

Universiteit Utrecht



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

# Transitie naar de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

---

Een procesevaluatie: onderzoek naar de  
belemmerende en stimulerende factoren in het  
transitieproces

30-6-2014

Student: Marsha Beaufort – 3466493  
Studie: Sociologie – Vraagstukken van beleid en organisatie  
Scriptiebegeleider – Drs. Marieke Blekemolen  
2<sup>e</sup> Lezer – MSc. Jesper Rozer

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis over het transitieproces naar de Wmo 2015. De afgelopen vijf maanden is een bijzondere periode geweest waarin ik veel heb geleerd. Er waren periodes dat het me goed af ging, maar ook periodes waarin ik soms uren bezig was met een stukje tekst van drie zinnen.

In de afgelopen periode is Marieke Blekemolen, mijn scriptiebegeleidster, dan ook erg belangrijk geweest. Zij heeft mij geholpen mijn onderzoek af te bakenen, binnen het grote gebied van de Hervorming Langdurige Zorg. Ook is zij altijd beschikbaar geweest voor het beantwoorden van vragen en het geven van feedback. Met haar vragen en ideeën zorgde ze er voor dat ik, in de periode waarin ik het moeilijk vond te bepalen wat ik waar op moest schrijven, duidelijkheid aan kon brengen in mijn thesis.

Ook wil ik Kees van der Burg bedanken dat hij mij in contact heeft gebracht met Marlies Kamp, mijn stagebegeleidster bij het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, waar ik de afgelopen vijf maanden mijn onderzoek heb mogen doen. Marlies Kamp is altijd bereid geweest om mee te lezen met mijn stukken en heeft mij, samen de medewerkers van het Transitiebureau Wmo, in contact gebracht met mijn respondenten. Kees van der Burg en Marlies Kamp hebben mij daarnaast met de gesprekken die ik met ze heb gevoerd en de activiteiten waar ik bij aanwezig mocht zijn, een kijkje gegund in de werkzaamheden op het ministerie van VWS. Zo heb ik een werkbezoek van staatssecretaris Van Rijn voor mogen bereiden en mee mogen maken en ben ik aanwezig geweest bij gesprekken tussen gemeenten, verzekeraars en vele andere partijen.

In de laatste plaats wil ik iedereen bedanken die de afgelopen maanden mee heeft gelezen met mijn stukken en het mogelijk heeft gemaakt dat ik mij kon focussen op mijn onderzoek.

Marsha Beaufort

Utrecht, 30 juni 2014

## Samenvatting

Er vinden vele hervormingen rondom de langdurige zorg plaats. Eén van de veranderingen is dat met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk worden voor zorgtaken rondom begeleiding en ondersteuning. Dit onderzoek gaat in op de factoren die van invloed zijn op deze transitie. Er wordt gekeken welke factoren belemmerend dan wel stimulerend kunnen werken en waar er nog ruimte voor verbetering zit in het transitieproces naar de Wmo 2015. Op basis van factoren die in de literatuur naar voren komen op het gebied van samenwerking en verandering is een model gemaakt met vier clusters van factoren die van invloed worden geacht in het transitieproces. Er wordt gekeken naar (1) externe en contextuele factoren, (2) visie, doelen en draagvlak, (3) de wijze van organiseren en (4) faciliterende activiteiten. Uit de kwalitatieve interviews komt naar voren dat de visie achter de verandering zeer breed wordt gedragen en dat er veel draagvlak is. Waar wel ruimte voor verbetering zit is op het niveau van de wijze van organiseren en faciliterende activiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan de inzet van middelen, communicatie en taakverdeling.

Naast dat er met dit onderzoek inzicht is verkregen in het transitieproces naar de Wmo 2015 en waar er in dit proces ruimte zit voor verbetering, heeft het ook een bijdrage geleverd aan een inzicht in welke factoren er van invloed kunnen zijn op een transitieproces en of deze factoren belemmerend dan wel stimulerend werken.

# Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	3
1. Inleiding.....	7
1.1 Achtergrond.....	7
1.1.1 Transitie naar Wmo 2015.....	8
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Relevantie.....	10
1.4 Leeswijzer.....	11
2. Casus.....	12
2.1 Decentralisatie.....	12
2.1.1 Transitieproces.....	12
2.1.2 Transformatieproces.....	13
2.2 Invulling transitieproces.....	14
2.2.1 Het Transitiebureau.....	14
2.2.2 Activiteiten van het Transitiebureau.....	15
2.2.3 Overige Wmo-programma's.....	17
3. Factoren in een transitieproces.....	19
3.1 Externe & contextuele factoren.....	21
3.2 Visie, doelen en draagvlak.....	22
3.2.1 Visie achter de verandering.....	23
3.2.2 Draagvlak voor de verandering.....	23
3.2.3 Doelen van de verandering.....	25
3.3 Wijze van organiseren.....	26
3.3.1 Strategie.....	26
3.3.2 Taken.....	27
3.3.3 Verantwoordelijkheden.....	27
3.3.4 Communicatie.....	27
3.4 Faciliterende activiteiten.....	28

3.4.1	Inzet van middelen .....	28
3.4.2	Communicatie .....	28
4.	Onderzoeksmethoden .....	29
4.1	Onderzoeksdesign – procesevaluatie.....	29
4.2	Onderzoeksmethoden.....	29
4.2.1	Documentenanalyse.....	30
4.2.2	Interviews en respondenten .....	30
4.2.3	Validiteit en betrouwbaarheid .....	32
4.3	Analyse van de data.....	34
5.	Resultaten .....	35
5.1	Externe en contextuele factoren.....	35
5.1.1	Belemmerende factoren .....	35
5.1.2	Stimulerende factoren.....	37
5.1.3	Zowel belemmerend als stimulerend.....	38
5.1.4	Beperkte invloed .....	39
5.2	Visie, doelen en draagvlak.....	39
5.2.1	Stimulerende factoren.....	40
5.3	Wijze van organiseren .....	41
5.3.1	Belemmerende factoren .....	41
5.3.2	Stimulerende factoren.....	42
5.3.3	Zowel belemmerend als stimulerend.....	42
5.3.4	Beperkte invloed .....	45
5.4	Faciliterende activiteiten.....	46
5.4.1	Belemmerende factoren .....	46
5.4.2	Zowel belemmerend als stimulerend.....	46
5.5	Factoren die van invloed zijn op het transitieproces naar de Wmo 2015 .....	47
6.	Conclusie, discussie en aanbevelingen .....	48
6.2	Verloop van het onderzoek .....	48
6.3	Antwoord op de onderzoeksvraag .....	49
6.4	Discussie .....	55

6.5	Aanbevelingen.....	56
6.5.1	Onderzoeksaanbeveling 1: meer respondenten.....	56
6.5.2	Onderzoeksaanbeveling 2: onderzoek naar effectiviteit van de factoren.....	57
6.5.3	Praktische aanbeveling 1: ruimte voor terugkoppeling.....	57
6.5.4	Praktische aanbeveling 2: regie en sturing.....	58
6.5.5	Praktische aanbeveling 3: sturen op de wijze van organisatie en de faciliterende activiteiten.....	59
	Literatuur.....	60
	Bijlagen.....	63
	Het stappenplan Wmo 2015.....	63
	Codeboom.....	64

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

'Al gaat alles op de schop, zorg blijft een recht' (Volkskrant, 2014), 'Persoonlijke verzorging toch niet naar gemeenten' (NRC, 2013), 'Gemeenten stemmen nog niet in met decentralisatie zorg' (Trouw, 2014). Krantenkoppen van eind 2013 tot en met begin 2014. Allemaal hebben ze betrekking op de hervorming langdurige zorg en specifiek op de transitie naar de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Niet alleen in de landelijke kranten is er bijna dagelijks iets te lezen over deze veranderingen. Regionale kranten koppen: 'Er gaat veel veranderen in de zorg' (Brabants Dagblad, 2014), 'Sociaal team start in Hoofddorp-Oost' (Haarlems Dagblad, 2014), 'Wmo: race tegen de klok' (Dagblad de Limburger, 2014).

In het regeerakkoord 2012 'Bruggen slaan', worden de hervormingen op het gebied van langdurige zorg aangekondigd. Er moet een omslag gemaakt worden naar meer maatwerk, meer samenwerking tussen verschillende aanbieders, meer zorg in de buurt en naar financieel houdbare voorzieningen, zodat latere generaties er ook nog gebruik van kunnen maken. De bedoeling is dat er gekeken wordt naar wat mensen echt nodig hebben en op welke manier gemeenten hier een rol in kunnen spelen (Regeerakkoord 'bruggen slaan', 2012, p. 23).

Ook wordt er aangekondigd dat gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk worden voor activiteiten op het gebied van verzorging, begeleiding en ondersteuning. De dienstverlening moet worden versoberd en zich meer richten op waar ze het hardste nodig is. Deze activiteiten komen te vallen onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (Regeerakkoord 'bruggen slaan', 2012, p. 23).

In de kamerbrief van 25 april 2013, geeft staatssecretaris Van Rijn van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aan waarom de hervormingen in de gezondheidszorg nodig zijn. Dit heeft volgens hem verschillende redenen. Ten eerste omdat er veranderingen plaatsvinden in de eisen die gesteld worden aan de organisatie van de langdurige zorg. Mensen worden steeds ouder, willen zo lang mogelijk zelfstandig thuis blijven wonen en niet eenzaam zijn. Om dit te realiseren is er ondersteuning nodig vanuit het eigen sociale netwerk of thuiszorgvoorzieningen van de gemeente. Op het moment dat het niet meer mogelijk is om zelfstandig te blijven wonen, moeten mensen naar instellingen kunnen waar men oog heeft voor de kwaliteit van het leven en het individu.

Daarnaast zijn er hervormingen nodig vanwege de financiële houdbaarheid: wanneer er gestreefd wordt naar een houdbare langdurige zorg, moeten er nu keuzes gemaakt worden, zodat de zorg ook voor toekomstige generaties beschikbaar is.

In de laatste plaats moet de inrichting van de langdurige zorg aansluiten op de manier waarop men in Nederland met elkaar samenleeft. Participatie kan niet langer afhankelijk zijn van liefdadigheid, maar het is ook niet de bedoeling dat eenzaamheid tegen wordt gegaan door middel van betaalde en verzekerde zorg (Kamerstukken II, 2012/13, 30597, 380).

Er wordt op deze manier geprobeerd om het stelsel van langdurige zorg beter te laten aansluiten bij de eisen en ontwikkelingen van deze tijd. In de notitie 'Hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg' (Notitie hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg, 2013) worden vier uitgangspunten vooropgesteld: (1) er wordt uitgegaan van wat mensen (nog) wel kunnen in plaats van wat zij niet kunnen, (2) er wordt eerst gekeken naar het eigen, sociale netwerk en de financiële mogelijkheden van betrokkenen als er ondersteuning nodig is en de hulp wordt dichtbij georganiseerd, (3) er is altijd passende zorg en/of ondersteuning voor wie – ook met steun van de omgeving – niet (meer) zelfredzaam kan zijn en (4) de meest kwetsbare mensen krijgen recht op passende zorg in een beschermende, intramurale omgeving in een nieuwe kern-AWBZ (Notitie hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg, 2013).

### 1.1.1 Transitie naar Wmo 2015

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is al in 2007 ingevoerd. Met deze wet werden gemeenten verantwoordelijk voor het bevorderen en ondersteunen van de participatie en redzaamheid van mensen met een beperking. De Wet voorziening gehandicapten werd al eerder uitgevoerd door gemeenten, maar daar kwamen de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers en hulp bij het huishouden bij (De Klerk, Gilsing & Timmermans, 2010). Voordat in 2007 deze wet ingevoerd werd, was al duidelijk dat dit pas de eerste stap zou zijn in het vergroten van de gemeentelijke verantwoordelijkheid (Memorie van Toelichting, 2014).

Het streven is om bij het bieden van ondersteuning eerst te kijken naar wat iemand zelf of met hulp uit zijn sociale netwerk nog wel kan, voordat er beroep gedaan wordt op voorzieningen. In de Memorie van Toelichting wordt verondersteld dat deze gedachte een breed draagvlak heeft gecreëerd in de samenleving (Memorie van Toelichting, 2014). Met behulp van programma's als De Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl hebben gemeenten in samenwerking met aanbieders, client- en welzijnsorganisaties laten zien hoe de eigen kracht en regie kan worden versterkt (Memorie van Toelichting, 2014).

Het wetsvoorstel Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 bouwt voort op ervaringen die zijn opgedaan met bovenstaande programma's. In dat wetsvoorstel is expliciet verankerd dat mensen zelf



verantwoordelijk zijn voor de manier waarop zij deelnemen aan de samenleving. Gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheden: zij moeten zorgen voor het beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast moeten ze de mensen die in aanmerking komen voor die ondersteuning, passende hulp bieden, waarbij zelfredzaamheid en participatie nog altijd voorop staat. Wanneer mensen voorzien moeten worden in de behoefte aan opvang en bescherm wonen, is de gemeente hier ook verantwoordelijk voor (Memorie van Toelichting, 2014).

## 1.2 Probleemstelling

Er wordt in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' verondersteld dat het huidige zorgstelsel in Nederland aan vernieuwing toe is. Niet alleen vanwege de financiële houdbaarheid, ook moet de zorg dichterbij de mensen komen: er moet meer maatwerk geleverd worden. Met de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), worden gemeenten verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de ondersteuning aan burgers die zelf niet voldoende redzaam zijn of kunnen participeren in de samenleving (Transitieplan Wmo, 2014).

Om deze verandering goed te laten verlopen, moeten er veel partijen samenwerken. Belangrijke partijen zijn hier het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de gemeenten in Nederland. In de eerste plaats is het ministerie van VWS verantwoordelijk voor het wetgevingstraject. Daarnaast is VWS samen met de VNG verantwoordelijk voor klantervaringsonderzoek en kwaliteitsstandaarden. De VNG zorgt daarnaast voor een modelverordening samen met modelbeleidsregels en een modelbesluit. Daarnaast zijn VWS, de VNG en gemeenten samen verantwoordelijk voor de overgang naar de Wmo 2015 (Transitieplan Wmo, 2014).

In het Transitieplan Wmo (2014) wordt aandacht besteed aan het doel van het transitieproces. Er zijn met betrokken partijen, zoals aanbieders, zorgverzekeraars, professionals en gemeenten, in het kader van de gehele hervorming van de langdurige zorg, dus ook voor de transitie naar de Wmo 2015, werkafspraken over de transitieperiode gemaakt. Er wordt verondersteld dat met deze afspraken de verandering zo beheersbaar, voorspelbaar en zorgvuldig mogelijk kan worden laten verlopen, zodat:

1. De continuïteit van zorg en ondersteuning wordt geborgd en de negatieve gevolgen zo veel mogelijk worden beperkt;
2. De frictiekosten worden vermeden;
3. De vernieuwing van zorg en ondersteuning wordt gestimuleerd (Transitieplan Wmo, 2014).

Daarnaast zijn er samenwerkingsverbanden ingericht en ondersteuningsinstrumenten ontwikkeld als informatiebijeenkomsten voor gemeenten en worden er handreikingen uitgebracht over verschillende belangrijke thema's binnen de Wmo 2015, zoals sociale wijkteams en specifieke cliëntgroepen (Transitieplan Wmo, 2014).

Maar zorgt deze inrichting van de transitie voor een zo optimaal mogelijk proces? Met welke factoren moet er rekening gehouden worden om het proces zo optimaal mogelijk te laten verlopen? Deze vragen zullen centraal komen te staan in dit onderzoek. De hoofdvraag luidt:

Welke factoren, en waarom, kunnen een stimulerende of belemmerende rol spelen in het transitieproces naar de Wmo 2015, en welke aanbevelingen zijn er op basis hiervan te doen om het transitieproces te verbeteren?

Deze hoofdvraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen.

1. Wat is een transitieproces en hoe is het transitieproces naar de Wmo 2015 vormgegeven?
2. Welke factoren die van invloed kunnen zijn op een transitieproces worden er in de literatuur onderscheiden, wat is hun veronderstelde invloed en waarom?
3. Is er aandacht besteed aan deze factoren om de doelen van het transitieproces naar de Wmo 2015 te bereiken en op welke manier?
4. Welke factoren brengen de betrokkenen (daarnaast) zelf naar voren en welke invloed hebben deze factoren?
5. Is de aandacht die er wordt besteed aan de factoren om de doelen van het transitieproces naar de Wmo 2015 te bereiken voldoende en waar zit er ruimte voor verbetering?

### 1.3 Relevantie

Dit onderzoek heeft zowel een wetenschappelijke als maatschappelijke relevantie. Wat betreft de wetenschappelijke relevantie kan dit onderzoek bijdragen aan de kennis over factoren die van belang worden geacht in een transitieproces. Er is op het gebied van veranderingen en samenwerking onderzoek gedaan naar factoren die van invloed zijn, maar dit gaat dan vaak over veranderingen en samenwerkingen binnen of tussen organisaties in het bedrijfsleven. Transitie is samenwerking en veranderingen op landelijk niveau, waar in het geval van de transitie naar de Wmo 2015 ook nog een politieke en maatschappelijke invloed mee speelt. In dit onderzoek wordt gekeken of de factoren die in de literatuur naar voren worden gebracht op het niveau van binnen of tussen organisaties in het bedrijfsleven ook belangrijk zijn voor het goed laten verlopen van een transitie. Daarnaast wordt er ook gekeken of er nog andere factoren door betrokkenen naar voren worden gebracht. Op deze

manier kan een eerste aanzet worden gedaan voor het in kaart brengen van factoren die van invloed zijn op een transitieproces.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek heeft te maken met de garanderen van de continuïteit van zorg. Het percentage 65-plussers stijgt de komende jaren. Waar in 2013 nog 16,8% van de Nederlandse bevolking 65 jaar of ouder is, is dit in 2030 23,9% en in 2050 zelfs 26,2% (CBS, 2012). Daarnaast stijgt de leeftijdsverwachting van 82,9 in 2013 naar 85,1 in 2030 en naar 88,4 in 2050 (CBS, 2012). Er komen dus niet alleen meer ouderen in Nederland, de ouderen worden ook steeds ouder. Deze leeftijdsverwachting brengt met zich mee dat steeds méér mensen, langer zorg nodig hebben. Om deze zorg te kunnen garanderen is in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (2012) aangekondigd dat er hervormingen plaats gaan vinden op het gebied van de langdurige zorg. De staatssecretaris geeft in de Kamerbrief van 25 april 2013 aan dat de zorg dichterbij de mens moet komen en dat het huidige stelsel financieel niet meer houdbaar is. Omdat er voor gekozen is om deze hervorming van de zorg in te zetten, is het voor de continuïteit en de garantie van de zorg van belang dat de transitie soepel verloopt. Dit onderzoek kan bijdragen aan het optimaliseren van het proces, zodat de burger in Nederland ook na 1 januari 2015 gebruik kan blijven maken van het zorgaanbod.

#### 1.4 Leeswijzer

Ten eerste wordt in hoofdstuk 2 de casus die centraal staat in dit onderzoek beschreven: de transitie naar de Wmo 2015. In hoofdstuk 3 wordt een theoretisch kader geschetst om uitgangspunten te formuleren voor het onderzoek. Aan de hand van de literatuur worden verwachtingen uitgesproken over factoren die een belemmerende of stimulerende werking kunnen hebben op het bereiken van de doelen van het transitieproces. In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de methodologische verantwoording van het doen van een documentenanalyse en kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews. Ook wordt de keuze van respondenten verantwoord, de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek besproken en is er aandacht voor de manier van analyseren van de data. Hoofdstuk 5 bevat de resultaten van de interviews. In hoofdstuk 6 wordt er in de conclusie een antwoord gegeven op de hoofdvraag, wordt er gesproken over eventuele verklaringen van de uitkomsten en worden in de discussie de positieve punten en de kanttekeningen van dit onderzoek benoemd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met onderzoeksaanbevelingen en praktische aanbevelingen.

