op overheidsvoorzieningen. Door wettelijk de mogelijkheid te bieden om Eigen Kracht af te dwingen krijgen gemeenten meer doorzettingsmacht om Eigen Kracht. Dat wil zeggen dat wanneer iemand aantoonbaar Eigen Kracht bezit (bijvoorbeeld in de vorm van een netwerk of financiële mogelijkheden), het recht op een voorziening vervalt.
	Een andere wettelijke mogelijkheid is het verruimen van de mogelijkheden om Eigen Bijdragen te vragen. Bijvoorbeeld tot een hoogte dat het voor mensen die de financiële Eigen Kracht bezitten niet meer interessant is om het via de gemeente te regelen.
Voorwaarden stellen	Gemeenten kunnen voorwaarden stellen aan contracten met uitvoeringsorganisaties. Ze kunnen bijvoorbeeld besluiten alleen contracten aan te gaan met partijen die aantoonbaar werken volgens de Eigen Kracht principes. Deze werkwijze kent twee belangrijke nadelen. Allereerst: Eigen Kracht wordt niet vanuit een intrinsieke overtuiging ingevoerd maar vanuit een machtsverhouding. Ten tweede moet er sprake zijn van een machtsrelatie tussen gemeente en betrokken partijen. Wanneer deze machtsrelatie ontbreekt, kan deze werkwijze niet worden doorgevoerd. De betrokken partij kan de gemeente dan zonder moeite negeren. Met het afnemen van de budgetten in de jeugdzorg is het goed denkbaar dat de machtspositie van gemeenten op basis van subsidiërelaties afneemt en dat het stellen van voorwaarden aan onderlinge relaties in minder gevallen mogelijk is.
Belonen/ incentives bieden	In de huidige situatie speelt bij veel gemeenten het dilemma dat er geen incentive bestaat bij uitvoerende organisaties om aan te sturen op Eigen Kracht (behalve subsidievoorwaarden). Het zou wijs zijn om een beloningssystematiek te verzinnen, los van financiële middelen want daarover beschikken gemeenten steeds minder, die het voor uitvoerende organisaties interessant maakt om te sturen op Eigen Kracht. Een voorbeeld daarvan is aan de orde bij een van de gemeenten. In deze gemeente krijgen de thuiszorgorganisaties die het efficiëntst werken de klanten toegewezen van de gemeente die geen voorkeur voor een organisatie hebben uitgesproken.
Toegang tot voorzieningen	Gemeenten kunnen de toegang tot voorzieningen en diensten ontmoedigen. Bijvoorbeeld door aan te sturen op de inzet van het netwerk van de inwoner, het vragen van eigen bijdragen en het aansturen op de Eigen Kracht. De werkwijze is daarbij niet gericht op het aanbod van de gemeente maar op de vraag van de inwoner en/ of het op te lossen probleem. Een voordeel van deze werkwijze is dat gemeenten reeds bekend zijn met deze vraaggerichte/ probleemoplossingsgerichte manier van werken en deze als gevolg van de ervaringen die ermee is opgedaan, gemakkelijker kunnen toepassen op de jeugdzorg.
Stimuleren van sociale cohesie	Het stimuleren van sociale cohesie kan ervoor zorgen dat de Eigen Kracht van inwoners wordt versterkt doordat het informele netwerk wordt uitgebouwd. Gemeenten beschikken daardoor over een bredere basis rond een inwoner waardoor het gemakkelijk wordt om aan te sturen op zijn of haar Eigen Kracht. Een nadeel van deze maatregel is dat het resultaat niet direct zichtbaar is en dat mogelijk ook pas op langere termijn de vruchten ervan geplukt kunnen worden. Een voordeel van deze maatregel is dat het resultaat in veel gevallen duurzaam zal zijn. Wanneer de sociale cohesie in orde is, en inwoners in sterke sociale netwerken verkeren, kan dat hen op meerdere manieren ten goede komen.
Inzetten op beperking van claimgericht gedrag	Gemeenten kunnen zich inzetten om de mindset van inwoners te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door via verschillende kanalen met inwoners te communiceren. Door inwoners vroegtijdig voor te bereiden, worden verwachtingen gemanaged en weten inwoners wat ze wel en wat ze niet van de gemeente kunnen verwachten. Enkele voorbeelden komen van verschillende respondenten. R6: met bewoners in gesprek, R11: een soap met betrekking tot het onderwerp in de plaatselijke krant en een voorstelling voor ouderenraden waarbij de nieuwe werkwijze door acteurs werd gespeeld (R14). Een voordeel van deze maatregel is dat het duurzaam effect kan hebben. Eenmaal geïnformeerd is de kennis over de nieuwe mindset aanwezig. Een nadeel van deze maatregel is dat deze methode paternalistisch kan worden opgevat en er bovendien niet toe hoeft te leiden dat betrokkenen instemmen met de nieuwe manier van werken.

²⁰ Deze maatregelen zijn beide politiek zeer gevoelige maatregelen. Bovendien kunnen gemeenten geen wetten aanpassen. De haalbaarheid ervan is daardoor mogelijk op korte termijn beperkt.

Een kanttekening bij bovenstaande voorstellen is dat bij een deel ervan Eigen Kracht wordt opgelegd, of genuanceerder gesteld: gestimuleerd wordt. Dat levert een paradoxale situatie op. Immers, 'een pedagogische civil society kan nooit van bovenaf worden opgelegd, dat zou een contradictio in terminis zijn. De pedagogische civil society moet van binnenuit komen' (De Winter, 2012, p.46).

Vervolgonderzoek

Naast praktische aanbevelingen, is ook een op de wetenschap gerichte aanbeveling op zijn plaats.

In dit onderzoek lag de focus op de praktijk van gemeenten. Echter, gemeenten zijn slechts één onderdeel van een groter speelveld van betrokkenen: het perspectief van inwoners, organisaties en professionals is in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven. Dat heeft tot gevolg dat de ervaringen van gemeenteambtenaren niet zijn getoetst aan de ervaringen van andere betrokkenen. Het is dan ook aanbevelenswaardig vervolgonderzoek te doen, dat de ervaringen met sturingsmodellen van gemeenten in kaart brengt vanuit het perspectief van andere betrokkenen, zoals professionals in het veld of vanuit het perspectief van inwoners.

Deze aanbeveling laatste aanbeveling is tevens een reflectie op het onderzoek. In de volgende paragraaf wordt nader gereflecteerd op de inhoud van het onderzoek.

