

Decentralisatie van langdurige zorg en ondersteuning

Een onderzoek naar bestuurskracht van gemeenten

<i>Student:</i>	Maaïke van den Dries (4094875)
<i>Begeleider:</i>	Dr. H.A. Binnema
<i>Tweede lezer:</i>	Dr. A.K. Yesilkagit
<i>Instelling:</i>	Universiteit Utrecht
<i>Opleiding:</i>	Bestuurs- en Organisationswetenschap
<i>Masterprogramma:</i>	Bestuur en beleid
<i>Datum:</i>	Juli 2014



Universiteit Utrecht

Samenvatting

Om de zorg in de toekomst betaalbaar te houden, de kwaliteit van ondersteuning en zorg te waarborgen en om de betrokkenheid in de samenleving te vergroten heeft het Rijk besloten om de langdurige zorg te hervormen. Op dit moment wordt de langdurige zorg geregeld op centraal niveau via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Deze wet komt vanaf 2015 te vervallen, alleen de meest zware vorm van langdurige zorg zal dan nog geregeld worden door het Rijk via de Wet langdurige zorg (Wlz). Lichtere zorgtaken worden overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze verschuiving van verantwoordelijkheden wordt de decentralisatie van langdurige zorg en ondersteuning genoemd.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor zorgtaken op het gebied van de Wmo. Opmerkelijk is dat zij per 2015 meer Wmo-taken krijgen terwijl zij daar relatief minder budget voor krijgen. De grote vraag is of gemeenten wel bereid zijn om de extra verantwoordelijkheden op het gebied van de Wmo te kunnen dragen. De vraag die centraal staat in deze scriptie luidt:

In hoeverre hebben gemeenten voldoende bestuurskracht met betrekking tot de decentralisatie van langdurige zorg en ondersteuning?

Bestuurskracht wordt gedefinieerd als het vermogen van gemeenten om de gedecentraliseerde taken op zich te nemen. Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Heeft de gemeente voldoende bestuurskracht gelet op de input?
- Heeft de gemeente voldoende bestuurskracht gelet op de output?
- Heeft de gemeente voldoende bestuurskracht gelet op de bestuurscultuur?

Input gaat over het budget, de kennis en deskundigheid en de ambtelijke capaciteit van een gemeente. De output gaat over samenwerking met de omgeving en de gemeenschap van een gemeente. Bestuurscultuur zegt iets over de manier waarop er intern wordt omgegaan met de veranderingen die de decentralisatie met zich mee brengt.

Ook is er in dit onderzoek stil gestaan bij de vraag wat theoretici verstaan onder decentraliseren en bestuurskracht en onder welke voorwaarden gemeenten voldoende bestuurskracht hebben. Om de decentralisatie in een context te kunnen plaatsen is ook aandacht besteed aan het veranderende Wmo beleid en hoe het Rijk het transitieproces regelt (procesmanagement).

Door middel van een literatuurstudie en kwalitatief onderzoek, interviews en documentenverzameling, is er een antwoord gevonden op de deelvragen en hoofdvraag.

Gemeenten zullen voldoende bestuurskracht hebben voor de extra Wmo taken gelet op de input als zij in staat zijn om eventuele extra kennis en capaciteit via scholingstrajecten te genereren en/of dit via inhuur van externen kunnen opvangen. Aangezien de zorgvraag van inwoners richting de gemeenten groter kan worden is het nog onzeker of gemeenten daar voldoende budget voor krijgen of hebben. Gemeenten die op dit moment niet financieel gezond zijn en/of relatief veel oudere inwoners hebben dreigen niet bestuurskrachtig genoeg te zijn voor deze decentralisatie. Verder zullen gemeenten bestuurskrachtig genoeg zijn op het gebied van de Wmo als zij een samenwerking aan kunnen gaan met Wmo partners. Bestuurskracht kan ook gegenereerd worden door intergemeentelijke samenwerking of door een beroep te doen op de kracht van de gemeenschap. Een gemeente met een krachtige gemeenschap heeft een streepje voor op de bestuurskrachtmeter. Wat betreft de bestuurscultuur kan gezegd worden dat hoe flexibeler medewerkers van de gemeente omgaan met de decentralisatie, hoe krachtiger het bestuur is.

Voorwoord

Het schrijven van een masterscriptie... Een project waar ik al een tijd als een berg tegen op keek.

Waar ik in de eerste klas van de middelbare school al op keek tegen de eindexamens, vreesde ik als bachelor studente al voor het schrijven van een masterscriptie. Een berg was het zeker, maar nu ik terug kijk kan ik concluderen dat het bereiken van de top reuze mee is gevallen.

Het resultaat ligt voor u, mijn masterscriptie over bestuurskracht van gemeenten die is geschreven in het kader van het masterprogramma Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. Het onderwerp van deze scriptie is gekozen vanwege mijn brede interesse in lokaal bestuur in combinatie met het sociale domein. Er wordt veel gespeculeerd over de hervormingsplannen van de langdurige zorg, met name met het oog op de gevolgen daarvan voor gemeenten en nog specifiek, inwoners van gemeenten. Met deze scriptie hoop ik meer inzicht te hebben geboden in de situatie.

Deze scriptie had nooit zonder hulp tot stand kunnen komen. Bij deze wil ik mijn scriptie begeleider Harmen Binnema bedanken voor zijn feedback en nuttige suggesties. Ook wil ik de gemeente Urk, de gemeente Noordoostpolder en de Zorggroep Oude en Nieuwe Land bedanken voor de mogelijkheid om interviews af te nemen. Tot slot een dankwoordje richting mijn familie en vrienden voor de support.

Ik hoop dat u iets van mijn scriptie opsteekt, maar bovenal veel leesplezier gewenst!

Maaïke van den Dries

Amsterdam, juli 2014

Inhoudsopgave	Blz.
1. Inleiding	6.
1.1. Aanleiding	7.
<i>Aanleiding decentralisatie</i>	7.
1.2. Vraagstelling	7.
1.3. Maatschappelijke relevantie	8.
1.4. Theoretische relevantie	9.
1.5. Leeswijzer	9.
2. Theoretisch kader	10.
2.1. Decentralisatie	10.
<i>Definitie en verschillende vormen</i>	10.
<i>Kansen en bedreigingen van decentralisaties</i>	11.
<i>Procesmanagement</i>	12.
2.2. Bestuurskracht	14.
<i>Evolutie van bestuurskracht</i>	14.
<i>Twee hoofdstromingen</i>	15.
<i>Bestuurskracht: centrische benadering</i>	15.
<i>Bestuurskracht: niet-centrische benadering</i>	18.
<i>De rol van de gemeenschap</i>	19.
<i>Bestuurscultuur</i>	22.
<i>Verskillende benaderingen van bestuurskracht</i>	24.
2.3 Bestuurskracht meten	25.
<i>Procesmanagement</i>	25.
<i>Input bestuurskracht</i>	26.
<i>Output bestuurskracht</i>	26.
<i>Bestuurscultuur</i>	27.
<i>Niet in dit onderzoek</i>	27.
3. Methoden en technieken	28.
3.1. Kwalitatief onderzoek	28.
<i>Case study</i>	28.
<i>Casuselectie</i>	29.
3.2. Dataverzameling	31.
<i>Indicatoren bestuurskracht</i>	31.
<i>Interviews</i>	32.
<i>Documentenverzameling</i>	33.
3.4. Kwaliteitscriteria	33.
<i>Betrouwbaarheid</i>	34.
<i>Validiteit</i>	34.
4. Resultaten	35.
4.1. Context	35.
<i>Wmo 2007</i>	36.
<i>Veranderend Wmo beleid</i>	37.
<i>Wmo 2015</i>	38.
<i>Financiële voorwaarden</i>	40.
4.2. Procesmanagement	41.

4.2.1. Aspecten procesmanagement	44.
<i>Openheid</i>	44.
<i>Veiligheid</i>	45.
<i>Voortgang en inhoud</i>	46.
<i>Deelconclusie</i>	48.
4.3. Input bestuurskracht	48.
<i>Financiële positie gemeenten</i>	49.
<i>Wmo budget</i>	50.
<i>Capaciteit</i>	51.
<i>Kennis en deskundigheid</i>	52.
<i>Deelconclusie</i>	52.
4.4. Output bestuurskracht	53.
4.4.1. Samenwerking	53.
<i>Veranderende relaties</i>	54.
<i>Beleidsvorming</i>	56.
4.4.2. De gemeenschap	57.
<i>Eigen kracht</i>	58.
<i>Vrijwilligerswerk en mantelzorg</i>	59.
<i>Eigen kracht stimuleren</i>	61.
<i>Eigen kracht vanaf 2015</i>	62.
<i>Maatwerk</i>	63.
<i>Deelconclusie</i>	63.
4.5. Bestuurscultuur	64.
<i>Gedeeld denken en doen</i>	64.
<i>Flexibiliteit bestuurscultuur</i>	66.
<i>Extra invulling bestuurscultuur</i>	67.
<i>Deelconclusie</i>	68.
5. Conclusie en discussie	70.
5.1. Decentralisatie	70.
<i>Procesmanagement</i>	71.
5.2. Bestuurskracht	72.
<i>Input</i>	72.
<i>Output</i>	73.
<i>Bestuurscultuur</i>	74.
5.3. Discussie	75.
<i>Beperkingen</i>	77.
6. Aanbevelingen	78.
<i>Samenwerken</i>	78.
<i>Burgerkracht</i>	78.
<i>Interne organisatie</i>	80.
<i>Communicatie</i>	80.
7. Literatuurlijst	81.
Bijlage I – Interview gemeenten	88.
Bijlage II – Interview Zorggroep Oude en Nieuwe Land	92.

1. Inleiding

'Zorg voor bejaarden komt in gedrang', zo kopt de Volkskrant op 14 maart jl. Uit een enquête van de Volkskrant blijkt dat 40% van de gemeenten in Nederland denkt dat zij niet of moeilijk in staat is om de zorg voor zieke ouderen en gehandicapten vanaf 2015 te organiseren met het beschikbare budget (Kooistra & Stoffelen, 2014).

Vanaf 1 januari 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de langdurige zorg en begeleiding van hun inwoners. Op dit moment wordt de langdurige zorg nog geregeld door de centrale overheid via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Deze wet is van toepassing voor ouderen, gehandicapten en chronisch zieken. Vanaf 2015 komt de AWBZ te vervallen en wordt alleen de meest zware en langdurige zorg nog geregeld op Rijksniveau door middel van de Wet langdurige zorg (Wlz). Lichtere vormen van de langdurige zorg komen te vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en van zorgverzekeraars via de Zorgverzekeringswet (Zvw). Deze verschuiving van verantwoordelijkheden wordt decentralisatie van langdurige zorg en ondersteuning genoemd.

De eerste stap die is gezet in de hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg is de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007. Gemeenten werden toen al verantwoordelijk voor een groot deel van de zorg en ondersteuning van hun inwoners. In 2014 is ook de huishoudelijke zorg vanuit de AWBZ overgeheveld naar de Wmo en per 1 januari 2015 wordt er nog meer verwacht van gemeenten op het gebied van de langdurige zorg en dat alles terwijl er minder budget voor uit wordt getrokken.

De vraag is of gemeenten in staat zijn om de extra zorgtaken uit te voeren. In dit onderzoek zal er gekeken worden in hoeverre gemeenten in staat lijken te zijn om de extra taken die in het begin van 2015 op hen af komen uit te voeren. Dit zal gedaan worden door te bekijken wat bestuurskracht precies inhoudt en welke factoren van bestuurskracht bepalen of een gemeente voldoende vermogen heeft voor deze specifieke decentralisatie.

Het doel van dit onderzoek is niet om een generieke handleiding te bieden aan gemeenten ten behoeve van hun voorbereiding richting de transitie, daarvoor zijn unieke kenmerken van gemeenten te belangrijk. Dit onderzoek heeft wel als doel om te laten zien tegen welke problemen gemeenten aan kunnen lopen.

1.1. Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek naar bestuurskracht van gemeenten is de decentralisatie van zorgtaken van rijksniveau naar gemeenten. De decentralisatie die per 1 januari 2015 op gemeenten af komt kan gezien worden als een uitbreiding van de zorgtaken en verantwoordelijkheden waar gemeenten in 2007 al mee te maken kregen. Door deze uitbreiding is de interesse voor dit onderzoek gewekt. Zijn de gemeenten wel in staat om nog meer verantwoordelijkheden voor hun inwoners te dragen en dat met minder budget? Gemeenten staan voor een enorme uitdaging, de vraag is of gemeenten bestuurskrachtig genoeg zijn om nog meer verantwoordelijkheden en taken op het gebied van de langdurige zorg het hoofd te bieden. Er zal onderzocht worden wat er wordt verstaan onder bestuurskracht om vervolgens te bepalen hoe bestuurskrachtig de gemeenten op dit moment zijn op het gebied van de Wmo. Daarnaast zal een voorspelling gemaakt worden onder welke voorwaarden zij voldoende vermogen hebben om de gedecentraliseerde zorgtaken in de toekomst op zich te nemen.

Aanleiding decentralisatie

De aanleiding van de hervorming van de langdurige zorg is drieledig. Namelijk het verbeteren van de kwaliteit van ondersteuning en zorg, het vergroten van de betrokkenheid in de samenleving en de financiële houdbaarheid van de langdurige zorg en ondersteuning (Rijksoverheid, 2013a: 2). Het Rijk stelt minder geld beschikbaar voor de langdurige zorg en voor zorgbehoevende mensen wordt het lastiger om in aanmerking te komen voor diensten zoals huishoudelijke hulp, begeleiding en zorg aan huis. Kortom, het Rijk doet een stapje terug en er wordt meer van de eigen kracht van de burger verwacht.

1.2. Vraagstelling

De hoofdvraag van deze scriptie luidt: *In hoeverre hebben gemeenten voldoende bestuurskracht met betrekking tot de decentralisatie van langdurige zorg en ondersteuning?*

Waarbij de volgende definities worden gehanteerd:

- Bestuurskracht: Het vermogen van gemeenten om de gedecentraliseerde taken op zich te nemen (Boogers et al., 2008: 29).
- Voldoende: In hoeverre gemeenten daar voldoende bestuurskracht voor hebben wordt per aspect van bestuurskracht bekeken.
- De decentralisatie van langdurige zorg en ondersteuning: Voor gemeenten betekent deze decentralisatie extra taken op het gebied van de Wmo. De bestuurskracht van gemeenten wordt onderzocht op het gebied van de Wmo.

Het gaat hierbij niet zozeer om de vraag wat de relatie is tussen de decentralisatie en bestuurskracht. De decentralisatie is de aanleiding voor dit onderzoek en dient als randvoorwaarde voor de mate van bestuurskracht van gemeenten. De centrale vraag in deze scriptie is wat bestuurskracht inhoudt en welke factoren bepalen of een gemeente wel of niet bestuurskrachtig genoeg is met het oog op deze specifieke decentralisatie en het bijbehorende beleidsterrein, de Wmo.

De hoofdvraag leidt tot de volgende theoretische deelvragen:

- Wat wordt er verstaan onder decentralisatie en welke typen decentralisatie zijn er?
- Wat wordt er verstaan onder bestuurskracht?
- Onder welke voorwaarden hebben gemeenten voldoende bestuurskracht?

En de volgende empirische deelvragen:

- Hoe ziet het Wmo beleid van de gemeente er nu uit?
- Hoe komt het Wmo beleid van de gemeente er vanaf 2015 uit te zien?
- Wat is het verschil tussen het Wmo beleid van 2007 en 2015?
- Heeft de gemeente voldoende bestuurskracht gelet op de input?
- Heeft de gemeente voldoende bestuurskracht gelet op de output?
- Heeft de gemeente voldoende bestuurskracht gelet op de bestuurscultuur?
- Is het procesmanagement vanuit het Rijk op orde?

1.3. Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is van belang omdat gemeenten per 1 januari 2015 extra taken uit moeten gaan voeren. Mensen die langdurige zorg ontvangen moeten ook vanaf 2015 kunnen rekenen op deze zorg. Gemeenten krijgen door middel van dit onderzoek inzicht in de kansen en bedreigingen van de decentralisatie evenals inzicht in de aspecten die van belang zijn om als gemeente bestuurskrachtig om te kunnen gaan met deze uitdaging. Op deze manier wordt de kans vergroot dat gemeenten per 2015 kunnen voldoen aan de zorgvraag van hun inwoners.

Dit onderzoek is in het bijzonder maatschappelijke relevant voor de deelnemende gemeenten; de gemeente Urk en de gemeente Noordoostpolder. Zij krijgen inzicht in de manier waarop zij de decentralisatie het beste kunnen voorbereiden gezien specifieke kenmerken van de gemeenten en haar omgeving. Daarnaast komen de gemeenten te weten of zij bestuurskrachtig genoeg zijn om de extra taken uit te kunnen voeren en wat er eventueel nog nodig is om voldoende bestuurskracht te creëren.

1.4. Theoretische relevantie

Er is veel geschreven over bestuurskrachtmetingen en er zijn veel onderzoeken uitgevoerd. In dit onderzoek wordt er ook een bestuurskrachtmeting gedaan, dit kan gezien worden als een toevoeging op de bestaande literatuur hieromtrent.

Daarnaast is er veel geschreven over bestuurskracht als een generiek begrip. In dit onderzoek wordt er een koppeling gemaakt tussen het algemene begrip bestuurskracht en een specifieke casus. Dit onderzoek biedt dus een aanvulling op de bestaande literatuur omdat theoretische aannamen worden getoetst in de praktijk. Aannamen die al eerder getoetst zijn in de praktijk worden door dit onderzoek nogmaals onder de loep genomen, wat leidt tot extra betrouwbaarheid.

Bovendien wordt het begrip bestuurskracht in dit onderzoek gekoppeld aan decentralisatie. Dit onderzoek zal inzichten opleveren over de relatie tussen bestuurskracht en decentralisaties.

Tot slot is de toegevoegde waarde van dit onderzoek een bundeling van verschillende definities van bestuurskracht en decentralisatie. De verschillende definities worden bij elkaar gebracht.