## 2. Casus

Wanneer er over de invoering van de Wmo 2015 gesproken wordt, heeft men het vaak over 'de decentralisatie'. In dit hoofdstuk zal een beschrijving gegeven worden van wat een decentralisatie precies inhoudt en uit welke fases deze bestaat. Er zal onder andere aandacht zijn voor het transitieproces en het transformatieproces. Daarna zal geschetst worden hoe het proces ingevuld is in de casus die in dit onderzoek centraal zal komen te staan: de transitie naar de Wmo 2015.

De informatie die hieronder gegeven wordt over een decentralisatie en het transitie- en transformatieproces daarbinnen is afkomstig uit een publicatie gemaakt in opdracht van het Transitiebureau Wmo.

### 2.1 Decentralisatie

De invoering van de Wmo 2015 is een decentralisatie: de verantwoordelijkheid voor en de uitvoering van de regels wordt verplaatst van het Rijk (hogere bestuurslaag) naar gemeenten (lagere bestuurslaag). Er wordt verwacht dat dit ervoor zorgt dat mensen en middelen beter ingezet kunnen worden. Daarnaast heeft de decentralisatie van de extramurale begeleiding als doel de verantwoordelijkheid voor de uitvoering meer bij de burgers en cliënten te leggen. Dit zou er voor moeten zorgen dat er meer maatwerk geleverd kan worden als zij die verantwoordelijkheid ook kunnen nemen (Transitiebureau, 2012). Er wordt dus gewerkt aan een verandering van de structuur, het stelsel, en een verandering van werkwijze, waarbij er meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij de burgers en cliënten zelf en er van professionals een andere werkwijze wordt gevraagd (Transitiebureau, 2012).

Binnen de decentralisatie wordt er in het document van het Transitiebureau (2012) onderscheid gemaakt tussen de transitie en de transformatie. Het verschil tussen deze twee processen zal hieronder worden gededd.

#### 2.1.1 Transitieproces

Het transitieproces betreft de verandering van de wetten, regels en financiële verhoudingen. Deze veranderingen zorgen ervoor dat er een nieuwe situatie ontstaat en dat er een wijziging plaatsvindt in de financieringsstromen en de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Bij dit proces is er vaak sprake van een duidelijke begin- en einddatum, waarbij er enkele stadia doorlopen worden. In de eerste plaats worden er verkenningen en onderzoek uitgevoerd met de vraag: hoe zou het anders kunnen? Deze mogelijke verandering wordt vertaald in een wetsvoorstel, waarbij er concrete

voorstellen worden gedaan over financiën en verantwoordelijkheden. De voorgestelde veranderingen worden overlegd met het veld, waarna de behandeling van het wetsvoorstel plaatsvindt. Wanneer de wet met succes is behandeld, volgt de invoering (Transitiebureau, 2012).

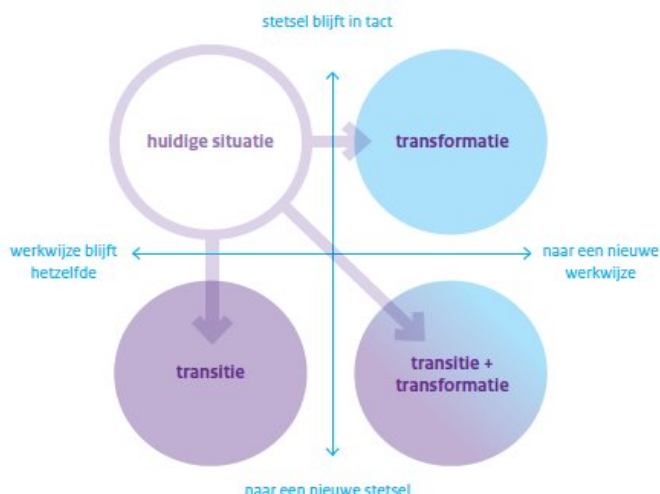
De Rijksoverheid, provincies en gemeenten dragen de grootste verantwoordelijkheid in het transitieproces. Zij worden hierbij ondersteund door partijen als kennisinstellingen en brancheorganisaties (Transitiebureau, 2012).

### 2.1.2 Transformatieproces

Het transformatieproces heeft te maken met het realiseren van inhoudelijke vernieuwing en een cultuuromslag. Hierbij kan gedacht worden aan een andere cultuur binnen instellingen en voor professionals en een andere manier van omgang tussen cliënten, burgers, gemeenten, instellingen en professionals (Transitiebureau, 2012). Hoewel de startdatum nog redelijk aan te geven is, is de einddatum, anders dan bij het transitieproces, niet te duiden. Die stadia die doorlopen moeten worden kunnen niet duidelijk ingedeeld worden. Er wordt dan ook gesproken van een veranderingsproces wat in gang moet worden gezet (Transitiebureau, 2012).

De verantwoordelijkheid van dit proces ligt meer op lokaal en/of regionaal niveau in de uitvoeringspraktijk. Hieronder vallen gemeenten, professionals, instellingen en burgers (Transitiebureau, 2012).

Onderstaand figuur geeft aan dat wanneer er gewerkt wordt met een nieuw stelsel én een nieuwe werkwijze, er zowel sprake is van een transitie als een transformatie. Dit geldt ook voor de decentralisatie die de Wmo 2015 met zich mee brengt. Er wordt zowel gewerkt met een nieuw stelsel, de nieuwe wet, en met een nieuwe werkwijze, de cultuuromslag: er moet meer gedacht worden vanuit de mogelijkheden en eigen kracht van de burger.



Figuur 1. Transitie en transformatie

Zoals hierboven aangegeven, bestaat de decentralisatie uit twee processen: het transitieproces en het transformatieproces. Hoewel deze twee processen niet volledig los van elkaar gezien kunnen worden, zal de focus voornamelijk komen te liggen op het transitieproces. De wet wordt op 1 januari 2015 ingevoerd en vanaf dat moment kunnen er echt effecten binnen het transformatieproces gemeten worden. In de periode tot 1 januari, kan er voornamelijk wat gezegd worden over het transitieproces.

## 2.2 Invulling transitieproces

Gemeenten worden vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de ondersteuning aan burgers die zelf onvoldoende zelfredzaam zijn of niet voldoende in staat tot participatie. De Wet maatschappelijke ondersteuning wordt vervangen door de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, waarmee de verantwoordelijkheden van gemeenten worden uitgebreid (Transitieplan Wmo, 2014).

In het Transitieplan Wmo wordt aangegeven dat het contact tussen de overheid en de burger dichterbij wordt georganiseerd, waardoor de ondersteuning meer en beter op maat aan kan worden geboden. Hierbij is het van belang dat de eigen kracht van de burger en zijn netwerk centraal komt te staan en er wordt gekeken naar wat iemand nog wél zelf kan (Transitieplan Wmo, 2014).

Om ervoor te zorgen dat de burgers goede en adequate ondersteuning blijven ontvangen, is er door de betrokken partijen een invulling gegeven aan het transitieproces naar de Wmo 2015. Er is onder andere een Transitiebureau ingericht en een stappenplan ontwikkeld voor de periode van maart 2013 t/m januari 2015. Hieronder zullen de middelen die ingezet worden in het transitieproces toegelicht worden.

### 2.2.1 Het Transitiebureau

In het transitieproces naar de Wmo 2015 wordt er gewerkt met het Transitiebureau Wmo. Ook bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2007 is er gewerkt in een Transitiebureau. In de Kamerbrief van 23 september 2011 wordt door de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, uitleg gegeven waarom zij dit zogenaamde Transitiebureau samen met de VNG heeft opgericht. Zij stelt dat het bureau is opgericht om er voor te zorgen dat de betrokken partijen (gemeenten, cliëntorganisaties en aanbieders) goed zijn voorbereid op de veranderingen die gaan plaatsvinden rondom de begeleiding (Kamerstukken II, 2011/12, 30597, 296).

Het bureau is samengesteld uit ongeveer acht medewerkers van VWS en evenveel vanuit de VNG. Daarnaast zijn er drie gemeenten, Rotterdam, Groningen en Boxtel, aangesloten die allen vertegenwoordigd worden door één persoon. Eén keer in de maand komt het Transitiebureau met alle leden bij elkaar voor overleg. Wekelijks bespreekt een kernteam vanuit het bureau de belangrijkste zaken. Hier zijn per keer zo'n zes tot acht leden aanwezig, vanuit VWS en de VNG.

Het Transitiebureau moet ervoor zorgen dat betrokken cliënten geïnformeerd en ondersteund worden, waarbij er op maat gesneden informatie beschikbaar moet zijn. Verder moet het bureau ervoor zorgen dat gemeenten tijdig informatie tot hun beschikking hebben over de cliëntpopulatie, waarbij het in de eerste plaats gaat om beleidsinformatie: om hoeveel cliënten gaat het, welke ondersteuning krijgen ze, welke beperkingen hebben ze en wie levert de zorg op dit moment?

Er wordt verondersteld dat deze manier van werken past bij de coalitieaanpak die de staatssecretaris voorstelt. Hiermee wordt bedoeld dat alle partijen die belangrijk worden geacht in het transitieproces ook mee worden genomen in de aanpak. Door onder andere het organiseren van bijeenkomsten, het verstrekken van (basis)informatie en het verspreiden van goede voorbeelden moeten de gemeenten, cliëntorganisaties en aanbieders in staat worden gesteld om lokaal samen te kunnen werken. Dit moet er voor zorgen dat de nieuwe taak goed kan landen (Kamerstukken II, 2011/12, 30597, 296).

## 2.2.2 Activiteiten van het Transitiebureau

Zoals hierboven is aangegeven, organiseert het Transitiebureau activiteiten en zet het middelen in om gemeenten, cliëntorganisatie en aanbieders te ondersteunen. Hieronder zullen deze activiteiten en middelen worden besproken.

### 2.2.2.1 Het stappenplan en transitievolgsysteem

Het Transitiebureau heeft een 'stappenplan Wmo 2015' ontwikkeld (bijlage 1) waarin onderwerpen zijn verwerkt als opdrachtgeverschap, informele zorg, het organiseren van toegang en ondersteuning en vervoer. Deze onderwerpen dienen de gemeenten tijdig op orde te hebben om op 1 januari 2015 klaar te zijn voor de transitie, maar daarnaast bieden deze onderwerpen aangrijpingspunten om een verbeterde of vernieuwde aanpak te bewerkstelligen voor de lange termijn (Transitieplan Wmo, 2014).

Op basis van het stappenplan is er een transitievolgsysteem ingericht, wat er voor moet zorgen dat er continu inzicht verkregen kan worden in de voortgang van gemeenten. De voortgang wordt

bijgehouden door middel van een vragensysteem dat online ingevuld kan worden. In het Transitieplan Wmo 2015 wordt gesteld dat het invullen van deze vragenlijst niet vrijblijvend is. In februari, mei, september en november 2014 wordt de tussenstand bij gemeenten weergegeven. Op deze manier kunnen gemeenten zelf inzicht krijgen in hun voorbereidingen en wordt inzichtelijk gemaakt waar nog ondersteuning noodzakelijk is (Transitieplan Wmo, 2014).

#### 2.2.2.2 Bijeenkomsten en decentralisatie ondersteuningsteam

Om informatie te verspreiden, maar ook op te halen, worden er bijeenkomsten georganiseerd door het Transitiebureau. Zo zijn er in februari meer dan 1.000 gemeenteambtenaren via bijeenkomsten geïnformeerd over de Wmo 2015 (Transitieplan Wmo, 2014). In een plenair ochtendprogramma is er toelichting gegeven op het Wetsvoorstel Wmo, de modelverordening van de VNG, het Transitieprogramma en het ondersteuningsaanbod van het Transitiebureau. 's Middags zijn er diverse praktijkworkshops aangeboden die in gingen op verschillende onderwerpen van de nieuwe wet (Nieuwsflits nummer 12, 2014).

In aanvulling op het 'transitievolsysteem' worden er 'oren en ogen'-bijeenkomsten bij aanbieders, cliëntorganisaties en gemeenten georganiseerd. Deze bijeenkomsten vinden plaats om signalen uit het land te bespreken met vertegenwoordigers uit de verschillende organisaties. Er ontstaat een beeld van de stand van zaken en het zorgt voor ideeën voor ondersteuningsactiviteiten van het Transitiebureau Wmo. Mochten er signalen van knelpunten ontvangen worden, kan er ondersteuning op maat geboden worden door het 'ondersteuningsteam decentralisaties'. Dit ondersteuningsteam is samengesteld uit medewerkers van het Transitiebureau Wmo en het Transitiebureau Jeugd. Gemeenten kunnen een aanvraag tot ondersteuning indienen bij het Transitiebureau Wmo, waarna er ondersteuning op maat geboden kan worden (Transitieplan Wmo, 2014).

#### 2.2.2.3 Handreikingen en informatiekaarten

Naast de bijeenkomsten worden er nog andere middelen ingezet om gemeenten te ondersteunen bij de decentralisatie naar de Wmo. Het Transitiebureau ontwikkelt handreikingen en informatiekaarten die op de website [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl) worden geplaatst en zo voor iedere gemeente toegankelijk zijn. Er zijn onder andere handreikingen gemaakt over cliëntondersteuning, zicht op cijfers en bekostigingsmodellen. Naast de wat langere handreikingen worden er ook kortere informatiekaarten gemaakt van twee of drie bladzijdes waarin de belangrijkste informatie wordt beschreven, bijvoorbeeld wat er op het gebied van beschermd wonen of cliëntondersteuning moet veranderen.



Daarnaast wordt er in de informatiekaarten doorverwezen naar organisaties of websites waar uitgebreidere informatie te vinden is (Website invoering Wmo).

### 2.2.3 Overige Wmo-programma's

Omdat de focus in dit onderzoek komt te liggen op VWS, de VNG en gemeenten, zal er in de interviews met name gesproken worden over de activiteiten van het Transitiebureau en de werking hiervan. Naast de activiteiten van het Transitiebureau, die dus met name gericht zijn op gemeenten, lopen er ook nog programma's vanuit VWS die gericht zijn op alle actoren die deel nemen aan de verandering. Omdat de kans aanwezig is dat deze programma's ter sprake komen in de interviews, zullen deze hieronder uit worden gewerkt. De programma's hebben allemaal te maken met de Wet maatschappelijke ondersteuning. Sommige van de programma's lopen al vanaf de invoering van de Wmo in 2007, andere zijn opgezet voor de Wmo 2015.

#### 2.2.3.1 Aandacht voor Iedereen

Het programma Aandacht voor iedereen, ondersteund door verschillende landelijke organisaties als de Koepel van Wmo-raden, Per Saldo en Zorgbelang Nederland, is opgezet voor de leden van Wmo-raden, cliëntenraden en belangenbehartigers. Het doel is deze partijen te informeren over de transitie van de AWBZ naar de Wmo en hen te adviseren over hun rol in dat proces. Daarnaast is het ook de bedoeling dat het programma de gevolgen van de verandering voor mantelzorgers en cliënten gaat monitoren (Website invoering Wmo).

#### 2.2.3.2 Welzijn Nieuwe Stijl

Met Welzijn NieuweStijl wordt er aandacht besteed aan de overeenstemming tussen gemeenten, instellingen en burgers en daarnaast richt het programma zich op meer effectiviteit en professionaliteit in de aansturing door gemeenten. Dit programma is gestart om een nieuwe impuls te geven aan de invulling van de wet, na evaluatie van vier jaar Wmo. Het moet ervoor zorgen dat de participatie en zelfredzaamheid van burgers wordt vergroot. Er wordt gebruik gemaakt van acht bakens die de inhoudelijke verandering waar Welzijn NieuweStijl zich op richt bevatten. Deze acht bakens zijn: (1) gericht op de vraag achter de vraag, (2) gebaseerd op de eigen kracht van de burger, (3) direct erop af, (4) formeel en informeel in optimale verhouding, (5) doordachte balans van collectief en individueel, (6) integraal werken, (7) niet vrijblijvend en (8) gebaseerd op ruimte voor de professional (Transitiebureau, 2012).

### 2.2.3.3 Beter in meedoen

Het programma Beter in meedoen is begin 2008 opgezet voor de kwaliteit en vernieuwing van de Wmo. Er wordt gekeken wat er nodig is om ervoor te zorgen dat de Wmo een echte participatiewet wordt. Het is de bedoeling om gemeenten, professionals, burgers/cliënten en uitvoerende instellingen te ondersteunen bij de kwaliteitsverbetering en innovatie van het beleid rondom de Wmo (Website invoering Wmo).

### 2.2.3.4 De Kanteling

Het programma De Kanteling helpt gemeenten met de invulling van de compensatieplicht, op een manier waar mensen met een beperking een betere kans hebben om mee te doen in de samenleving. Deze 'gekantelde' manier van werken vraagt van zowel gemeenten als burgers een nieuwe benadering. Er moet meer tijd worden genomen voor het eerste gesprek met de burger. In elk gesprek staan zelfredzaamheid en regie over het eigen leven voorop (Website invoering Wmo).

### 2.2.3.5 Regelhulp

Regelhulp is een concept, in 2007 ontwikkeld door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), met het doel de regeldruk en administratieve lasten te verminderen. Ook de VNG en gemeenten werken nu mee in dit idee. Bezoekers van de website regelhulp.nl kunnen stap voor stap hun hulpvraag en situatie in kaart brengen en zo zicht krijgen op oplossingen. Onder deze oplossingen vallen bijvoorbeeld ondersteuning van een gemeente of hulp van een vrijwilliger (Website invoering Wmo).

### 3. Factoren in een transitieproces

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan factoren die volgens de literatuur van invloed zijn op een transitieproces. Hierbij moet worden opgemerkt dat er geen specifieke wetenschappelijke literatuur te vinden is die iets zegt over factoren die van invloed kunnen zijn op een transitieproces. Om deze reden is ervoor gekozen om naar literatuur te zoeken die iets zegt over factoren die van invloed zijn op (interorganisationele) samenwerking. In het vorige hoofdstuk is uiteen gezet dat binnen een transitieproces een wijziging plaatsvindt in de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Daarnaast dragen verschillende partijen de verantwoordelijkheid in het proces: zowel de Rijksoverheid, provincies en gemeenten, maar ook kennisinstituten en brancheorganisaties. Om de transitie zo goed mogelijk te laten verlopen, is het van belang dat deze organisaties niet langs elkaar heen werken, maar een goede samenwerking opzetten. Om deze reden wordt het transitieproces naar de Wmo 2015 in dit onderzoek bekeken als een complexe of interorganisationele samenwerking. Het uitgangspunt voor het benoemen van factoren die belangrijk zijn in de samenwerking ligt in het DISC-model van Leurs, Veeman, Schaalma & De Vries (2003) en in het artikel van Mattessich & Monsey (1992).