8.3.Reflectie op de inhoud

Een eerste punt van reflectie heeft betrekking op de aanwezigheid van eigen initiatieven van inwoners. Uit de gesprekken met Wmo-ambtenaren is zeer beperkt gebleken dat inwoners eigen initiatieven nemen. Dat is opmerkelijk, aangezien alle gemeenten aangeven beleid te voeren gericht op Eigen Kracht. Mogelijk wordt het gebrek aan eigen initiatief in de data verklaard doordat alle respondenten werken op Wmo-afdelingen en dus vanuit het perspectief van de Wmo spreken. De burger komt bij deze afdelingen pas in beeld zodra hij/ zij een verzoek in het kader van de Wmo doet en dus iets van de overheid nodig heeft. Mogelijk doen zich in werkelijkheid wel burgerinitiatieven voor, maar zijn deze bij Wmo-consulenten niet bekend.

Een tweede reflectiepunt betreft een verwachting voorafgaand aan het onderzoek, welke gedurende het onderzoek niet bevestigd werd. De verwachting was dat een van de uitkomsten zou zijn dat Eigen Kracht op gespannen voet staat met de verhoudingen tussen raad en college en de medialogica. Eigen Kracht vereist dat gemeenten vertrouwen op burgers en professionals en taken loslaten zodat burgers deze zelf kunnen vormgeven. Dat heeft tot gevolg dat de gemeente de controle deels kwijt raakt en minder grip heeft op wat er in de samenleving gebeurt. Wanneer zich een incident voordoet, bijvoorbeeld omdat onterecht vertrouwd is op de Eigen Kracht van inwoners, zou de gemeente, in het bijzonder de wethouder, hiervoor in sommige gevallen verantwoordelijk gehouden kunnen worden door politiek en/ of media. Dat zou voor een gemeenteraad aanleiding kunnen zijn om de wethouder ter verantwoording te roepen. De verwachting was dat zich dan twee scenario's zouden kunnen voordoen: 1. Raad en college accepteren dat risico's horen bij het beleid, of 2. Wanneer een incident zich voordoet roept de raad de wethouder ter verantwoording en vraagt de wethouder, in extreme gevallen, af te treden.

Opvallend genoeg ervaart het merendeel van de gemeenten de spanning in de praktijk niet. Een gemeente geeft desgevraagd aan dat er in de Wmo nog geen dergelijk ervaringen met het eerder geschetste scenario zijn. Voor de jeugdzorg zou er wel een spanning kunnen optreden, maar daarover wordt in de politiek nog niet gesproken (R8). Een andere gemeente geeft aan dat de Wmo minder *spannend* is dan de jeugdzorg. Dat wil zeggen: bij de Wmo zijn de gevolgen minder groot wanneer er iets mis gaat. Wanneer de Wmo niet goed wordt uitgevoerd en teveel wordt uitgegaan van de Eigen Kracht van een inwoner, kan er vervuiling van de persoon in kwestie optreden of krijgt iemand niet de voorziening die hij goed zou kunnen gebruiken. In de meeste gevallen heeft dat geen levensbedreigende situaties tot gevolg, waardoor incidenten geen aanleiding zijn voor raadvragen. In de jeugdzorg daarentegen, kan overschatting van Eigen Kracht grotere gevolgen hebben. Met

name omdat jeugdigen kwetsbaarder zijn en de problematiek die met de jeugdzorg naar gemeenten gaat complexer is dan de materie die in de Wmo centraal staat (R10).

Slechts een gemeente erkent de spanning. De betreffende respondent geeft aan wel ervaring te hebben met deze spanning, maar op zeer beperkte schaal. In de gemeente had een incident met dodelijke afloop plaatsgevonden met een dakloze man. Naar aanleiding daarvan heeft de gemeenteraad de betreffende wethouder ter verantwoording geroepen. De wethouder kon aantonen dat hij alles had gedaan wat in zijn macht lag aan preventie. De raad oordeelde dat de wethouder zijn verantwoordelijkheden voldoende was nagekomen, waardoor de situatie voor de wethouder goed afliep (R14). Het incident waar de respondent aan refereert, lijkt geen betrekking te hebben op het aanspreken van Eigen Kracht in relatie tot het loslaten van de wethouder. Een direct verband tussen raadvragen en overschatting van Eigen Kracht lijkt in casu niet aan de orde te zijn. Wel wordt met dit voorbeeld duidelijk dat gemeenteraden in geval van incidenten de wethouder ter verantwoording roepen.

Uit het onderzoek naar de ervaringen met de Wmo is niet gebleken dat zich op grote schaal spanningen tussen politieke verantwoordelijkheid en het Eigen Kracht principe voordoen²¹. Dat wil niet zeggen dat dit in de jeugdzorg niet zal gebeuren. Het zou dan ook wijs kunnen zijn dat gemeenteraden en colleges van burgemeesters en wethouders open het gesprek aan gaan over verantwoordelijkheden in relatie tot loslaten. Daarbij kunnen vragen worden behandeld zoals: In hoeverre worden risico's geaccepteerd en hoe verhoudt zich dat tot het loslaten van taken en uitvoering?

8.4. Reflectie op het onderzoeksproces en gemaakte keuzes

Naast een inhoudelijke reflectie, zijn ook keuzes in het onderzoeksproces gemaakt waarop gereflecteerd dient te worden. Deze keuzes komen in deze paragraaf aan bod.

Verschillende perspectieven

Zoals in het hoofdstuk methoden en technieken is toegelicht, zijn de gesprekken met respondenten semigestructureerd ingestoken. Dat had gevolgen voor het verloop van de gesprekken en de verzamelde data tijdens de gesprekken.

Zo is gedurende het verloop van de interviews gebleken dat respondenten als gevolg van de relatief open interviewtechniek soms vanuit verschillende perspectieven naar het onderzoeksthema keken. Sommige respondenten focusten op sturingsmodellen ten aanzien van inwoners, terwijl andere respondenten op de samenwerking met partners in het veld of op de interne organisatie waren gericht. Dat heeft ertoe geleid dat er veel perspectieven zijn belicht, met als gevolg dat er heel veel data verworven is over heel veel onderwerpen. De veelheid aan perspectieven is de vergelijkbaarheid van de gemeenten niet ten goede gekomen. In vervolgonderzoek zou het verstandig zijn om deze veelheid aan perspectieven te onderscheiden en deze tijdens het gesprek te benoemen.