1.5. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, wordt de theoretische achtergrond van dit onderzoek beschreven. De begrippen decentralisatie en bestuurskracht worden geanalyseerd. Het derde hoofdstuk gaat over de methoden en technieken die toegepast zullen worden voor dit onderzoek. Dit hoofdstuk vormt de brug tussen de theorie en de empirische vragen. De empirische resultaten worden getoond in hoofdstuk 4, waarna in hoofdstuk 5 de conclusie inclusief discussie te vinden is. De aanbevelingen worden in hoofdstuk 6 behandeld. Tot slot is in het laatste hoofdstuk de lijst met gebruikte literatuur te vinden. De interviews zijn toegevoegd als bijlage.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zullen de begrippen uit de hoofdvraag, bestuurskracht en decentralisatie, uiteen gezet worden. Aan de hand van wetenschappelijke literatuur zal duidelijk worden wat beide begrippen inhouden. Om bestuurskracht te kunnen meten is het noodzakelijk om te bekijken welke factoren bestuurskracht bepalen. Verschillende invalshoeken, aspecten en definities zullen aan bod komen. Daarna zal duidelijk worden welke theoretische inzichten er in dit onderzoek naar bestuurskracht meegenomen zullen worden en worden theoretische verwachtingen geformuleerd.

Om vast te stellen of gemeenten in staat zijn om de extra taken uit te gaan voeren is het verder nuttig om te kijken naar de voor- en tegen argumenten om te decentraliseren. Deze argumenten kunnen namelijk omgezet worden naar kansen en bedreigingen voor gemeenten. Het is nuttig voor een gemeente om op de hoogte te zijn van kansen die decentralisatie met zich mee brengt, maar de gemeenten zouden vooral berekend moeten zijn op de eventuele bedreigingen die decentralisaties met zich mee kunnen brengen. Door hier bewust van te zijn kan hier gedurende de voorbereiding rekening mee gehouden worden. In dit hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de soorten uitdagingen waar lokale besturen mee te maken kunnen krijgen.

2.1. Decentralisatie

Definitie en verschillende vormen

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van decentralisatie en worden diverse definities gehanteerd. In deze paragraaf wordt stil gestaan bij de vraag: *Wat wordt er verstaan onder decentralisatie en welke typen decentralisatie zijn er?*

De meest specifieke betekenis van decentraliseren is de feitelijke overdracht van taken op centraal niveau naar decentraal niveau. Daarnaast kan decentraliseren gezien worden als een proces, waarbij het rijk het slagen van de decentralisatie bevordert door de rol van de decentrale overheid te verbreden of te versterken door het verschaffen van middelen op financieel, juridisch of bestuurlijk gebied. De algemene staats- en bestuursrechtelijke betekenis van decentralisatie richt zich op de onafhankelijke positie van lokale overheidsinstellingen, die zelfstandig invulling geven aan de decentralisatie (Boogers et al. 2008: 9).

Een brede definitie van decentraliseren is de verschuiving van planning, besluitvorming of management functies van de centrale overheid en zijn agentschappen naar organisaties in het veld, sub overheden, half autonome publieke organisaties, ontwikkelingsorganisaties, gespecialiseerde autoriteiten of private organisaties (Rondinelli, 1983: 188). Er kan onderscheid gemaakt worden

tussen vier vormen van decentralisatie: deconcentratie, delegatie, devolutie en verschuiving naar niet-overheidsorganisaties (Rondinelli, 1983: 188).

1. Deconcentratie gaat over het creëren van agentschappen die onderdeel uitmaken van de centrale overheid om de werkdruk van ministeries te verlagen. Het gaat hier om een decentralisatie binnen de centrale overheid.
2. Delegatie gaat over de verschuiving van rijkstaken naar regionale autoriteiten. Deze organisaties worden gecontroleerd door de overheid maar opereren onafhankelijk. Zo zijn zij zelf verantwoordelijk voor onder andere het aantrekken van personeel en voor het beheren van budgetten. Toch blijft de centrale overheid eindverantwoordelijk.
3. Devolutie houdt in dat bepaalde rijkstaken volledig onder de verantwoordelijkheid komen te vallen van lokale overheden zoals provincies en gemeenten. De decentralisatie van de zorg kan gezien worden als devolutie.
4. Verschuiving naar niet-overheidsorganisaties houdt in dat de taken uitgevoerd worden door private organisaties of quasipublieke organisaties die niet bij de overheid horen (Rondinelli, 1983: 189).

Bovenstaand onderscheid wordt gevormd door het niveau waar de taken naar gedecentraliseerd worden, de mate van autoriteit, de macht die de lokale organisatie krijgt en de omvang van de gedecentraliseerde functies. Dit onderscheid komt terug in de volgende drie decentralisatie strategieën (Ebinger, 2011: 555):

1. Politieke decentralisatie. In deze strategie worden staatsfuncties verplaatst naar lokaal niveau. Overheden op lokaal niveau mogen autonoom beslissen over het bestuur, de planning en de financiering van de nieuwe functies.
2. Bestuurlijke decentralisatie. Bij deze strategie blijft het lokale niveau onder volle controle van het rijksniveau.
3. Bestuurlijke deconcentratie. Hierbij worden centrale staatsfuncties gedelegeerd naar sub-centrale overheidorganen. Dit zijn geen lokale overheden maar zijn nog steeds onderdeel van het rijk. Ze worden gefinancierd en georganiseerd door het rijk maar krijgen wel enige vorm van autonomie, te denken valt aan agentschappen of quasioverheden.

Kansen en bedreigingen van decentralisaties

In de literatuur komen verschillende argumenten voor en tegen decentralisatie aan bod. Deze argumenten kunnen omgevormd worden naar kansen dan wel bedreigingen die decentralisaties met zich mee kunnen brengen. De belangrijkste argumenten voor decentralisatie hebben betrekking op beheersing en democratie. Het argument van beheersing veronderstelt dat gemeenten beter in staat

zijn om maatwerk te leveren, wat de efficiëntie en effectiviteit ten goede komt. Het democratie argument veronderstelt dat burgers meer mogelijkheden hebben om lokaal beleid te beïnvloeden dan centraal beleid (Boogers et al., 2008: 9). Daaraan kan toegevoegd worden dat lokale overheden flexibeler zijn en makkelijker kunnen reageren op veranderende omstandigheden en behoeften van inwoners. Bovendien zijn gemeenten in staat effectiever te handelen omdat ze weten wat er lokaal speelt (De Vries, 2000; 198). Sleutelwoorden zijn betrokkenheid, maatwerk en flexibiliteit.

De belangrijkste argumenten tegen decentralisatie zijn gebaseerd op de nadelen die lokale ongelijkheid met zich meebrengt. Het is niet raadzaam om te decentraliseren als het gaat om zaken waarbij landelijke gelijkheid wenselijk is, zoals veiligheid, onderwijs en belastingen (De Vries, 2000: 199). Ook stellen tegenstanders dat het Rijk efficiënter te werk kan gaan wegens schaalvoordelen (Boogers et al., 2008: 9). Vooral kleine gemeenten zijn namelijk vaak niet in staat om met grote problemen om te gaan (De Vries, 2000: 199). Ook werkt decentraal beleid niet voor gemeenschappelijke eigendommen. Als iedereen gebruik kan maken van een bepaalde faciliteit, zoals een theater of bibliotheek, dan moeten ook de kosten gemeenschappelijke gedragen worden. Een centrale overheid moet dan kunnen beslissen hoe de kosten verdeeld worden (De Vries, 2000: 199).

De bovengenoemde voordelen van decentralisatie zijn vaak terug te vinden in de doelstellingen die in de praktijk gehanteerd worden (Boogers et al., 2008: 9):

1. Het vormen van integraal beleid om verkokering tegen te gaan. Lokale problemen zijn vaak te complex om op centraal niveau aan te pakken.
2. Het ontwikkelen van maatwerk. Doordat gemeenten beter zicht hebben op lokale omstandigheden, kan landelijk beleid beter afgestemd worden.
3. Het verbeteren van slagvaardigheid is een derde doelstelling die vaak gehanteerd wordt. Omdat gemeenten dus beter in staat zijn om met een integrale- en maatwerkoplossing te komen, maar ook omdat gemeenten sneller kunnen inspelen op lokale ontwikkelingen en veranderingen.
4. Het voordeel van democratie. Door decentralisatie kan de inbreng van burgers vergroot worden, gezien gemeenten toegankelijker zijn (Boogers et al. 2008: 9).

Procesmanagement

De Rijksoverheid gaat uit van een positief effect van decentralisatie omdat lokale overheden onder andere maatwerk kunnen leveren, maar de aanname dat decentralisatie inderdaad leidt tot meer maatwerk wordt in de literatuur ter discussie gesteld. Tegenstanders beargumenteren dat decentralisatie juist kan leiden tot minder maatwerk wegens onzekerheid. Gemeenten zijn niet in

staat om beleid aan te passen aan lokale omstandigheden als er voortdurend aanpassingen van het gedecentraliseerde beleid vanuit het Rijk gemaakt worden. Als reactie op deze onzekerheid kunnen gemeenten juist kiezen voor uniformiteit. Er zijn twee typen onzekerheid, namelijk op financieel gebied en op inhoudelijk gebied. Er kan een paradoxale situatie ontstaan: om gemeenten zekerheid te bieden kunnen modellen ontworpen worden om maatwerk te stimuleren, maar generieke modellen leiden juist tot uniformiteit. De conclusie is dat gemeenten beleidsrust nodig hebben (Van der Veer et al. 2007). Gemeenten hebben behoefte aan helderheid over het budget en de wet- en regelgeving. Ook is het van belang dat zij precies weten wat de zorgvraag precies is, aan welke cliënten zij zorg moeten leveren (Van der Veer et al., 2011: 277).

Er wordt vaak aangenomen dat lokaal beleid doeltreffender, doelmatiger en democratisch kan zijn, mits lokale overheden de ruimte krijgen om beleid zelf vorm te geven. Maar juist dat laatste is vaak problematisch vanwege een strijd tussen lokale autonomie en centrale regie (Van der Berg, 2013: 20). Voldoende ruimte voor lokale overheden is niet genoeg, gemeenten moeten ook beschikken over het bestuurlijke vermogen om de taken uit te voeren, over de expertise en financiële middelen (Van den Berg, 2013: 21). Met ruimte wordt politieke- en bestuurlijke ruimte bedoeld, juridische vrijheid en beleidsruimte om te handelen. Gemeenten moeten de ruimte krijgen om in te spelen op maatschappelijke omstandigheden en om dit af te stemmen met lokale partners. Met middelen worden zowel technische hulpmiddelen bedoeld zoals geld, mensen en vaardigheden maar ook symbolische middelen zoals legitimiteit, steun en ideeën.

Er wordt dus gesteld dat een decentralisatie pas succesvol kan zijn op het moment dat de gemeente voldoende duidelijkheid en vrijheid krijgt vanuit het Rijk. Hieruit blijkt dat het succes van een decentralisatie dus voor een groot deel wordt beïnvloed door het handelen van het Rijk. Voor de overdracht van de taken zijn gemeenten afhankelijk van gemeenten en voor de uitvoering geldt het omgekeerde (Boogers et al., 2008: 13). Deze afhankelijkheid komt terug in het hele decentralisatieproces. Voor een goede decentralisatie is procesmanagement vanuit het Rijk noodzakelijk. Procesmanagement gaat over besluitvorming en over de wijze van decentralisatie en de voorwaarden en de ondersteuning van gemeenten (Boogers et al. 2008: 3). Eerst wordt er gezamenlijk een probleem gedefinieerd waar vervolgens een oplossing voor wordt gevonden. Door de wederzijdse afhankelijkheid wordt er gezocht naar een oplossing die voor beide partijen acceptabel is. Om het gehele proces te beoordelen zijn er een paar kwaliteitscriteria aan te wijzen: Ten eerste openheid van het decentralisatieproces, openheid over o.a. de belangen en feiten die worden meegenomen in de probleemdefiniëring. Ten tweede de veiligheid, het gaat daarbij om de bescherming van belangen en normen. Ten derde de kwaliteit van de voortgang, er wordt daarbij

rekening gehouden met prikkels voor beide partijen om door te gaan met het proces. Als laatste geldt de kwaliteitseis over de inhoud, de decentralisatie moet inhoudelijk bijdragen aan doelmatigheid, doeltreffendheid en democratische legitimatie (Boogers et al., 2008: 14).

2.2. Bestuurskracht

In deze paragraaf zal eerst een overzicht gegeven worden van de verschillende definities van bestuurskracht die voorkomen in de wetenschappelijke literatuur, om vervolgens de volgende vraag te kunnen beantwoorden: *Wat wordt er verstaan onder bestuurskracht?* In de paragraaf die daar op volgt, bestuurskracht meten, zal duidelijk worden welke definitie van bestuurskracht gehanteerd zal worden voor dit onderzoek en welke aspecten om welke reden wel en niet meegewogen zullen worden. Op basis van die aspecten van bestuurskracht zullen er hypothesen gevormd worden die getoetst worden in het empirische deel van dit onderzoek.

Evolutie van bestuurskracht

Om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten werd 50 jaar geleden alleen gedacht aan de grootte van een gemeente met de kerngedachte dat meer inwoners leiden tot meer inkomsten met daardoor de mogelijkheid tot het aantrekken van meer personeel en relatief minder bestuurskosten per inwoner (Korsten e.a., 2007: 25). Over de voordelen van dit herindelingsbeleid ontstond vervolgens een discussie. De gemeentelijke organisatie werd formeler en professioneler maar voor de burger was de kwalitatieve vooruitgang nauwelijks zichtbaar (Korsten e.a., 2007: 26). Herindelingsbeleid heeft in de geschiedenis verschillende criteria gekend; van het minimum inwonersaantallen naar een minimum aantal taken dat gemeenten aan zouden moeten kunnen. Geleidelijk kwam er steeds meer weerstand vanuit gemeenten die dreigde opgeheven te worden (Korsten e.a. 2007: 27). In 2007 werden de criteria los gelaten en werd herindeling niet meer opgelegd, herindeling vindt nu alleen plaats als daar voldoende draagvlak is. (Korsten e.a., 2007: 29).

Uit onderzoek naar de voor- en nadelen van schaalvergroting en de gevolgen van gemeentelijke herindeling blijkt dat herindeling leidt tot minder kwetsbare gemeenten en een toename van professionaliteit en kwaliteit (Herweijer & Fraanje, 2013: 62). Echter, door herindeling neemt het vertrouwen en de betrokkenheid van de burger af (Herweijer & Fraanje, 2013: 64). Er is hier sprake van een "herindeling paradox". De vraag is of het mogelijk is om aan bestuurskracht te winnen zonder dat de afstand tussen burger en bestuur wordt vergroot. Als oplossing wordt intergemeentelijke samenwerking geopperd. Door intergemeentelijke samenwerking wordt de kwetsbaarheid van gemeenten verminderd en wordt de kwaliteit verbeterd terwijl de democratische verantwoordingslijnen helder en eenduidig blijven (Fraanje & Herweijer, 2013: 74).

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden versterken de uitvoeringscapaciteit van gemeenten (Boogers et al., 2008:38). Gemeenten zijn goed in staat om hun uitvoeringscapaciteit te realiseren door inhuur van externen en/of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Bestuurskracht heeft dus ook te maken met het goed kunnen samen werken met partners in de omgeving.

Twee hoofdstromingen

Bestuurskracht is een begrip dat in het verleden voornamelijk werd gebruikt om de mate waarin maatschappelijke effecten door een (meestal politiek) bestuur werden gerealiseerd, met als streven daar een verbetering in aan te brengen (Wesseling et al., 2007: 57). De eerste bestuurskrachtmetingen werden uitgevoerd vanwege de discussie rondom herindeling, er was een kritische blik op de bestuurskracht van gemeenten nodig om te bepalen of opschaling nodig zou zijn. Deze definitie is het begin van een theoretische discussie over de toepassing van bestuurskracht in de praktijk. Tegenwoordig zijn in de theorie twee hoofdstromingen van bestuurskrachtbenaderingen te onderscheiden. De centrische versus de niet-centrische benadering. Vanuit de centrische benadering wordt bestuurskracht gezien als een eigenschap van één actor (soms ook geduid als bestuursmacht (Wesseling et al., 2007: 58), waarbij de niet-centrische benadering uitgaat van bestuurskracht als eigenschap van een netwerk (Wesseling et al., 2007: 57). Ook wordt er wel gesproken over de enge of 'government'- (centrische) en brede of 'governance'- (niet-centrische) benadering van bestuurskracht. Deze twee tegenovergestelde benaderingen zullen in de volgende paragrafen nader toegelicht worden.

Bestuurskracht: centrische benadering

In dit theoretische perspectief wordt het openbaar bestuur gezien als één geheel (Boogers & Schaap, 2007: 8). Verschillende suboverheden en organisaties, zoals de gemeenten, worden beschouwd als zelfstandig met eigen taken en verantwoordelijkheden. Bestuurskracht hangt dan ook af van de mate waarin zij er in slagen taken zelfstandig uit te voeren. Er is enkel sprake van afstemming tussen verschillende partijen, er is geen sprake van samenwerking. De voorwaarde is dat de taken die de gemeente krijgt binnen haar (geografische) terrein vallen. De oplossing hiervoor is om het takenpakket te vergroten/te verkleinen of de schaal van de gemeente te vergroten/te verkleinen. Bij de centrische benadering wordt bestuurskracht dan ook gemeten aan de hand van schaalgrootte en kwaliteit van het bestuur (Wesseling et al., 2007: 58).

Daarnaast gaat het bij de centrische benadering om de eigen capaciteit van een gemeente. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen drie vormen van capaciteit (Boogers et al., 2008: 3). Ten eerste de uitvoeringscapaciteit, dat is de mate waarin gemeenten beschikken over voldoende kennis en

kunde en andere middelen zoals financiën om taken uit te voeren. Dit kan gezien worden als een inputbenadering van bestuurskracht waarbij het gaat om de financiële en/of personele middelen die een gemeente ter beschikking heeft. De hoeveelheid van deze middelen wordt met name bepaald door de schaalgrootte. Maar, zoals hierboven beschreven is, zegt de schaalgrootte niet altijd iets over kwaliteit omdat veel maatschappelijke problemen schaaloverstijgend zijn. Veel belangrijker is om te kijken hoe de verschillende middelen worden aangewend (Boogers & Schaap, 2007: 6). Bestuurskracht gaat ook over de mate waarin de gemeente kan beslissen over de invulling van het beleid, gelet op lokale wensen en omstandigheden, dit heet beslis capaciteit. De laatste vorm van capaciteit dat de bestuurskracht van een gemeente bepaald is de verantwoordingscapaciteit en gaat over de vraag of een gemeente in staat is om verantwoording af te leggen over de realisatie van doelen (Boogers et al., 2008: 3). Om te toetsen wat de invloed van een decentralisatie op de prestaties van een lokale overheid is kunnen de volgende indicatoren gehanteerd worden; de mate van democratische controle over besluitvorming en verantwoordelijkheid, horizontale coördinatie, verticale coördinatie, efficiëntie, effectiviteit en rechtvaardigheid (Ebinger, 2011: 557).