Het DISC-model, dat staat voor 'Diagnosis of Sustainable Collaboration' van Leurs et al. (2003) is ontwikkeld binnen de gezondheidszorg en gaat in op interorganisationele samenwerking en de factoren die hierop van invloed zijn. In het model worden vijf factoren onderscheiden, te weten: (1) externe factoren, waar onder andere beleid- en regelgeving en de opstelling van financiers onder vallen, (2) het verandermanagement, dat betrekking heeft op de visie, het innovatieperspectief en de veranderstrategie, (3) de context, waar bestaande samenwerking en organisatiekenmerken onder vallen, (4) projectmatig werken, dat gaat over actoren, taken en overlegvormen en (5) draagvlak, waar wordt gekeken naar belangen, vertrouwen en de inzet van middelen.

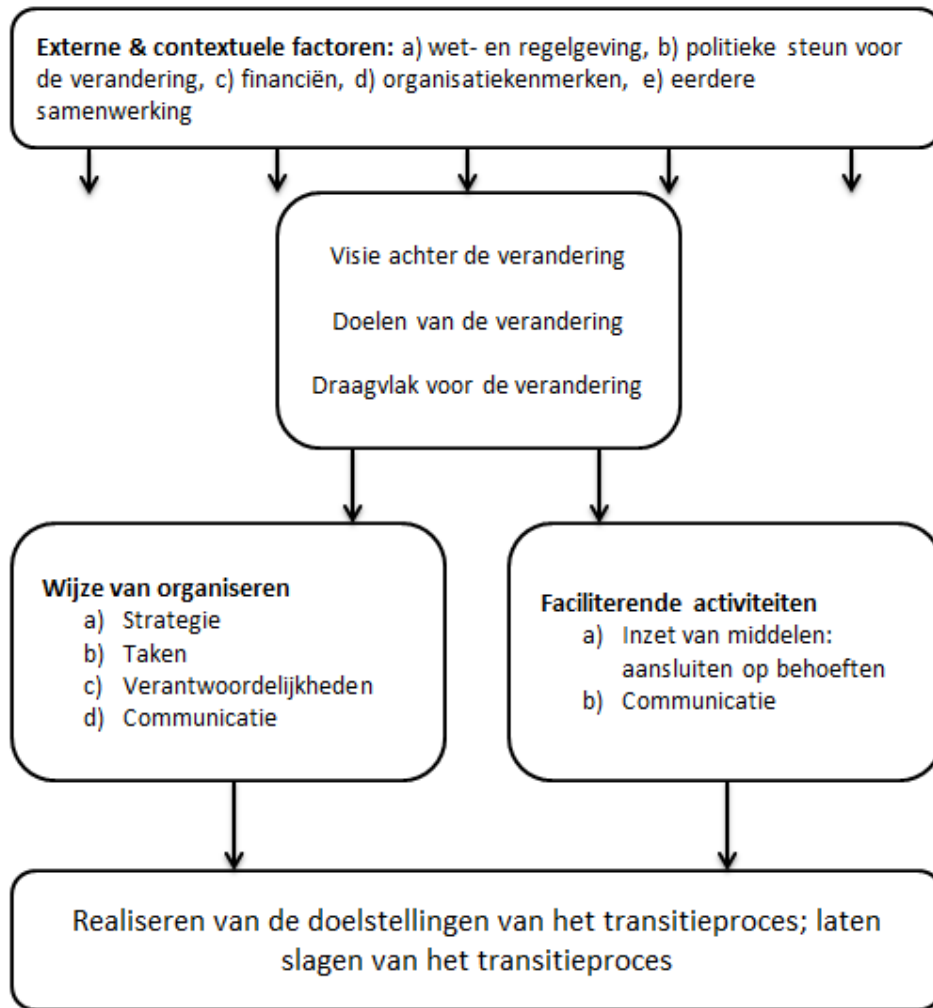
Het artikel van Mattessich et al. (1992) gaat in op factoren die ervoor kunnen zorgen dat samenwerking succesvol verloopt. Dit artikel is in drie fases tot stand gekomen. In de eerste plaats hebben de auteurs al het onderzoek dat ze konden vinden op het gebied van samenwerking bij elkaar gebracht. Na inhoudelijke selectie bleven er achttien relevante studies over voor verder onderzoek. Van deze achttien studies zijn alle factoren die genoemd werden als factoren die het succes van een samenwerking kunnen beïnvloeden gerapporteerd. Tot slot zijn deze bevindingen van de achttien studies bij elkaar gebracht om overlap uit de factoren te halen en zo bleven er negentien factoren over die het succes van samenwerking zouden kunnen beïnvloeden. De negentien factoren zijn opgedeeld in zes categorieën. Onder (1) contextuele factoren vallen: eerdere samenwerking, het samenwerkingsverband wordt gezien als leidend in de gemeenschap en scheidt een gunstig politiek

en sociaal klimaat, de categorie (2) actoren bestaat uit: wederzijds respect, begrip en vertrouwen, goede spreiding van partijen, het feit dat samenwerking wordt gezien als een vorm van eigenbelang en het vermogen om compromissen te sluiten. De derde categorie (3) is proces/structuur en hieronder vallen de volgende factoren: belangen voor alle partijen in zowel proces als uitkomst, meerdere lagen van besluitvorming, flexibiliteit, ontwikkelen van duidelijke rollen en beleidsregels en aanpassingsvermogen. De categorie (4) communicatie bestaat uit: open en frequente communicatie en het realiseren van formele en informele communicatie. Onder (5) doelen vallen: concrete en haalbare doelen, een gedeelde visie en unieke doelen. De laatste categorie is (6) middelen en bestaat uit: voldoende middelen en een kundige begeleider van het proces.

De artikelen van Leurs et al. (2003) en Mattessich et al. (1992) vertonen overeenkomsten, maar ook verschillen. Zo besteden ze beide aandacht aan eerdere samenwerking, vertrouwen, belangen, rollen en een gedeelde visie. Waar Mattessich et al. (1992) aandacht voor hebben en wat ontbreekt in het model van Leurs, is communicatie. Aan de andere kant besteden Leurs et al. (2003) aandacht aan organisatiekenmerken waar Mattessich et al. (1992) dit niet doen.

De meest relevante factoren voor dit onderzoek zijn in het onderstaande model samengebracht (figuur 2) om aan de hand hiervan te bekijken welke factoren een belemmerend dan wel stimulerend effect hebben op het transitieproces naar de Wmo 2015. Hiermee wordt aangegeven hoe de onderlinge beïnvloeding van de relevante factoren verondersteld wordt plaats te vinden. De keuze voor deze factoren heeft te maken met de overlap die er te vinden is tussen de twee modellen, de factoren die in beide modellen naar voren zijn gekomen zijn in ieder geval meegenomen in het model. Daarnaast is de factor 'communicatie' meegenomen omdat uit het artikel van Mattessich et al. (1992) is te lezen dat open en frequente communicatie in negen van de achttien door hun gebruikte studies naar voren komt. Het realiseren van formele en informele communicatie komt in vijf van de achttien studies naar voren.

Hieronder zal vanuit de theorie belicht worden hoe deze factoren door kunnen werken in het transitieproces en waarom dat zo is. Er zullen aan de hand hiervan verwachtingen uitgesproken worden over het effect van de factoren. In dit onderzoek zal na worden gegaan of er volgens betrokkenen bij de Wmo 2015 sprake is van invloed van deze factoren op het transitieproces. Ook zal er gekeken worden naar de eventuele samenhang tussen de factoren. Deze bevindingen zijn te lezen in hoofdstuk 5.



Figuur 2. Model met belemmerende en stimulerende factoren in het transitieproces

### 3.1 Externe & contextuele factoren

Zowel Leurs et al. (2003) als Mattessich et al. (1992) besteden aandacht aan de invloed van externe factoren. Leurs et al. (2003) stellen dat externe factoren van invloed kunnen zijn op interorganisationele samenwerking, bijvoorbeeld wanneer deze voor onduidelijkheid of onzekerheid zorgen. Hierbij kan gedacht worden aan onduidelijkheid over beleid, wet- en regelgeving. In dat geval werken de externe factoren belemmerend. Externe factoren kunnen ook stimulerend werken, bijvoorbeeld wanneer financiers zich welwillend opstellen. Volgens Mattessich et al. (1992) is politieke steun voor verandering of samenwerking een belangrijke externe factor en een voorwaarde voor het slagen van het idee.

Ook contextuele factoren zoals organisatietekenen en eerdere samenwerking kunnen invloed hebben op het transitieproces. Zowel Leurs als Mattessich besteden in hun artikelen aandacht aan

eerdere samenwerking. Leurs et al. (2003) stellen dat naarmate er sprake is van meer positieve ervaring van de partijen met samenwerkingsverbanden, zij meer open staan voor structurele samenwerking. Mattessich et al. (1992) zeggen dat eerdere of bestaande samenwerking de partners een inzicht biedt in de rollen en verwachtingen die vereist zijn bij samenwerking en stelt hen in staat om vertrouwen te hebben in het proces. Er kan dus verwacht worden dat eerdere of bestaande samenwerking een stimulerende werking heeft op het transitieproces.

In zowel Leurs et al. (2003) als in Leurs, Mur-Veeman, Van der Sar, Schaalma & De Vries (2008) wordt de factor 'organisatiekenmerken' benoemd, maar in beide artikelen ontbreekt een toelichting op deze factor. Waar eventueel aan gedacht kan worden hierbij, is de manier waarop de verschillende organisaties zaken afstemmen en waar de verantwoordelijkheden liggen. Mintzberg (1979) maakt bijvoorbeeld een onderscheid tussen verschillende vormen van coördineren die voor kunnen komen in organisaties, namelijk direct toezicht, onderlinge afstemming en standaardisatie van de vaardigheden, het werkproces en de output. Deze verschillende vormen van coördineren zouden zowel stimulerend, wanneer er tempo gehouden of gemaakt kan worden, of belemmerend, wanneer er door de manier van coördineren vertraging op wordt gelopen, kunnen werken.

In dit onderzoek wordt nagegaan of er volgens betrokkenen externe en/of contextuele factoren van invloed zijn op het transitieproces en zo ja, hoe.

Zoals in het model is te zien, wordt verondersteld dat de invloed van de externe en contextuele factoren doorwerkt in de overige factoren. Bij de uitleg van de andere factoren zal hier verder op in worden gegaan.

### 3.2 Visie, doelen en draagvlak

De factoren die in figuur 2 volgen na de externe factoren zijn: de visie achter de verandering, de doelen van de verandering en draagvlak voor de verandering. De externe factoren kunnen hierin doorwerken. Zo zou de opstelling van financiers van invloed kunnen zijn op het draagvlak voor de verandering. Hier kan gedacht worden aan de veronderstelling dat partijen de verandering en hun nieuwe verantwoordelijkheden meer zullen ondersteunen wanneer er voldoende geld aanwezig is om deze taken uit te voeren. Dit geldt ook voor duidelijkheid over wet- en regelgeving. Het zou kunnen zijn dat partijen pas iets voelen voor een verandering als er duidelijkheid is over wat de verandering precies in gaat houden. Deze veronderstellingen over de samenhang tussen de factoren zullen getoetst worden in de interviews.

Hieronder zullen de factoren visie, doelen en draagvlak specifiek worden uitgewerkt aan de hand van de artikelen van Leurs et al. (2003), Mattessich et al. (1992) en eventueel aanvullende literatuur.

### 3.2.1 Visie achter de verandering

Zowel Leurs et al. (2003) als Mattessich et al. (1992) besteden aandacht aan de visie achter de verandering. Volgens Leurs et al. (2003) is het stimulerend wanneer de percepties van de partijen over de visie overeenkomen met elkaar. Mattessich et al. (1992) gaan iets dieper in op wat dit precies inhoudt. De samenwerkingspartners hebben dezelfde visie, met duidelijk afgesproken missie, doelstellingen en strategie. Deze gezamenlijke visie kan ontstaan bij het begin van de samenwerking, of de partners ontwikkelen een visie op het moment dat de samenwerking gaande is. Een gedeelde visie zou stimulerend kunnen werken in een transitieproces.

De externe factor 'politieke steun' zou van invloed kunnen zijn op deze gedeelde visie, het zou stimulerend kunnen werken als de visie door zo veel mogelijk partijen gedeeld wordt. In het geval van een transitieproces zijn politieke partijen ook een actor.

Maar wat maakt nu precies dat een visie wel of niet gedeeld wordt? Hieronder zal in worden gegaan op de reden van het aanwezig of afwezig zijn van draagvlak voor de verandering.

### 3.2.2 Draagvlak voor de verandering

Leurs et al. (2003) scharen onder draagvlak onder andere belangen, (de bereidheid tot) het geven van vertrouwen en betrokkenheid. Ook Mattessich et al. (1992) besteden aandacht aan vertrouwen en voegt hier nog een spreiding van deelnemende partijen in de samenwerking aan toe, wat gezien kan worden als een vorm van betrokkenheid. Het draagvlak voor de verandering zou vergroot kunnen worden door in de samenwerking een vertegenwoordiging van alle belangrijke partijen deel te laten nemen. Hierbij is het van belang dat er continu gecontroleerd wordt of er gaande het proces partijen aan de samenwerking toe moeten worden gevoegd. Belemmerend hierin zou kunnen werken dat het aantal partijen in de samenwerking zo groot wordt, dat dit niet meer te overzien is en op die manier niet meer werkbaar is.

Om duidelijkheid te geven over welke invloed belangen en vertrouwen kunnen hebben op het draagvlak voor de verandering, zullen deze twee facetten hieronder verder worden uitgewerkt.

## Belangen

Kaats et al. (2012) besteden in hun boek veel aandacht aan de rol van belangen in samenwerking tussen organisaties. Belangen zouden een rol kunnen spelen in aanwezig of juist afwezig zijn van draagvlak voor de verandering. Kaats et al. (2012) maken onderscheid tussen organisatiebelangen, individuele belangen en collectieve belangen. Organatiebelangen hebben te maken met de doelen en kernwaarden van een organisatie, bijvoorbeeld die waar een organisatie beter van wordt. Individuele belangen gaan over carrière, reputatie en idealen. Tot slot zijn er collectieve belangen die gaan over de belangen van bijvoorbeeld burgers. Ook al zitten deze groepen niet direct aan de onderhandeltafel, de collectieve-maatschappelijke belangen spelen altijd een rol in samenwerking. Hoe meer belangen de partijen hebben bij het slagen van de verandering, des te meer zal de visie onderschreven worden en des te groter zal het draagvlak voor de verandering worden. De vraag is dus bij het transitieproces welk belang de personen of partijen hebben bij het slagen van ervan. Wanneer veel personen en partijen belang hebben bij het slagen van het transitieproces, zorgt dit voor meer draagvlak voor de verandering wat stimulerend kan werken in het transitieproces.

Om hun belangen veilig te stellen, zouden de verschillende partijen macht in kunnen zetten. Het belang van macht in organisaties wordt benadrukt door De Caluwé en Vermaak (2006). Zij stellen dat macht bepalend kan zijn voor de start, het verloop en de uitkomsten van een veranderingsproces. De definitie van de omgeving die van belang is binnen het veranderingsproces, wordt bepaald door de persoon of partij met de meeste macht. Hetzelfde geldt voor de inhoud van de verandering en de definitie daarvan.

De Caluwé et al. (2006) koppelen de factor macht aan de actietheorie van Parsons (1977). De basis van deze theorie ligt in het gedachtegoed dat individuen doelgericht zijn, zich laten leiden door eigen belangen en waarden en door de beperkingen en beloningen voor gedrag, opgelegd door de samenleving. De Caluwé et al. (2006) stellen dat de actietheorie, in relatie tot macht, voorspelt dat ieder individu of iedere groep zijn beslissingsinvloed tracht te behouden of te vergroten. Dit kan op verschillende manieren: door informatie achter te houden of te verdraaien, door spelregels op te leggen, door gedrag onvoorspelbaar te maken, coalities te sluiten of anderen 'zwart te maken'. Omdat de macht in professionele organisaties gespreid is, is de actietheorie van Parsons goed toepasbaar. Professionals hebben (informele) macht op basis van hun persoonlijkheid, contacten en kennis. Managers kunnen hier, naast hun eigen persoonlijkheid, formele hiërarchische macht tegenoverstellen. Wanneer partijen te veel bezig zijn hun beslissingsinvloed te behouden of te vergroten, zou dit belemmerend kunnen werken in het transitieproces.



## Vertrouwen

Kaats et al. (2012) halen in hun boek het onderscheid dat McKnight & Chervany (2001) maken tussen dispositioneel vertrouwen, institutioneel vertrouwen en interpersoonlijk vertrouwen. De eerste vorm van vertrouwen gaat over intrinsiek vertrouwen, gebaseerd op het positieve mensbeeld: de mens is geneigd tot het goede. Institutioneel vertrouwen gaat om het idee dat mensen geloven dat de samenleving erbij gebaat is als er kwesties op macroniveau geregeld worden. Het gaat hier om het toevertrouwen van taken aan instituties. Tot slot is er interpersoonlijk vertrouwen, dat betrekking heeft op vertrouwen binnen een relatie met één of meerdere personen, en is dus niet anoniem.

Kaats et al. (2012) stellen dat vertrouwen in samenwerking heel belangrijk is, maar dat het ook complex is, omdat er altijd de vraag speelt in hoeverre iemand zich over kan geven aan de samenwerkingsrelatie en in welke mate men zichzelf of de achterban moet behoeden voor eventuele risico's. In veel literatuur zou naar voren komen dat vertrouwen een belangrijke indicator is voor het wel of niet slagen van de samenwerking (Kaats et al., 2012). Er kan dus gesteld worden dat vertrouwen stimulerend kan werken in het transitieproces, maar dat dit belemmerd kan worden als het vertrouwen op één van de drie gebieden, dispositioneel, institutioneel of interpersoonlijk, verstoord is of wordt.

### 3.2.3 Doelen van de verandering

De doelen in samenwerking of een verandering geven antwoord op de vraag wát men wil bereiken. Kaats & Opheij (2012) stellen dat dit gewenste, duidelijk gespecificeerde, haalbare en uit de missie afgeleide resultaten zijn die op een van te voren bepaald tijdstip bereikt moeten zijn. Mattessich et al. (1992) onderstreept dit belang van concrete en haalbare doelen en voegt daar het stellen van unieke doelen aan toe. Het zou stimulerend werken als de doelen bekend zijn bij alle partijen en haalbaar zijn binnen een bepaalde tijd. Daarnaast is het van belang dat de doelen van de samenwerking verschillen van de doelen die de partijen afzonderlijk van elkaar zouden stellen, de doelen zijn op die manier 'uniek' voor de samenwerking. Leurs et al. (2003) stelt dat stimulerend werkt als de doelen breed gedragen worden.

De factor 'doelen van de verandering' zou dus een stimulerende werking kunnen hebben in het transitieproces als deze voor iedereen duidelijk is en er rekening is gehouden met de haalbaarheid binnen de gestelde tijd.

### 3.3 Wijze van organiseren

Zoals in het model (figuur 2) te zien is, zijn de visie, doelen en het draagvlak van invloed op de wijze van organiseren. Als eenmaal is bepaald wat de visie en doelen zijn en er is draagvlak voor de verandering, wordt er een strategie bepaald, taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld en er wordt vorm gegeven aan communicatie. Hieronder zal aangegeven worden hoe deze factoren van invloed kunnen zijn op het transitieproces.