Een ander punt van reflectie heeft betrekking op de groep respondenten bij wie de data is verzameld. De data is namelijk verworven bij één specifieke groep betrokkenen, namelijk gemeenteambtenaren. Deze kijken vanuit een eigen, gemeentelijke, perspectief naar de werkelijkheid. Het is mogelijk dat gemeenten hun sturingsmodellen, en de uitvoering daarvan, anders ervaren dan andere betrokkenen, zoals inwoners of uitvoeringsorganisaties. Het zij benadrukt dat de weergave in deze scriptie één kant van het verhaal weergeeft, namelijk de beleving van gemeenteambtenaren. In vervolgonderzoek kan ervoor gekozen worden om de sturingsmodellen van gemeenten bewust vanuit een ander perspectief te bezien, bijvoorbeeld door vanuit de optiek van inwoners of maatschappelijke partners naar het handelen van de overheid te kijken.

²¹ Wel geven respondenten aan dat wethouders het soms lastig vinden om los te laten, als gevolg van de mediawerkelijkheid en de verantwoordelijkheden die ze dragen. De respondenten brengen dit echter niet direct in verband met de verhoudingen tussen raad en college.

Dataverzameling sturingsmodellen

Een ander thema dat reflectie verdient is de manier waarop is omgegaan met de dataverzameling met betrekking tot sturingsmodellen.

Allereerst bleken sturingsmodellen moeilijk te operationaliseren zijn. Gesprekken werden daardoor groot, veelomvattend en moeilijk te sturen. Dat maakte ook het coderen tot een complexe aangelegenheid. Regie voeren wordt soms meer, soms minder, afhankelijk van het perspectief van waaruit je kijkt.

Ten tweede werd op een open wijze aan respondenten gevraagd welke rollen, werkwijzen en houdingen zich in gemeenten voordoen. Gedurende de gesprekken zijn heel veel verschillende, relevante rollen genoemd. Dat leidde ertoe dat in de laatste serie gesprekken kenmerken van sturingsmodellen zijn genoemd, waar in eerdere gesprekken niet aan gerefereerd is, terwijl ze wellicht wel aan de orde waren. De semigestructureerde werkwijze heeft ruimte gegeven aan het toeval. Hoewel een meer gestructureerde werkwijze werd geprobeerd, bleek deze na enkele gesprekken niet goed te werken. In eerste instantie werden rollen, werkwijzen en houdingen die aan leken te sluiten bij de verschillende sturingsmodellen in een lijst verwerkt die aan respondenten werd voorgelegd²². De lijst riep bij respondenten echter zo veel vragen op, dat besloten is de lijst los te laten. Een voorbeeld om dit te illustreren. Een van de rollen die in de lijst stonden was 'Regie voeren'. Zoals uit de analyse is gebleken doen gemeenten hun best om niet meer de regie van inwoners over te nemen, maar voeren ze wel regie op het proces. Enerzijds wilden respondenten invullen dat regie is verminderd, anderzijds dat de regierol is toegenomen of gelijk gebleven. Een toelichting op de rollen zou dit dilemma kunnen oplossen. De beschikbare tijd was echter beperkt, waardoor het niet mogelijk was om bij iedere rol uit de lijst een toelichting te vragen.

Ten derde bleek het voor respondenten moeilijk te zijn om een onderscheid te maken tussen hoe sturingsmodellen waren, zijn en hoe ze idealiter nog moeten veranderen. Mogelijk deed deze situatie zich voor omdat de respondenten onderdeel zijn van het proces, bijvoorbeeld: Besluiten die kort geleden zijn genomen zijn nog niet volledig geïmplementeerd, maar in de beleving van de respondent mogelijk al wel werkelijkheid. Door tijdens de gesprekken steeds te benadrukken dat het verschil tussen verleden, heden en toekomst van belang was, is getracht dit probleem te voorkomen. Desondanks is deze aanpak mogelijk niet in ieder gesprek geslaagd.

Ten vierde waren respondenten ervan op de hoogte dat het gesprek over sturingsmodellen in relatie tot Eigen Kracht ging. Dat leidde ertoe dat met name werd gesproken over wat gemeenten aan Eigen Kracht doen, niet wat ze er niet aan doen. Dat heeft tot gevolg dat mogelijk een minder genuanceerd beeld is ontstaan dan in werkelijkheid het geval is.

Perspectief

In dit onderzoek is het handelen van gemeenten gericht op Eigen Kracht onderzocht vanuit het perspectief van gemeenten. Om een volledig beeld te krijgen van de werking van het handelen van gemeenten gericht op Eigen Kracht is het aanbevelenswaardig ook onderzoek te doen naar het handelen van gemeenten vanuit de perspectieven van inwoners en uitvoeringsorganisaties. Het lag niet in de mogelijkheden van dit onderzoek om alle perspectieven te belichten.

Lengte vragenlijst

De vragenlijst bleek te lang, waardoor in geen enkel gesprek alle vragen gesteld zijn. Bovendien kon niet steeds iedere uitspraak van respondenten gecheckt worden aan de hand van voorbeelden of toelichtingen. Wanneer daar wel ruimte voor was geweest, was dat de betrouwbaarheid van de resultaten en de diepgang van de bevindingen ten goede gekomen.

²² De betreffende lijst is als bijlage bijgevoegd in dit rapport.

Respondenten

Uit de gesprekken is de indruk ontstaan dat innovatieve denkers de werkelijkheid vooruitstrevender voorstellen dan minder innovatieve denkers. Het zou daarom het geval kunnen zijn dat van de gesproken personen afhankelijk is welk beeld van de werkelijkheid is weergegeven.

8.5. Beschouwing

Deze scriptie wordt afgesloten met een beschouwing van de materie. Daarbij wordt ingegaan op enkele kwesties die in de scriptie niet aan bod zijn gekomen, maar het vernoemen waard zijn.

Transformeren is een proces, geen eindpunt

De kortingen op de jeugdzorg gaan in op 1 januari 2015. Een transformatie is een proces, blijkt uit het onderzoek naar de Wmo. Transformaties duren ongeveer een generatie. Het is dan ook de vraag of het reëel is te verwachten dat er op 1 januari 2015 een getransformeerd systeem bestaat.

Een (pedagogische) civil society is er niet zomaar van de ene op de andere dag. In sommige gemeenten is de basis er al wel, maar moet ze nog geactiveerd worden. In andere gemeenten moet deze basis nog worden gelegd. De eerste stap richting een door neoliberaal communitaristische idealen ingegeven samenleving is om deze civil society aan te wakkeren, bijvoorbeeld door te verbinden, meer aan te sturen op het informele netwerk van inwoners om problemen op te lossen en door aan te sporen op het betrekken van vrijwilligers.

Er doen zich als gevolg van het op Eigen Kracht gerichte beleid, of het proces dat daaraan voorafgaat, verschillende spanningen voor. Enkele daarvan worden hier besproken.