Ook zegt de mate waarin een gemeente in staat is om taken uit te voeren iets over de bestuurskracht. Als we kijken naar de taakuitvoering zijn er vijf rollen van gemeenten van elkaar te onderscheiden die er toe doen. De gemeente in haar rol als (Boogers & Schaap, 2007: 7):

1. *Bestuur van de plaatselijke gemeenschap*. Het draait hierbij om de mate waarin de gemeente draagvlak weet te creëren in de maatschappij door goed te luisteren naar de wensen van de burger.
2. *Lokale beleidsmaker*. In deze rol houdt de gemeente zich bezig met het stellen van prioriteiten.
3. *Mede-overheid*. De vraag die centraal staat bij deze rol is of de gemeente in staat is om samen te werken met andere partijen zoals mede gemeenten en provincie om grotere maatschappelijke problemen aan te pakken.
4. *Dienstverlener*. Is de gemeente in staat om diensten te verlenen? Zoals het verlenen van paspoorten, vergunningen, uitkeringen en subsidies.
5. *Handhaver*. De gemeente dient op een goede manier te kunnen handhaven.

Een gemeente wordt beschouwd als bestuurskrachtig als zij in staat is om deze 5 rollen op zich te kunnen nemen (Boogers & Schaap, 2007: 7).

De punten 1 (bestuur van plaatselijke gemeenschap) en 3 (mede-overheid) komen overeen een niet-centrische benadering van bestuurskracht.

De mate waarin een gemeente er in slaagt verschillende rollen te vervullen dient ook als maatstaaf van bestuurskracht in de bestuurskrachtmonitor van Korsten (2004: 4-5). De volgende vier rollen worden gebruikt in deze bestuurskrachtmonitor; de bestuurlijke rol, de rol als (collectief)

dienstverlener, de rol als deelnemer in het netwerk van andere overheden en organisaties en de rol als werkgever (denkende aan bedrijfsvoering). Daarbij worden er drie niveaus van actie van elkaar onderscheiden. Het strategische niveau, het tactische niveau en het operationele beleid (Korsten, 2004: 5). De bestuurskrachtmonitor dient als handvat om verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken.

Hierboven zijn de algemene rollen die gemeenten te allen tijde zouden moeten vervullen beschreven. Maar tijdens het proces van decentralisatie komen er extra taken op gemeenten af. Bij een decentralisatie is het belangrijk dat de gemeente een duidelijke visie heeft op welke nieuwe situatie er wordt gewenst, hoe deze nieuwe situatie er uit komt te zien en hoe er tot deze nieuwe situatie gekomen wordt (Op het Veld & Wachtmeester, 2012: 17). Om dit te realiseren moet een gemeente als eerst de rol van regisseur vervullen. De gemeente moet er voor zorgen dat de juiste partijen aan tafel zitten en mee kunnen discussiëren. Op basis van de verkregen informatie vanuit de andere partijen dient de gemeente de rol van politieke bestuurder op zich te nemen. Ambities moeten geformuleerd worden in een besluitvormingsproces. De laatste rol van de gemeente is het faciliteren, zorgen dat de visie uitgevoerd kan worden (Op het Veld & Wachtmeester, 2012: 17).

Opmerkelijk is dat onderzoek uitwijst dat het verband tussen bestuurskracht en factoren als schaalgrootte maar heel zwak is en soms zelfs een tegengesteld effect hebben. Het is bovendien erg moeilijk om na te gaan of maatschappelijke ontwikkelingen te danken zijn aan een bestuur (Wesseling et al., 2007: 58). Daarbij is het zo dat de meeste maatschappelijke problemen schaaloverstijgend zijn (Boogers & Schaap, 2007: 8). Bestuurskracht heeft dus weinig te maken met schaal omdat maatschappelijke problemen elk hun eigen schaal hebben (Boogers & Schaap, 2007: 13). Oplossingen zijn vaak alleen mogelijk als er wat aan gedaan wordt op verschillende schaalniveaus. Dit duidt erop dat de brede 'governance'-benadering het meest van toepassing is als het gaat over bestuurskracht. Bij het vergroten van bestuurskracht is niet de schaal een belangrijke factor, maar dient er gekeken te worden naar samenwerkingsmogelijkheden met andere gemeenten. Wel krijgen grotere gemeenten vaak meer voor elkaar omdat ze meer ambtenaren en financiën hebben, maar meer middelen heeft wel weer negatieve invloed op de doelmatigheid vanwege meer inspanning op het gebied van integratie en coördinatie (Boogers & Schaap, 2007: 10). Uit later onderzoek van Boogers et al. (2008: 22) blijkt dat decentralisaties uit het verleden niet hebben geleid tot een (te) groot beroep op de ambtelijke capaciteit van gemeenten.

Ondanks dat wetenschappelijk onderzoek de geringe invloed van bestuur op publieke ontwikkelingen uitwijst en de rol van schaal klein is, wordt bestuurskracht in de praktijk toch vaak gerelateerd aan de centrisme/'government' benadering. Er wordt vaak verondersteld dat bestuur

maakbaar is wat er toe leidt dat indien er onvoldoende bestuurskracht is gefuseerd wordt. Bij veel bestuurskrachtmetingen die zijn uitgevoerd is de focus gelegd op de centrische benadering (Korsten et al., 2007: 39).

Bestuurskracht: niet-centrische benadering

Dit is een theoretisch perspectief waarbij het draait om het belang van samenwerking tussen diverse organisaties. Het gaat om netwerken tussen verschillende gemeenten, andere overheden, instellingen en bewonersorganisaties en over prestaties die worden geleverd in samenwerking met de omgeving (Boogers & Schaap, 2007: 9). Taken en bevoegdheden zijn verspreid over de partijen die elkaar nodig hebben om tot goed beleid te komen. Bestuurskracht draait hierbij om het goed omgaan met lastige uitdagingen, die om de coördinatie vanuit de gemeente en andere partijen vraagt. Het gaat om het vermogen van gemeenten om maatschappelijke uitdagingen centraal te stellen en relevante partijen bij elkaar te brengen en te laten samenwerken. Daarvoor is een democratisch bestuur, dat betrouwbaar, integer en responsief is, noodzakelijk (Castenmiller, 2009: 339). Er wordt bij deze benadering gesproken van een bestuurskrachtige gemeente als de gemeente in staat is om haar eigen verantwoordelijkheden te definiëren en om in te schatten welke partners er nodig zijn om tot een goede oplossing te komen. Een beperking van deze benadering is dat door de versnippering van verantwoordelijkheden het lastig is om aan te wijzen wie er aansprakelijk is voor de bestuurskracht van het geheel (Boogers & Schaap, 2007: 9).

Theoretici die deze benadering aanhangen zijn van mening dat een onderzoek naar bestuurskracht over meer zou moeten gaan dan de gemeente in haar rol als dienstverlener en producent, efficiëntie en effectiviteit (VGS & VB, 2007: 33). Over samenwerking met relevante partijen zijn in de bestuurskrachttheorie twee invalshoeken van elkaar te onderscheiden. Enerzijds komt intergemeentelijke samenwerking aan bod, anderzijds wordt het belang van interactie met de gemeenschap onderstreept. Steeds meer gemeenten kiezen ervoor om samen te werken met een omliggende gemeente om minder kwetsbaar te zijn en om hun bestuurskracht te vergroten. Deze samenwerking kan verschillende vormen aannemen en kan plaatsvinden op verschillende niveaus (Korsten et al., 2006: 7). Te denken valt aan het samen oppakken van uitvoerende taken of taken op het gebied van een bepaald beleidsterrein. Redenen hiervoor kunnen onder andere het op peil houden van de kwaliteit van dienstverlening, kostenreductie en/of kennisdeling zijn. Nadelen van samenwerking tussen gemeenten kunnen onder andere de toename van overleg, ongelijke verdeling van lusten en lasten of afwijkingen van eigen beleid zijn (BMC, 2009: 18).

De rol van de gemeenschap

Naast intergemeentelijke samenwerking wordt er in de literatuur ook steeds meer geschreven over de rol van de samenleving als er gekeken wordt naar bestuurskracht van gemeenten. In een onderzoek naar bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht wordt het begrip bestuurskracht kritisch bekeken en wordt er een nadere invulling van het begrip geboden (VGS & VB, 2007). De volgende dominante veronderstellingen worden onder de loep genomen en bekritiseerd (VGS & VB, 2007: 14):

1: Kracht is functionaliteit. Het oplossen van problemen is het bewijs van kracht.

Kritische noot: Deze veronderstelling benadrukt de rol van de gemeente als dienstverlener, maar miskent de rol van de gemeente als onderdeel van de gemeenschap (VGS & VB, 2007: 15).

Bestuurskracht is meer dan het oplossen van problemen, de wens van de burger is ook belangrijk.

2. Causaliteit is kenbaar en meetbaar; er is "aan knoppen te draaien".

Kritische noot: Het verband tussen gemeentelijk handelen en maatschappelijke effecten is lastig meetbaar. Bestuurskracht is niet een rationeel begrip. Efficiëntie en effectiviteit zeggen niet direct iets over de bestuurskracht aangezien het niet meetbaar is in hoeverre een maatschappelijk effect verband houdt met een gemeentelijke inspanning (VGS & VB, 2007: 16).

3. Bestuurlijke schaal telt; hoe groter hoe krachtiger.

Kritische noot: Het verband tussen schaal en bestuurskracht is relatief. Enerzijds: hoe groter de gemeenten hoe meer efficiëntie, maar kan ook leiden tot verkokering, regeldruk en bureaucratisering (VGS & VB, 2007: 19). Dit wijst op de 'herindelingparadox' zoals hierboven beschreven.

Kortom, er zouden meer variabelen betrokken moeten worden bij het onderzoek naar gemeentelijke prestaties en bovenstaande eenduidige veronderstellingen zouden gerelativeerd moeten worden. Als het gaat om bestuurskracht speelt de gemeenschap ook een belangrijke rol. De Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging Bestuurskunde (2007) betogen dat het vergroten van bestuurskracht gericht moet zijn op het vergroten van de kracht van de gemeenschappen en van daaruit pas op het bestuur en de ambtelijke organisatie. Behalve objectiveerbare prestaties ten aanzien van productie en dienstverlening mee te nemen moeten ook de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de wens van de bevolking mee worden gewogen. Ringeling (2007) sluit zich hierbij aan en stelt dat de echte bestuurskracht ligt in het versterken van de democratie. Geen sterke leiders, maar sterke burgers zijn van belang bij het ontwikkelen van goed beleid (Ringeling, 2007: 22). Dit komt tevens overeen met het voordeel van democratie dat ontstaat door decentralisatie zoals Boogers et al. (2008: 9) dat stellen.

Dit is ook wat adviesbureau BMC concludeert. Zij hebben tal van bestuurskrachtmetingen uitgevoerd en stellen dat een gemeente alleen maatschappelijke problemen aan kan pakken als partner in de publieke sector en de markt (BMC, 2009: 31). Zo wordt het vraagstuk vanuit verschillende hoeken belicht en wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering gespreid. Het is daarnaast een taak van een gemeente om maatschappelijk initiatief te stimuleren (BMC, 2009: 31). Uit een evaluatie van 100 bestuurskrachtonderzoeken trekken zij bovendien de conclusie dat doorgaans de focus te veel is gelegd op de organisatiekracht en de financiën en is er te weinig naar de relatie tussen het bestuur en de bevolking gekeken. Er zou meer gefocust moeten worden op de vraag of de gemeente de juiste opgaven in beeld heeft, daar is een blik van buiten naar binnen voor nodig, de maatschappelijke ontwikkelingen moeten leidend zijn (BMC, 2009: 17).

Dit laatste gegeven, dat de gemeente de juiste opgaven in beeld moet hebben, is naast de tegenstelling tussen de centrische benadering en de niet-centrische benadering een verschil in bestuurskrachtonderzoeken. De niet-centrische benadering brengt namelijk een nieuwe zienswijze op bestuurskracht met zich mee (Wesseling et al., 2007: 60). Bestuurskracht gaat vaak over de realisatiekwaliteit, maar bestuurskracht zou volgens hen ook gezien kunnen worden vanuit de kwaliteit om democratische beslissingen te nemen. Dus niet alleen of doelen worden gerealiseerd, maar ook focus op wát deze doelen eigenlijk zijn, ook wel democratische kwaliteit genoemd (Wesseling et al., 2007: 61).

Aanhangers van de centrische benadering stellen zichzelf echter de vraag wat je nog hebt aan een bestuurskrachtig bestuur als democratie breder wordt getrokken dan wat zich afspeelt in de Raadzaal. Zij gaan er vanuit dat democratie ligt besloten in de gekozen raadsleden (Wesseling et al., 2007: 60). Mensen die de niet-centrische benadering prefereren hebben daarop de wedervraag wat je nog hebt aan een democratisch gekozen bestuur als besluitvorming niet alleen meer plaatsvindt op schaal van de politiek (Wesseling et al., 2007: 60). Zij zien een verschuiving van politieke- naar maatschappelijke democratie.

Als er wordt gekeken naar de mate waarin gemeenten in staat zijn om samen te werken is het dus ook belangrijk om naar de rol van de gemeenschap te kijken en hoe hieruit een samenwerking ontstaat. Met name bij de decentralisatie in de zorg, want door de decentralisatie van begeleiding en verzorging zal er namelijk een groter beroep gedaan gaan worden op informele zorg. Eén van de beoogde maatschappelijke effecten van de decentralisatie is namelijk het verminderen van de groeiende vraag naar formele zorg (Op het Veld & Wachtmeester, 2012: 15). Dit wordt als oplossing gezien voor de steeds duurder wordende gezondheidszorg in Nederland. Onder informele zorg wordt zorg door vrijwilligers en mantelzorgers verstaan. Vrijwilligerswerk kan gedefinieerd worden als het

werk dat in enig georganiseerd verband wordt verricht door mensen die de cliënt niet persoonlijk kennen. Dit werk wordt onverplicht en onbetaald verricht en gaat niet alleen over zorg.

Ondersteuning in de vorm van sociale activiteiten kan bijvoorbeeld ook gezien worden als vrijwilligerswerk in de zorg (Scholten & Van Dijk, 2012: 5). Mantelzorg wordt verricht door mensen die een sociale relatie hebben met de cliënt en gaat over langdurige zorg verlening. Formele zorgverleners zijn beroepskrachten (Scholten & Van Dijk, 2012: 7). Ook burgers zijn dus verantwoordelijk voor het succes van de decentralisatie.

Wesseling en van Twist (2006) gaan nog een stapje verder en hebben het zelfs over de bestuurskracht van de samenleving, waarbij bestuurskracht gaat over de mate waarin een regionale of stedelijke samenleving vraagstukken weet op te lossen. In de theorie komt het begrip 'wicked problems' veelvuldig naar voren, dat zijn grote complexe maatschappelijke problemen. Juist voor dit soort problemen heeft een bestuur in zijn eentje te weinig kennis en slaagt het er vaak niet in om deze problemen zelfstandig aan te pakken (Wesseling & Van Twist, 2006: 2). Door te kijken vanuit een centrische benadering wordt vaak geconstateerd dat een bestuur te weinig daadkracht heeft, waardoor er nog meer gestuurd wordt op centrale regie en macht, waardoor het innovatief vermogen van de samenleving juist aangetast wordt (Wesseling & Van Twist, 2006: 3). Kortom, voor complexe maatschappelijke 'wicked problems' is samenwerking met de samenleving essentieel en hangt bestuurskracht dus samen met de kracht van de samenleving.

Verschillende onderzoekers houden rekening met verschillende rollen van gemeenten en hun partnerschap in de omgeving als het gaat om het meten van bestuurskracht. Er is echter één verschil aan te wijzen. Zo veronderstelt bijvoorbeeld Korsten (2007) dat door middel van de bestuurskrachtmonitor gemeenten met elkaar vergeleken kunnen worden. Terwijl de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging Bestuurskunde (2007) stellen dat er bij het onderzoek naar bestuurskracht rekening gehouden moet worden met specifieke kenmerken van een gemeente zoals geografische ligging, bevolking en relevante vraagstukken.

Uit voorgaande decentralisaties blijkt dat er weinig rekening gehouden is met de bestuurskracht van gemeenten, maar dat dankzij veerkracht de gemeenten de gedecentraliseerde taken toch uit hebben kunnen voeren (Boogers et al., 2008: 38). Steeds weer hebben gemeenten met creatieve oplossingen grote problemen weten te voorkomen. Het gewicht van komende decentralisaties zal bepalen of deze veerkracht oneindig is. Gevreesd wordt dat als het aankomt op het leveren van maatwerk, de grenzen van de veerkracht zijn bereikt. Het vermogen van gemeenten om met eigen maatwerkoplossingen te komen wordt namelijk gehinderd door het gebruik van generieke

constructies. Bij de komende decentralisaties is het van belang dat de taken goed worden aangepast op het lokale beleid (Boogers et al., 2008: 38).

De conclusie is dat wanneer het welzijn van een gemeente niet alleen afhankelijk wordt gemaakt van de ambtelijke organisatie, maar de rol van de gemeenschap een belangrijke plek inneemt, schaal heel andere betekenis krijgt (VGS & VB + Korsten). Goede structuren zijn belangrijk, maar ook gezonde culturen. Een onderzoek naar bestuurskracht zou dus ook rekening moeten houden met de gemeenschap. Dit zorgt voor een ruime betekenis van bestuurskracht. Binnen deze ruime definitie wordt van gemeenten verwacht dat zij coalities en allianties aangaan, ze zouden partijen samen moeten brengen. Daarnaast zouden zij het organiserend vermogen van bewoners en bedrijven moeten versterken zodat zij zelf deel kunnen nemen. Maatschappelijke initiatieven moeten daarbij gesignaleerd en gefaciliteerd worden. Kortom, het gaat om de focus op maatschappelijke veerkracht. Een wordt gesteld dat bestuurskrachtmetingen niet alleen gaan over het toetsen van efficiëntie en effectiviteit, maar ook over het toetsen of gemeenten in staat zijn om maatschappelijke veerkracht te stimuleren.

Bovendien gaat bestuurskracht niet alleen om het op korte termijn oplossen van problemen, maar ook over vitaliteit op de lange termijn en gemeenschapszin. Bestuurskrachtonderzoek leidt dus niet tot een oplossing voor een probleem, maar vormt eerder het begin van de discussie over de gemeenschappelijke opgaven van een gemeente en de vraag of een gemeente die aankan, de focus zou gelegd moeten worden op het versterken van een gemeente (VGS & VB, 2007: 24).