#### 3.3.1 Strategie

Leurs et al. (2003) zeggen over strategie dat deze de visie moet ondersteunen. Mattessich et al. (1992) besteden geen aandacht aan de strategie op zich, maar meer aan onderdelen die daaronder vallen, zoals taken en verantwoordelijkheden. Hier zal later verder op in worden gegaan. Om wel iets te kunnen zeggen over de strategie, zal er gekeken worden naar wat De Caluwé & Vermaak (2006) hierover zeggen in hun boek 'Leren veranderen'. Hier worden een aantal vragen aangehaald die kunnen helpen om een strategie van een veranderproces te bepalen. Zo moet er gekeken worden naar waar de verandering precies speelt en welke mensen, organisaties of organisatieonderdelen het betreft. Daarnaast moet er aandacht zijn voor wat en moet veranderen en welke factoren dit kunnen beïnvloeden. De derde vraag is: wie gaat dit voor elkaar brengen? Hier worden de beïnvloedingsposities of personen vastgesteld. Tot slot moet de vraag gesteld worden: wat is de angel of de kiem? Hierbij moet er gezocht worden naar de kern van het probleem of van de te realiseren uitkomsten (De Caluwé et al., 2006).

Ook Kaats et al. (2012) besteden aandacht aan de strategie. Volgens hen geeft de strategie een antwoord op hoe de doelen van de verandering of samenwerking gerealiseerd gaan worden. Hierbij kan gedacht worden aan 'de manier waarop en de weg waarlangs'. Zij zeggen:

"Strategie definiëren we als de manier waarop en het geheel van middelen waarmee vooraf gestelde doelen nagestreefd worden. Gestelde doelen zijn zo een voorwaarde om over strategie te kunnen praten." (Kaats et al., 2012, p. 74)

Er zou dus gesteld kunnen worden dat een helderde strategie stimulerend kan werken in het transitieproces. Op de vormgeving van de strategie zal hieronder verder in worden gegaan.

### 3.3.2 Taken

Leurs et al. (2003) stellen dat afspraken over taken de basis vormt voor structurele samenwerking. Mattessich et al. (1992) hebben het vooral over het belang van duidelijkheid over de rollen van partijen in de samenwerking. Helderheid en afspraken over de taken zou dus stimulerend kunnen werken in het transitieproces. In de literatuur gaat het dus vooral om de duidelijkheid over de taken. Aan precieze vormgeving van de taken in het transitieproces zal aandacht worden besteed in de interviews.

### 3.3.3 Verantwoordelijkheden

Taken en verantwoordelijkheden lijken wellicht op elkaar, maar in dit model wordt er onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke taken, dus het zelf uitvoeren van de taak, en verantwoordelijkheden die te maken hebben met regie en sturing, zorgen dat de taak gedaan wordt. Leurs et al. (2003) stelt dat heldere sturing op het proces van belang is voor het slagen van de samenwerking. Ook Kaats et al. (2012) besteed hier aandacht aan. De vraag die zij stellen is niet alleen 'wie is verantwoordelijk?' maar ook 'wie voelt zich verantwoordelijk?' voor het slagen van het proces. De duidelijkheid over wie verantwoordelijk is en wie zich verantwoordelijk voelt zou stimulerend kunnen werken in het transitieproces. Wat hier dan nog wel aan toegevoegd zou kunnen worden, maar wat niet heel duidelijk in de literatuur naar voren komt, is de vraag of deze partijen of actoren hier ook naar handelen, om te kunnen spreken van een stimulerend effect van de factor verantwoordelijkheid.

### 3.3.4 Communicatie

Waar Leurs et al. (2003) geen duidelijke aandacht besteden aan de factor communicatie, doen Mattessich et al. (1992) dit wel. Zij stellen dat het belangrijk is om vaak en open te communiceren. De deelnemende mensen en partijen in de samenwerking houden elkaar op de hoogte van ontwikkelingen, bespreken kwesties openlijk en delen informatie met elkaar en mensen buiten de samenwerking. Ook benadrukken ze het belang van informele en formele communicatiestromen. Communicatiekanalen zijn vastgesteld en vastgelegd op papier. Daarnaast werken de partijen binnen de samenwerking aan persoonlijke contacten, zodat er een betere, zo goed mogelijk geïnformeerde en sterke groep ontstaat die werkt aan een gezamenlijk doel. Hierbij wordt het belang van een combinatie van beide communicatievormen benadrukt, zowel de formele als informele vorm is belangrijk.

Bij communicatie binnen de wijze van organiseren kan het gaan over het uitspreken en vastleggen van taken en verantwoordelijkheid, zowel in woord als in geschrift. De communicatie kan op die

manier ook bijdragen aan het effect dat taken en verantwoordelijkheden kunnen hebben in het transitieproces. Op basis hiervan zou gesteld kunnen worden dat regelmatige en open communicatie, zowel op een formele en informele manier, stimulerend kan werken in de organisatie van het transitieproces.

### 3.4 Faciliterende activiteiten

Tot slot zal er hier gekeken worden naar de invloed van faciliterende activiteiten. Hieronder worden de inzet van middelen en communicatie verstaan.

#### 3.4.1 Inzet van middelen

Leurs et al. (2003) zeggen dat middelen ingezet kunnen worden in de samenwerking, maar een verdere toelichting ontbreekt. Ook Mattessich et al (1992) lichten het gebruik van middelen niet uitgebreid toe. Volgens hen gaat het erom dat er vooral voldoende middelen beschikbaar zijn. Om toch een verwachting uit te kunnen spreken over de invloed van de inzet van middelen, zal er hier uitgegaan worden van de inzet van middelen die de partijen ondersteunen bij de voorbereiding op de verandering. Wanneer ingezette middelen aansluiten op de behoefte van de ontvangende partijen, zou dit stimulerend kunnen werken in het transitieproces.

#### 3.4.2 Communicatie

Zoals in paragraaf 3.3.4 is besproken, is het volgens Mattessich et al. (1992) van belang dat er vaak en open gecommuniceerd wordt en dat er gebruik wordt gemaakt van zowel formele als informele communicatie. Als dit toegepast wordt op de faciliterende activiteiten binnen het transitieproces, lijkt dit voornamelijk betrekking te hebben op de communicatie óver de ontwikkelde en aangeboden middelen voor de verschillende partijen. Dus de vraag hoe deze aanboden worden bij de beoogde doelgroep, maar ook of deze aankomen.

Op basis hiervan zou verwacht kunnen worden dat wanneer er sprake is van regelmatige en open communicatie, zowel op formele als informele wijze, over de te ontwikkelen of ontwikkelde middelen ter ondersteuning, dit stimulerend kan werken in het transitieproces.

## 4. Onderzoeksmethoden

### 4.1 Onderzoeksdesign – procesevaluatie

Er wordt met dit onderzoek een procesevaluatie gedaan: dit is een vorm van evaluatieonderzoek waarbij, meestal op kleine schaal, de invoering van een interventie wordt gevolgd. Hierbij wordt er voornamelijk aandacht besteed aan de werking van de interventie via de sociale processen die hierbij een rol spelen (Swanborn, 1999).

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Welke factoren, en waarom, kunnen een stimulerende of belemmerende rol spelen in het transitieproces naar de Wmo 2015, en welke aanbevelingen zijn er op basis hiervan te doen om het transitieproces te verbeteren?

Omdat het onderzoek deels explorerend van aard is, namelijk het proberen achterhalen van de belangrijke factoren die van invloed kunnen zijn op het transitieproces, is er gekozen voor kwalitatief onderzoek. Er is vanuit de literatuur wel een aantal factoren naar voren gekomen die van invloed zouden kunnen zijn op het transitieproces, maar deze komen vooral uit de literatuur over veranderen en samenwerken, en niet specifiek uit de literatuur over transitieprocessen. De vraag is dus óf deze factoren wel iets kunnen zeggen over het verloop van een transitieproces. Deze verwachtingen kunnen het beste getoetst worden door middel van kwalitatief onderzoek, waar er ook ruimte is voor de inbreng van de respondenten.

Op die manier kan er ook gekeken worden naar het optimaliseren van het transitieproces naar de Wmo 2015. De factoren kunnen aangeven of de juiste verandermethode is gekozen en of de middelen passen bij het bereiken van het doel. Deze vragen vormen de basis voor het onderzoek. Een procesevaluatie is een onderzoek dat aan kan tonen waarom bepaalde interventies werken en wat de tussenliggende schakels zijn (Swanborn, 1999). Aan de hand van een procesevaluatie kan dit inzicht het beste worden gegeven. Men is dan namelijk al aan het werken met de voorgestelde verandermethode en de middelen worden al ingezet. Op die manier kan er iets gezegd worden over hoe het transitieproces in de praktijk werkt.

### 4.2 Onderzoeksmethoden

Hieronder worden de methoden die gebruikt zijn in dit onderzoek besproken.

#### 4.2.1 Documentenanalyse

In de eerste plaats is er een documentenanalyse gedaan. Er is van deze methode gebruik gemaakt om inzicht te krijgen in de casus. Er zijn enkele belangrijke Kamerbrieven bestudeerd, waaronder die van 25 april 2013 en 6 november 2013. Hierin licht de staatssecretaris de geplande veranderingen toe en gaat hij verder in op hoe deze veranderingen ingevuld worden. Daarnaast in het Transitieplan Wmo 2014 een belangrijk document. Omdat het een erg grote en ingrijpende verandering is, is het van belang dat de gang van zaken in de juiste volgorde mee worden genomen in dit onderzoek. Aan de hand van de belangrijkste documenten kan deze volgorde geconstrueerd worden, wat bij kan dragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) kan een nadeel van een documentenanalyse zijn dat er zo veel documenten beschikbaar zijn dat het moeilijk is om te selecteren welke documenten echt belangrijk zijn. Om hier een goede keuze in te maken, zijn de Kamerbrieven met toelichting over de Hervorming Langdurige Zorg (HLZ) en als onderdeel daarvan de Wmo 2015 als uitgangspunt genomen. Eventuele waardevolle verwijzingen in die brieven naar andere documenten zijn ook meegenomen.

#### 4.2.2 Interviews en respondenten

Naast de documentenanalyse zijn er interviews afgenomen. Hierbij zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van het ministerie van VWS, de VNG en gemeenten. De keuze om gebruik te maken van interviews heeft verschillende redenen:

- Een procesevaluatie is een vorm van intensief onderzoek, wat inhoudt dat er veel variabelen onderzocht worden in één of enkele cases. Binnen dit intensieve onderzoek is er veel aandacht voor detail (Swanborn, 1999). Ook binnen dit onderzoek is het van belang om aandacht te hebben voor detail. Vooral de achterliggende 'waarom' verklaringen zijn belangrijk. Dat een handreiking goed of slecht is zou ook in een vragenlijst gevangen kunnen worden, maar waarom de handreiking goed of slecht is en wat er verbeterd zou kunnen worden, dat moet naar voren komen in het doorvragen. Interviews bieden daar de mogelijkheid toe.
- Een procesevaluatie wordt gekenmerkt door een explorerende benadering. Dit houdt in dat de onderzoeker een open opstelling verkiest, zodat er aandacht kan blijven voor ontwikkelingen, neveneffecten en alternatieve verklaringen tijdens het verzamelen van de data (Swanborn, 1999). Deze manier van ondervragen is ook in dit onderzoek toegepast. Het theoretisch kader is wel als uitgangspunt gebruikt om de interviews een beetje richting te geven, maar daarnaast moeten andere factoren die door de respondenten naar voren worden gebracht niet over het

hoofd worden gezien. Er wordt hen immers gevraagd naar hun ervaringen en ideeën en het kan goed zijn dat deze niet naar voren zijn gekomen in het theoretisch kader.

Er is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Hierbij wordt er gebruik gemaakt van een lijst met onderwerpen in plaats van strikt van tevoren geformuleerde vragen. Op die manier is het mogelijk om in de loop van het gesprek aanpassingen te doen (Boeije, 2005). De lijst met onderwerpen is gebaseerd op het model dat opgesteld is in het theoretisch kader, maar door het semi-gestructureerde karakter van de interviews is het daarnaast ook mogelijk om factoren toe te voegen die de respondenten naar voren dragen. Zo is het onderzoek niet alleen toetsend, maar ook explorerend.

Ieder interview is begonnen met de vraag of de respondenten zelf aan konden geven hoe het veranderproces naar de Wmo 2015 is ingericht en wat volgens hen belemmerende en stimulerende factoren zijn in dit proces. Op het moment dat de respondenten dit hadden aangegeven is er nog aandacht besteed aan factoren die de respondent zelf niet genoemd had, maar volgens het theoretische model wel belangrijk zijn. Aan het einde van ieder interview is de vraag gesteld wat er nog veranderd zou kunnen worden om het transitieproces positief te beïnvloeden.

Er zijn in totaal negentien interviews afgenomen met medewerkers van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en enkele Nederlandse gemeenten. De reden dat er ervoor gekozen is om medewerkers van het ministerie van VWS, de VNG en gemeenten te interviewen, is omdat het ministerie van VWS nu de overheid is die verantwoordelijk is voor de zorgtaken en dat gemeenten, en daarmee ook de VNG, vanaf 1 januari 2015 deze verantwoordelijkheid op zich gaan nemen. Dit gegeven zorgt ervoor dat deze partijen belangrijk zijn in de decentralisatie.

Er zijn vijf medewerkers van het ministerie van VWS geïnterviewd, twee daarvan waren op dat moment werkzaam in het Transitiebureau, één is dat tot 1 maart 2014 geweest en is nu werkzaam in een projectgroep van de Hervorming Langdurige Zorg en de andere twee medewerkers hebben een meer bestuurlijke functie in de organisatie. Er is voor deze medewerkers gekozen omdat de drie medewerkers die in het Transitiebureau zitten of zaten al sinds de oprichting van het Transitiebureau hierbij betrokken zijn, waardoor zij bijvoorbeeld goed in staat kunnen zijn informatie te geven over de (reden van) opzetten van het Transitiebureau en eerdere samenwerking. De twee medewerkers die een meer bestuurlijke functie hebben in de organisatie zijn gekozen omdat zij sterk betrokken zijn geweest bij fundamentele keuzes in het proces, bijvoorbeeld de keuze voor de actoren waarmee wordt onderhandeld en daarnaast hebben zij korte lijntjes met de staatssecretaris en de processen die zich afspelen in de Tweede Kamer.

Ook is er gesproken met drie medewerkers van de VNG, waarvan er twee in het

Transitiebureau zitten en één medewerker die vanaf het begin bij het Transitiebureau betrokken is geweest, maar dat nu niet meer is. Deze respondent heeft wel de hele opstartfase meegemaakt, en kan dus ook informatie geven over eerdere en bestaande samenwerking en de opzet van het Transitiebureau. De andere twee medewerkers zijn in ieder geval vanaf 2011 betrokken bij het Transitiebureau.

Tot slot zijn er medewerkers van elf gemeenten in Nederland geïnterviewd. Deze medewerkers bekleden functies als projectleider decentralisatie AWBZ, beleidsmedewerker of beleidsadviseur op het gebied van de Wmo. Deze medewerkers zijn benaderd door middel van contactgegevens die beschikbaar waren bij het ministerie van VWS. Om de medewerkers van gemeenten te selecteren zijn in totaal vijftientig uitnodigingen verstuurd met een uitleg over het onderzoek en de vraag of de persoon bereid was mee te werken aan een interview. Er zijn twee grote (G4), vijftien middelgrote en acht kleine gemeenten benaderd. Bij deze selectie zaten gemeenten uit alle provincies van Nederland. Uiteindelijk zijn hier elf gemeenten uitgekomen die mee wilden en konden werken aan de interviews. Hierbij moet op worden gemerkt dat er nog zo'n acht gemeenten aan gaven wel mee te willen werken, maar dat ze vanwege de drukte rondom de voorbereiding van de Wmo 2015 geen tijd konden maken.

#### 4.2.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Er zal hier in worden gegaan op hoe de validiteit en betrouwbaarheid in dit onderzoek is vergroot. King (1994) geeft aan dat de validiteit van kwalitatief onderzoek gaat over validiteit van interpretaties. Hierbij gaat het erom dat de conclusies die worden verbonden aan de verzamelde data met elkaar overeen komen. In dit onderzoek is hier aandacht aan besteed door na een antwoord van een respondent samenvattende en controlerende vragen te stellen al: 'Dus u zegt eigenlijk dat...' of 'Klopt het dat u bedoelt dat...' Op die manier hebben de respondenten de gelegenheid gekregen aan te geven of de gegeven antwoorden juist zijn overgekomen. Hier is nog wat extra aandacht aan besteed bij de telefonische interviews, omdat het hier niet mogelijk was het gesprek op te nemen met een voicerecorder en er dus ook niet teruggeluisterd kon worden wat de respondenten precies hadden gezegd.

Ook is er aandacht besteed het verhogen van de betrouwbaarheid van het onderzoek. Waar het bij kwantitatief onderzoek gaat om dat een andere onderzoeker met dezelfde onderzoeksmethoden, toegepast op dezelfde respondenten of hetzelfde onderzoeksobject tot gelijke resultaten komt, gaat het bij kwalitatief onderzoek om de representativiteit van het onderzoek en het testen op onderzoekereffecten, wat inhoudt dat de aanwezigheid van de onderzoek al invloed kan hebben op



de betrouwbaarheid van de informatie (Bergsma, 2003).

Als het gaat om de representativiteit van het onderzoek wordt er gekeken naar de keuze van respondenten. De keuze voor de respondenten kan later van invloed zijn op de mate waarop het onderzoek gegeneraliseerd kan worden. In dit onderzoek zijn drie medewerkers van het Transitiebureau vanuit VNG geïnterviewd, drie medewerkers van het Transitiebureau vanuit VWS en daarnaast medewerkers van elf gemeenten in Nederland. De keuze voor deze respondenten is toegelicht in paragraaf 4.2.2 en de keuze voor de medewerkers van de VNG en het ministerie van VWS heeft met name betrekking op hoe lang medewerkers al betrokken zijn bij de verandering en de functie die ze bekleeden in het geheel. Omdat er in dit onderzoek gebruik is gemaakt van diepte-interviews, was het al meteen duidelijk dat niet alle gemeenten meegenomen konden worden. Om toch te kunnen zorgen voor een zo representatief mogelijke selectie van gemeenten zijn er de volgende keuzes gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is er geprobeerd om zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten te selecteren, zo is er bij het uitzetten van de vraag tot medewerking een uitnodiging gestuurd naar twee grote gemeenten (G4), vijftien middelgrote en acht kleine gemeenten. Het onderscheid tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten wordt door het ministerie van VWS ook gemaakt, bijvoorbeeld bij het transitie volgsysteem. Een andere reden om te kiezen voor dit onderscheid is dat in deze steden de bevolking erg van elkaar kan verschillen. Zo is er rond de grote steden meer sprake van gezondheidsproblematiek en sociaaleconomische problematiek: beide thema's die belangrijk zijn rondom de Wmo 2015. Daarnaast waren in de rapportages van het transitie volgsysteem duidelijke verschillen waar te nemen tussen de grote, middelgrote en kleine gemeenten. Tot slot is er ook geprobeerd om te zorgen voor een geografische spreiding van de gemeenten in Nederland. In de randstad vindt men een heel ander soort gemeenten dan in het noorden of oosten van Nederland. Hier is in de benadering van de gemeenten rekening gehouden door gemeenten uit alle twaalf de provincies te benaderen.

Op het gebied van onderzoekereffecten, zijn er volgens Miles & Huberman (1994) enkele manieren om deze te verkleinen. Dit gaat erom dat de invloed die de onderzoeker zou kunnen hebben op de resultaten zo klein mogelijk wordt gehouden. Enkele van deze manieren zijn toegepast bij dit onderzoek. In de eerste plaats is er voorafgaand aan de interviews duidelijk gecommuniceerd over wat er onderzocht wordt, wat er met de resultaten gaat gebeuren en dat de respondenten anoniem zullen blijven.