Flexibiliteit versus duidelijkheid

Een eerste spanning die het gevolg is van het systeem, is de spanning tussen flexibiliteit en duidelijkheid. Uit het onderzoek is gebleken dat duidelijkheid belangrijk is om alle partijen betrokken te houden bij een gezamenlijke visie. Partijen moeten het vertrouwen hebben zich te kunnen committeren en daarop bedrijfsprocessen kunnen inrichten. Duidelijkheid is belangrijk om wantrouwen en onzekerheid te voorkomen. Echter, ondertussen blijkt ook dat gemeenten flexibiliteit misten in de Wmo doordat ze meerjarige contracten met uitvoerders waren aangegaan.

Rechtsgelijkheid vs. ongelijke monniken = ongelijke kappen

Een andere spanning is van juridische aard. Eigen Kracht vereist maatwerk. Maar maatwerk kan leiden tot ongelijkheid in het gebruik van voorzieningen. Ten opzichte van de oude situatie, kan dit worden opgevat als rechtsongelijkheid. Gemeenten moeten een balans zoeken tussen rechts(on)gelijkheid en het leveren van maatwerk.

Veranderen kost tijd versus pak het momentum

Een derde spanning heeft betrekking op het proces. Veranderen kost tijd, dat is een van de bevindingen van het onderzoek. Echter, uit het onderzoek kan ook worden opgemaakt dat de financiële urgentie om te veranderen ertoe leidde dat er ook daadwerkelijk veranderingsprocessen werden ingezet. Het is nu de kunst om het momentum niet te laten schieten (de boodschap wordt nu begrepen en geaccepteerd) maar voldoende recht te doen aan het verloop van de tijd om te leren, onverwachte effecten tegen te komen, nieuwe werkwijzen eigen te maken, et cetera.

Verantwoordings- en afrekensystematiek

Uit de ervaringen van respondenten is duidelijk geworden dat de verantwoordings- en afrekensystematiek van gemeenten ten opzichte van partners de transformatie en de implementatie van sturingsmodellen gericht op Eigen Kracht kan hinderen. Immers, het verantwoorden op aantallen personen die je als organisatie behandeld of geholpen hebt, is geen incentive voor deze organisaties om burgers aan te sporen meer op Eigen Kracht te doen. Als je betaald wordt voor het aantal mensen dat je hebt behandeld of geholpen wil je juist zoveel mogelijk mensen in je bestand.

9. Literatuurlijst

9.1.Literatuur

Baarda D.B., Goede de M.P.M., Meer-Middelburg van der A.G.E. (2007) *Basisboek interviewen, handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*, Wolters-Noordhoff Groningen, Houten

Bogt, ter H.J. (2005) *Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?* Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Brink van den G. (2012)) 'Zeer bedankt, fijn dat u dit doet' in Jumelet H. en Wenink J. (2012) *Zorg voor onszelf? Eigen kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving. Grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*, Uitgeverij SWP, Amsterdam

Bruijn de H., Heuvelhof ten E., In 't Veld, R. (2008) *Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming*, SDU Uitgevers BV, Den Haag

Christensen, T. & Laegreid, P. (2007), *The whole-of-government approach to public sector reform*. Public Administration Review (November-December), pp. 1059-1066

Custers J. (2012) *Zelfsturende vitale gemeenschappen, ervaringen van de proeftuin zelfsturing*, Uitgeverij Eburon, Delft

Doodkorte P.P., Hermanns V. (2013) *Spoorboekje voor de transitie Jeugdzorg, versie 3*, mei 2013 in opdracht van het Transitiebureau Jeugd, een samenwerkingsverband van Ministerie van VWS, V&J en Vereniging Nederlandse Gemeenten

Eigeman B. (2012) *Garnituur of Hoofdgerecht, vruchten van passie smaken naar meer*, in Jumelet H. en Wenink J. (2012) *Zorg voor onszelf? Eigen Kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving. Grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*, Uitgeverij SWP, Amsterdam

Geuijen K. (2011) *Samenwerken in publieke netwerken*, in: Noordegraaf M., Geuijen K. en Meijer A. (2011) *Handboek publiek management*, [Boom Lemma uitgevers](#), Den Haag

Gilsing R. (2007) *De Wmo en wat te doen met het jeugdbeleid?* Jeugdbeleid, nr. 2, 2007

Gilsing, van R. (2005) *Bestuur aan banden, lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag (proefschrift)

Het PON (2012) *Jeugd in Cijfers*

Hilhorst P. en Zonneveld M. (2013) *De gewoonste zaak van de wereld, radicaal kiezen voor de pedagogische civil society*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag

Hilhorst P. (2012) *De via via logica van de pedagogische civil society* in Jumelet H. en Wenink J. (2012) *Zorg voor onszelf? Eigen Kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving. Grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*, Uitgeverij SWP, Amsterdam

Hulscher M., Wensing M., Grol R. (2000) *Effectieve implementatie: Theorieën en Strategieën*, Zorgonderzoek Nederland, Werkgroep Onderzoek Kwaliteit van de Zorg Universiteit Nijmegen en Universiteit Maastricht

In 't Veld (1996) *Analyse van organisatieproblemen*, aangehaald door Linker, 2006, p.12 Linker P.J. (2006) *Sturing in de Rijksdienst, nieuwe en bestaande inzichten verenigd in het sturingsmodel*, Koninklijke Van Gorcum Assen