Bestuurscultuur

Het betoog over de weinig zeggende bestuurskrachtfactor 'schaal' en het belang van de gemeenschap en specifieke kenmerken van gemeenten in onderzoeken naar bestuurskracht sluit nauw aan bij de invloed van bestuurscultuur op bestuurskracht. Bestuurscultuur wordt door een aantal theoretici beschouwd als een sterk bepalende factor voor bestuurskracht. Dit is een centrische benadering van bestuurskracht omdat de bestuurscultuur uniek is voor elke gemeente en volgens theoretici gevormd wordt door onder andere specifieke maatschappelijke ontwikkelingen.

Bestuurscultuur wordt gedefinieerd als de door bestuurders en bestuurlijke partijen en partners gedeelde manieren van denken en doen. Deze manieren van denken en doen worden bepaald door (Bovens et al., 2006: 17-18):

1. *Bestuurstradities*: de 'culturele genen' van een stad, sterk gekleurd door omstandigheden, ontwikkelingen en historische ervaringen.
2. *Bestuursstijlen*: manieren om zaken aan te pakken, beïnvloed door opvattingen over wat normaal en gebruikelijk is.

3. *Bestuurlijke gebruiken*: concrete methoden om werk te verrichten, gekleurd door mensen, instrumenten en objecten.

Daarnaast kan er sprake zijn van een starre of creatieve/flexibele cultuur binnen een gemeentelijke organisatie (Boogers et al., 2008: 23). De cultuur is een belangrijke factor voor bestuurskracht omdat het binnen een flexibele cultuur makkelijker is om nieuwe taken te integreren in een bestaand takenpakket. Binnen zo een cultuur worden er namelijk eerder innovatieve manieren bedacht om om te gaan met een te kort aan ambtelijke capaciteit, kennis of kunde en/of beschikbare financiën en is het makkelijker om samenwerkingsverbanden aan te gaan (Boogers et al., 2008: 23).

Cultuur en structuur worden vaak gezien als twee los van elkaar staande begrippen die ingezet kunnen worden om vernieuwing en kracht te realiseren, maar eigenlijk zouden deze twee los van elkaar gezien moeten worden (Noordegraaf & Vermeulen, 2007). Waar structuur vaak gezien wordt als de harde kant van organisatie waarbij het draait om regels en procedures, en cultuur als de zachte kant die gaat over gedragingen en waarden. Cultuur zou niet gezien moeten worden als een overkoepelend begrip voor de hele organisatie dat een verklaring geeft voor menselijk handelen, maar cultuur zou gezien moeten worden als de manier waarop mensen zelf gebruik maken van culturele bronnen. Cultuur gaat over het handelen tussen mensen, op deze manier wordt het versterken van bestuurskracht een kwestie van cultureel handelen (Noordegraaf & Vermeulen, 2007). Concluderend kan gezegd worden dat het ontwikkelen van bestuurskracht sterk te maken heeft met het (her) vinden en gebruiken van bestaande gedeelde culturele bronnen. Culturele bronnen liggen in bestaande stedelijke tradities; kracht ligt in het herkennen van die bronnen en het bewust gebruik maken daarvan in stijlen en gebruiken. Het gaat om het strategisch gebruik maken van bestaande tradities en stijlen.

Daarnaast is onderzocht hoe bestuurscultuur bijdraagt aan het ontwikkelen van bestuurskracht (Bovens et al, 2006). Er wordt geconcludeerd dat bestuurskracht wordt gevoed door gedeeld besef. Dat bestuurskracht is verweven met tradities en lopende ontwikkelingen en een kwestie is van het bewust gebruiken van stijlen en gebruiken (Bovens et al., 2006: 104-105). Ook is onderzocht hoe in concrete gemeenten bestuurskracht wordt ontwikkeld. Daaruit is gebleken dat bestuurskracht te maken heeft het 'scherp' benoemen van uitdagingen, het gebruiken van 'sense of urgency', het koppelen van binnen naar buiten en dat bestuurskracht een kwestie is van communiceren (Bovens et al., 2006: 108-112). Het aspect bestuurscultuur om bestuurskracht te meten is een centriscie benadering van bestuurskracht, dit blijkt ook uit het feit dat het koppelen van binnen naar buiten wordt genoemd. Theoretici die de niet-centrische benadering aanhangen hebben het namelijk over

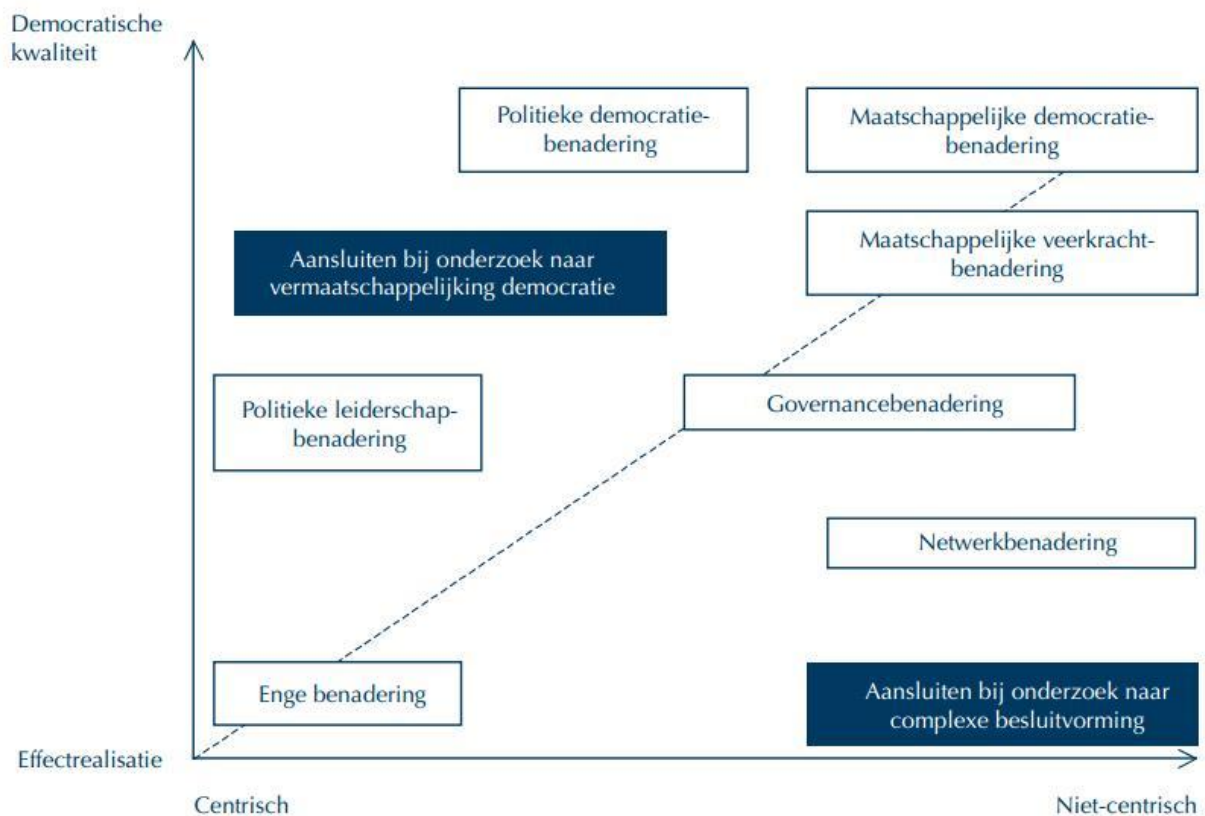
het koppelen van buiten naar binnen als het gaat om bestuurskracht.

Cultuur is een bekende invloedrijke factor, maar blijkt vaak moeilijk te definiëren en daarmee moeilijk te onderzoeken. Om invulling te geven aan het begrip bestuurscultuur en het hanteerbaar te maken kan er gekeken worden naar de volgende drie aanwijzingen om bestuurskracht te stimuleren door middel van cultuur (Bovens et al., 2006: 115):

- Bundel enthousiasme om de schouders eronder te willen zetten.
- Sluit aan bij eigenheid en 'onderstromen'; bestuurskrachtige aanpakken sluiten aan bij lopende ontwikkelingen en bestaande praktijken.
- Maak gebruik van ervaren bestuurders.

Verschillende benaderingen bestuurskracht

Aan het begin van deze paragraaf werd de volgende vraag gesteld: *Wat wordt er verstaan onder bestuurskracht?* Wesseling et al. (2007) hebben een overzicht gemaakt van de verschillende benaderingen in de bestuurskrachttheorie, zie onderstaand figuur. Waarin de niet-centrische en centrische benadering tegen elkaar worden afgezet, tegenover de effectrealisatie versus de democratische kwaliteit. Leeswijzer: hoe meer naar rechts de benadering staat weergegeven, hoe meer er wordt samengewerkt, hoe meer naar boven hoe meer de samenleving betrokken wordt, hoe groter het democratische gehalte van de besluitvorming dus is.



Geconcludeerd kan worden dat het aan datgene wat onderzocht wordt ligt welke benadering het best toegepast kan worden. Als een bepaalde overheidstaak onderzocht dient te worden is de enge benadering van bestuurskracht een goede keuze, maar voor 'wicked problems' ligt een meer niet-centrische benadering voor de hand (Wesseling et al., 2007: 62). In de volgende paragraaf zal duidelijk worden welke benadering(en) en aspecten van bestuurskracht meegewogen zullen worden in dit onderzoek naar bestuurskracht. Ook zullen er theoretische verwachtingen uitgesproken worden, dit zijn hypothesen die in het empirische onderzoek getoetst zullen worden.

2. 3. Bestuurskracht meten

In de theorie komen verschillende inzichten naar voren over bestuurskracht. In deze paragraaf zal duidelijk worden welke inzichten om welke reden wel of niet worden meegenomen in dit onderzoek naar bestuurskracht. De vraag die centraal staat in deze paragraaf is: *Onder welke voorwaarden hebben gemeenten voldoende bestuurskracht met betrekking tot de decentralisatie van de langdurige zorg en ondersteuning?* Per aspect worden theoretische verwachtingen geformuleerd die in het empirische deel van dit onderzoek wel of niet bevestigd zullen worden. Hoe deze aspecten gemeten zullen worden komt in het volgende hoofdstuk, methoden en technieken, aan de orde.

Procesmanagement

Omdat uit de literatuur is gebleken dat ook de mate van zekerheid en vrijheid voor gemeenten invloed heeft op het succes van een decentralisatie zal voordat gekeken wordt naar de verschillende aspecten van bestuurskracht eerst gekeken worden of het Rijk de gemeenten voldoende in staat stelt om de gedecentraliseerde taken uit te voeren en of het Rijk voldoende inspeelt op de mogelijkheden van gemeenten. Dit wordt procesmanagement genoemd en vormt de randvoorwaarde voor een goede taakoverdracht. Het Rijk is verantwoordelijk voor een passende wijze waarop de decentralisatie wordt ingericht. Met name in de veranderde rol van de structuur, de transitie, is de rol van het Rijk essentieel, de verantwoordelijkheid voor de transformatie, de werkwijze van gemeenten, ligt bij de gemeenten zelf. Daarnaast is beleidsrust belangrijk, uit onderzoek blijkt dat wanneer gemeenten niet de vrijheid krijgen om zelf lokaal beleid vorm te geven, zij eerder beleid zullen maken volgens vaste patronen en generieke kaders. Dit staat maatwerk in de weg en daardoor dreigt er minder rekening gehouden te worden met de wens van de burgers.

Op basis van deze theorie is de hypothese dat de mate waarin het procesmanagement op orde is invloed heeft op het succes van de decentralisatie. Er is hier sprake van als het Rijk; duidelijk is over de wet- en regelgeving en financiële informatie, de gemeenten vrijheid geeft bij de invulling van het beleid dat beleidsrust bevordert en als het Rijk rekening houdt met wat een gemeente aan kan.

Input bestuurskracht

Uit de theorie blijkt dat bestuurskracht bekeken kan worden vanuit verschillende benaderingen. Er zal in dit onderzoek aandacht worden besteed aan zowel de centrische als de niet-centrische benadering van bestuurskracht. De centrische benadering zal in het vervolg de input benadering van bestuurskracht genoemd worden. In dit onderzoek wordt de input benadering gehanteerd omdat onder andere het budget dat gemeenten krijgen voor de zorgverlening veranderd zal worden. Daarbij krijgen zij te maken met nieuwe taken waar nieuwe kennis voor nodig is.

Zaken die onderzocht zullen worden in het kader van de input benadering zijn de mate van kennis en deskundigheid, ambtelijke capaciteit en financiën van een gemeente. De hypothese hierbij is dat gemeenten die voldoende kennis en deskundigheid en ambtelijke capaciteit hebben en die er financieel goed voorstaan op het gebied van het sociale domein voldoende bestuurskracht hebben voor deze specifieke decentralisatie.

Output bestuurskracht

Ook zal in dit onderzoek bestuurskracht worden bekeken in het licht van samenwerking en netwerken, de niet-centrische benadering wordt in dit onderzoek de output benadering genoemd. Deze benadering wordt gehanteerd omdat in de decentralisatie van de zorg samenwerking een belangrijke rol speelt. Enerzijds samenwerking met relevante partners zoals omliggende gemeenten en zorgaanbieders, dit duidt op een benadering gerelateerd aan de effectrealisatie, waarin kennisdeling centraal staat. Anderzijds zal er aandacht worden besteed aan samenwerking met de samenleving, een benadering meer gerelateerd aan de democratische kwaliteit. Er is gekozen voor deze invalshoek omdat er door de decentralisatie een groter beroep gedaan zal worden op de informele zorgverlening, dat wil zeggen, zorgverlening door inwoners van een gemeente en hun eigen netwerk. Er zal in dit onderzoek dan ook stil worden staan bij de eigen kracht van inwoners. Immers, een gemeente wordt mede gevormd door haar gemeenschap en de kracht van inwoners is essentieel om te kunnen bepalen hoe veerkrachtig de maatschappij is. Uit onderzoek naar voorgaande decentralisaties blijkt dat hoe meer maatschappelijke veerkracht een gemeente kent, hoe makkelijker maatschappelijke problemen opgelost kunnen worden.

Bij de keuze voor het meenemen van de maatschappelijke veerkracht moet de kanttekening geplaatst worden dat er bewust een kant is gekozen in de wetenschappelijke discussie of bestuurskracht van een samenleving nog wel bestuurskracht van een gemeente genoemd mag worden. Er is gekozen om de bestuurskracht van de samenleving mee te wegen omdat de gevolgen van de decentralisatie grote gevolgen zal hebben voor de samenleving. De decentralisatie wordt in deze gezien als een maatschappelijke ontwikkeling die de grenzen van de politieke democratie

overschrijdt.

De hypothese is dat gemeenten die er in slagen samen te werken met het maatschappelijke veld bestuurskrachtiger zullen zijn dan gemeenten die dat niet doen. De tweede hypothese is dat een krachtige gemeenschap de bestuurskracht van gemeenten versterkt wat betreft dit specifieke beleidsterrein.

Bestuurscultuur

In dit onderzoek zal er gekeken worden naar de bestuurscultuur omdat lopende ontwikkelingen en bestaande tradities erg belangrijk zijn voor deze decentralisatie. De Wmo is in 2007 ingevoerd, de verandering van de Wmo in 2015 is daar een vervolg op. Hoe gemeenten er nu voor staan zegt iets over de situatie in 2015, wanneer een gemeente bijvoorbeeld de Wmo taken op dit moment al lastig weet op te vangen, hoe groter de kans dat deze gemeente in de problemen komt vanaf 2015. Daarnaast is het erg belangrijk dat de bestuurscultuur flexibel is, hoe flexibeler een gemeente, hoe groter de kans dat de extra taken goed geïntegreerd kunnen worden in het bestaande beleid.

Omdat deze decentralisatie veranderingen meebrengt voor de interne organisatie van een gemeente is de hypothese dat de bestuurscultuur van een gemeente invloed heeft op de bestuurskracht.

Kortom, de overkoepelende hypothese van dit onderzoek naar bestuurskracht is dat een gemeente bestuurskrachtig genoeg is als zij; over voldoende personele- en financiële middelen beschikt, in staat is om samen te werken met zowel relevante Wmo partners als inwoners, de gemeenschap bij het beleid weet te betrekken, een krachtige gemeenschap kent (voor maatschappelijke veerkracht), een flexibele bestuurscultuur heeft en gebruik maakt van culturele aspecten.

Niet in dit onderzoek

In dit onderzoek zal niet specifiek nagegaan worden in hoeverre de gemeenten in staat zijn verschillende rollen te vervullen omdat deze rollen te algemeen zijn terwijl het nu specifiek gaat over één domein, namelijk de Wet maatschappelijke ondersteuning. Bovendien zitten de rollen die wel relevant zijn voor deze decentralisatie al ingebed in de categorie 'output bestuurskracht'. Zoals de rol van de gemeente als bestuurder van de plaatselijke gemeenschap. Dit gaat namelijk over de mate waarin de gemeente draagvlak weet te creëren door goed te luisteren naar haar inwoners. Evenals de rol van de gemeente als mede-overheid zit ingebed in het onderzoek onder het kopje output. Deze rol gaat namelijk over in hoeverre de gemeente in staat is om samen te werken met andere partijen.

3. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk zal uiteen worden gezet welke methoden en technieken van onderzoek om welke reden toegepast zijn om tot antwoorden op de empirische vragen te komen. Ook komen de casusselectie en de kwaliteitscriteria aan bod en worden verwachtingen uitgesproken.

3.1. Kwalitatief onderzoek

Voor het vinden van een antwoord op de onderzoeksvraag is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is een vorm van interpreterend onderzoek. De onderzoeker interpreteert zijn of haar eigen waarnemingen (Plochg & Van Zwieten, 2007: 77). Over het algemeen wordt dit soort onderzoek gebruikt voor het in de diepte uitpluizen van een bepaald sociaal fenomeen. Daarbij gaat het om het beschrijven en/of begrijpen van bijvoorbeeld gedrag, interacties tussen mensen, sociale relaties, ervaringen, meningen of opvattingen met als doel de betekeniswereld hierachter te ontrafelen. Maar ook naar zaken als beleid of organisaties die daar direct of indirect door beïnvloed worden (Plochg & Van Zwieten, 2007: 78).