De planning was om alle interviews face-to-face af te nemen, op een locatie naar keuze. De voorkeur voor deze manier van interviewen komt voort uit het idee dat de respondenten zich dan meer op hun gemak zullen voelen en zijn daardoor wellicht minder snel geneigd zijn sociaal wenselijke antwoorden te geven. Vanwege een grote drukte bij gemeenten op dit moment rondom

de transitie naar de Wmo 2015, wilden enkele respondenten alleen telefonisch meewerken. Voorafgaand aan de telefonische interviews is, bij het ontbreken van face-to-face contact, nog wat extra aandacht gegeven aan de uitleg over het onderzoek.

### 4.3 Analyse van de data

De interviews die 'face-to-face' af zijn genomen zijn opgenomen en volledig getranscribeerd. Van de telefonische interviews zijn geen volledige transcripties beschikbaar, omdat het niet mogelijk was deze op te nemen met een voicerecorder, maar wel verslagen van de belangrijkste punten die de respondenten naar voren hebben gebracht. Er is tijdens de telefonische interviews geprobeerd zo goed mogelijk mee te typen met wat de respondenten naar voren brachten. De verslagen van deze telefonische interviews zijn direct uitgewerkt nadat het telefoongesprek was beëindigd om te voorkomen dat er informatie verloren zou gaan. De uitgewerkte interviews zijn vervolgens met het programma Nvivo gecodeerd. Er is zowel gebruik gemaakt van inductief als deductief coderen. Om ervoor te zorgen dat er geen belangrijke informatie verloren zou gaan, is er begonnen met inductief coderen. De tekstfragmenten uit de transcripties kregen hierbij een passende code, heel specifiek gekoppeld aan de inhoud van het tekstfragment, maar zonder dat daarbij gekeken wordt naar de uitgangspunten van het theoretisch kader. Dit zorgt ervoor dat er geen bevindingen uit worden gesloten en dat de nieuwe inbreng van de respondenten mee kan worden genomen. Deze toegekende codes of titels worden door het analyseprogramma Nvivo 'nodes' genoemd. Door het inductief coderen ontstonden er veel verschillende 'nodes'. Na dit proces is er overgegaan op deductief coderen: de bestaande nodes zijn ondergebracht bij overkoepelende nodes die pasten bij de factoren die in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen. Nodes die niet bij deze factoren paste, zijn ondergebracht in passende, overkoepelende nodes. Dit resulteerde in een codeboom welke terug te vinden is in de bijlage.

## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de uitkomsten van de interviews besproken worden. Dit zal gedaan worden aan de hand van de verwachtingen over de clusters van factoren die in het theoretisch kader naar voren zijn gebracht: (1) externe en contextuele factoren, (2) visie, doelen en draagvlak, (3) wijze van organiseren en (4) faciliterende activiteiten. Om duidelijk te maken of de factoren door de respondenten als belemmerend, stimulerend of zowel belemmerend als stimulerend worden ervaren in het transitieproces, zal hier onderscheid in gemaakt worden per cluster. Naast dat er gebruik wordt gemaakt van de interviews die zijn gehouden, zal er waar nodig een aanvulling of ondersteuning worden gegeven vanuit belangrijke documenten rondom het transitieproces, bijvoorbeeld bepalende of beslissende kamerbrieven of transitieplannen.

Aan het einde van dit hoofdstuk zal in een concluderende paragraaf een kort overzicht worden gegeven van alle factoren die van invloed worden geacht op het transitieproces naar de Wmo 2015.

### 5.1 Externe en contextuele factoren

In het theoretisch kader is er aandacht geweest voor externe en contextuele factoren, waar er gesproken werd over wet- en regelgeving, financiën, organisatiekenmerken, bestaande samenwerking, etc. Ook in de interviews is de invloed van externe en contextuele factoren naar voren gekomen.

#### 5.1.1 Belemmerende factoren

Als belemmerende externe en contextuele factoren zijn genoemd: financiën, de beschikbaarheid van gegevens, het feit dat de gemeenteraadsverkiezingen hebben plaatsgevonden in het voorbereidingsjaar en mediaberichten.

#### Financiën

Over de financiën en de budgetten is in dertien van negentien interviews gesproken. Hierbij gaat het voor een deel over de hoeveelheid geld die gemeenten krijgen om de zorgtaken te organiseren. Dit werd dan ook door de medewerkers van de VNG en de gemeenten zelf naar voren gehaald, de gemeenten moeten het gaan doen met veel minder geld. Waar echter voornamelijk kritiek op is, deels vanuit de VNG, maar vooral vanuit alle elf de gemeenten, is dat het niet duidelijk is hoe de budgetten zijn opgebouwd en hoeveel er nu precies bezuinigd gaat worden. Hoewel de medewerkers

van VWS het er mee eens zijn dat deze gegevens voor de duidelijk voor de gemeenten eerder beschikbaar hadden moeten zijn, zijn deze in meicirculaire, eind mei, bekend gemaakt. Aan de andere kant moeten gemeenten vóór 1 oktober hun inkoop hebben geregeld (Stappenplan Wmo 2015, bijlage 1), dus dit zou in principe geen vertraging op moeten leveren in het proces.

### Beschikbaarheid van gegevens

Een onderwerp dat niet behandeld is in het theoretisch kader, is dat er bij gemeenten vraag is naar specifieke gegevens van de cliënten die komen te vallen onder de Wmo 2015. Zes van de elf gemeenten geeft op eigen initiatief expliciet aan dat ze het van belang achten dat deze gegevens snel beschikbaar worden, omdat ze die kunnen gebruiken bij het maken van afspraken met andere partijen.

Bij navraag bij de medewerkers van de VNG en VWS, geven zij aan dat ze het ook belangrijk vinden dat de gegevens over komen, maar aan de andere kant vragen ze zich wel af of gemeenten die gegevens nu echt nodig hebben om bijvoorbeeld zorg in te kunnen kopen. Zij geven aan dat je hiervoor de namen van cliënten niet nodig hebt en dat dit gedaan kan worden op basis van aantallen. Twee medewerkers van VWS halen aan dat op de georganiseerde praktijkdagen voor gemeenten naar voren komt dat sommige medewerkers van gemeenten niet goed weten wat ze nou precies moeten en kunnen met die gegevens. Volgens medewerkers van de VNG en VWS is het meer van belang dat men weet wat ze echt nodig hebben en vooral ook wat er al kan met de gegevens die al wel beschikbaar zijn.

### Gemeenteraadsverkiezingen

Iets dat door acht van de negentien respondenten is genoemd, is het feit dat er gemeenteraadsverkiezingen zijn geweest in het jaar voor de invoering van de wet.

“De gemeenteraadsverkiezingen. Daar hadden wij geen rekening mee gehouden, dat dat zo’n enorm effect op het proces had. Ik bedoel, dat hele gemeentelijke land was gewoon helemaal verlamd, dat kon niets.”

Vier gemeenten geven aan dat het lastig is om te werken met nieuwe wethouders en raadsleden. Deze zijn volgens hen maar matig op de hoogte van wat de verandering rondom de invoering van de Wmo 2015 inhoudt, waardoor er weer een inhaalslag gemaakt moet worden. Volgens deze gemeenten werkt dit belemmerend in het transitieproces.

## Mediaberichten

Over de Wmo en de Hervorming Langdurige Zorg verschijnt er bijna iedere dag wel iets in de krant of op televisie. Deze berichten zijn voor een groot deel negatief en het komt ook regelmatig voor dat er onwaarheden in staan. Hoewel er in het theoretisch kader geen aandacht is besteed aan de invloed van mediaberichten geven vijftien van de negentien respondenten aan dit te zien als een belemmerende factor in het transitieproces. Alle respondenten achten het, vooral na doorvragen, van belang dat er goede voorbeelden naar buiten gebracht moeten worden, zodat mensen kunnen zien dat partijen bezig zijn het goed in te richten. Vanuit VWS is ook besloten dat dit soort berichten meer in de gaten gehouden moeten worden en dat het belangrijk is dat er snel op gereageerd wordt. Dit wordt 'rapid response' genoemd.

### 5.1.2 Stimulerende factoren

Als stimulerende externe of contextuele factoren zijn in de interviews naar voren gekomen: bestaande samenwerking en politieke steun voor de verandering.

De respondenten geven aan dat de manier van werken van het Transitiebureau Wmo voort komt uit de periode dat de Wmo werd ingevoerd, in 2006/2007. Alle respondenten van VWS en de VNG geven aan dat in die periode de samenwerking goed is bevallen en dat er om die reden gekozen is om in 2011 dit voort te zetten, toen er sprake was van een nieuwe opdracht. De mensen die er toen bij betrokken waren hebben die samenwerking dan al in de vingers en dit werd als positief ervaren. Bij de startbijeenkomst werd dan ook het volgende gezegd:

"We hebben zo'n goede ervaringen vanuit het implementatiebureau 2006 en dat ging zo goed en daar borduren we gewoon op voort. En we halen die uitgangspunten weer naar boven."

De werkwijze van het Transitiebureau is dus voortgezet op basis van goede ervaringen vanuit eerdere samenwerking. Die bereidheid tot samenwerking was hierdoor aanwezig. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de samenwerking ook succesvol blijft, want hier zijn de meningen over verdeeld. Vier respondenten zijn van mening dat de samenwerking nu wel minder begint te worden. Twee van die vier geven aan dat dit zou kunnen liggen aan dat de focus van de Wmo verschoof naar de Hervorming Langdurige Zorg (HLZ), waar veel meer partijen betrokken zijn

Naast de eerdere samenwerking in de vorm van een transitiebureau, geven drie van de elf gemeenten aan dat zij veel profijt hebben van de al bestaande regionale samenwerking met andere gemeenten en belangrijke partijen. Volgens hen kennen mensen elkaar dan al, weten ze wat voor taal er gesproken wordt en is er sprake van wederzijds vertrouwen. Alle drie de gemeenten zijn

middelgroot en bij alle drie de gemeenten had deze regionale samenwerking al vorm gekregen voordat bekend werd dat gemeenten verantwoordelijk zouden worden voor de Wmo 2015.

De politieke steun voor de verandering werkt volgens vier respondenten stimulerend. De politieke steun uit zich volgens deze respondenten voornamelijk in het feit dat de wet door de Tweede Kamer is aangenomen. Op 24 april hebben de fracties SGP, ChristenUnie, D66, PvdA en VVD ingestemd met de Wmo 2015 (Ministerie VWS, 2014). Alle elf gemeentemedewerkers denken dat de onzekerheid in het transitieproces volledig of grotendeels weggenomen zal worden wanneer de wet ook de Eerste Kamer geaccordeerd wordt. In het Transitieplan Wmo (2014) staat te lezen dat de wet bij aanvaarding door de Eerste kamer, in juli 2014 van kracht zal worden.

### 5.1.3 Zowel belemmerend als stimulerend

Door de respondenten is een ook factor naar voren gebracht die zowel belemmerend als stimulerend werkt in het transitieproces naar de Wmo 2015. Dit is de wet- en regelgeving. Het belemmerende aan de wet- en regelgeving is volgens de respondenten de lange onduidelijkheid over de wet. Van de negentien respondenten hebben er vijftien iets gezegd over onduidelijkheid over de wet. In alle gevallen zijn de respondenten zelf over het onderwerp begonnen. Wat voornamelijk naar voren wordt gebracht is dat het voor gemeenten heel lastig is geweest dat de wet tot half april nog niet door de Tweede Kamer behandeld was. Dit zorgde ervoor dat ze aan het werken waren met een 'moving target'. Er werden nog onderhandelingen gevoerd over inhoudelijke vraagstukken, waardoor gemeenten soms voorbereidingen hebben getroffen die achteraf niet nodig bleken te zijn. Het voorbeeld dat vaak gegeven wordt, is die van dat de persoonlijke verzorging toch niet in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) terecht is gekomen, maar in de Zorgverzekeringswet (Zvw), terwijl er gemeenten waren die al voorbereidingen hadden getroffen voor het overnemen van deze taak. Ook zorgde de onduidelijkheid over de wet ervoor dat het soms wat lang duurde voor informatie naar buiten kon worden gebracht. Door de lange onderhandelingen zien de oorspronkelijke plannen er nu ook anders uit. Alle partijen begrijpen wel dat dit een resultaat van onderhandelingen is, maar die lange onduidelijkheid en veranderende randvoorwaarden kunnen er volgens hen wel voor zorgen dat sommige gemeenten de definitieve wet af zullen wachten en daarna pas aan de slag zullen gaan. Hierbij moet opgemerkt worden dat alle elf gemeenten die mee hebben gewerkt aan de interviews stellen dat zij zelf wel gewoon aan de slag zijn gegaan, ook al was de wetgeving nog niet duidelijk. Zij gaven wel aan dat ze soms om zich heen zien of horen dat andere gemeenten geneigd zijn om het voorbereidende werk uit te stellen totdat de wet helemaal duidelijk is.

Wat door de gemeenten ook als belemmerend wordt ervaren rondom de wet- en regelgeving, is dat de Wmo door het Rijk wordt gezien als een onderdeel van de Hervorming Langdurige Zorg. Hierdoor zijn gemeenten af en toe afhankelijk van discussies die niet voor hen gelden. Hier gaat het dus niet direct om de wet- en regelgeving van de Wmo 2015 zelf, maar wel aangrenzende wetgeving.

Dit geldt ook voor het deel van wet- en regelgeving dat door de respondenten als stimulerend wordt bestempeld. Het feit dat de Wmo 2015 als een onderdeel gezien wordt van de 3D's, de hervormingen binnen het sociale domein, wordt door vier van de elf gemeenten gezien als een heel duidelijk voordeel. Het zou bieden volgens hen mogelijkheden om het anders te gaan doen, schotten weg te halen en meer maatwerk te leveren. Volgens hen kun je het beter in één keer goed veranderen, dan dat je jaren bezig bent met kleine delen van een grote verandering. Hier gaat het dus ook niet direct om de wet- en regelgeving van de Wmo 2015 zelf, maar wel aangrenzend wetgeving die betrekking heeft op het sociale domein, en dus ook op gemeenten.

#### 5.1.4 Beperkte invloed

Er zijn ook twee factoren in de interviews naar voren gekomen waarvan de respondenten dachten dat die geen belemmerende dan wel stimulerende invloed hebben of zouden hebben in het transitieproces. Op het gebied van externe en contextuele factoren is dat de factor 'organisatiekenmerken'. Slechts één respondent heeft hier uit zichzelf iets over dit onderwerp gezegd. Op het moment dat er naar gevraagd werd, gaven alle respondenten wel aan dat de betrokken partijen, en dan met name de gemeenten, de VNG en VWS op verschillende manieren en met een verschillende achterban moeten werken, maar dat dit niet als een factor wordt gezien die belemmerend dan wel stimulerend werkt in het transitieproces. De verschillen worden erkend en de respondenten geven vooral aan dat het van belang is dat je elkaars verplichtingen en uitgangspositie weet te respecteren.

## 5.2 Visie, doelen en draagvlak

Over de visie achter de verandering, de doelen van de verandering en het draagvlak voor de verandering is veel gezegd in de interviews. Hier is er alleen gesproken over de stimulerende werking van deze factoren, belemmeringen werden er niet gezien of genoemd door de respondenten.

### 5.2.1 Stimulerende factoren

Dertien van de negentien respondenten zeggen uit zichzelf dat de visie achter de verandering erg gedeeld wordt. De overige zes respondenten beamen dit nadat hier naar gevraagd is.

“De visie dat het weer normaal wordt om voor jezelf en voor elkaar te zorgen, en dat het in bijzondere gevallen de overheid is die het voor je regelt, dat is de grote slag die we aan het maken zijn.”

Alle respondenten geven aan dat het duidelijk is dat er een financiële grondslag ligt aan de verandering, maar dat er ook heel duidelijk een ideologisch fundament ligt. Daarnaast is ook het idee bij veel mensen doorgedrongen dat ze bezig zijn met een historisch grote operatie, dat men de kans krijgt om te zorgen dat het echt iets op gaat leveren voor de burger. Dat mensen samen hetzelfde doel hebben waar ze aan werken, dat krijgt mensen op één lijn en hierdoor zijn ze bereid hard te werken. Dat de visie gedragen werd kwam extra naar voren toen bleek dat veel, zo niet alle, gemeenten in Nederland het oneens waren over de beslissing om persoonlijke verzorging niet naar de Wmo over te hevelen, maar naar de Zvw. Gemeenten vonden dat zij beter in staat zouden zijn deze taak uit te voeren.

### Belangen

Over het belang van het slagen van de transitie voor verschillende partijen wordt door vier respondenten gezegd dat zij denken dat de gedeelde belangen groot zijn en dat veel partijen willen dat de transitie zorgvuldig verloopt en dat ze daardoor ook de intrinsieke motivatie hebben om het allemaal goed te regelen. Twee respondenten stellen dat de lokale partijen het grootste belang hebben bij het slagen van de transitie. Het gaat met de transitie naar de Wmo 2015 om de eigen inwoners, en die vinden gemeenten heel erg belangrijk. Er zijn veel nieuwe verantwoordelijkheden voor gemeenten en daarmee kunnen de zij echt iets doen voor de samenleving.

Geen enkele respondent heeft aangegeven dat er partijen zijn die geen belang hebben bij het slagen van de transitie. Er is dan in de interviews ook niets gezegd over het proberen te vergroten van de beslissingsinvloed, maar er wordt wel door vier respondenten gesproken over de invloed van gemeenten en zorgpartijen en het vertrouwen dat zij krijgen van de Tweede Kamer. Zij geven aan dat de gemeenten niet zo populair zijn bij de Tweede Kamer en dat de zorgpartijen dat wel zijn. De Tweede Kamer zou van mening zijn dat zorgpartijen meer relevante contacten en kennis hebben, waar gemeenten dit minder zouden hebben. Volgens de respondenten zorgt dit ervoor dat dit gemeenten niet echt een sterke partner maakt. Hoewel dit misschien niet een resultaat is van bewuste pogingen om beslissingsinvloed te vergroten, heeft het wel invloed op het transitieproces.



Of dit als belemmerend of stimulerend wordt ervaren, ligt eraan vanuit welk perspectief je het bekijkt. Wel lijkt het erop dat de informele macht op basis van contacten en kennis in het transitieproces de boventoon voert. Het is niet duidelijk geworden uit de interviews of er geprobeerd is om hier formele hiërarchische macht tegenover te stellen.

In vier van de negentien interviews is daarnaast nog gezegd dat het belangrijk is om van elkaar te begrijpen wat de ander zijn uitgangspositie is. Er moet recht worden gedaan aan elkaars belangen. Voordat de wet door de Tweede Kamer is behandeld, had de VNG soms een lastige positie in de samenwerking. Aan de ene kant werkten ze mee met de voorbereidingen met VWS en aan de andere kant waren ze ook nog volop betrokken in de onderhandelingen rondom de wet. Dit heeft de samenwerking tussen de partijen echter nooit zodanig beïnvloed dat deze onmogelijk werd. Ook is het draagvlak voor de verandering hierdoor niet afgenomen bij de deelnemende partijen.

## Vertrouwen

Over vertrouwen is weinig expliciet naar voren gekomen in de interviews. Wel is er in zeven interviews aandacht geweest voor het feit dat men er vanuit gaat dat iedereen zich 100% inzet om de verandering te realiseren. Hieruit zo wellicht opgemaakt kunnen worden dat er weinig wantrouwen is op het gebied van de motieven van handelen.