- Jager- Vreugdenhil M.J. (2012) *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Jumelet H. en Wenink J. (2012) *Zorg voor onszelf? Eigen Kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving. Grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*, Uitgeverij SWP, Amsterdam
- Klerk de M., Gilsing R., Timmermans J. (2010) *Op weg met de Wmo, evaluatie van de wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*, Sociaal Cultureel Planbureau Den Haag (rapport)
- Koppejan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge
- Kwekkeboom R. (2012) *Zorg in Nederland, beelden feiten en (on)mogelijkheden*, in Steyaert J., Kwekkeboom R. (2012) *De zorgkracht van sociale netwerken*, Libertas Bunnik
- Licht G.J. en Nuiver J.J.H. (2005) *Projecten en beleidsontwikkeling: doelgericht werken in een maatschappelijk krachtenveld*, Van Gorcum
- Linker P.J. (2006) *Sturing in de Rijksdienst, nieuwe en bestaande inzichten verenigd in hét sturingsmodel*, Koninklijke Van Gorcum, Assen
- Magnée E., Buijk G., Kadijk J. (2012) *Bouwstenen voor sturing van de jeugdzorg*, Alares en JB Lorenz in opdracht van de Provincie Noord Brabant
- Metz J, Meijs L., Roza L., Baren van E., Hoogervorst N. (2012) *Grenzen aan de civil society*, in Jumelet H. en Wenink J. (2012) *Zorg voor onszelf? Eigen kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving. Grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*, Uitgeverij SWP, Amsterdam
- Movisie (2012) *Op weg naar duurzame maatschappelijke ondersteuning, de inhoudelijke samenhang tussen de drie decentralisaties en de Wmo*, Movisie rapport November 2012
- Ostaijen M. van, Voorberg W. en Putters K. (2012) *Een onverantwoorde inzet op eigen verantwoordelijkheid*, in Jumelet H. en Wenink J. (2012) *Zorg voor onszelf? Eigen Kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving. Grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*, Uitgeverij SWP, Amsterdam
- Pels T. en Boutellier H. (2012) *Pedagogisch beleid met ruimte voor zelfsturing*, in Jumelet H. en Wenink J. (2012) *Zorg voor onszelf? Eigen kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving. Grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*, Uitgeverij SWP, Amsterdam
- Regeerakkoord VVD-CDA. (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*. Den Haag: n.b.
- Schinkel W. en Houdt van F. (2010) *Besturen door vrijheid: neoliberal communarisme en de verantwoordelijke burger*, Bestuurskunde 2010, nr. 2 p.12-21
- Smulders M., Vincks K., Blanken M. (2013) *Gezinskracht Breda 2012*, Het PON, Tilburg
- Steyaert J., Kwekkeboom R. (2012) *De zorgkracht van sociale netwerken*, Libertas Bunnik
- Steyaert J. (2012) *De beleidscontext voor zorgkracht van sociale netwerken*, in: Steyaert J., Kwekkeboom R. (2012) *De zorgkracht van sociale netwerken*, Libertas Bunnik
- Stoker, G. (2006), *Public value management: a new narrative for networked governance?*, American Review of Public Administration 36 (1), pp 41-57

Yperen T. van, Westering Y. van (2010) *Pijlers voor nieuw Jeugdbeleid, Naar een versterking van de pedagogische leefomgeving van jeugdigen en meer samenhang in de aanpak van jeugdproblematiek*, Nederlands Jeugdinstituut, Utrecht

Walraven G. (2011) *Hoe verder na de pedagogische civil society?* In: Jumelet H. en Wenink J. (2012) *Zorg voor onszelf? Eigen Kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving. Grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*, Uitgeverij SWP, Amsterdam

Wensing M., Van Splunteren van P., Hulscher M., Grol R. (2000) *Praktisch nieuw, implementatie van vernieuwingen in de gezondheidszorg*, Van Gorcum & Comp B.V. Assen

Westerlaken J., Cox S., Tan M. (2013) *Betrokkenheid van raadsleden bij decentralisaties*, Het PON in opdracht van De Vereniging Brabantse Gemeenten, Tilburg

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam University Press, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam

Winter de M. (2012) *Van Opvoedingskamp naar opvoedingskracht*, in: Jumelet H. en Wenink J. (2012) *Zorg voor onszelf? Eigen Kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving. Grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk*, Uitgeverij SWP, Amsterdam

ZonMw (2012) *Magazine Vrijwillige Inzet*, magazine van ZonMW

9.2. Internet

Actal (09-07-2013) *Meer bureaucratie door nieuwe jeugdwet*, <http://www.actal.nl/meer-bureaucratie-door-nieuwe-jeugdwet/>

Bakker P. en Gemmeke M. (05-02-2013) *Pedagogische civil society begint met een goed gesprek*, Verslag 'Pedagogische civil society: de gemeente aan zet', <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/46/583.html>)

Boutellier H. en Steden van R. (30-09-2010) *Versnipperde regie bij lokale veiligheid*, www.socialevraagstukken.nl, laatst geraadpleegd op 17-06-2013

Bovy S. (2002) *Nieuw Overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten* <http://webhost.ua.ac.be/psw/pswpapers/PSWpaper%202002-01%20bovy.pdf>

Essafi, (18-02-2013) *Eigen verantwoordelijkheid in relatie tot decentraliseren en nationaliseren*, Binnenlands Bestuur, laatst geraadpleegd op 04-07-2013, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/partners/bmc/eigen-verantwoordelijkheid-in-relatie-tot.8855263.lynkx>

Gemmeke M. en Bakker P. (05-02-2013) *Pedagogische civil society begint met een goed gesprek*, Verslag 'Pedagogische civil society: de gemeente aan zet', <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/46/583.html>)

Invoering Wmo, <http://www.invoeringwmo.nl/begeleiding/profiel7>, laatst geraadpleegd op 04-06-2013

Korsten A. (2006) *Procesmanagement*, geraadpleegd via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20gmt/Procesmanagement.pdf>

Mateman H. (13 maart 2013) *Transformatie Jeugdzorg: voorwaarden voor verandering*, artikel op de website van Movisie <http://www.movisie.nl/artikel/transformatie-jeugdzorg-voorwaarden-verandering>

Mootz, M. en Verhagen, S. (2006) *De Wmo over vijf jaar: drie constructieve scenario's*. Sociaal Bestek, nr. 1, <http://www.stijnverhagen.nl/CmsData/PDF's%20-%20Publicaties/ArtikelSociaalBestek.pdf> uit RMO (2006) *Inhoud stuurt de beweging, drie scenario's voor het lokale debat over de Wmo*, SWP, Amsterdam

Op het Veld A. (2013) *Bondgenoten in de decentralisaties, Invulling geven aan het transformatieproces en de coalitieaanpak*, In opdracht van transitiebureau begeleiding in de Wmo

Ostaijen van M., Voorberg W., Putters K. (2012) Een onverantwoorde inzet op eigen verantwoordelijkheid, Eigen Kracht tussen autonomie en controle, http://repub.eur.nl/res/pub/38313/metis_180228_AAM.pdf

Peeters P.H. (28-12-2011) 'Meer zelfredzaamheid? Nee, minder zelfredzaamheid!', Sociale Vraagstukken, www.socialevraagstukken.nl

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012) *Ontzorgen en normaliseren*, Den Haag

Rietveld, M. (04-04-2013) *Mexicaans leger en zorgmarktplaats*, laatst geraadpleegd op 04-04-2013, http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/opinie/columns/mexicaans-leger-en-zorgmarktplaats.9012917.lynkx?utm_source=BB%20Sociaal%202013-04-04&utm_medium=link&utm_campaign=nieuws

West Brabant West (2012) *Schets Zorg voor Jeugd 2015*
<http://www.voordejeugdwestbrabantwest.nl/beleidsdocument-def.pdf>

9.3.Overig

Algemene Rekenkamer (18-06-2013) *Budget decentralisatie jeugdzorg; Toets op de berekening*

Bisschops L. (28-03-2013) Presentatie op het congres Verantwoord sturen in tijden van transitie

Cardol G. (28-03-2013) Presentatie op het congres Verantwoord sturen in tijden van transitie

Frissen P. (26-03-2013) 'De burger is gewoon een junk' in Brabants Dagblad, Interview met Paul Frissen in de rubriek Boek n.a.v. het boek 'Van goede bedoelingen, de dingen die nooit voorbijgaan'.