Hieruit blijkt dat voor het vinden van een antwoord op de onderzoeksvraag van deze scriptie een kwalitatieve onderzoeksmethode het meest voor de hand ligt. Onder andere omdat het doel namelijk niet alleen is om de bestuurskracht te onderzoeken, maar ook om te begrijpen waarom respondenten op bepaalde aspecten wel of geen bestuurskracht ervaren en hoe hier mee omgegaan kan worden in de toekomst. Uitleg achter de antwoorden vormt een meerwaarde voor dit onderzoek omdat op die manier daadwerkelijk iets gedaan kan worden met de uitkomsten ten gunste van de gemeenten. Ook gaat het om een unieke en complexe situatie. Een andere reden in de keuze voor kwalitatief onderzoek ligt in het feit dat het mogelijk is om de verschillende stappen in het onderzoeksproces parallel te laten verlopen. De fase van problemafakening, formulering onderzoeksvraag, bepaling onderzoeksopzet, data verzameling, data-analyse en rapportage hoeven niet van elkaar te worden onderscheiden wat bij kwantitatief onderzoek wel gebruikelijk is (Plochg & Van Zwieten, 2007: 77). De kracht van kwalitatief onderzoek ligt in het feit dat het mogelijk is om met een relatief globale onderzoeksvraag van start te gaan die nog beïnvloedbaar is door de empirische bevindingen.

Case study

Saunders, Lewis en Thornhill (2009: 145) definiëren een case study als *“a strategy for doing research which involves an empirical investigation of a particular contemporary phenomenon within its real life context using multiple sources of evidence.”* Yin (2002: 13) benadrukt ook het belang van de context en stelt dat bij een casestudie de grens tussen het fenomeen dat bestudeerd wordt en de context waarin het bestudeerd wordt niet duidelijk zichtbaar is. Dit is precies het tegenovergestelde als bij

een experiment, waarbij de context van het onderzoek geheel beheersbaar is.

Saunders et al. (2009: 146) stellen dat een case studie onderzoek interessant is op het moment dat de onderzoeker een ruim begrip wil krijgen van de context van het onderzoek en de bijbehorende processen doordat er veel technieken zijn waar gebruik gemaakt van kan worden zoals interviews, observaties, document analyses en vragenlijsten. Het begrijpen van de context is ook het doel van het onderzoek in deze scriptie. Case studies worden voornamelijk gebruikt voor verklarende en verkennende onderzoeken. Het doel van een case studie is het onderzoeken van één of enkele gevallen, waarbij diepgang wordt bereikt door bestudering van de complexe relaties waarin het betreffende geval functioneert (Pochg, Van Zwieten, 2007: 81).

Yin (2002: 52) maakt onderscheid tussen vier typen van case studies gebaseerd op twee dimensies: Single versus multiple case studies en holistic versus embedded case studies. Een single case wordt voornamelijk gebruikt als het gaat over een heel unieke of extreme case. Yin (2002) verkiest multiple case studies boven single case studies omdat de bevindingen dan beter generaliseerbaar zijn. Dat is de reden dat er voor deze scriptie gekozen is voor een multiple case study. De tweede dimensie, holistic versus embedded, doelt op de eenheden van onderzoek.

Casusselectie

In dit onderzoek zijn de gemeente Noordoostpolder en de gemeente Urk onderzocht op het gebied van hun Wmo beleid. Voordat er in wordt gegaan op de redenen waarom er gekozen is voor deze gemeenten volgt eerst een overzicht van kenmerken van de gemeenten (CBS, 1 januari 2014):

	Urk	Noordoostpolder
Provincie	Flevoland	Flevoland
Oppervlakte	110 km ²	595 km ²
Inwoners	19.487	46.372

De voornaamste reden voor de keuze voor deze twee gemeenten ligt in het feit dat de rol van de gemeenschap een belangrijke positie inneemt in dit onderzoek. Uit de literatuur blijkt dat het bij bestuurskracht niet alleen gaat om het toetsen van efficiëntie en effectiviteit van gemeenten, maar ook of de gemeenten in staat zijn om maatschappelijke veerkracht te stimuleren en te creëren. Op dit punt verschillen de gemeenten duidelijk van elkaar. Urk kent van oudsher een hechte gemeenschap, waarbij geloof een grote rol speelt, waar de gemeente Noordoostpolder een jonge gemeente is bestaande uit verschillende dorpen. Er wordt in dit onderzoek vanuit gegaan dat Urk een hechtere gemeenschap heeft waardoor maatschappelijke veerkracht aannemelijker is. Door de transitie van de AWBZ naar de Wmo komt er een grotere druk te staan op de informele zorg. Mensen

moeten meer voor elkaar gaan zorgen. De hypothese is dat dit in Urk makkelijker zal gaan dan in de Noordoostpolder.

Ten tweede wordt onder andere in het artikel van Boogers et al. (2008) geconcludeerd dat bestuurscultuur een belangrijke oorzaak is voor verschil in bestuurskracht. Verwacht wordt dat niet alleen de cultuur van de gemeenschap een rol zal spelen, maar ook de cultuur binnen de gemeente. Binnen een starre cultuur is men minder goed in staat een nieuwe taak te integreren in het bestaande takenpakket dan binnen een flexibele of creatieve cultuur (Boogers et al, 2008: 23). Lokale tradities en omstandigheden, maar ook bestuursstijlen en omgangsvormen, zijn sterk bepalend voor de ontwikkeling van bestuurskracht. (Bovens, 2006). Er wordt verwacht dat de verschillende historie van de gemeenten invloed heeft op de bestuurscultuur.

Dit onderzoek is er echter niet op gericht om de bestuurscultuur van de beide gemeenten te onderzoeken. Wat precies de bestuurscultuur van beide gemeenten is, is niet duidelijk te definiëren. Wel is duidelijk dat Urk een sterk christelijke cultuur kent. De Noordoostpolder (NOP) kent een veel minder hechte cultuur omdat het een jonge gemeente betaamt. De gemeente NOP bestaat sinds 1953. De bewoners van de NOP komen uit alle windstreken, er is dus geen sprake van een van oudsher hechte cultuur, waar dit in Urk wel het geval is.

Er is niet gekozen voor twee gemeenten met hetzelfde aantal inwoners omdat uit het theoretisch kader blijkt dat het inwonersaantal van gemeenten niet langer geldt als maatstaf om bestuurskracht te bepalen omdat maatschappelijke problemen vaak schaaloverstijgend zijn. Veeleer is het belangrijk dat gemeenten in staat zijn om in netwerk verband taken uit te voeren. Om die reden is er niet gekozen voor gemeenten met een gelijk aantal inwoners. Wel blijkt uit het theoretisch kader dat geografische kenmerken er toe doen. De gemeente Urk en de gemeente Noordoostpolder grenzen aan elkaar en zijn beide niet stedelijk.

Met het oog op het belang van het netwerk en de invloed van samenwerken met betrokken partijen in de omgeving op de bestuurskracht zijn Urk en de Noordoostpolder ook interessante gemeenten omdat deze gemeenten te maken hebben met dezelfde partijen, waaronder dezelfde zorgaanbieder (Zorggroep Oude en Nieuwe land). Doordat deze factor gelijk is voor beide gemeenten, is het aannemelijker dat wanneer er een verschil in bestuurskracht wordt ontdekt, dit afhankelijk is van de gemeente en niet van een partij uit de omgeving.

3.2. Dataverzameling

Indicatoren bestuurskracht

In het voorgaande hoofdstuk is naar voren gekomen welke aspecten van bestuurskracht mee worden genomen in dit onderzoek. In deze paragraaf zal er stil gestaan worden bij de vraag hoe deze aspecten gemeten zijn en welke indicatoren daarvoor gehanteerd zijn, de operationalisatie.

Om de kwaliteit van het procesmanagement te onderzoeken zijn de volgende criteria opgesteld in de literatuur die ook gehanteerd zijn voor dit onderzoek:

- Kwaliteit van het proces: openheid, veiligheid, voortgang en inhoud.

Waarbij het bij openheid draait om de mate waarin het Rijk de gemeenten betreft bij de besluitvorming, voorbereiding en uitvoering van de decentralisatie. Veiligheid gaat over de vraag of er rekening is gehouden met de eigen belangen, waarden en normen en kwetsbaarheid van een gemeente. Voortgang gaat over prikkels voor beide partijen om door te gaan met het proces, of er voordelen zijn van de decentralisatie. Bij inhoud staat de vraag centraal of de decentralisatie een inhoudelijke bijdrage levert aan het Wmo beleid.

Ook is gekeken of de gemeenten voldoende beleidsrust (duidelijkheid en vrijheid) hebben, een bedreiging van een decentralisatie is namelijk onzekerheid wat kan leiden tot uniformiteit, terwijl er juist gestreefd wordt naar maatwerk.

De input is het eerste aspect van bestuurskracht dat onderzocht is. Het eerste onderdeel van de input van bestuurskracht is het budget. Om hier een oordeel over te geven is de financiële positie van de gemeenten onderzocht en is gekeken naar het Wmo budget dat het Rijk beschikbaar stelt. De capaciteit en kennis en deskundigheid zijn onderzocht aan de hand van de eigen inschattingen van de respondenten.

De output van bestuurskracht is vanuit twee benaderingen onderzocht. Allereerst is er naar samenwerking gekeken. Dit is onderzocht door te kijken naar de relaties tussen de gemeente en relevante Wmo partijen en wat er veranderd aan deze relaties en hoe er samengewerkt wordt met het oog op de Wmo beleidsvorming. Het onderdeel gemeenschap is beoordeeld aan de hand van demografische gegevens en de eigen kracht van inwoners, het gaat hierbij om een inschatting van deze eigen kracht nu met een voorspelling of dit voldoende zal zijn vanaf 2015. Er is gekeken naar vrijwilligerswerk en mantelzorg en de mate waarin de gemeente erin slaagt maatwerk te leveren.

Het laatste onderdeel, bestuurscultuur, is onderzocht aan de hand van de inschatting in hoeverre er sprake is van een gedeeld denken en doen, hoe flexibel de bestuurscultuur is en of er sprake is van

het bundelen van enthousiasme, ervaren bestuurders en lopende ontwikkelingen.

Interviews

Voor dit onderzoek zijn diepte interviews afgenomen die vooraf gestructureerd zijn. Op die manier is er inzicht op gedaan over de persoonlijke beleving van de respondenten. Om deze beleving te waarborgen zijn alle interviews opgenomen en volledig getranscribeerd. In de gemeente Urk zijn er twee mensen geïnterviewd en in de gemeente Noordoostpolder vijf mensen. Het streven was om per gemeente vijf mensen te interviewen, op Urk zijn er echter maar twee mensen werkzaam op het gebied van de Wmo omdat het een kleine gemeente is. Dit heeft geen problemen opgeleverd omdat er veel documenten beschikbaar zijn die voor aanvullende informatie hebben gezorgd en die gebruikt konden worden om de antwoorden van de respondenten te controleren. Daarnaast waren vijf interviews in de gemeente Noordoostpolder ook voldoende omdat er na een aantal interviews al overlap in de antwoorden ontstond.

De respondenten zijn geselecteerd op de mate waarin zij zelf bezig zijn met de voorbereidingen richting de decentralisatie zodat zij konden spreken over hun eigen opvattingen en ervaringen. De voorkeur ging uit naar ambtenaren in plaats van bestuurders omdat het onderzoek vooral ingestoken is op de beleidskant en taakuitvoering van de Wmo. Daarnaast is er geprobeerd om te spreken met medewerkers met verschillende functies.

Ondanks dat het kleine aantal respondenten uit de gemeenten geen problemen heeft opgeleverd is hier toch rekening mee gehouden door ook interviews af te nemen met medewerkers van Zorggroep Oude en Nieuwe Land. Dit is de grootste zorgaanbieder in de gemeenten Urk en Noordoostpolder. Dit is relevant omdat samenwerken met betrokken partners erg belangrijk is als het gaat om bestuurskracht, op deze manier kon de samenwerking vanuit twee kanten beoordeeld worden. Op deze manier wordt ook voorkomen dat er een te eenzijdig beeld ontstaat over de bestuurskracht. Bovendien zitten de mensen uit de gemeente midden in het veranderproces, waardoor ze door routine bepaalde zaken over het hoofd kunnen zien. De interviews binnen Zorggroep Oude en Nieuwe Land bieden op die manier ook een 'frisse blik' op de gemeentelijke inspanningen. Daarnaast zijn interviews met de zorggroep relevant omdat zij een betere en andere kijk hebben op de verhouding tussen informele en formele zorg. Zij kunnen beter inschatten welke mensen zelf informele zorg in kunnen schakelen aangezien zij een directere band hebben met de cliënten dan de gemeenten.

Respondenten selectie:

Nr.	Gemeente / organisatie	Functie
R1	Gemeente Noordoostpolder	Manager kluster werk, inkomen en zorg
R2	Gemeente Noordoostpolder	Wmo consulent
R3	Gemeente Noordoostpolder	Beleidsmedewerker volksgezondheid, ouderen beleid, zorg en accounthouder van een aantal instellingen.
R4	Gemeente Noordoostpolder	Deelprojectleider transitie AWBZ-Wmo
R5	Gemeente Noordoostpolder	Beleidsadviseur Wet maatschappelijke ondersteuning
R6	Gemeente Urk	Wethouder gezondheidszorg, sociaal domein, cultuur(historie)
R7	Gemeente Urk	Projectleider transitie AWBZ-Wmo
R8	Zorggroep Oude en Nieuwe Land	Beleidsfunctionaris
R9	Zorggroep Oude en Nieuwe Land	Bestuurssecretaris

Deze nummering wordt ook gehanteerd in het resultaten hoofdstuk.

Documentenverzameling

Bij documentenverzameling gaat het om documenten zoals beleidsrapporten, notulen van vergaderingen, jaarverslagen maar ook kranten of internetbronnen. (Plochg & Van Zwieten, 2007: 85). Deze vorm van onderzoek is gebruikt als aanvulling op specifieke uitspraken in de interviews en om te kijken of bevindingen kloppen. Een groot voordeel is dat door deze manier van informatie verzamelen de interpretatie van de onderzoeker geen rol speelt, andere onderzoekers zouden tot dezelfde conclusie komen met de gebruikte informatie uit de documenten. Er moet echter wel gelet worden op de interpretatie van meningen en opvattingen. Wat geschreven wordt hoeft niet per se overeen te komen met de werkelijke gevoelens van de schrijver. Bovendien moeten de documenten niet los worden gezien van de context (Plochg & Van Zwieten, 2007: 85). Een groot voordeel met betrekking tot dit onderzoek is dat er heel veel documenten beschikbaar zijn, dit komt mede doordat het om een actueel en publiek onderwerp gaat.

3.3. Kwaliteitscriteria

Aan de hand van betrouwbaarheid en validiteit kan de kwaliteit van een onderzoek beoordeeld worden. Betrouwbaarheid zegt iets over de uitvoering van een onderzoek, waarbij het draait om het minimaliseren van toevallige vertekeningen. Validiteit zegt iets over de opzet van een onderzoek, waarbij het draait om het minimaliseren van systematische vertekeningen (Plochg & Van Zwieten, 2007: 89). Beide begrippen kunnen onderverdeeld worden in een interne en externe variant.

Betrouwbaarheid

- Interne betrouwbaarheid zegt iets over de invloed van de onderzoeker zelf. Deze vorm van betrouwbaarheid komt vooral in gevaar op het moment dat verschillende onderzoekers aan hetzelfde onderzoek werken, wegens de kans op verschillende interpretaties (Plochg & Van Zwieten, 2007: 90). Omdat dit onderzoek uitgevoerd is door één onderzoeker loopt de interne betrouwbaarheid geen gevaar.
- Externe betrouwbaarheid zegt iets over de vertekening van het onderzoek als geheel. Omdat het onderzoek herhaald moet kunnen worden is het belangrijk om goed inzichtelijk te maken hoe het onderzoek precies uitgevoerd is. Wel moet hierbij rekening gehouden worden met het feit dat exacte herhaling van kwalitatief onderzoek meestal niet haalbaar is (Plochg & Van Zwieten, 2007: 90). De externe betrouwbaarheid van dit onderzoek is gewaarborgd doordat er zorgvuldig aandacht is besteedt aan het documenteren van de resultaten. Voorafgaand aan het onderzoek is er een topiclijst en vragenlijst opgesteld en tijdens de interviews zijn aantekeningen gemaakt. Suggestieve vragen zijn zoveel mogelijk vermeden zodat de antwoorden van de respondenten zo min mogelijk werden beïnvloedt. Daarnaast zijn de antwoorden van de respondenten wanneer mogelijk gecontroleerd aan de hand van documenten.

Validiteit

- Interne validiteit gaat over de vraag of er onderzocht wordt wat men wil onderzoeken. Om deze vorm van validiteit te waarborgen is de onderzoeker te allen tijde bewust geweest van haar eigen rol. Op die manier is zo veel mogelijk voorkomen dat de empirische werkelijkheid vervlochten werd met de eigen interpretatie van de onderzoeker. Antwoorden van de respondenten werden samengevat en teruggekoppeld om te controleren of de respondenten zich daarin herkenden.
- Externe validiteit heeft te maken met de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Daarom is hierboven vermeldt waarop en op welke manier de onderzoekseenheden geselecteerd zijn (Plochg & Van Zwieten, 2007: 91). Over het algemeen geldt dat er bij een kwantitatief onderzoek gestreefd wordt naar een zo hoog mogelijke externe validiteit terwijl bij kwalitatief onderzoek de interne validiteit een belangrijkere rol in neemt.

De begrippen betrouwbaarheid en validiteit worden in kwalitatief onderzoek op een andere manier gehanteerd dan bij kwantitatief onderzoek omdat de uitkomsten van een kwalitatief onderzoek per definitie tot stand zijn gekomen door directe tussenkomst van de onderzoeker (Plochg & Van Zwieten, 2007: 89). De persoonlijke inbreng en interpretatie, zoals hierboven besproken, dragen bij aan de onderzoeksresultaten. De vraag is dus niet of de onderzoeker invloed heeft gehad op de uitkomsten, maar de vraag is hoe de onderzoeker invloed heeft gehad.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten die voortvloeien uit de analyse van de interviews en de documenten worden gepresenteerd. De indeling van dit hoofdstuk is gebaseerd op de verschillende aspecten waarop bestuurskracht is gemeten. Deze aspecten zijn:

- Input bestuurskracht; budget, capaciteit, kennis en deskundigheid
- Output bestuurskracht; samenwerking, de gemeenschap
- Bestuurscultuur; tradities, gedeeld denken en doen, star versus flexibel

Voordat deze aspecten behandeld worden zal er in de volgende paragraaf een overzicht worden geboden van wat de decentralisatie van de langdurige zorg in hoofdlijnen inhoudt. De interviews zijn steeds gestart met vragen over het thema decentralisatie. Dit is nodig om helder te krijgen of de respondenten hetzelfde idee hebben van de decentralisatie en dezelfde definitie hanteren zoals deze is beschreven is in de verschillende documenten en de literatuur. Omdat ook de kwaliteit van het procesmanagement vanuit het Rijk invloed heeft op het succes van de decentralisatie zal in de paragraaf daarna een overzicht worden geboden van het procesmanagement.