## 5.3 Wijze van organiseren

Er is in de interviews veel gesproken over de wijze waarop het transitieproces georganiseerd is. Er is onder andere gesproken over de communicatie, strategie, actoren, taken en verantwoordelijkheden.

### 5.3.1 Belemmerende factoren

De belemmerende factor die op het gebied van organisatie door alle elf de gemeenten op eigen initiatief naar voren is gebracht, is communicatie. Acht van deze elf gemeenten zijn van mening dat er beter gecommuniceerd moet worden over waar partijen als de VNG en VWS mee bezig zijn en dat er eerder conceptstukken naar buiten moet worden gebracht. Een heldere manier van communiceren voorkomt volgens hen dat het wiel op verschillende plaatsen, meerdere keren, wordt uitgevonden.

Op het gebied van communicatie is het informeren van cliënten en burgers een onderwerp dat de laatste tijd erg begint te leven. Sommige gemeenten zijn van mening dat het Rijk hiervoor

verantwoordelijk is en doen zelf (nog) weinig op dit gebied. Andere gemeenten zijn hierin wel erg actief, maar zouden hier graag ondersteuning van het Rijk ontvangen, bijvoorbeeld over hoe specifieke doelgroepen het best kunnen worden bereikt. Hierbij moet worden opgemerkt dat het vooral de kleine gemeenten zijn die heel actief zijn in het informeren van hun burgers, bijvoorbeeld door het organiseren van informatiebijeenkomsten. Bij de grotere gemeenten lagen deze plannen er vaak al wel, maar werd het nog niet overal uitgevoerd.

Ten slotte wordt er over de communicatie gezegd dat het van belang is dat partijen elkaars taal leren spreken. Twee medewerkers van de VNG en vier medewerkers van VWS begonnen uit zichzelf over het belang van contact tussen alle verschillende partijen om elkaars taal te leren spreken. Slechts vier van de elf gemeenten gaven expliciet aan dat ze aandacht aan dit onderwerp hadden besteed of dit wilden gaan doen.

### 5.3.2 Stimulerende factoren

De veranderstrategie wordt door veel respondenten positief beoordeeld. Wat er met name wordt gewaardeerd in de strategie van staatssecretaris Van Rijn, is dat er veel ruimte is voor inspraak en overleg. Hij heeft bij de invulling van het veranderproces ervoor gekozen om met alle belangrijke partijen in het veld te praten, zoals de VNG, gemeenten, zorgverzekeraars, zorgkantoren en aanbieders. Het begrip 'coalitieaanpak' komt dan ook meerdere malen naar voren in de interviews. Op die manier wordt het volgens de staatssecretaris iets van iedereen, hervormen doe je samen. Hoewel de gemeenten van mening zijn dat er wel erg veel partijen worden betrokken in samenwerking en onderhandelingen, zien zij ook dat deze manier van werken nodig is om de verandering te realiseren en de wet door de Kamer te krijgen.

### 5.3.3 Zowel belemmerend als stimulerend

Door de respondenten is zowel positief als negatief gesproken over actoren, taken en verantwoordelijkheden.

#### Actoren

Hoewel actoren niet specifiek genoemd worden in het theoretisch kader, werd dit wel regelmatig aangehaald door de respondenten. Staatssecretaris van Rijn heeft ervoor gekozen om de opdracht uit het regeerakkoord uit te voeren met alle partijen in het veld. Volgens de medewerkers van de VNG en VWS komt dat initiatief heel erg vanuit zijn persoon. Hij heeft gesproken met

cliëntorganisaties, koepelorganisaties, de VNG, gemeenten, verzekeraars, etc. De keuze voor die actoren komt voort vanuit het idee van Van Rijn, dat je samen moet hervormen. Er wordt met name door de helft van de gemeenten aangegeven dat de keuze voor deze actoren niet altijd even heldere en objectieve afwegingen zijn, dat sommige partijen er beter in slagen onder de aandacht van VWS te komen dan andere. Er wordt vanuit de gemeenten en de VNG wel eens kritiek geleverd op de positie die gemeenten hebben gekregen in de onderhandelingen. Volgens sommige respondenten, zes gemeenten en de medewerkers van de VNG, hadden gemeenten een cruciale partner moeten zijn in het hele proces, omdat zij verantwoordelijk worden voor de nieuwe taken. Zij stellen wel dat hier ook een rol weggelegd was voor de gemeenten zelf, zij hadden zich zelf nadrukkelijker moeten mengen in de discussie en meer contact moeten zoeken met partijen als zorgkantoren en aanbieders.

Toch zijn alle partijen wel van mening dat het belangrijk is geweest dat Van Rijn zo veel actoren heeft betrokken bij de onderhandelingen. Alle respondenten zijn, na navraag, van mening dat het hem anders niet gelukt was om de wet door de Tweede Kamer te krijgen. Hiervoor zouden belangenorganisaties te veel lijntjes naar de Tweede Kamer hebben.

Hoewel gemeenten niet geheel tevreden zijn over de positie zij hebben gekregen in de onderhandelingen, is dit geen duidelijke belemmering geweest in het transitieproces. Gemeenten zijn hun voorbereidingen bijvoorbeeld niet gestaakt. Er zou zelfs gesteld kunnen worden dat alle partijen het goed vinden dat de staatssecretaris zo veel actoren heeft betrokken bij de onderhandelingen en dat dit stimulerend heeft gewerkt in het transitieproces, met name op het gebied van de wetsbehandeling.

Ook bij de inrichting van het Transitiebureau is er een keuze gemaakt in welke actoren hierbij betrokken moeten zijn. Hierover is geen verwachting uitgesproken in het theoretisch kader, maar de respondenten begonnen hier wel over in de interviews. De reden dat er gekozen is om aan de slag te gaan met VWS, de VNG en gemeenten, is onder andere om aan te geven dat, als het gaat om de Wmo, de hoofdaandacht naar gemeenten gaat. Op deze manier zijn de twee hoofdverantwoordelijken ook vertegenwoordigd, namelijk de overheid die nu verantwoordelijk is voor de taken (VWS) en de overheid die straks verantwoordelijk is voor de taken (gemeenten). Naast het Transitiebureau zijn er wel klankboordgroepen ingericht om ook te kunnen overleggen met cliënt- en bracheorganisaties.

Het enige commentaar dat er gegeven wordt op de samenstelling van het Transitiebureau, komt van vijf gemeenten die aangeven dat ze vinden dat er te weinig gemeenten bij het Transitiebureau betrokken zijn. Volgens hen zit er veel expertise bij gemeenten en zou er per onderwerp gekeken moeten worden welke gemeenten het beste zouden kunnen aansluiten. Eén

medewerker van VWS geeft ook aan dat er meer expertise gehaald had moeten worden bij gemeenten. Zij weten namelijk hoe het werkt op lokaal niveau. Het idee van een medewerker van een gemeente is om gemeenten die graag vroeg met een bepaald onderwerp aan de slag willen te betrekken in het proces. Volgens een andere medewerker van een gemeente kan de kennis over welke gemeenten met welk onderwerp bezig zijn, gehaald worden in het Wmo projectleidersoverleg. Deze projectleiders zouden hier namelijk goed zicht op hebben en kunnen de samenwerking zo naar een 'niveau hoger' brengen.

### Taken en overlegvormen

In de interviews werd er door de respondenten voornamelijk gesproken over taken en overlegvormen. Acht van de elf gemeenten geven aan dat ze begrijpen dat er bij een grote veranderingen veel overlegstructuren worden ingericht, maar dat dit er wel voor zorgt dat men slecht van elkaar weet waar er over gepraat wordt. Er is bijvoorbeeld een G32 netwerk, een projectleidersoverleg Wmo en een overleg met de directeuren sociale pijler. Overleg van de G32 en het overleg met de directeuren sociale peiler bestaan al langer en komen uit de geledingen van de gemeenten zelf. Het Wmo-projectleidersoverleg is vanuit het Transitiebureau georganiseerd. Alle gemeenten, vier begonnen er zelf over, de andere zeven waren dezelfde mening toebedeeld na doorvragen, zien de overleggen wel als nuttig, maar er moet volgens hen meer openheid zijn over wie met welke onderwerpen aan de slag gaat, om te voorkomen dat er dubbel werk wordt gedaan. Er wordt gesteld dat hier te weinig afstemming over plaatsvindt, dat alle partijen het zo druk hebben dat hier geen tijd voor wordt genomen.

Hoewel er, met name door gemeenten, gezegd wordt dat het met veel overlegvormen niet duidelijk is door wie er waarover wordt gepraat, benadrukken bijna alle medewerkers van de VNG en VWS het belang van in kleine groepen overleggen. Volgens hen is het op die manier juist duidelijk waarover er gepraat wordt en is het mogelijk om snel te schakelen en beslissingen te nemen. Wanneer er te veel partijen aan tafel zitten zou dit er volgens hen toe kunnen leiden dat er veel 'gepolderd' wordt.

### Verantwoordelijkheden

Over verantwoordelijkheden wordt in de interviews niet heel veel gezegd. Wat wel naar voren wordt gebracht door twee respondenten is de vraag hoe ver het Rijk moet gaan bij het helpen organiseren bij partijen die straks verantwoordelijk zijn voor de decentralisatie. Twee medewerkers van gemeenten geven dan ook aan dat gemeenten wel hun verantwoordelijkheid moeten nemen als het

bijvoorbeeld gaat om het verzamelen van informatie. Uiteindelijk heeft elke gemeente een wettelijke taak vanaf 1 januari 2015.

#### 5.3.4 Beperkte invloed

Eerder werd de factoren 'organisatiekenmerken' al naar voren gehaald als een factor waarvan de respondenten dachten dat deze een beperkte invloed zou hebben op het transitieproces. De andere factoren waarvan verondersteld wordt dat deze een beperkte invloed heeft op het transitieproces, is regie en sturing.

Hoewel het belang van beleidsvrijheid in het transitieproces als groot wordt gezien, zijn er toch middelen en manieren ontwikkeld vanuit het Rijk om regie en sturing te realiseren op het proces. Zo zijn er landelijke werkafspraken gemaakt op enkele scharnierpunten die geregeld zouden moeten zijn. De scharnierpunten zijn vraagstukken waarvan de landelijke partijen denken dat het belangrijke punten zijn om op regionaal niveau over te spreken met gemeenten, aanbieders, verzekeraars en cliëntorganisaties en waarop informatie-uitwisseling belangrijk is. Daarnaast worden gemeenten gemonitord door middel van het Transitie Volgstelsel. Hier worden gemeenten ondervraagd over de stappen die ze volgens het stappenplan genomen zouden moeten hebben. Wanneer gemeenten hier niet in geslaagd zijn is er de mogelijkheid om verdiepende vragen te stellen over waarom gemeenten hier nog niet in geslaagd zijn. Op deze manier kan het Rijk de gemeenten in de gaten houden.

Mochten de gemeenten op 1 januari niet klaar zijn met de voorbereidingen heeft het Rijk eventueel middelen om dit op te lossen. Slechts vier van negentien respondenten waren op de hoogte van deze mogelijkheden. In de eerste plaats worden gemeenten gewaarschuwd, maar in het alleruiterste geval kunnen gemeenten onder curatele gesteld worden of kan er interbestuurlijke dwang opgelegd worden. VWS en de VNG gaan er echter vanuit de gemeenten hun verantwoordelijkheid zullen nemen.

Toch lijkt de factor regie en sturing geen grote rol te spelen bij de respondenten. Geen enkele respondent is uit zichzelf begonnen over dit onderwerp. Wanneer er specifieke vragen over het onderwerp werden gesteld, werd er door iedere respondent geantwoord dat ze uitgaan van de verantwoordelijkheid die genomen wordt door de gemeenten zelf. Ze denken liever niet aan de noodzaak van het inzetten van middelen om het doel te bereiken. Drie van de vijf medewerkers van VWS gaven echter wel aan dat het belangrijk is om er over na te denken hoe er gestuurd kan worden als het de gemeenten echt niet lukt om klaar te zijn op 1 januari.

Ook hebben de partijen geen bijzondere uitspraken gedaan over de inzet van het Transitie Volgstelsel dat gemeenten verplicht in moeten vullen.

## 5.4 Faciliterende activiteiten

Op het gebied van faciliterende activiteiten zijn alleen belemmerende factoren naar voren gekomen en factoren die zowel als belemmerend als stimulerend worden ervaren door de respondenten. De belemmerende factor is communicatie en de factor die zowel belemmerend als stimulerend is, is de inzet van middelen.

### 5.4.1 Belemmerende factoren

Over de inzet van middelen moet volgens de gemeenten beter gecommuniceerd worden. Er moet bijvoorbeeld beter gecommuniceerd worden waar men bij het Rijk mee bezig is en wanneer iets naar buiten komt. Ook zou het een optie zijn om conceptstukken naar buiten te brengen en op die manier partijen mee te laten kijken. Zo zou er ook gebruik gemaakt kunnen worden van de expertise die aanwezig is op het lokale niveau. Ook waren enkele gemeenten niet op de hoogte van het aanbod van de middelen, het Ondersteuningsteam Decentralisaties (OTD) was bijvoorbeeld bij drie van de elf gemeenten niet bekend. Zij stelden dat dit zou kunnen komen omdat er veel informatiestromen op gemeenten af komen, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwsbrieven, en gemeenten niet altijd de tijd hebben om deze te lezen, of dat deze niet altijd bij de juiste persoon aankomen.

### 5.4.2 Zowel belemmerend als stimulerend

De waardering van de middelen die ingezet worden om draagvlak te creëren en ondersteuning te bieden loopt sterk uiteen. Over de bijeenkomsten wordt door vijf van elf gezegd dat daar te algemene informatie besproken wordt. De verbetering die aangebracht zou kunnen worden in die bijeenkomsten is volgens hen het aanbieden van meer themagerichte bijeenkomsten, zodat er dieper op een onderwerp ingegaan kan worden. Vier van de elf gemeenten zijn juist van mening dat de bijeenkomsten waardevol zijn, er kan snel de laatste informatie verkregen worden er is ruimte voor inspraak.

Wat betreft de handreikingen van factsheets zijn acht van de elf gemeenten van mening dat deze informatie te laat beschikbaar komt. Zo laat dat gemeenten op eigen initiatief het onderwerp al op hebben gepakt, waardoor de informatie minder waardevol wordt. Door drie van de elf gemeenten wordt de positieve kant van de handreikingen belicht. Deze kunnen volgens hen dienen als

hulpmiddel om een kader vast te stellen waarbinnen gewerkt moet worden.

Ten slotte is er een Ondersteuningsteam Decentralisaties (OTD) opgezet om gemeenten praktisch te ondersteunen in het proces. Zoals hierboven aangegeven waren drie van de elf gemeenten niet op de hoogte van het bestaan van dit OTD en daarnaast vroegen vijf van de elf gemeenten zich af in hoeverre die ondersteuning waardevol zou zijn voor gemeenten. Het feit dat de persoon die ondersteuning komt leveren weinig kennis heeft van wat er op lokaal niveau gebeurt, was voor die gemeenten het grootste struikelblok. Vier van de elf gemeenten waren juist van mening dat het OTD een waardevol middel zou kunnen zijn om gemeenten te ondersteunen, vooral omdat er hierbij de mogelijkheden bestaat vragen te stellen op gemeentelijk/lokaal niveau.

## 5.5 Factoren die van invloed zijn op het transitieproces naar de Wmo 2015

Hieronder zal kort, in een tabel, weer worden gegeven welke factoren van invloed zijn op het transitieproces en op welke manier. De factoren die per categorie, belemmerend, stimulerend of beide, als eerste genoemd worden, hebben volgens de respondenten de meeste invloed. De factoren die als laatst genoemd worden per categorie hebben de minste invloed.

	Belemmerende factoren	Stimulerende factoren	Zowel belemmerend als stimulerend
1	Communicatie	Visie	Inzet van middelen
2	Beschikbaarheid gegevens	Draagvlak	Wet- en regelgeving
3	Financiën	Strategie	Taken
4	Gemeenteraadsverkiezingen	Bestaande samenwerking	Verantwoordelijkheden
5	Mediaberichten	Politieke steun	Actoren

## 6. Conclusie, discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusie, discussie en aanbevelingen te lezen. In de eerste plaats zal het verloop van dit onderzoek worden beschreven. Daarna wordt de onderzoeksvraag beantwoord, worden in de discussie de sterke en zwakke punten van dit onderzoek besproken en op basis van de conclusie en discussie zullen zowel praktische als onderzoeks-aanbevelingen worden gedaan.

### 6.2 Verloop van het onderzoek

Dit onderzoek heeft als onderwerp de transitie naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015. Vanaf 1 januari worden gemeenten verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de ondersteuning aan burgers die zelf niet voldoende redzaam zijn of kunnen participeren in de samenleving. Het voorbereidingsproces op 1 januari is ingericht met vele verschillende partijen. In dit onderzoek staan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en gemeenten in Nederland centraal.

De vraag die centraal staat in dit onderzoek is wat belemmerende en stimulerende factoren zijn in een transitieproces en op welke manier hier aandacht aan is besteed in het transitieproces naar de Wmo 2015. Uiteindelijk moet er ook aan het licht komen waar er ruimte zit voor verbetering.

In de eerste plaats is door middel van het bestuderen van literatuur vastgesteld wat een transitieproces precies is en hoe deze in het geval van de transitie naar de Wmo 2015 is ingericht. In het theoretisch kader is er op basis van het DISC-model van Leurs et al. (2003) en het artikel van Mattessich et al. (1992) over succesfactoren bij samenwerking, een nieuw model opgesteld waarin de veronderstelde belangrijke factoren in een transitieproces bij elkaar zijn gebracht. Over de invloed van deze factoren zijn algemene verwachtingen uitgesproken die als uitgangspunt hebben gediend voor de kwalitatieve interviews die gehouden zijn met medewerkers van VWS, de VNG en gemeenten. In totaal zijn er negentien interviews afgenomen, waaruit naar voren kwam dat veel van factoren uit het opgesteld model volgens de respondenten inderdaad van invloed zijn op het transitieproces naar de Wmo 2015. De uitwerking hiervan zal te lezen zijn in de volgende paragraaf, waar er antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag.



## 6.3 Antwoord op de onderzoeksvraag

De vraag die centraal stond in dit onderzoek was:

Welke factoren, en waarom, kunnen een stimulerende of belemmerende rol spelen in het transitieproces naar de Wmo 2015, en welke aanbevelingen zijn er op basis hiervan te doen om het transitieproces te verbeteren?

Deze hoofdvraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende deelvragen.

1. Wat is een transitieproces en hoe is het transitieproces naar de Wmo 2015 vormgegeven?
2. Welke factoren die van invloed kunnen zijn op een transitieproces worden er in de literatuur onderscheiden, wat is hun veronderstelde invloed en waarom?
3. Is er aandacht besteed aan deze factoren om de doelen van het transitieproces naar de Wmo 2015 te bereiken en op welke manier?
4. Welke factoren brengen de betrokkenen (daarnaast) zelf naar voren en welke invloed hebben deze factoren?
5. Is de aandacht die er wordt besteed aan de factoren om de doelen van het transitieproces naar de Wmo 2015 te bereiken voldoende en waar zit er ruimte voor verbetering?