Hoenderkamp J. (28-03-2013) Presentatie op het congres Verantwoord sturen in tijden van transitie

Meijs L. (28-03-2013) Presentatie op het congres Verantwoord sturen in tijden van transitie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013) Wettekst Jeugdwet
<http://www.nji.nl/nji/dossierDownloads/Jeugdwet%20wettekst%2027%20juni%202013.pdf>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013) Memorie van Toelichting bij de stelselwijziging jeugd
<http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/Wetsvoorstel/2%20%20Jeugdwet%20mvt%2027%20juni%202013%20SCHOON%20DEF.PDF>

Wilde de R. (28-03-2013) Presentatie op het congres Verantwoord sturen in tijden van transitie

Winter de M. (03-04-2011) Interview naar aanleiding van het boek *Verbeter de wereld begin bij de opvoeding*, <http://www.radio1.nl/items/28481-verbeter-de-wereld-begin-bij-de-opvoeding>

De Winter M., 25 maart 2013, *Interview over de visie van de Winter op de rol van de overheid ten aanzien van de door hem bejubelde pedagogische civil society*

10. Bijlagen

Bijlage I: Vragenlijst respondenten

Datum: 00-00-2012

Deelnemers: Gemeentemedewerker Wmo – Geertje Falke

Locatie: Gemeentehuis Gemeente X

Onderwerp: Lessen van de Wmo t.a.v. Eigen Kracht/ Zelfredzaamheid t.b.v. de Transitie en Transformatie Jeugdzorg

Opening

1. Voorstelrondje
2. Praktische zaken
 - a. Duur gesprek
 - b. Opnameapparatuur
3. Inhoudelijk
 - a. In het gesprek zal ik veel gebruik maken van het woord 'sturingsmodellen'. Ik doel daarmee op de rol, werkwijze en houding van de overheid. Met name ten aanzien van burgers en professionals.
 - b. In het gesprek wil ik de focus leggen op de rol van de gemeente in een getransformeerde situatie. Het gaat mij er met name om hoe de rol van de overheid er uit moet zien als de transformatie heeft plaatsgevonden en welke factoren belemmeren en bevorderen of de overheid een andere rol aanneemt.
 - c. Het gesprek bestaat uit verschillende delen. In het eerste deel wil ik graag wat meer van u weten over Eigen Kracht en Eigen Kracht in relatie tot de Wmo. Vervolgens zou ik graag willen ingaan op de wijze waarop uw gemeente stuurt op Eigen Kracht. Daarna zou ik graag willen kijken of en welke veranderingen er hebben plaatsgevonden om meer te sturen op Eigen Kracht. Tot slot zou ik met u willen bespreken of de gemeente met zaken te maken heeft gekregen die belemmerden dat gestuurd werd op Eigen Kracht in het Wmo-beleid.

Eigen Kracht en hoe deze zich uit in de Wmo

Allereerst wil ik het graag met u hebben over het Eigen Kracht principe en de wijze waarop dit in het Wmo-beleid en de Wmo-praktijk in uw gemeente vorm krijgt.

1. Tegenstellingen: Welke situatie is van toepassing op uw gemeente?

Tegenstellingen: welke situatie is van toepassing op uw gemeente?			
Nadruk op:	Formele instituties	Versus	informele instituties
Rol burger:	Passief	Versus	actief
Rol overheid:	Afwachtend	Versus	actief
Voorzieningen:	Collectief	Versus	individueel
Voorzieningen:	Preventief	Versus	reactief
Initiatiefnemer:	Particulier	Versus	Gemeente
Financiering:	Vast budget	Versus	afstemmen op individuele situatie
Rol overheid:	Aanbodgericht	Versus	vraaggericht

2. Eigen Kracht
 - 2.1. In hoeverre bent u bekend met het Eigen Kracht principe?
 - 2.2. Hoe staat u/ uw gemeente tegenover het Eigen Kracht principe?/ Wat vindt u van het Eigen Kracht principe? (en waarom)

3. Wat heeft uw gemeente gedaan om Eigen Kracht te stimuleren in de Wmo?
 - 3.1. Een van de doelen van de Wmo was om de zelfredzaamheid van burgers te vergroten.
 - Op welke wijze heeft dit in het beleid in uw gemeente vorm gekregen?
 - Waaruit blijkt in uw gemeente dat burgers worden gemotiveerd/ uitgedaagd meer zelfredzaam te zijn?
 - Kunt u hier voorbeelden van geven?
 - In hoeverre heeft uw gemeente speciale arrangementen ingericht voor het stimuleren van zelfredzaamheid/ hiervoor speciaal beleid ingericht?/
 - In hoeverre heeft uw gemeente aanpassingen gedaan in de bestaande manier van werken ten behoeve van het Eigen Kracht principe?

4. Heeft de invoering van de Wmo in uw ogen geleid tot meer Eigen Kracht bij burgers?/ Heeft het beleid dat gericht was op het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers, ook geleid tot meer zelfredzaamheid van burgers?
 - 4.1. Waarom wel?, Waarom niet?, Waar maakt u dat uit op?
 - 4.2. Maken burgers meer gebruik van hun Eigen Kracht?

5. Organisatie van Eigen Kracht
 - 5.1. Wie bedenkt welke zorg de cliënt nodig heeft?
 - 5.2. In hoeverre wordt vraaggericht gewerkt?
 - 5.3. In hoeverre wordt aanbodgericht gewerkt?
 - 5.4. In hoeverre is de daartoe aangewezen organisatie er in het Wmo-programma in geslaagd het netwerk van de cliënt te betrekken bij de zorg?