4.1. Context

Uit de theorie is gebleken dat kort gezegd decentraliseren de feitelijke overdracht van taken van centraal naar decentraal niveau betekent. Met decentraal niveau worden niet altijd gemeenten bedoeld, het kan ook gaan over bijvoorbeeld agentschappen of bedrijven. Daarbij verschilt de mate van verschuiving van verantwoordelijkheden en macht per decentralisatie. Ook tijdens de interviews komt dit naar voren. “Decentralisatie van de langdurige zorg betekent eigenlijk dat de middelen vanuit het Rijk gedecentraliseerd worden over de gemeentes. En dat de gemeentes voor langdurige zorg oplossingen moeten vinden voor burgers. En daarin moeten samenwerken met andere partijen met uiteindelijk natuurlijk de opdracht om het dicht bij de klanten te organiseren en daar ook een bezuinigingsslag in te bereiken (R1).”

Naast het vaststellen van de definitie van de decentralisatie in algemene zin, zoals dat gedaan is in het theoretische hoofdstuk, is het nuttig om de inhoud van de decentralisatie van de langdurige ondersteuning en zorg die centraal staat in deze scriptie nader te bekijken. Om een beeld te krijgen van wat er precies veranderd voor gemeenten is het namelijk belangrijk om te weten wat het verschil is tussen de nieuwe en oude situatie. Het gaat in deze paragraaf om de vraag hoe het huidige Wmo beleid van gemeenten er uit ziet en wat er vanaf 2015 veranderd. Op deze manier wordt inzicht opgedaan over wat er allemaal veranderd en geregeld moet worden op korte termijn om tot de nieuwe situatie te komen. Aangezien er voor de definitie van bestuurskracht “het vermogen van

gemeenten om taken op zich te nemen” is gekozen, is het bovendien noodzakelijk om vast te stellen over welke taken het gaat. Op basis van de interviews en de analyse van documenten zal er uiteen gezet worden wat de decentralisatie van de langdurige zorg precies inhoudt.

Wmo 2007

Door de invoering van de Wmo in 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het bevorderen van participatie van haar inwoners. De Wmo kent negen prestatievelden, dat zijn brede kaders die vanuit het Rijk zijn opgelegd aan gemeenten. Hoe deze kaders worden ingevuld is aan de gemeenten zelf. Zij leggen daar verantwoording over af aan hun inwoners en mede bestuurders, dat heet horizontale verantwoording. Verticale verantwoording, richting het Rijk, is niet meer nodig. De prestatievelden hebben deels betrekking op de hele samenleving en deels betrekking op een bepaalde doelgroep. De prestatievelden zijn (SCP, 2010: 11):

1. Het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid.
2. Het ondersteunen van jeugdigen met opgroei problemen en hun ouders.
3. Het geven van informatie en advies over algemene voorzieningen.
4. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers.
5. – 6. Het verlenen van voorzieningen en bevorderen van deelname in de maatschappij voor mensen met een verstandelijke of fysieke beperking.
7. – 9. Het ondersteunen van kwetsbare burgers zoals dak- en thuislozen, slachtoffers van huiselijk geweld en verslaafden.

Met de komst van de Wmo is ook de compensatieverplichting ingevoerd. Deze verplichting heeft meer keuzevrijheid gebracht op de manier waarop gemeenten hun burgers ondersteunen bij hun deelname in de maatschappij, gemeenten zijn niet meer verplicht om voorgeschreven voorzieningen te verstrekken. Het gaat om ondersteuning op het gebied van huishouden, verplaatsen in en om het huis, lokaal verplaatsen per vervoersmiddel en ondersteuning bij het ontmoeten van medemensen om sociale verbanden aan te gaan (Gemeente Noordoostpolder, 2012: 9).

Kortom, het doel van de Wmo is ten eerste dat geregeld wordt dat mensen die hulp nodig hebben in het dagelijks leven ondersteuning krijgen, bijvoorbeeld hulp bij het huishouden. Ten tweede dient de Wmo mensen te ondersteunen die zich inzetten voor anderen, zoals mantelzorgers en vrijwilligers. Daarnaast is het doel van de Wmo activiteiten te ondersteunen die onderlinge betrokkenheid in de buurt vergroten. Tot slot zou de Wmo moeten voorkomen dat mensen later zwaardere vormen van hulp nodig hebben, bijvoorbeeld door activiteiten voor het bestrijden van eenzaamheid (Rijksoverheid, 2013d).

Veranderend Wmo beleid

Door de invoering van de Wmo in 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de maatschappelijke ondersteuning van hun inwoners, in 2015 zal deze verantwoordelijkheid uitbreiden omdat ook begeleiding en verzorging komt te vallen onder de Wmo. Deze aanpassing van de Wmo, dus de extra taken en verantwoordelijkheden voor gemeenten, heet de decentralisatie van begeleiding en verzorging. De vraag is nu wat deze verandering precies inhoudt. De decentralisatie van de langdurige zorg brengt twee veranderingen met zich mee. Ten eerste een verandering van de structuur, dat wil zeggen een andere verhouding tussen bestuurslagen, een andere wet- en regelgeving en een nieuwe budgetverdeling. De verandering van de structuur wordt het transitieproces genoemd (Op het Veld & Wachtmeester, 2012: 8).

De tweede verandering heeft met inhoudelijke vernieuwing te maken, dat leidt tot een nieuwe werkwijze en uitvoering. Zoals een verschuiving van verantwoordelijkheden, deze komt meer bij de burger zelf te liggen. Dat wordt transformatie genoemd. Voor gemeenten betekenen transitie en transformatie een nieuwe vorm van organiseren, o.a. strategie, verantwoording alsook een verandering in de uitvoering, o.a. competenties, dienstverlening (Op het Veld & Wachtmeester, 2012: 7). Niet voor elke decentralisatie is het noodzakelijk om de structuur te veranderen (transitie) én de werkwijze (transformatie) te veranderen.

Het stelsel van de zorg in Nederland is in 2007 al veranderd door de invoering van de Wmo. Veranderingen in de werkwijze vinden nog steeds plaats. Na een transitie is het belangrijk om te blijven focussen op de transformatie. Niet alleen 'harde' afspraken zijn van belang, maar ook de uitwerking van die afspraken moeten in de gaten gehouden worden (Op het Veld & Wachtmeester, 2012: 11). Voor de invulling van de nieuwe werkwijze zijn voornamelijk gemeenten, uitvoeringsinstellingen en cliënten verantwoordelijk. De gemeente moet zich voorbereiden door na te denken over wat ze zelf precies willen bereiken, met welke partijen, met welk aanbod en op welke manier ze dat willen bereiken (Op het Veld & Wachtmeester, 2012: 13). De gemeente hoeft niet alles zelf te organiseren, maar heeft voornamelijk de rol van stimuleren, initiëren en helpen bij de ontwikkeling (Op het Veld & Wachtmeester, 2012: 24).

Elke gemeente heeft te maken met de transitie omdat de zorgstructuur in Nederland verandert, maar niet elke gemeente kiest ervoor om naast het transitieproces ook met het transformatieproces te beginnen. Zo is uit een gesprek met Zorggroep Oude en Nieuwe land, de zorgaanbieder in de gemeenten Noordoostpolder, Urk en Steenwijkerland, gebleken dat de gemeente Steenwijkerland nog niet bezig is met de transformatie, terwijl de Noordoostpolder en Urk daar al wel mee bezig zijn.

In Urk werd er gesproken over een duidelijk verschil tussen structuur en cultuur. Waar het bij de structuur gaat over het beleidsplan en cultuur over de vraag waarom het allemaal anders

wordt en hoe die verandering wordt vormgegeven. De nieuwe werkwijze vraagt om een cultuuromslag, daar is de gemeente Urk volop mee bezig. “We gaan uit van een situatie van het recht hebben op zorg en straks wordt er eerst gekeken van, de persoon die zorg nodig heeft, kan die in zijn directe omgeving de zorg krijgen die hij nodig heeft. Van familie, van vrienden, bekenden, misschien wel vanuit de buurt. En als er dan echt geen andere mogelijkheid is, vanuit het directe netwerk, dan wordt er pas gekeken naar de overheid. In dit geval de gemeente. En dat vraagt natuurlijk een complete cultuuromslag (R6).” Die cultuuromslag vertaalt zich in een vernieuwde werkwijze in Urk. “Om die reden hebben we onze nota, nieuwe taken sociaal domein ‘We doen het samen’ genoemd. We doen het samen op alle niveaus, we doen het samen met de Raad, het college en de Raad werken daarin samen. We doen het samen met onze samenleving, met kerken, met zorginstellingen, maar ook met de georganiseerde cliënt (R6).”

In de Noordoostpolder komen het transitie- en transformatieproces tot uiting in het project ‘Krachtig Noordoostpolder’. Binnen dat project zijn de drie transities gebundeld; de transitie van de jeugdzorg, de transitie van de AWBZ, of onderdelen daarvan en de participatiewet. De gemeente NOP, evenals de gemeente Urk, heeft ervoor gekozen om de decentralisaties integraal op te pakken omdat het allemaal gaat over participatie en meedoen. Binnen deze integrale aanpak zijn er zeven thema’s benoemd die leiden tot de transformatie van het sociale domein, deze thema’s doorkruisen de drie decentralisaties. Het gaat om de volgende thema’s: Klantbenadering, interne organisatie, samenwerking met externe partners, arrangementen, zeggenschap, financiering en verantwoording, en facilitair (Gemeente Noordoostpolder, 2013: 10). De transities gaan over de inhoud van de verandering en de transformatie over de manier waarop.

Wmo 2015

In de gemeente Urk en in de gemeente Noordoostpolder is er dus sprake van zowel een verandering van de structuur (transitie) alsmede een verandering in de werkwijze (transformatie). Maar wat verandert er nou concreet? De vraag is wat precies de opgave voor gemeenten is en welke taken er uit de AWBZ worden ondergebracht in de Wmo.

De belangrijkste wijzigingen in het takenpakket van de Wmo 2015 ten opzichte van de huidige Wmo zijn taken gerelateerd aan begeleiding (inclusief dagbesteding), vervoer van en naar de dagbesteding, kortdurend verblijf (respijtzorg), cliëntondersteuning, inloop GGZ, een maatwerkvoorziening inkomenssteun voor chronisch zieken en gehandicapten, niet medische persoonlijke verzorging, beschermd wonen met begeleiding, telefonische hulpdiensten, doentolk en mantelzorgcompliment (VNG, 2014b: 10, 11).

Door deze decentralisatie moeten gemeenten vanaf 2015 zelf diensten als verzorging, hulp aan huis,

ondersteuning en begeleiding gaan inkopen. Op dit moment wordt dit nog gedaan door het zorgkantoor, zorgbehoevende mensen kunnen aankloppen bij de zorgverzekeraar. Straks worden gemeenten op dit gebied het aanspreekpunt voor burgers. Opmerkelijk is dat gemeenten vanaf 2015 minder budget krijgen op het gebied van zorg, waardoor zij minder zorg kunnen inkopen dan de huidige zorgkantoren (VNG, 2012).

Daarnaast zal de huishoudelijke zorg zoals die nu geregeld wordt via de Wmo aangepast worden. Alleen zorgbehoevende mensen met een laag inkomen of die de zwaarste vorm van zorg nodig hebben komen nog in aanmerking voor zorg aan huis (Rijksoverheid, 2013a; Rijksoverheid, 2013b). Mensen die hier niet toe behoren moeten vanaf 2015 zelf op zoek naar ondersteuning. Op deze manier wil het kabinet de participatie in de samenleving verhogen. Er zal een groter beroep moeten worden gedaan op de informele zorg door mantelverzorgers en vrijwilligers.

Verder vervalt de compensatieplicht voor gemeenten. Zoals hierboven beschreven is, is dat een plicht voor gemeenten om mensen die een beperking ondervinden bij het participeren in de samenleving te compenseren voor deze beperking. Deze compensatieplicht komt te vervallen en de maatwerkvoorziening komt daarvoor in de plaats. De basis van deze voorziening is dat het een aanvulling biedt op wat mensen zelf kunnen. Dus niet voor alle cliënten hetzelfde aanbod, maar zorg en ondersteuning afhankelijk van persoonlijke omstandigheden (Van der Horst, 2014). Cliënten zijn zelf verantwoordelijk maar de gemeente moet ondersteuning blijven bieden wanneer dit nodig is. Het gaat om ondersteuning ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie en beschermd wonen en opvang. Het idee hierachter is een balans tussen aan de ene kant passende ondersteuning en kwaliteit en aan de andere kant de beleidsruimte van gemeenten (Van der Horst, 2014).

De regering spreekt in het wetsvoorstel van 14 januari 2014 een aantal verwachtingen uit. Gemeenten dienen zich in te zetten voor het ondersteunen van mensen met een beperking met daarbij het verlenen van toegang tot voorzieningen en diensten. Het begrip 'maatschappelijke ondersteuning' wordt als volgt gedefinieerd in het nieuwe wetsvoorstel (Rijksoverheid, 2014: 3):

- “1. Het bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, en het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld.*
- 2. Ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving.*
- 3. Het bieden van beschermd wonen en opvang.”*

Bron: Wetsvoorstel Wmo 2015, artikel 1.1.1.

Deze nieuwe definitie vervangt de negen prestatievelden van de huidige Wmo. Toegevoegde elementen zijn ten eerste de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimte en ten tweede de begrippen veiligheid en het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld. Ook de nadruk op 'zoveel mogelijk in eigen leefomgeving' is nieuw.

De focus komt niet te liggen op het aanbod van de gemeente, maar de focus komt te liggen op wat mensen zelf kunnen. Eerst wordt er gekeken naar eigen kracht, vervolgens naar het sociale netwerk van de cliënt, daarna wordt er gekeken wat er geregeld kan worden via algemene voorzieningen. De laatste optie is individueel maatwerk geleverd door de gemeente (Op het Veld & Wachtmeester, 2012: 17).

De beoogde maatschappelijke effecten van deze specifieke decentralisatie zijn (Op het Veld & Wachtmeester, 2012: 15):

- Het vergroten van de participatie van mensen, door middel van het versterken van de sociale redzaamheid en het creëren van meer participatie mogelijkheden.
- Het verminderen van de groeiende vraag naar begeleiding, door middel van het versterken van de factoren die bijdragen aan de eigen kracht van burgers en hun omgeving.
- Het verbeteren van de ondersteuning van mantelzorgers door bestaande sociale systemen te ontlasten door de hulp van vrijwilligers.
- Het benutten van bestaande beleidsstructuren zoals het verbeteren van de verbindingen met andere sectoren.

Financiële voorwaarden

Daarnaast zullen de financiële voorwaarden voor de nieuwe Wmo er anders uit zien, de decentralisatie is en blijft een bezuiniging. De bezuinigingen op een rij (VNG, 2014b: 10, 11):

- Huishoudelijke hulp 40% korting, dus er blijft 60% van het bestaande budget over. Opvallend is dat in het zorgakkoord van april 2013 nog sprake was van een korting van 75%, deze bezuiniging is dus verzacht.
- Begeleiding 25% minder budget.
- Generieke korting 25 miljoen.
- Vervoer van en naar de dagbesteding was vanaf 2013 al gekort met ruim 40%.
- Korting op AWBZ PGB's 2,5% vanaf 2014.
- Hulpmiddelen bezuiniging van €50 miljoen.
- Financiële maatwerkvoorziening is teruggebracht naar 268 miljoen, waar er in het zorgakkoord van 2013 nog sprake was van een bedrag van 750 miljoen.

De decentralisatie van de AWBZ naar de Wmo is een bezuinigingsslag, maar voor een

zorgvuldige overgang heeft het Rijk extra geld uitgetrokken. Het kabinet stelt vanaf 2015 €200 miljoen extra beschikbaar voor een soepele vernieuwing en overgang, dus puur voor de transitie zelf (VNG, 2014b: 12). Ook wordt voor het opzetten van sociale wijkteams €10 miljoen uitgetrokken en voor de ondersteuning van mantelzorgers €70 miljoen. Daarnaast wordt er een zwaarder beroep verwacht op de Wmo doordat mensen langer thuis blijven wonen. Ter compensatie wordt daar €78 miljoen voor uitgetrokken (Meicirculaire, 2014: 35).

Bovendien heeft het Rijk na onderhandelingen met de VNG in april 2014 besloten om het financiële risico voor gemeenten te verkleinen door bovenop de €200 miljoen die al vrij was gemaakt voor een soepele transitie, hier nog eens €195 miljoen voor uit te trekken. Tot in ieder geval 2019 wordt er specifiek voor de soepele overgang afbouwend geld beschikbaar gesteld (VNG, 2014c).

4.2. Procesmanagement

In de literatuur wordt gesteld dat een decentralisatie pas succesvol kan zijn op het moment dat een decentrale overheid voldoende duidelijkheid en vrijheid krijgt vanuit de centrale overheid. Omdat het succes van een decentralisatie dus voor een groot deel wordt beïnvloed door het handelen van het Rijk is er in dit onderzoek ook aandacht besteed aan het procesmanagement door het Rijk.

Procesmanagement gaat over de wijze waarop er wordt gedecentraliseerd, de voorwaarden en de ondersteuning van gemeenten. Zo hebben gemeenten beleidsrust nodig, dat wil zeggen, duidelijkheid op financieel en inhoudelijk gebied. Als er geen helderheid is over het budget en de wet- en regelgeving dan zullen gemeenten eerder neigen naar model verordeningen, dit staat het leveren van maatwerk in de weg.

Een quote uit het artikel "Rijk treft zwakste gemeente" van de Volkskrant (Giebels & Herderschee, 2014) dekt de lading; 'Gemeenten hebben nog geen idee hoeveel zorg zij moeten gaan verlenen, hoe zwaar die zorg is, hoeveel geld die gaat kosten en hoeveel geld ze daarvoor straks krijgen van het kabinet.' Dit komt ook naar voren in de interviews die zijn afgenomen in de gemeente Urk en de gemeente Noordoostpolder. De gemeenten kunnen nauwelijks anticiperen op wat er op hen afkomt, ze krijgen niet genoeg duidelijkheid en tijd om het nieuwe beleid te kunnen implementeren. Wat betreft het aantal zorgvragers per 2015 moeten de gemeenten het doen met schattingen, wijkscans en gegevens van instellingen, harde cijfers zijn er niet.