De eerste twee deelvragen zullen hieronder kort behandeld worden. Daarna zal uitgebreider in worden gegaan op de overige drie deelvragen en zal er ook aandacht worden besteed aan de mogelijke verklaringen van de uitkomsten.

### Het transitieproces en factoren uit de literatuur

In de eerste plaats is er aandacht besteed aan de vraag wat een transitieproces is en hoe deze in het geval van de transitie naar de Wmo 2015 precies is ingericht.

Een transitieproces is een onderdeel van een decentralisatie, waarbij de verantwoordelijkheid voor en de uitvoering van een wet wordt verplaatst van het Rijk naar gemeenten. Het transitieproces betreft de verandering van de wetten, regels en financiële verhoudingen.

Elk transitieproces behoeft een specifieke invulling. In het geval van de transitie naar de Wmo 2015 zijn er middelen ontwikkeld en overlegvormen ingericht. Zo is er een Transitiebureau Wmo opgericht, waar medewerkers van VWS, de VNG en gemeenten er voor moeten zorgen dat er tijdig informatie en ondersteuning beschikbaar is voor gemeenten en cliënten op het gebied van de Wmo 2015. Er worden handreikingen en factsheets uitgegeven, bijeenkomsten georganiseerd. Ook is er

een stappenplan ontwikkeld en wordt er door middel van een transitie volgsysteem gemonitord hoe ver gemeenten zijn in het proces.

De middelen die ontwikkeld en opgezet zijn om het transitieproces naar de Wmo 2015 vorm te geven, zijn gericht op onderwerpen die belangrijk worden geacht in het proces. In het theoretisch kader van dit onderzoek is er gekeken naar welke factoren die van invloed kunnen zijn op een transitieproces er in de literatuur worden onderscheiden en wat hun veronderstelde invloed is. Op basis van het DISC-model van Leurs et al. (2003) en het artikel van Mattessich et al. (1992) is een model opgesteld met factoren die van invloed worden geacht op het transitieproces naar de Wmo 2015. Hierbij moet worden opgemerkt dat zowel Leurs et al. (2003) als Mattessich et al. (1992) in gaan op factoren die van invloed zijn op samenwerking, en niet specifiek op een transitieproces. Maar omdat er in het transitieproces veel moet worden samengewerkt, wordt er vanuit gegaan dat dit factoren zijn die van invloed zouden kunnen zijn.

Het eerste cluster van factoren is (1) externe en contextuele factoren. Daarnaast wordt er gekeken naar (2) visie, doelen en draagvlak, die volgens het opgesteld model van invloed zijn op het derde en vierde cluster, namelijk (3) de wijze van organiseren en (4) de faciliterende activiteiten. Deze vier cluster zouden allemaal van invloed zijn op het realiseren van de doelstellingen van het transitieproces of het laten slagen van het transitieproces.

Hieronder zal in worden gegaan op de laatste drie deelvragen en hiermee zal de onderzoeksvraag beantwoord worden.

### Invloed van de factoren en mogelijke verklaringen

In de interviews met de medewerkers van VWS, de VNG en gemeenten is er gekeken naar de mate van aandacht die is besteed aan deze factoren in de vormgeving van het transitieproces, of deze aandacht voldoende is en waar er ruimte voor verbetering zit. Omdat er in de interviews op een open manier naar factoren is gevraagd die van invloed zijn op het transitieproces, zijn er ook factoren naar voren gekomen die niet in het theoretisch kader zijn opgenomen. Hieronder is in een tabel te zien welke factoren als belemmerend, stimulerend of zowel belemmerend als stimulerend worden ervaren door de betrokkenen.

	Belemmerende factoren	Stimulerende factoren	Zowel belemmerend als stimulerend
1	Communicatie	Visie	Inzet van middelen
2	Beschikbaarheid gegevens	Draagvlak	Wet- en regelgeving
3	Financiën	Strategie	Taken
4	Gemeenteraadsverkiezingen	Bestaande samenwerking	Verantwoordelijkheden
5	Mediaberichten	Politieke steun	Actoren

### Factoren die wel in het model zijn opgenomen, maar niet naar voren komen in de interviews

Er zijn enkele factoren die wel in het model uit het theoretisch kader zijn opgenomen, maar vrij weinig naar voren werden gebracht door de respondenten in de interviews. Zo is er niet veel gezegd over de invloed van vertrouwen en verantwoordelijkheden/regie en sturing. Dat de factor vertrouwen niet genoemd is door de respondenten zou verklaard kunnen worden door de 'onbewuste' aanwezigheid er van. Pas als door een negatieve gebeurtenis het (gebrek aan) vertrouwen geschaad wordt, worden ze zich er bewust van dat vertrouwen een belangrijke factor kan zijn.

Op het gebied van verantwoordelijkheden en regie en sturing zou de verklaring kunnen liggen in dat deze factoren pas echt belemmerend kunnen gaan worden op het moment dat iets dreigt uit te lopen of te mislukken. Wie gaat verantwoordelijkheid op zich nemen als gemeenten het niet halen om op 1 januari klaar te zijn met hun voorbereidingen? Eén respondent gaf ook aan dat dit iets is waar nu over nagedacht moet worden. Het lijkt dus pas wat later in dit transitieproces een rol te gaan spelen. Hier zou men zich wellicht wel af moeten vragen of er dan niet een zelfde effect op kan treden als bij de factor vertrouwen gesuggereerd wordt: pas als door een negatieve gebeurtenis het gebrek aan regie en sturing aan het licht komt, wordt men zich er bewust van dat het een belangrijke factor kan zijn in het transitieproces.

### Factoren die niet in het model zijn opgenomen

De factoren die niet in het model zijn meegenomen, maar die wel door de respondenten naar voren zijn gebracht zijn: de beschikbaarheid van gegevens, mediaberichten en actoren. Hoewel die laatste samenhangt met taken en verantwoordelijkheden, is er geen expliciete aandacht aan besteed in het model. Wat er op dat gebied vooral naar voren komt vanuit de respondenten is de keuze voor actoren in de onderhandelingen. De reden dat deze factor niet mee is genomen in het model zou kunnen zijn dat het model gebaseerd is op literatuur over samenwerking binnen en tussen verschillende partijen, maar waar geen politieke dimensie speelt. In het geval van deze transitie is dit wel het geval, en zijn de actoren die mee mogen denken en mee mogen werken in het proces, vooraf nog niet bepaald.

De factoren beschikbaarheid van gegevens en mediaberichten zijn ook niet in het model uit het theoretisch kader opgenomen, en een verklaring hiervoor kan zijn dat dit factoren zijn die heel specifiek te maken hebben met de transitie naar de Wmo 2015. De overdracht van cliëntgegevens is niet iets dat vaak in een samenwerking of verandering binnen of tussen organisaties plaats zal vinden. Over mediaberichten kan gezegd worden dat dit belangrijk is bij transities die het

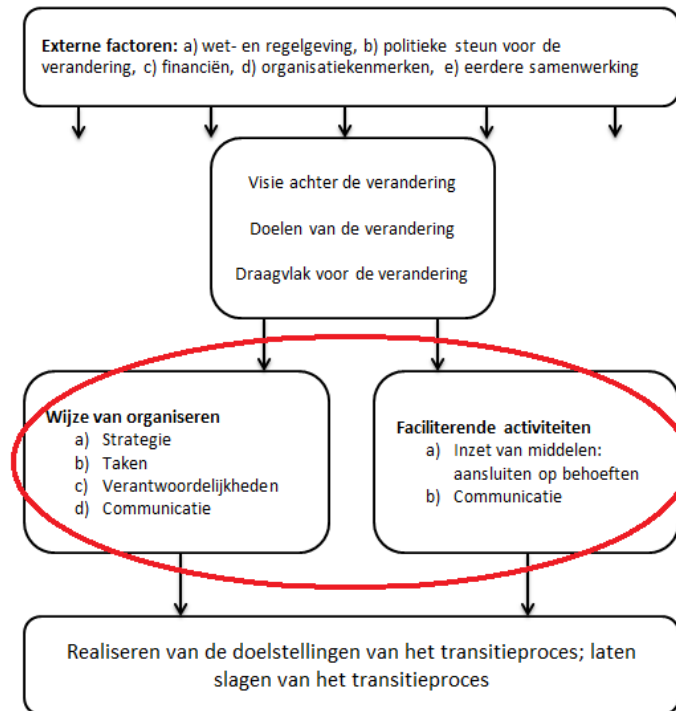
maatschappelijk belang erg raken. Media als kranten en televisieprogramma's besteden hier aandacht aan omdat het een verandering is die belangrijk is voor burgers. Het feit dat de respondenten dit als een belemmerende factor zien heeft te maken met dat er voornamelijk negatieve mediaberichten worden verstuurd. De respondenten geven zelf aan dat ze denken dat het voor journalisten interessanter is om te schrijven over iets dat niet goed gaat, of niet goed dreigt te gaan, dan over iets dat van een leien dakje gaat.

### **De belangrijke factoren en ruimte voor verbetering**

Er zijn enkele factoren die bijna in ieder interview naar voren kwamen als belemmerend of stimulerend. Zo is er veel aandacht geweest voor communicatie, visie en draagvlak, inzet van middelen, wet- en regelgeving en taken. Met name de gedeelde visie wordt als erg stimulerend ervaren, en misschien zelfs wel noodzakelijk voor het slagen van de transitie.

Als er gekeken wordt naar belemmerende factoren is het hierbij opvallend dat hoewel de lange onduidelijkheid over de wet als zeer belemmerend wordt ervaren, het lijkt alsof de respondenten, en met name de gemeenten, het gevoel hebben dat ze daar weinig invloed op uit kunnen oefenen en er dus ook niet veel tijd aan besteden. Ze geven vaak aan dat het vervelende omstandigheden zijn waaronder ze moeten werken, maar dat dit nu eenmaal niet anders is.

Dat beeld wordt heel anders als het gaat om factoren die dichterbij de gemeentemedewerkers lijken te staan en ook meer beïnvloedbaar lijken te zijn. Zo dragen bijna alle medewerkers van gemeenten verbeteringen aan op het gebied van communicatie, inzet van middelen en taken. Als deze bevinding teruggekoppeld wordt aan het opgesteld model in het theoretisch kader, lijkt het volgende te gebeuren: de gedeelde visie wordt door de respondenten als noodzakelijk en ook als stimulerend ervaren. Het gevoel dat de partijen samen ergens voor gaan is aanwezig en daarom kan er kritisch gekeken worden naar de wijze van organiseren en de faciliterende activiteiten. Hoewel de respondenten dus tevreden zijn over het deel dat gaat over visie, doelen en draagvlak, zien ze nog wel ruimte voor verbetering op het gebied dat rood omcirkeld is in het model (zie volgende pagina).



Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat dit het gebied is waar in deze grote verandering de meeste invloed op uitgeoefend kan worden. Het model is gebaseerd op literatuur die kijkt naar factoren die van belang zijn bij samenwerking of verandering binnen of tussen organisaties. Dit speelt bijna altijd op een wat kleinere schaal dan de schaal waarop de transitie naar de Wmo 2015 plaatsvindt. Binnen een bedrijf is de afstand tussen een medewerker en de directie een paar verdiepingen of misschien zelfs maar een paar deuren. Als er gekeken wordt naar samenwerking tussen organisaties, gaat dit in het geval van het DISC-model van Leurs et al. (2003) om organisaties binnen één branche. Bij het transitieproces naar de Wmo 2015 is de afstand tussen het ministerie van VWS en gemeenten veel meer dan een paar verdiepingen en moet er samengewerkt worden tussen gemeenten en partijen uit de zorgsector, die een heel ander werkveld kennen.

Het lijkt zo te zijn dat de respondenten hun afweging hebben gemaakt over de mate waarop ze bepaalde factoren zouden kunnen beïnvloeden en hebben hier dan ook ideeën over. Zo moet er volgens hen aandacht worden besteed aan de inzet van middelen en welke mate deze aankomen bij en gebruikt worden door gemeenten. Ook moet de communicatie verbeterd worden, zodat duidelijk is welke partijen waar en wanneer over praten.

## Conclusie

Met de bovenstaande informatie kan het antwoord op de onderzoeksvraag kort worden samengevat. De belemmerende factoren in het transitieproces naar de Wmo 2015 zijn: communicatie, beschikbaarheid van gegevens, financiën, gemeenteraadsverkiezingen in het voorbereidingsjaar en mediaberichten. Deze factoren hebben voornamelijk betrekking op het wel of niet aanwezig zijn van informatie en hulpmiddelen voor de verandering. Visie, draagvlak, de strategie, bestaande samenwerking en politieke steun worden juist als stimulerende factoren naar voren gebracht. Opvallend is dat deze factoren allemaal iets te maken lijken te hebben met een gedeelde stip op de horizon, een richting om in te werken en het gevoel dat je samen meer kunt bereiken dan alleen. Er zijn ook factoren die zowel belemmerend als stimulerend kunnen werken in het transitieproces en dit zijn inzet van middelen, wet- en regelgeving, taken, verantwoordelijkheden en actoren. De reden dat deze factoren zowel als belemmerend als stimulerend worden ervaren lijkt te maken te hebben met gedeeltelijke onduidelijkheid over de factoren. Zo is de wet- en regelgeving lang niet duidelijk geweest en komen niet alle ingezette middelen van het Rijk bij de gemeenten aan.

De ruimte voor verbetering lijkt voornamelijk te liggen op het gebied van 'de wijze van organiseren' en 'faciliterende activiteiten'. In de paragraaf 'aanbevelingen' zal in worden gegaan op hoe deze verbeteringen eruit zouden kunnen zien.

## 6.4 Discussie

In dit hoofdstuk zullen de positieve punten en de kanttekeningen van dit onderzoek besproken worden. In de eerste plaats is er met dit onderzoek een mogelijkheid geweest om dieper in te gaan op het functioneren van het transitieproces naar de Wmo 2015. Vanuit VWS zijn er enkele middelen opgezet om het proces te monitoren, maar dit gaat vaak om vragen als: lopen de gemeenten op schema? Met dit onderzoek is er een verdiepingsslag gemaakt naar waarom het transitieproces wel of niet goed verloopt. Welke middelen die ter ondersteuning in worden gezet werken wel goed en welke niet? Waar zit er nog ruimte voor verbetering? Het interessante perspectief dat naar voren is gekomen is dat iedereen erg hard werkt om zichzelf of anderen voor te bereiden op 1 januari 2015, maar dat het niet altijd voor iedereen duidelijk is waar de ander nou eigenlijk mee bezig is. Ook komen ontwikkelde middelen ter ondersteuning niet altijd aan bij de beoogde ontvangende partijen. De inhoudelijke invulling van het proces lijkt niet zozeer het probleem te zijn, het gaat hier meer om afstemming, planning en terugkoppeling.

Daarnaast heeft dit onderzoek bijgedragen aan het inzicht in welke factoren van invloed kunnen zijn in een transitieproces. Omdat hier in de literatuur nog niet veel over bekend was, is er in het theoretisch kader een model opgesteld dat samengesteld is aan de hand van literatuur over samenwerking en verandering. Hoewel niet alle factoren even veel invloed lijken te hebben en sommige factoren moeilijker te beïnvloeden lijken te zijn dan verondersteld werd, kan dit onderzoek fungeren als een goede uitgangspositie voor verder onderzoek.

Waar echter niet naar gekeken is in dit onderzoek, is naar de mate van effectiviteit van de belemmerende en stimulerende factoren. Met andere woorden: er is niet gekeken naar de hoe groot de invloed van deze factoren is op het transitieproces. Ook is er geen inzicht verkregen in hoe de effectiviteit van deze factoren te beïnvloeden is, dus wat er moet gebeuren om het positieve te versterken en negatieve af te zwakken.

Een andere kanttekening bij het onderzoek is dat er maar een klein aantal interviews (19) af is genomen, waardoor de generaliseerbaarheid van het onderzoek gering is. Hierbij moet wel op worden gemerkt dat dit ook niet de insteek van dit onderzoek is geweest, maar om te kunnen stellen dat de resultaten gelden voor alle medewerkers van VWS, de VNG en gemeenten uit Nederland, zouden er meer mensen geïnterviewd moeten worden.

Ook het proces van selectie van respondenten behoeft een kanttekening. De insteek voorafgaand aan de interviews was om een zo representatief mogelijke selectie van gemeenten te realiseren. Zo was het de bedoeling om zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten te selecteren en ook te zorgen voor een geografische spreiding. Bij de selectie van de gemeenten werd het echter

duidelijk dat de medewerkers het door de grote veranderingen rondom de Wmo het erg druk hebben. Vaak waren zij wel bereid mee te werken, maar was het niet te plannen binnen de tijd waarin de interviews afgenomen moesten worden. Dit heeft voor wat afhankelijk gezorgd richting de gemeenten die bereid waren mee te werken en hier ook de tijd voor hadden. Uiteindelijk is er gesproken met medewerkers van één grote gemeente, acht middelgrote gemeenten en twee kleine gemeenten. Wat betreft de geografische spreiding zijn er alleen gemeenten gesproken uit de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht, Noord-Brabant, Gelderland, Friesland en Groningen. Dit zou van invloed kunnen zijn op de betrouwbaarheid van het onderzoek. Kleine en grote gemeenten beleven dingen misschien heel anders dan middelgrote gemeenten en ook zou er verschil kunnen zitten in gemeenten uit Zeeland en Groningen.

De laatste kanttekening bij dit onderzoek is dat er alleen interviews zijn afgenomen met medewerkers van VWS, de VNG en gemeenten. In het transitieproces naar de Wmo 2015 worden in de onderhandelingen meer partijen meegenomen, bijvoorbeeld zorgverzekeraars, die verantwoordelijk worden voor de taken die niet naar de gemeenten gaan, maar wel verdwijnen bij het Rijk. Omdat de onderdelen die in de Zorgverzekeringswet terecht komen raakvlakken hebben met de taken die naar de gemeenten worden overgeheveld, wordt het van belang geacht dat deze beide partijen goede afspraken met elkaar maken. Deze kant van de verandering is niet meegenomen in dit onderzoek, maar zou wel van invloed kunnen zijn op het verloop van het transitieproces.

## 6.5 Aanbevelingen

In de conclusie en discussie zijn de eerste aanzetten voor zowel de onderzoeksaanbevelingen als de praktische aanbevelingen gegeven. Hieronder zullen deze aanbevelingen verder uitgewerkt worden.

### 6.5.1 Onderzoeksaanbeveling 1: meer respondenten

Zoals in de discussie aan is gegeven, is dit onderzoek gebaseerd op negentien semi-gestructureerde interviews. Hoewel deze interviews veel informatie op hebben geleverd over de factoren die van invloed kunnen zijn in een transitieproces, kunnen de resultaten niet gegeneraliseerd worden. Hiervoor is onderzoek nodig met een groter aantal respondenten.

Ook zijn alleen medewerkers van VWS, de VNG en gemeenten geïnterviewd in dit onderzoek. Vervolgonderzoek zou ook partijen als zorgverzekeraars en aanbieders mee moeten nemen, omdat zij ook een rol spelen in de transitie naar de Wmo 2015. Het is mogelijk dat zij andere factoren naar



voren brengen of dat zij de factoren die in dit onderzoek naar voren worden gebracht anders beoordelen.