6. In welke rol herkent u de gemeente in het Wmo-beleid van uw gemeente het meest?
 - A: Als regisseur
 - B: Als netwerkmanager
 - C: Als gelijke aan andere partijen in het netwerk rond de zorg voor een cliënt

Sturingsmodellen in de Wmo-praktijk

De volgende vragen hebben betrekking op de rollen, werkwijzen en houdingen van de gemeente in de Wmo-praktijk. Ik zou graag willen weten of de gemeente andere rollen is gaan aannemen om vorm te geven aan het Eigen Kracht principe. Is ze bijvoorbeeld meer of minder aanbodgericht gaan werken? Is ze meer of minder op haar handen gaan zitten? Wie selecteert de zorg? De gemeente, de professional, de burger?

7. Kunt u de rol van de gemeente in het Wmo-programma typeren? Denk hierbij aan de werkwijze, houding en rol van de gemeente?
 - 7.1. Bijvoorbeeld:
 - In hoeverre stuurt uw gemeente professionals aan op behandelmethoden gericht op de Eigen Kracht van de cliënt?
 - Is er wat veranderd in de wijze waarop burgers aan voorzieningen worden geholpen?
 - Worden mantelzorgers ondersteund door de gemeente zodat zij kunnen zorgen dat het eigen netwerk van een cliënt optimaal functioneert?
 - 7.2. Is de rol van de gemeente anders dan de rol van de overheid voor de introductie van de Wmo? (los van de verplaatsing van de nieuwe inhoudelijke taken)/ Vindt u dat met het beleid van de Wmo de

overheid een andere functie/ rol heeft gekregen of dat de nadruk op bepaalde functies/ rollen is verplaatst?

8. Taken/ Rollen/ Werkwijzen in kaart brengen

8.1. In bijgevoegde lijst (invulblad) zijn een groot aantal taken/ rollen/ werkwijzen en houdingen van de overheid weergegeven. Zou u kunnen aangeven welke rollen er veranderd zijn doordat de gemeente inspeelt op de zelfredzaamheid van de Wmo?

- Hebt u er behoefte aan uw antwoord toe te lichten?
- Welke rollen waren volgens u in strijd met het nieuwe Eigen Kracht principe?
- Welke rollen typeren volgens u de werkwijze t.a.v. het Eigen Kracht principe?
- Zijn er rollen die volgens u veranderd zouden moeten zijn ten behoeve van het Eigen Kracht principe, terwijl dat niet gebeurd is?

9. In beleid worden vaak idealen weergegeven. Dat wil niet direct zeggen dat het in de praktijk ook mogelijk blijkt om deze idealen om te zetten in bijpassende rollen, houding, werkwijzen etc. Is het in uw gemeente gelukt om te voldoen aan de idealen van het Wmo-beleid?

10. In welke situatie herkent u zich het meest?

- A: De gemeente staat aan het roer → Gemeente neemt initiatief, doet de uitwerking, zorgt voor faciliteiten en controleert
- B: Iedereen is stuurman van zijn eigen leven → Burgers nemen het initiatief, de gemeente faciliteert
- C: De burger en zijn verbanden → De burger en de informele netwerken van de burger nemen het initiatief en voeren dat zoveel mogelijk zelf uit. De gemeente faciliteert, verbindt en ondersteunt en redeneert en handelt vanuit het uitgangspunt Eigen Kracht en talenten van mensen en verbanden om hen heen. De gemeente is in deze situatie niet de initiatiefnemer.

Factoren

Factoren die bevorderen of belemmeren dat implementatie van nieuwe sturingsmodellen plaatsvond in de Wmo-praktijk

De komende vragen gaan over de factoren die helpen of belemmeren dat veranderingen in sturingsmodellen worden ingezet.

11. Zijn veranderingen wel/ niet gelukt?

11.1. Kunt u aangeven waarom het niet is gelukt om rollen aan te passen?

11.2. Kunt u aangeven waarom het in sommige gevallen wel is gelukt om de werkwijze/ houding van de overheid aan te passen?

12. Factoren die een rol zouden kunnen spelen bij verandering

12.1. Was voor alle betrokkenen de urgentie voldoende duidelijk? Dat wil zeggen: was men overtuigd van de noodzaak/ het belang om niet alleen een structuurverandering, maar ook een cultuurverandering te realiseren? (Niet alleen transitie maar ook transformatie)

12.2. Denkt u dat voldoende duidelijk was wat de gemeente met het Wmo-beleid wilde bereiken? Was er een duidelijke visie waaruit bleek wat de gemeente met haar partners concreet wilde bereiken voor haar inwoners en welke effecten er in de samenleving zichtbaar zouden moeten worden? (Maatschappelijke agenda)

- 12.3. Denkt u dat voldoende duidelijk was welke opgaven er lagen en wie ervoor nodig waren om de opgaven te realiseren? Kortom: denkt u dat de visie voldoende operationaliseerbaar was? (Veranderagenda)
- 12.4. Denkt u dat de aanpak (voor iedereen) voldoende duidelijk was? Wist iedereen welke acties en activiteiten ondernomen moesten worden om de transformatie door te voeren? Was er een gezamenlijk actieplan?
- 12.5. Bent u van mening dat in de ontwikkeling en uitvoering van het beleid omtrent de Wmo voldoende aandacht is geweest voor een balans tussen korte en lange termijn resultaten?
- 12.6. In hoeverre heeft tijdsdruk een rol gespeeld bij de keuzes die zijn gemaakt in de inrichting van de Wmo? (Voorbeeld: In de jeugdzorg voorziet men het probleem dat de beperkte tijd tot gevolg heeft dat gemeenten zich genoodzaakt voelen zich te richten op de transitie en vervolgens onvoldoende aandacht besteden aan de transformatie.)
- 12.7. Welke partijen zijn betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het Wmo-beleid in uw gemeenten? De gemeente? De burger? Lokale organisaties? Informele verbanden?
13. Er zijn verschillende factoren die een rol kunnen spelen bij het succes of falen van een voorgenomen verandering. Deze factoren zijn ingedeeld in drie categorieën: op individueel niveau, op contextueel niveau en op structureel niveau. Graag zou ik met u willen doornemen of de factoren die een rol kunnen spelen bij grote veranderingen in uw gemeente bevorderende of belemmerende factoren van belang waren.
- 13.1. Individueel betrokkenen**
- *Competenties* → waren mensen in staat om met de vernieuwing om te gaan, er kennis van te nemen en zich er op aan te passen?
 - *Opvattingen* → speelden persoonlijke opvattingen van betrokkenen een rol bij de veranderingen die met de Wmo gepaard gingen?
 - *Motivatie tot verandering* → In hoeverre waren mensen bereid/ gemotiveerd om mee te werken aan de veranderingen die met Wmo gepaard gingen? Is iedereen die betrokken is bij de Wmo in de gemeentelijke organisatie zich ervan bewust dat er een verandering moet plaatsvinden?
 - *Persoonskenmerken* → In hoeverre speelden persoonskenmerken van de betrokkenen een rol bij de veranderingen van de Wmo?
- 13.2. Context**
- *Cliënten* → In hoeverre vormden het handelen (of niet handelen) van cliënten een rol bij het al dan niet slagen van het Wmo-beleid? Kwamen hun verwachtingen en voorkeuren overeen met de intenties van het Wmo-beleid? Bleken cliënten in staat om de van hen verwachte rol/ houding/ werkwijze aan te nemen zoals deze van hen werd verwacht in het nieuwe beleid? Lukte het bijvoorbeeld om cliënten ervan te overtuigen dat zij eerst aanspraak moeten maken op het eigen informele netwerk alvorens een beroep te doen op professionele diensten? Waren burgers overtuigd van het belang van hun zelfredzaamheid?
 - *Professionals* → Wat waren in eerste instantie de opvattingen van professionals over het door uw gemeente uitgegeven beleid omtrent de Wmo? Werkten professionals mee door gehoor te geven aan de plannen in hun uitvoerende werkzaamheden? Verzetten professionals zich tegen de plannen of stonden ze er juist achter? Waren zij in staat om zich aan te passen aan het nieuwe beleid? Bezaten ze over de juiste competenties om de transformatie naar meer vraaggericht werken te maken? In hoeverre verenigden professionals zich ten opzichte van het beleid (in positieve en negatieve zin)?