Voor beide gemeenten geldt dat de onduidelijkheid nog geen problemen met zich mee brengt. Ze moeten nou eenmaal door, problemen ontstaan pas als er wordt stil gestaan, dat kunnen ze zich niet permitteren. De termijn is heel kort. "We moeten 1 november een verordening hebben en een beleidsplan. Als je je bedenkt wanneer je dat moet indienen, inclusief de inspraaktermijnen etc. Er

komen straks gewoon mensen aan de balie (R7).” De gemeenten gaan dus gewoon door, maar vinden het wel lastig, ze kunnen geen knopen doorhakken. “We zijn wel bezig maar het zou heel handig zijn als er nu wat duidelijkheid zou komen (R6).” “We krijgen volgens mij pas half juli meer persoonsgegevens, terwijl we die nu eigenlijk nodig zijn om het beleid daar goed op af te stemmen (R6).” “De onduidelijkheid maakt het lastig, maar we gaan het wel redden. Die ervaring hebben we wel (R1).” Gemeenten zullen zaken gewoon doorzetten de komende tijd, om te kijken hoe het gaat en dan zullen zij in 2015 de tijd nemen om dat te evalueren.

Bovendien beginnen de gemeenten ook niet bij nul, ze hebben te maken met cliënten die al bepaalde rechten hebben en met organisaties die al bestaan. “De wereld ziet er niet totaal anders uit op 1 januari, sommige dingen kun je niet meteen veranderen. Je kunt niet tegen een zorginstelling zeggen; vanaf vandaag nemen wij geen zorg meer af bij jullie. En je wilt natuurlijk ook wat aan je zorgcontinuïteit doen en je zit met overgangsrecht voor cliënten. Je wilt wel vernieuwen, maar daar ben je nooit helemaal vrij in (R4).” Gemeenten hebben met veel andere factoren en partijen te maken waardoor ze sommige dingen niet direct anders kunnen doen.

Daarnaast vinden mensen in de uitvoering het fijn om kaders en richtlijnen te hebben, dat staat een nieuwe aanpak en maatwerk in de weg. “Het is natuurlijk ook heel moeilijk uit te leggen aan twee mensen die misschien naast elkaar wonen die ogenschijnlijk dezelfde beperking hebben, waarom de een wel hulp krijgt of ondersteuning krijgt en de andere niet. Dus dat is een proces dat we niet eeh, we zijn met die hele kanteling begonnen en we zijn er mee op weg, alleen ik denk wel dat daar ook nog wel ruimte in zit voor, omdat je ook heel goed, het is ook echt wel een compleet andere manier van met je inwoners en de vraag omgaan. En dat het ook echt heel veel vraagt van de mensen die dat moeten gaan doen. Omdat zij wel, ik bedoel de afgelopen jaren hebben we ze altijd gedruild in van, je moet richtlijnen volgen, je moet protocollen volgen, je moet kaders volgen. Ja en dan zeggen we van nou, je mag bedenken wat je wil. Wat goed is voor de inwoner, voor de klant (R4).”

In de literatuur wordt gesteld dat decentraliseren kan leiden tot meer lokaal maatwerk, maar dat wegens onzekerheid gemeenten juist kunnen kiezen voor generieke constructies en model verordeningen. Aan alle respondenten is gevraagd welke kant het voor hun gemeente op gaat.

In de Noordoostpolder is men van mening dat het niet mogelijk is om in de toekomst met standaard protocollen uit te voeren te kunnen omdat dit een heel ander proces is dan de vorige decentralisaties. “Bijvoorbeeld bij de vorige decentralisaties kon je bij taken precies zeggen, van dit gaan we zo doen om te starten, maar bij dit proces lukt dat niet. Je moet het echt samen doen. Want we werken zo meteen met wijkteams, dat hebben we nog nooit gedaan en alle vragen van burgers komen via die wijkteams naar boven en dat wordt zo veel mogelijk op het niveau van de burger of

het wijkteam en het netwerk daar omheen wordt afgehandeld. En daar zijn geen standaard routes voor, die kun je niet bedenken (R1).” De manier waarop er gewerkt gaat worden kan dus niet anders dan kijken naar de eigen context. Maar het idee van wijkteams is niet uniek voor de Noordoostpolder.

“Er zijn veel gemeenten die gebruik maken van wijkteams, maar iedere gemeente kiest zijn eigen oplossingen. Zowel in hoe een wijkteam werkt, als de disciplines die ze daar in onderbrengen. Het is zelfs zo dat wij met de omliggende dorpen rond Emmeloord in gesprek zijn en het is zelfs denkbaar dat we per wijkteam voor de dorpen nog verschillende inzet doen. Dus eigenlijk afhankelijk van de vraag in de dorpen willen we het wijkteam laten functioneren (R1).”

Ook een andere respondent in de gemeente Noordoostpolder vertelt dat veel gemeenten de modelverordening gaan gebruiken, terwijl het misschien beter is om zelf een verordening te maken, specifiek voor de lokale situatie. Maar dat aan de andere kant de modelverordening zo algemeen is, dat een gemeente nog veel keuzes moet maken. Dat komt omdat gemeenten in de nieuwe Wmo veel meer ruimte krijgt. De prestatievelden komen te vervallen, gemeenten krijgen veel meer eigen keuze vrijheid in hoe zij de zorgvraag van hun inwoners willen bedienen. “Je ziet bij alle gemeente nu wel meer terug komen bijvoorbeeld sociale wijkteams, je ziet één gezin, één plan, je ziet heel veel dingen bij veel gemeente terug komen. Dus wat dat betreft kun je wel zeggen een eenheidsworst, maar wel net met een iets andere invulling (R5).”

Een Wmo consulent in de Noordoostpolder vertelt dat er maatwerk geleverd wordt, ook in de huidige situatie. “Maar op het moment dat er onrust is onder de burgers dan spelen we zeker op safe. Dus dan zou dat best nog wel eens een stukje zijn wat je later zou kunnen duiden als, ‘nou dat was nou niet echt maatwerk’, maar de cliënt is wel geholpen. Want het is niet de bedoeling dat mensen tussen wal en schip vallen. En in de loop der tijd hoop je je werkwijze zo te verfijnen dat je steeds meer naar het maatwerk gaat en minder uniform. Maar daar hebben we gewoon tijd voor nodig.” De werkwijze wordt dus zo veel mogelijk toegespitst op de situatie van de bewoners, maar om te voorkomen dat er mensen tussen wal en schip vallen kan dat nog niet altijd. Bovendien is er tijd nodig voor een overgang, op 1 januari kan een gemeente niet zeggen tegen een cliënt dat het opeens veranderd. Mensen moeten opnieuw geïndiceerd worden en dan moet er een ondersteuningsplan worden gemaakt, daar is tijd voor nodig.

Daarnaast is de gemeente Noordoostpolder bezig met het inrichten van algemene voorzieningen, waar een grote groep terecht kan en voldoende aan heeft. De maatwerkvoorzieningen zijn echt voor mensen die niet anders kunnen, dat wordt zo lang mogelijk uitgesteld. Het verwarrende hiervan is dat maatwerk niet betekent dat maatwerk geleverd wordt vanuit de gemeentelijke voorziening. Maar maatwerk, zoals dat beoogd wordt door het Rijk,

betekent kijken naar de context van de persoon in kwestie. Zorg op maat betekent niet maatwerk geleverd door de gemeente, dit is de laatste stap als het netwerk van een persoon of als de algemene voorzieningen niet passend zijn. Kortom, maatwerk betekent zorg op maat, dat bij de context van een persoon past. Daarom investeert de gemeente in algemene voorzieningen, vooral in het welzijn, zodat individuele afspraken met de gemeente terug gedrongen kunnen worden. Er wordt aan mensen geleerd wat de mogelijkheden zijn, wat kan en wat niet kan, zodat mensen zelfstandig de juiste zorgvraag leren stellen en deze zelfstandig kunnen vervullen.

4. 2. 1. Aspecten procesmanagement

Om het decentralisatieproces te beoordelen is in de interviews gebruik gemaakt van vier kwaliteitscriteria die afkomstig zijn uit wetenschappelijk onderzoek. Het gaat om criteria op basis van openheid, veiligheid, voortgang en inhoud. Deze vier aspecten zullen hieronder nader toegelicht en uitgewerkt worden.

Openheid

De vraag die bij dit criterium hoort is of gemeenten zijn betrokken bij de probleemdefiniëring, bij het bedenken voor oplossingen voor dit probleem en of de gemeentelijke belangen zijn meegewogen. Daarnaast gaat het over de mate waarin gemeenten zijn en worden betrokken bij de besluitvorming, voorbereiding en uitvoering van de decentralisatie.

Wat betreft de besluitvorming kunnen de gemeenten alleen indirect invloed uitoefenen door middel van de VNG. Er wordt regionaal gewerkt in netwerken en dat schaalte zich weer op naar landelijk niveau. Via de VNG worden er bijeenkomsten georganiseerd en vinden overleggen plaats, zo kunnen gemeenten input leveren en feedback geven. Ook heeft de VNG allerlei commissies waar Wethouders en gemeentesecretarissen inzitten, vooral de grote gemeenten nemen hierin plaats.

De gemeenten hebben sterk het gevoel dat de decentralisatie en de manier van decentraliseren opgelegd wordt. “We zijn er via de VNG wel goed bij betrokken, maar een groot deel wordt gewoon opgelegd. Niet iedere wens van de VNG wordt ingewilligd (R6).” Een goed voorbeeld hiervan is de verdeling van de persoonlijke verzorging over de gemeente en de zorgverzekeraar. “Over de persoonlijke verzorging hebben we een maand terug in Utrecht een vergadering gehad van de VNG, toen hebben we heel duidelijk gezegd, wij willen dat niet op deze manier, we willen niet 35% naar de zorgverzekering en 5% naar de gemeente. De staatssecretaris schuift alles maar naar de zorgverzekering toe, terwijl 98,5% van de gemeenten het daar niet mee eens was. Tot twee keer toe hebben de gemeentes daar echt een groot punt van gemaakt (R6).” Deze verdeling van de persoonlijke verzorging zorgt volgens de gemeenten voor een onduidelijke scheiding van wat

bekostigd gaat worden door de gemeente en wat door de zorgverzekeraar. Het komt er op neer dat de gemeente verantwoordelijk is voor de begeleiding, maar wanneer het aankomt op verzorging, dan is de zorgverzekeraar verantwoordelijk. Dat is niet uit te leggen aan een cliënt, daarom zouden de gemeenten liever alle zorg betalen en het bijbehorende budget daarvoor krijgen.

De oorzaak van de beperkte invloed die de VNG heeft op de besluitvorming ligt in het feit dat er verschillende belangen gemoeid gaan met zaken zoals de verdeling van de persoonlijke verzorging. De brancheorganisatie van de zorgverzekeraars, cliëntenorganisaties en koepelorganisaties van zorgaanbieders proberen allemaal invloed uit te oefenen op de besluitvorming rondom de hervormingen van de langdurige zorg. Omdat een breed draagvlak van belang is probeert het Rijk het nieuwe beleid in goed overleg met alle partijen vorm te geven. De discussie over de rolverdeling tussen de gemeenten en de zorgverzekeraars is al een lange tijd gaande. Het eerste plan van het kabinet was om de persoonlijke verzorging te splitsen, wat betekent dat mensen die zorg nodig hebben dit bij twee loketten zouden moeten regelen. Wegens veel kritiek liet staatssecretaris Van Rijn op 6 november 2013 weten de verpleging en verzorging toch in zijn geheel bij de zorgverzekeraar onder te brengen. Het gaat hierbij om zorg aan huis, begeleiding en ondersteuning wordt wel ondergebracht bij de gemeenten (Zorghulp atlas, 2013). De VNG was het niet eens met dit overlegresultaat en heeft daarom nieuwe onderhandelingen in gang gezet. Zij zijn namelijk van mening dat de persoonlijke verzorging in zijn geheel thuis hoort bij de gemeenten (VNG, 2014a).

Dit voorbeeld laat zien dat verschillende partijen hun belangen zoveel mogelijk willen behartigen en dat bepaalde partijen lijnrecht tegenover de gemeenten staan. Dit beperkt de invloed van de VNG in de besluitvorming rondom de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de langdurige zorg. Gemeenten en zorgverzekeraars zullen nu onderling afspraken moeten maken zodat het duidelijk blijft voor cliënten waar zij terecht kunnen. Onduidelijkheid over de afbakening kan namelijk snel ontstaan als het gaat om begeleiding bij algemene dagelijkse verrichtingen. Bijvoorbeeld, als een cliënt in staat is om zichzelf te wassen maar hier wel begeleiding bij nodig heeft, valt het onder de Wmo. Echter, als een cliënt hulp nodig heeft bij het wassen, in plaats van alleen begeleiding, dan moet deze persoon persoonlijke verzorging uit de Zorgverzekeringswet krijgen (VNG, 2014b: 38).

Veiligheid

Veiligheid gaat over de vraag of er rekening is gehouden met de eigen belangen, waarden en normen van een gemeente. Ook gaat het over de mate waarin er rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheid van gemeenten, over wat een gemeente aan kan. Bijvoorbeeld met het oog op financiële risico's die de decentralisatie met zich mee brengt.

De VNG onderhandelt voor de gemeenten in algemene zin en zorgt ervoor dat de veiligheid voor gemeenten gewaarborgd is. Maar of er rekening wordt gehouden met gemeenten op individueel niveau is nog maar de vraag. Het Rijk heeft cijfers over de zorguitgaven van de gemeenten waar wel rekening mee wordt gehouden. Maar met andere gegevens die ook belangrijk zijn voor het Wmo budget zoals de mate van een vergrijzende bevolking van een gemeente, de financiële positie of de hoeveelheid taken die een gemeente erbij krijgt wordt geen rekening gehouden. Een respondent zegt daar op: “Wisselende uitlagen bij de implementatie zijn nooit te voorkomen, want het is natuurlijk een hele operatie die je nooit helemaal op papier kunt uitrekenen. Wat het Rijk wel doet is effecten meten, als beleid eenmaal is ingezet en dan na verloop van een jaar weer bijstellen. Dat hebben we in het verleden ook mee gemaakt, gemeentes worden wel weer gecompenseerd als daar tekorten geconstateerd zijn (R1).” Op financieel gebied wordt uiteindelijk dus wel rekening gehouden met de kwetsbaarheid van een gemeente.

Wat betreft de beveiliging van waarden en normen van een gemeente, het behoud van wat belangrijk is voor een gemeente, wordt met de invoering van de nieuwe Wmo veel rekening gehouden. Gemeenten krijgen meer vrijheid om de zorg naar eigen inzicht en te organiseren, dit was ook al het geval bij de invoering van de Wmo in 2007 blijkt uit een evaluatie van de Wmo door de SCP (2010: 273).

Wel is het zo dat de veiligheid van zorgaanbieders en instellingen in het geding raakt. Gemeenten moeten wegens de bezuinigingsslag de zorg op een andere manier organiseren, terwijl de zorgverleners afhankelijk zijn van de gemeente. De bezuiniging heeft niet alleen invloed op de veiligheid van de gemeente, maar heeft ook grote gevolgen voor de zorginstellingen en zorgaanbieders. Zo worden de lasten van de ene naar de andere partij geschoven.

Daarnaast moet nog benoemd worden dat de instellingen naast een nieuwe Wmo ook te maken krijgen met een andere verschuiving van de AWBZ, sommige AWBZ taken komen namelijk te vallen onder de Wet langdurige zorg (Wlz). Dit heeft invloed op de intramurale zorg, dat wil zeggen, zorg voor mensen die in een verpleeg- of verzorgingstehuis wonen. Minder mensen zullen een indicatie voor intramurale zorg krijgen en instellingen moeten dicht. Dit heeft indirect gevolgen voor de gemeenten; minder intramurale zorg leidt tot meer extramurale zorg, dus zorg waar de gemeente gedeeltelijk verantwoordelijk voor zal zijn.

Voortgang en inhoud

Voortgang en inhoud kunnen gezien de uitkomsten van de interviews bij elkaar gevoegd worden. Voortgang gaat over de vraag of er prikkels zijn voor beide partijen om door te gaan met het proces, of de decentralisatie voordelen voor de gemeente met zich mee brengt. Inhoud gaat over de inhoudelijke bijdragen van de decentralisatie aan het gemeente beleid, of de decentralisatie het

Wmo beleid een kwaliteitsimpuls geeft.

Alle respondenten zijn van mening dat de decentralisatie uiteindelijk een kwaliteitsimpuls zal geven aan het Wmo beleid. Ten eerste omdat we tegenwoordig met een andere samenleving te maken hebben, we kunnen meer van mensen verwachten. Het is volgens de respondenten goed dat het beleid zich daar ook meer op gaat richten. Andere vormen van zorg horen daarbij. "Mensen kunnen veel meer zelf, we hebben een veel beter opgeleide bevolking, zeker over 10 jaar en over 20 jaar helemaal, we zijn ook veel gezonder, we leven veel langer. Dat betekent ook dat je niet van iedereen kunt verwachten dat er 20 jaar lang verzorging voor jou is permanent (R3)." De ontwikkelingen in de zorg worden positief ervaren. "We zijn doorgeschoten in de zorg, we moeten terug naar zorg die beter past bij de mens zelf (R6)." Het zorgaanbod is op dit moment te groot. Al is men wel van mening dat een paar harde voorzieningen moet overblijven voor als mensen echt aan lager wal raken, daar moet een vangnet voor behouden worden. "Ook voor mensen met een beperking moeten voorzieningen blijven, maar dat zullen weinig mensen tegenspreken, ook de mensen in de politiek die nu roepen dat er echt bezuinigd moet worden (R3)." Daarnaast wordt de kans groter dat bepaalde mensen zullen vereenzamen. "Het gras tot aan de vensterbank, de buren conflicten gaan groter worden, omdat die controle er niet meer is. Betalingsachterstanden ga je krijgen, omdat nu, soms is het alleen maar even om de administratie weg te werken of je hebt multi-complexe probleemgezinnen, nou als je daar niet regelmatig komt om bijvoorbeeld te zorgen dat die kinderen netjes naar school toe gaan...(R8)" Maar de conclusie blijft dat we aan ons eigen succes ten onder zijn gegaan, de zorg moet goedkoper. Veel dingen zijn niet zorg gerelateerd maar worden nog wel uit het zorgbudget betaald. Bovendien is men vanuit de zorg nog erg gewend om veel voor mensen te regelen in plaats van te kijken naar wat iemand zelf zou kunnen doen, de overgang van professionele inzet naar meer vrijwillige inzet wordt daarom wel logisch gevonden. "Ik ken een mevrouw die overal met haar scootmobiel heen rijdt, maar gaat ze naar de dagopvang, dan wordt een taxi ingezet. Ze woont vijfhonderd meter verderop (Zorggroep Oude en Nieuwe Land, ledennieuwsbrief mei 2014)." Zo stelt een Wmo consulent uit de Noordoostpolder: Een leermoment waar ik gaande weg wel achter ben gekomen is dat eehm, je meer moet leren om je handen wat op je rug te houden in de zorg en in de ondersteuning. Het meer kijken naar eigen kracht en eigen ideeën en eigen mogelijkheden tot oplossingen van de burgers. Dat is wel een leermoment dat door alles heen steeds speelt waarvan ik denk, hé (R2).