### 6.5.2 Onderzoeksaanbeveling 2: onderzoek naar effectiviteit van de factoren

Hoewel het doel van dit onderzoek was om een beeld te krijgen van de factoren die van invloed zijn in een transitieproces en hier een goede start mee is gemaakt, kan er weinig tot niets gezegd worden over de effectiviteit van de factoren. Het model dat gemaakt is op basis van literatuur over samenwerken veranderen lijkt niet één op één toe te passen te zijn op het transitieproces. Zo worden externe factoren wel als belemmerend of stimulerend ervaren, maar lijken de partijen ondanks beperkingen rondom wet- en regelgeving wel hun werk te kunnen doen. Deze factoren maken de transitie dus niet onmogelijk. Waar de respondenten veel ruimte en vooral ook mogelijkheden zien tot verbetering is op het gebied van de wijze van organiseren en de faciliterende activiteiten. De factoren zijn dus wel van invloed, maar ze lijken een andere wegging te hebben. Om dit met meer zekerheid te kunnen presenteren, moet daar meer onderzoek naar gedaan worden. Welke mate van effectiviteit mag er gegeven worden aan belemmerende en stimulerende factoren? Hoe kunnen deze factoren (direct) beïnvloed worden en wat moet er gedaan worden om het positieve te versterken en het negatieve af te zwakken? Hier liggen nog mogelijkheden voor verder onderzoek.

### 6.5.3 Praktische aanbeveling 1: ruimte voor terugkoppeling

Zoals in het resultaten hoofdstuk en in de conclusie te lezen was, sluiten de ontwikkelde middelen vanuit Rijk niet altijd aan op de behoefte van gemeenten. Soms zijn gemeenten zelfs niet op de hoogte van het bestaan van bepaalde middelen. En dit terwijl er ruim ingezet wordt door het Rijk op de ontwikkeling van deze middelen en dat als de middelen op tijd bekend zijn bij de gemeenten, ze wel goed beoordeeld worden. Gemeenten worden onder andere door middel van nieuwsbrieven op de hoogte gebracht van de mogelijkheden rondom het gebruik van ondersteuningsmiddelen en hier hebben zij uiteraard zelf ook een taak om deze informatie 'op te halen'. Er zijn echter zo veel informatiestromen richting gemeenten opgezet, dat het voor zou kunnen komen dat informatie niet goed aankomt of niet bij de juiste persoon terecht komt. Om het gebruik en het effect van de ontwikkelde middelen rondom ondersteuning van gemeenten te optimaliseren, is de eerste aanbeveling dan ook dat het Rijk, en het Transitiebureau in het bijzonder, er goed aan zou doen om ruimte voor terugkoppeling op het gebied van middelen te realiseren. Dit zou gedaan kunnen worden in de vorm van telefonische terugkoppeling richting gemeenten, met de vraag of het aanbod

aan middelen aan is gekomen en of er daadwerkelijk gebruik van gemaakt wordt. Hierbij is het belangrijk om in het geval dat de middelen niet zijn aankomen of dat er geen gebruik van gemaakt wordt, te vragen wat hier de reden van is. Lezen de gemeenten de nieuwsbrieven nooit, moeten zij gewezen worden op hun eigen verantwoordelijkheid, maar geven veel gemeenten aan dat ze de informatie niet hebben gelezen, is het van belang om te bekijken of een nieuwsbrief het juiste medium is om dat soort boodschappen te zenden. Wellicht is het beter dit soort boodschappen te zenden via regiocorrespondenten die het op hun beurt directer naar gemeenten kunnen versturen.

Ook op gebied van taken en overlegvormen lijkt er ruimte voor verbetering te zijn in de zin van terugkoppeling. Omdat er veel verschillende overlegvormen zijn opgezet, is het niet altijd meer duidelijk wie waar aan deelneemt en waarover er in elk overleg wordt gepraat. Een optie zou zijn om per overlegvorm op papier te zetten wie er deelnemen, wat het doel is van het overleg en welke zaken er besproken worden. Om te voorkomen dat hier sterk van afgeweken gaat worden, is het van belang dat er (bijvoorbeeld) één keer per maand teruggekoppeld wordt of deze omschrijving nog steeds past bij de overlegvorm en of niet de neiging bestaat om veel werk daarbuiten te doen. Belangrijk is ook dat deze omschrijvingen gedeeld worden met de mensen in de andere (bestaande) overlegvormen.

#### 6.5.4 Praktische aanbeveling 2: regie en sturing

Zoals in de resultaten en conclusie te lezen was, is er weinig aandacht voor regie en sturing. Veel respondenten zijn niet op de hoogte van de sturingsinstrumenten of achten het niet van belang in het transitieproces. In de conclusie werd al aangehaald dat het lijkt alsof de invloed van regie en sturing pas later in het transitieproces een rol gaat spelen. Toch zou het goed zijn als er meer aandacht wordt besteed aan regie en sturing. Het belang ervan komt wellicht pas aan het licht na een negatieve gebeurtenis, waar het gebrek aan regie en sturing het probleem is. Hoewel het begrijpelijk is dat er bij de start van het transitieproces eerst wordt gedacht aan de 'harde' factoren als financiën en actoren, zouden de partij die nu verantwoordelijk is voor de zorgtaken om de tafel moeten gaan zitten met de partij die verantwoordelijk wordt voor de zorgtaken, om met elkaar door te spreken wat ze gaan doen in het geval dat de planning niet gehaald wordt, of dat de nieuwe verantwoordelijken niet in staat blijken te zijn de taken uit te voeren. Hiermee kan voorkomen worden dat partijen elkaar aan gaan kijken op het moment dat het mis gaat of dreigt te gaan.

### 6.5.5 Praktische aanbeveling 3: sturen op de wijze van organisatie en de faciliterende activiteiten

Zoals in de conclusie is aangegeven met het model, lijkt er met name ruimte voor verbetering te zijn op het gebied van de wijze van organisatie en de faciliterende activiteiten. Naast dat er hier ruimte voor verbetering ligt, hebben de respondenten ook het gevoel dat verbetering op dat gebied bij kan dragen aan een goed verloop van het transitieproces. Voor beleidsmakers zou dit een signaal kunnen zijn dat bij het van belang is om de focus te leggen op deze clusters. Hierbij moet wel op worden gemerkt dat dit geldt voor dit transitieproces, omdat de focus niet meer heel erg hoeft te liggen op een gedeelde visie en draagvlak voor de verandering. Dat is namelijk al aanwezig.

Daarnaast zou het idee dat er verbetering mogelijk is op de vlakken van de wijze van organiseren en faciliterende activiteiten versterkt kunnen worden doordat er bij gemeenten misschien andere dingen belangrijk zijn dan op Rijksniveau. Gemeenten zijn in dit geval waarschijnlijk praktischer bezig met de verandering en zal het dus voor hen vooral belangrijk zijn om bijvoorbeeld extra geld uit te geven aan middelen en minder aan factoren die op een hoger niveau liggen.

## Literatuur

- Al gaat alles op de schop, zorg blijft een recht. (2014, 11 maart). Volkskrant.
- Bergsma, M. (2003). Betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief georiënteerde operational audits. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Boeije H. (2005). Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Caluwé, C. de., Vermaak, L. (2006) Leren veranderen: een handboek voor de veranderkundige (2<sup>e</sup> druk). Deventer: Vakmedianet.
- CBS. (2012). Prognose bevolking kerncijfers, 2012-2060. Geraadpleegd op 6 maart 2014, van: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?VW=T&DM=SLNL&PA=81593NED&D1=a&D2=0&D3=0-1%2c3%2c8%2c13%2c18%2c23%2c28%2c33%2c38%2c43%2cl&HD=130605-0940&HDR=G1%2cG2&STB=T>
- Devos, C. (2012). De kleermakers en de keizer: inleiding tot politiek en politieke wetenschappen. Palo Alto: Academica Press.
- Er gaat veel veranderen in de zorg. (2014, 17 maart). Brabants Dagblad.
- Gemeenten stemmen nog niet in met decentralisatie zorg. (2014, 15 januari). Trouw.
- Kaats, E. & Opheij, W. (2012). Leren samenwerken tussen organisaties: allianties – netwerken – ketens – partnerships. Deventer: Vakmedianet.
- Kamerstukken II, 2012/13, 30597, 380.
- Kamerstukken II, 2012/13, 30597, 296.
- Kamerstukken II, 2011/12, 30597, 206.
- King, N. (1994). The Qualitative Research Interview. In C.M. Cassell, Qualitative Methods in Organizational Research: A Practical Guide (pp. 14-36). London: Sage.
- Klerk, R. de., et al. (2010). Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009. Den Haag: SCP.
- Leurs, M., Mur-Veeman, I.M., Schaalma, H.P., & Vries, N.K. de. (2003). Integrale samenwerking gaat verder dan de samenwerking tussen professionals: introductie van het DISC-model. TSG, 81(6), 369-373.

- Leurs, M., Mur-Veeman I.M., Sar, R. van der., Schaalma, H.P., & Vries, N.K. de. (2008). Diagnosis of sustainable collaboration in health promotion – a case study. *BMC Public Health*, 8, 382-397.
- Lewicki, R.J., McAllister, D.J., & BiesSource, R.J. (1998). Trust and distrust: New relationships and realities. *The academy of management review*, 23(3), 438-458.
- Mattessich, P.W., & Monsey, B.R. (1992). *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing successful collaboration.* St. Paul, Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation.
- McKnight, D.H., & Chervany, N.L. (2001). *Trust Distrust Definitions: One bite at a time.* New York: Springer.
- Miles, M.B., & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook (2e druk).* Singapore: SAGE Publications.
- Ministerie van VWS. (2014). Van Rijn: Steun in de Tweede Kamer voor de nieuwe Wmo 2015. Geraadpleegd op 2 mei 2014, van <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/04/24/van-rijn-steun-in-de-tweede-kamer-voor-de-nieuwe-wmo-2015.html>.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations, a synthesis of the research.* Prentice-Hall: Englewood Cliffs.
- Notitie hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg. (2013). Geraadpleegd van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/04/25/hervorming-van-de-langdurige-ondersteuning-en-zorg.html>.
- Persoonlijke verzorging toch niet naar gemeenten. (2013, 11 september). NRC.
- Regeerakkoord. (2012). *Bruggen slaan.* 29 oktober. p.23.
- Sociaal team start in Hoofddorp-Oost. (2014, 26 maart). Haarlems Dagblad.
- Swanborn (1999). *Evalueren: het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek (3<sup>e</sup> druk).* Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- TransitieBureau Wmo. (2014). Nieuwsflits 12. Geraadpleegd op 17 maart 2014 van <http://www.vwshuisstijl.nl/ mailing/publish/262/BF9E18452F36F90A285F2056309DEAAEF79123A6/nieuwsflits-transitiebureau-wmo-nummer-12.html>.
- Transitiebureau. (2014). *Werkplan Wmo 2015.* Geraadpleegd op 10 maart 2014, van <http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/Naar%20een%20nieuw%20werkplan%20Wmo%202015.pdf>.

Transitiebureau (2012). Decentralisatie betekent transitie & transformatie: Nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en opgaven in maatschappelijke ondersteuning. Geraadpleegd op 16 maart 2014 van <http://www.invoeringwmo.nl/bibliotheek/decentralisatie-betekent-transitie-en-transformatie>.

Transitieplan Wmo (2014). Bijlage bij Kamerstukken II, 2013/14, 30597, 428.

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (z.d.). Website VNG, geraadpleegd op o.a. 13 februari 2014, van <http://www.vng.nl/>.

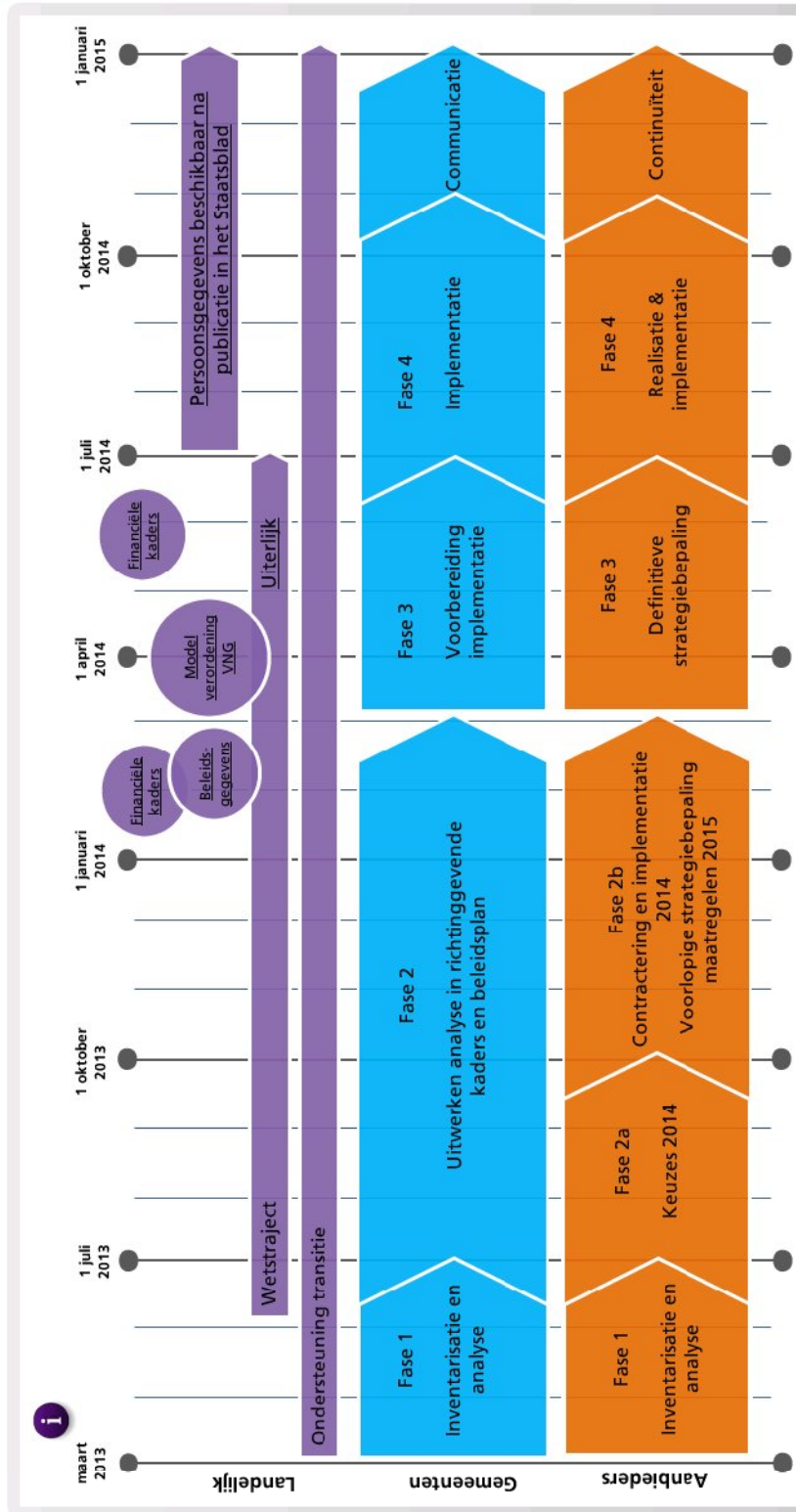
Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). Het ontwerpen van een onderzoek (4<sup>e</sup> druk). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Wet maatschappelijke ondersteuning. (2014). Memorie van Toelichting. 14 januari.

Wmo: race tegen de klok. (2014, 21 maart). Dagblad de Limburger.

# Bijlagen

## Het stappenplan Wmo 2015



## Codeboom

- Afstemming werkwijze
  - Aanpassingen doen in werkwijzen
  - Afstemmen van activiteiten
  - Afstemming werkwijzen gemeente en VNG
  - Overlegvormen
  - Taakverdeling
- Belangen
  - Belang gemeente slagen transitie
  - Belangenspel
  - Gedeelde belangen
  - Tegengestelde belangen in samenwerking
- Beschikbaarheid gegevens
  - (On)duidelijkheid gegevens
  - (On)duidelijkheid budgetten
  - (On)duidelijkheid over de wet
  - Vraag van gemeenten om gegevens
- Bureaucratische manier van werken
- Communicatie
  - Communicatie moet verbeterd worden
  - Conceptstukken moeten naar buiten worden gebracht
  - Elkaars taal leren spreken
  - Haal en breng plicht informatie
  - Informeren van cliënten en burgers
  - Kennis van wat er bij gemeenten speelt
  - Nieuwe wielen uitvinden
  - Zichtbaarheid van het Rijk verbeteren
- Complexiteit
  - Overlap ontwikkelingen sociaal domein
  - 3D's enorme operatie voor gemeenten
  - Grote operatie opdelen
  - HLZ opgedeeld in verschillende wetten
  - Ontschotten is lastig door verschillende wetten
  - Persoonlijke verzorging zorg voor schot
  - Regionale afstemming 3D's
  - Val van het Kabinet
  - Veel ondersteunende partijen
- Draagvlak
  - Draagvlak bij burgers creëren
  - Draagvlak creëren als veranderstrategie
  - Draagvlak creëren bij alle partijen
  - Draagvlak creëren bij gemeenten
  - Draagvlak creëren door gemeenten
  - Instrumenten om draagvlak te creëren



- Inrichting van het proces
  - Actoren
  - Onderhandelingen
  - Planning
  - Visie
  - Vorm
- Inzet van middelen
  - Faciliteren ontmoetingen
  - Gebrek aan praktische ondersteuning
  - Ondersteuning na monitoren met TVS
  - Inzet van het TVS
  - Kwaliteit van handreikingen
  - Middelen om partijen te betrekken
  - Middelen om partijen te ondersteunen
  - Ondersteuning voor alle partijen
  - OTD bekendheid en inzetbaarheid
  - Verder met ondersteunen partijen in 2015
- Lokaal niveau
  - Activiteiten vanuit gemeenten
  - Lokale invulling van het proces
  - Verschil in niveau gemeenten
  - Voorlopersrol niet altijd voordelig
- Mediaberichten
  - Beeld in de media
  - Berichten in de pers (positief en negatief)
  - Rol van marketing Rijk
- Netwerk
  - Gebruik van netwerk
  - Geleerd van eerdere manier van werken
  - Hadden meer expertise kunnen halen bij gemeenten
  - Invloed van eerdere samenwerking
  - Samenwerking tussen verschillende partijen
- Organisatiekenmerken
  - Combineren van werkzaamheden voor medewerkers
  - Hadden meer menskracht moeten realiseren
  - Interne flexibiliteit organisaties
  - Invloed van soort medewerkers
  - Realiseren en accepteren van andere insteek partijen
  - Type mensen in het transitiebureau
  - Verschil in werkwijze organisaties
- Politieke processen
  - Gemeentelijke overleggen
  - Gemeenteraadsverkiezingen in voorbereidingsjaar
  - Invloed politieke kleur op invulling proces
  - Lobby's

- Onnodige voorbereiding op gebied persoonlijke verzorging
- Rol van tijdsdruk
- Regie en sturing
  - Afhankelijkheid gemeenten van Rijk
  - Gemaakte werkafspraken
  - Gemeente kunnen onder curatele gesteld worden
  - Inrichting stuurgroep voor gevoelige onderwerpen
  - Monitoren van gemeenten
  - Sturende rol van het Rijk
- Vertrouwen
  - Uitgaan van verantwoordelijkheid gemeenten
  - Vertrouwen in gemeenten
  - Vertrouwensband andere partijen
- Werkwijze transitiebureau
  - Hadden TB uit kunnen breiden
  - Samenwerking TB met andere partijen
  - Stokkende samenwerking TB
  - Taakopvatting
  - TB bureau compact maken en mensen fulltime daar inzetten
  - Verantwoording keuze inrichting TB