13.3. Structurele factoren

- *Organisatie* → Kunt u organisatorische factoren noemen die een belemmerende of bevorderende rol speelden bij het implementeren van het Wmo-beleid? In hoeverre vormde bijvoorbeeld complexiteit een rol?
- *Financiering* → In hoeverre speelde financiering een rol van belang bij de implementatie van het Wmo-beleid? Was er bijvoorbeeld een financiële noodzaak om een transformatie te maken? Was er voldoende financiële urgentie om niet alleen structuurveranderingen te implementeren maar ook cultuurveranderingen te realiseren?

Antwoord op de vraag: In hoeverre leidt het Eigen Kracht principe in de Wmo-praktijk tot nieuwe sturingsmodellen?

Met deze laatste set vragen wordt het gesprek samengevat en worden de verbanden tussen wat is besproken geconcretiseerd. Omdat de meeste data al verzameld is, kunnen onderstaande vragen bij tijdgebrek worden overgeslagen (met uitzondering van de dikgedrukte vraag).

14. Is uw gemeente er in geslaagd met de Wmo naast een transitie ook een transformatie te realiseren?
15. In hoeverre heeft het Eigen Kracht principe een rol gespeeld bij het ontstaan van nieuwe sturingsmodellen?
16. Voor de komst van de Wmo was er ook al beleid met betrekking tot welzijn. Wat zijn volgens u de grootste veranderingen in de benadering van de overheid richting burgers?
 - 16.1. Kunt u hier voorbeelden van geven?
17. Vindt u dat de overheid zich anders is gaan gedragen om het Eigen Kracht principe te realiseren in de Wmo?
18. Als u de manier van sturing van vóór het Eigen Kracht principe vergelijkt met de manier van sturing sinds de invoering van het Eigen Kracht principe in beleid: (Resumé)
 - 18.1. Welke veranderingen signaleert u dan?
 - 18.2. Op wiens werkwijze hadden de veranderingen de meeste impact?
 - 18.3.** Wiens rollen zijn veranderd en hoe?

Invulblad

Gedragingen, handelingen en werkwijzen van uw gemeente die veranderd zijn als gevolg van beleid t.b.v. Zelfredzaamheid in de Wmo					
(Rand)voorwaarden scheppen		Informereren		Publieke belangen behartigen	
Aanbodgericht werken		Initiëren		Raad geven	
Aanjagen		Loslaten		Regelen	
Afraden		Luisteren		Regisseren	
Afwachten		Maatwerk leveren		Samen brengen	
Algemeen belang representeren		Mediaten		Selecteren	
Bedenken		Netwerken		Signaleren	
Belangen afwegen		Normeren via wet- en regelgeving		Stimuleren	
Bemiddelen		Onderhandelen		Structureren	
Bemoeien		Ondersteunen		Sturen	
Beschermen		Op de handen zitten		Terug stappen	
Besturen		Ordenen		Terugtrekken	
Bevorderen		Organiseren		Toezicht houden	
Checks and balances inrichten		Overlaten		Toezien op samenhang/ integraliteit uitvoering	
Controleren		Overnemen		Uitvoeren	
Coördineren		Partijen samenbrengen		Verbinden	
Dwingen		Problemen oplossen		Verticaal verantwoorden	
Eisen stellen		Proces managen		Verzorgen	
Faciliteren		Procesmanager		Voorschrijven	
Financieren		Produceren		Vraaggericht werken	
Horizontaal verantwoorden					

Bijlage II: Overzicht van tabellen

Tabel 1: Toelichting centrale concepten	11
Tabel 2: Hoofd- en deelvragen	16
Tabel 3: Kenmerken sturingsmodel	28
Tabel 4: Sturingsmodellen in relatie tot het Eigen Kracht principe	30
Tabel 5: Categorieën bevorderende en belemmerende factoren	35
Tabel 6: Potentieel beïnvloedende factoren voor verandering/ implementatie	39
Tabel 7: Voor- en nadelen van de vergelijking tussen Wmo en jeugdzorg	43
Tabel 8: Voor- en nadelen van kwantitatief en kwalitatief onderzoek	45
Tabel 9: Voor- en nadelen van verschillende onderzoeksmethoden voor kwalitatieve dataverwerking	47
Tabel 10: Overzicht van gebruikte methoden	48
Tabel 11: Interviews naar mate van gestructureerdheid	48
Tabel 12: Strategieën, methoden en technieken	51
Tabel 13: Proces van aanvraag tot 'oplossing' volgens de oude situatie	58
Tabel 14: Proces van aanmelding tot oplossing volgens de nieuwe situatie	58
Tabel 15: Kenmerken werkwijzen in relatie tot sturingsmodellen	60
Tabel 16: Kenmerken rollen ten aanzien van inwoners in relatie tot sturingsmodellen	65
Tabel 17: Kenmerken rollen ten aanzien van organisaties in relatie tot sturingsmodellen	71
Tabel 18: Kenmerken houdingen in relatie tot sturingsmodellen	73
Tabel 19: Sturingsmodellen in relatie tot het Eigen Kracht principe in de praktijk van de Wmo	77
Tabel 20: Methoden om Eigen Kracht beleid vorm te geven	105