Een ander voordeel dat wordt benoemd is dat er nu beter samengewerkt wordt met relevante partijen. Ook intern wordt er meer aan een gemeenschappelijk doel gewerkt. Dit biedt ruimte voor veel flexibelere ondersteuning en meer maatwerk. "Dat zal vooral op lange termijn ervaren worden door de inwoners, mensen zien het nu gewoon als een bezuiniging, we krijgen minder (R5)." De

algemene mening van de respondenten is dat de zorg decentraal beter georganiseerd kan worden en dat de nieuwe insteek een kwaliteitsimpuls geeft aan het bestaande zorgbeleid. Bovendien hebben gemeenten voor een gedeelte zelf in de hand of er daadwerkelijk een verbetering plaats zal vinden en dat is zeker de intentie en daar hebben de respondenten stuk voor stuk vertrouwen in.

Deze positieve houding biedt ook een antwoord op de vraag of er prikkels zijn om door te gaan met het proces, dit komt overeen met het criterium voortgang. Met name voor de burgers zal het nieuwe Wmo beleid voordelen met zich mee brengen. Zo spreekt een medewerker van de gemeente Noordoostpolder de volgende wens uit: “De samenleving wordt weer meer gericht op ondersteuning en samenwerking met elkaar en uiteindelijk zal de gemeente daar van profiteren doordat wij minder in de breedte werken maar juist alleen de specifieke ondersteuning nog leveren voor burgers die het niet redden (R1).” De ideale situatie zou zijn dat er winst wordt behaald in de samenleving.

Deelconclusie

Op de vraag of het procesmanagement van het Rijk leidt tot onzekerheid en daardoor tot een uniforme aanpak kan gezegd worden dat het Rijk duidelijker had mogen zijn en vooral informatie eerder had kunnen leveren. Maar doordat deze decentralisatie vraagt om een unieke werkwijze, waarbij er rekening gehouden dient te worden met de context van inwoners, leidt deze onzekerheid niet tot uniformiteit. Daarbij is er veel en meer vrijheid dan voorheen voor gemeenten om het eigen Wmo beleid naar wens in te vullen. Wat betreft de openheid kan geconcludeerd worden dat de gemeenten maar beperkt betrokken zijn bij het proces. Mede vanwege de vrijheid om het beleid zelf in te vullen wordt de veiligheid gewaarborgd, ook op financieel gebied worden de gemeenten indien nodig achteraf gecompenseerd wat ten goede komt van kwetsbare gemeenten. Wat betreft de voortgang en inhoud zijn de respondenten positief gestemd; zoals de zorg nu geregeld wordt kan het niet langer, de hervorming van de langdurige zorg is nodig.

4.3. Input bestuurskracht

De input van bestuurskracht gaat over de financiële en/of personele middelen die een gemeente ter beschikking heeft. In dit onderzoek is gekeken naar drie factoren; het budget, de ambtelijke capaciteit en de kennis en deskundigheid van deze ambtenaren. Om een voorspelling te kunnen maken of de gemeenten bestuurskrachtig genoeg zijn voor de taken die op hen afkomen, is er eerst gekeken naar de input van bestuurskracht op dit moment. De huidige situatie, de huidige bestuurskracht zegt namelijk iets over de mate waarin een gemeente klaar is voor meer taken. In andere woorden, hoe bestuurskrachtiger een gemeente op dit moment is, hoe aannemelijker het is dat zij voldoende bestuurskracht heeft voor de taken die in 2015 opgepakt moeten worden.

Het budget dat de gemeenten krijgen voor hun Wmo beleid vanuit het Rijk wordt niet gebaseerd op de financiële positie van de gemeente, maar op het aantal zorgvragers. Daardoor lijkt het overbodig om in kaart te brengen hoe de gemeenten er financieel voor staan, echter de financiële positie zegt wel iets over het kunnen opvangen van eventuele tekorten. Vooral omdat het niet duidelijk is hoeveel extra zorgvragers er vanaf 2015 aan komen kloppen bij gemeenten, in andere woorden, omdat het niet duidelijk is of het geraamde budget voldoende is om alle zorgvraag te betalen, is de financiële gezondheid van de gemeente een belangrijk aspect.

Financiële positie gemeenten

De financiële positie van een gemeente kan op verschillende manieren bekeken en berekend worden. De vermogensstructuur van een organisatie wordt meestal beoordeeld aan de hand van solvabiliteit, dat is het aandeel eigen vermogen van het totale vermogen (Gerritsen, 2007: 104). Maar volgens sommige onderzoekers en economen is voor gemeenten de solvabiliteit minder toepasselijk omdat gemeenten te maken hebben met andere financiële middelen zoals niet gebruikte inkomstenbronnen en mogelijkheden om te bezuinigen (Gerritsen, 2007: 104).

Als alternatief om de financiële positie van gemeenten te vergelijken kan er ook gekeken worden naar het eigen vermogen. Bijvoorbeeld het eigen vermogen per inwoner, wel moet er rekening gehouden worden met het feit dat het aantal inwoners niet altijd iets zegt over de hoeveelheid taken van een gemeente. Zo hebben de taken op het gebied van de Wmo vooral te maken met het aantal oudere inwoners van een gemeente. Daarbij heeft ook de financiële positie van inwoners invloed op de gemeente begroting, te denken valt aan het aantal inwoners dat huursubsidie ontvangt. Ook kan er gekeken worden naar het eigen vermogen als percentage van de begroting (Gerritsen, 2007: 105). Een belemmering hiervan is dat de begroting van een gemeente per jaar sterk kan veranderen. Kortom, de financiële positie van een gemeente kan op verschillende manier bekeken worden. Bijvoorbeeld aan de hand van schuld per inwoner, of aan de hand van het eigen vermogen.

Rang	Gemeente	Netto schuld / inkomsten	Netto Schuld / inwoners	Netto schuldquote -/- 0,9 x uitleenquote	Schuldratio	Schuldrevolutie 2009 – 2012
348	Urk	150%	€3074	100%	71%	€695
70	Noordoostpolder	12%	€292	4%	22%	€443
	Nederland	72%	€2343	56%	58%	€460

Bron: VNG, 2014d

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat de gemeente Noordoostpolder er financieel beter voorstaat dan de gemeente Urk. In vergelijking met de rest van Nederland hangt de Noordoostpolder rond het gemiddelde maar zit Urk er onder.

Deze gegevens zeggen iets over de gehele financiële positie van de gemeente. Voor de resultaten op het gebied van de Wmo is er naar de jaarverslagen en begrotingen gekeken.

Uit de jaarrekening van 2012 van de gemeente Urk blijkt dat er in 2012 uit de WMO reserve is gehaald omdat er sprake was van een tekort (Urk, 2012: 125). Uit een artikel uit de lokale krant, De Noordoostpolder (2014a), blijkt echter dat de gemeente Urk ruim 2 ton overhoudt aan het eind van 2012 wegens financiële meevallers, terwijl er in een tussenrapportage nog uit werd gegaan van een tekort van 3 ton (De Noordoostpolder, 2013). Dit komt overeen met wat er in het interview in Urk naar voren kwam. “We hebben wel een soort buffer en daar moeten we het ene jaar een behoorlijk beroep op doen en het andere jaar valt het weer mee en kunnen we zelfs wat overhevelen naar de reserve, of naar de voorziening (R6).”

Voor de gemeente Noordoostpolder geldt het omgekeerde. In een artikel uit ‘De Noordoostpolder’ (2014), staat dat de gemeente een meevaller heeft op de begroting vanwege extra inkomsten vanuit het Rijk voor de Wmo en door een verwachte besparing door het invoeren van de scootmobielpools. (De Noordoostpolder, 2014b). Echter, in hetzelfde artikel staat dat de gemeente een algemeen te kort heeft dat op lange termijn niet meer op te lossen is.

Wmo budget

Op 29 januari 2014 heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een eerste inzicht in het beschikbaar gestelde budget gepubliceerd. Het budget dat gemeenten ter beschikking krijgen voor de uitvoering en de verantwoordelijkheden op het gebied van de nieuwe Wmo. Dit was een voorlopig budget dat is gebaseerd op gerealiseerde uitgaven van gemeenten in 2012. Dit budget is aangepast aan de hand van realisatiecijfers uit 2013 en gepubliceerd in de meicirculaire 2014 op 30 mei 2014. Hieronder volgt een overzicht van het huidige en nieuwe budget.

	Urk	Noordoostpolder
Budget bestaande taken integratie-uitkering Wmo/huishoudelijke verzorging*	576.903	2.901.630
Raming budget nieuwe taken (januari 2014)*	3.611.157	7.469.363
Definitief budget nieuwe taken (mei 2014)**	2.871.681	6.675.989

** Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2014*

*** Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014*

Het budget is berekend op basis van de gemeentelijke uitgaven op het gebied van begeleiding, kortdurend verblijf en bijbehorend vervoer, de inloopfunctie GGZ en cliëntondersteuning. Daarbij komt 5% van het budget dat gemoeid gaat met persoonlijke verzorging aan huis en alle middelen die nodig zijn voor beschermd wonen voor GGZ cliënten (VWS, 2014). Het verschil tussen de raming van het budget en de definitieve verdeling zit in het feit dat de AWBZ taken op het gebied van zorgzwaartepakket 4 niet overgaat naar de Wmo. Ook is er gecorrigeerd voor demografische ontwikkelingen en prijs- en loonontwikkelingen (Zorgvisie, 2014).

Om te kijken of gemeenten in staat zijn om eventuele tekorten op te kunnen vangen is er aandacht besteed aan de financiële positie van gemeenten en het budget dat de gemeenten krijgen op het gebied van de Wmo. Het budget voor gemeenten is dus gebaseerd op wat gemeente nu uitgeven aan de AWBZ, maar het kromme hieraan is dat de zorgvraag vanaf 2015 onduidelijk is. Hierdoor wordt het financiële risico bij de gemeenten neergelegd. Volgens de VNG kunnen gemeenten op die manier onvoldoende zekerheid bieden aan hun cliënten en zorgaanbieders (Giebels & Herderschee, 2014). Deze onzekerheid kan weggenomen worden door de korting niet toe te passen voor cliënten zolang die onder het overgangsrecht vallen, maar daar is niet naar geluisterd. Overgangsrecht is een recht dat is vastgelegd in de wet en regelt dat cliënten die nu zorg hebben vanuit de AWBZ, die straks overgedragen worden aan de gemeenten op 1 januari, recht blijven houden op die zorg. De kosten van dit overgangsrecht zijn behoorlijk en snijdt in het budget.

Dat er sprake is van onzekerheid en spanning blijkt ook uit de interviews. “Het wordt spannend omdat wij informatie over bepaalde klanten die nu zorg krijgen nog niet hebben, dat heeft met privacy te maken (R6).” Door de twee onzekerheden; geen inzicht in het budget ten tijde van de interviews en geen inzicht in de aantallen cliënten die overgaan naar de gemeente weten de gemeenten nog niet of ze een tekort of een overschot zullen hebben.

Capaciteit

Op beleidsniveau redden de gemeenten het allebei net. Wat het vooral lastig maakt is de enorme tijdsdruk die er wordt ervaren. “Het is zo veel wat je in zo’n korte tijd moet doen en er is zo veel onzeker. De wet is nog steeds niet aangenomen, maar je beleidsplan en verordening moeten al wel bijna klaar zijn om ze ook op tijd vastgesteld te hebben. Eigenlijk zouden we veel meer tijd willen hebben om het met elkaar over bepaalde standpunten te hebben, of over bepaalde beleidvoornemens. En die tijd is er eigenlijk bijna niet (R4).” “Normaal gesproken zouden we voor

een 8 of een 9, het liefst een 10 willen gaan. Maar gezien de tijdsdruk en de hoeveelheid aan werkzaamheden die we nu moeten doen, is het dat we nu ook moeten zeggen van met een 5,5 of een 6 nemen we, in eerste instantie, genoeg (R4).” Met meer tijd waren de keuzes meer overwogen geweest. “Misschien zie je dat volgend jaar ook wel, of het jaar daarna pas weer, van oja, dat hadden we misschien wat beter uit moeten denken (R4).” Wat ook niet mee werkt is de uitgebreide informatie, voorschriften en handleidingen die de gemeenten ontvangen vanuit het Rijk. “Als er handreikingen worden geschreven van 100 pagina’s en dan niet één maar tig keer, ja weet je, je kunt gewoon rustig een halve dag vullen om alles bij te houden. Terwijl die tijd, die wil je gewoon gebruiken om zaken te regelen (R7).” Vanaf 2015 zal er vooral een hogere werkdruk komen op het niveau van de uitvoering. Als er meer zorgvraag komt dan moeten er bijvoorbeeld ook meer beschikkingen gemaakt worden. De capaciteit in de uitvoering zal eventueel opgeschroefd moeten worden.

Kennis en deskundigheid

Voor beide gemeenten geldt dat zij inschatten dat er op dit moment voldoende kennis en deskundigheid in huis is op het gebied van de Wmo maar dat wel er nieuwe kennis nodig is. “Er is heel veel kennis en heel veel kundigheid, alleen ja er komen weer andere vragen op ons af, vanwege de begeleiding die naar ons toe komt onder andere en ondersteuning en daar moeten we nog heel veel in leren (R2).” De gemeenten hebben daar scholingsprojecten voor opgezet, zowel voor de Wmo medewerkers als de medewerkers in de sociale wijkteams die ze aan het oprichten zijn. Het hele netwerk wordt meegenomen in het scholingsproces. Daarnaast zullen er vacatures vrij komen doordat er meer werk te doen zal zijn, op die manier kan kennis in huis gehaald worden. “Het zou ook vreemd zijn als al die mensen die nu op de zorgkantoren dat allemaal regelen, en dat valt straks allemaal weg, en dat wij dat daar zo opeens alle verstand van hebben die nodig is. Dus daar zal ook goed op voorbereid moeten worden. Ook straks in die uitvoering, ja dat vraagt nieuwe kennis (R6).” Kortom, zowel in de uitvoering als op beleidsniveau zijn de gemeenten bezig met scholingstrajecten. Omdat er nieuwe taken bij komen, maar ook vanwege de nieuwe werkwijze. De gemeenten gaan naar een integrale werkwijze, van minder formele zorg naar meer informele zorg, dat vraagt om nieuwe kennis en een nieuwe denkwijze.

Deelconclusie

Samenvattend kan gesteld worden dat het onzeker is of de gemeenten voldoende Wmo budget zullen hebben vanaf 2015. Met de ambtelijke capaciteit, en kennis en deskundigheid kan flexibel omgegaan worden door onder andere inhuur van externen en scholingstrajecten, vanwege deze mogelijkheden is daar geen zorg over.

4.4. Output bestuurskracht

In het theoretisch kader van deze scriptie komt naar voren dat een outputgerichte benadering van bestuurskracht gaat over de prestaties die worden geleverd in samenwerking met de omgeving. Om die reden is er in het empirische onderzoek aandacht besteed aan de samenwerking tussen de gemeenten en relevante partijen. Later wetenschappelijk onderzoek voegt daaraan toe dat bestuurskracht gaat over meer dan alleen de gemeente in haar rol als dienstverlener en het in staat zijn van het oplossen van problemen. De kracht van de gemeenschap en de manier waarop de gemeente invulling geeft aan de wens van de burgers is ook van belang. In deze paragraaf wordt eerst stilgestaan bij de samenwerking, zowel met de relevante partijen als de inwoners. Daarnaast is er gekeken naar de mate waarin de gemeente gehoor geeft aan wat inwoners willen, ofwel, in hoeverre de gemeenten er in slagen maatwerk te leveren. Tot slot is de kracht van de gemeenschap aan de orde gesteld en wat de gemeente doet om deze eigen kracht te stimuleren. Uit de theorie is gebleken dat er een discussie plaatsvindt over de vraag in hoeverre een krachtige gemeenschap iets zegt over de bestuurskracht van een gemeente zelf. Er is bewust gekozen voor de kant van de 'democratische kwaliteit' van een gemeente (zie overzicht van benaderingen van bestuurskracht op blz. 24 van deze scriptie), omdat de decentralisatie van de AWBZ naar de Wmo gezien wordt als een maatschappelijk vraagstuk waarbij de rol van de samenleving op de voorgrond wordt geplaatst en daarmee de politieke democratie overschrijdt.

4.4.1. Samenwerking

Beide gemeenten hebben meer dan ooit tevoren te maken met partijen in het Wmo-veld. De gemeenten weten de relevante partijen goed te vinden omdat zij de noodzaak tot samenwerken inzien. Zo gaan beide gemeenten werken met sociale wijkteams, dit zijn netwerkorganisaties bestaande uit medewerkers van verschillende moederorganisaties die samen gaan werken in één team. Verschillende functies in een sociaal wijkteam worden opgevuld door medewerkers van de verschillende organisaties, te denken valt een Wmo-consulent vanuit de gemeente, buurtwerkers, wijk verpleegkundigen, jeugdverpleegkundigen en maatschappelijk werkers. De bedoeling is dat er meer vragen bij het sociale team komen en dat die meer de regie gaan voeren over de voortgang van de vraag van de burger en hoe dat uitgezet gaat worden en hoe de ondersteuning gaat plaatsvinden. Over een paar jaar zullen de teams geëvalueerd worden en kunnen zij eventueel zelfstandige organisaties worden. In oktober is er in de Noordoostpolder al één van start gegaan en in de loop van de tijd zullen er meer gevormd worden. In Urk zijn de sociale wijkteams meer een uitbreiding van wat er al is. Zo vertelde een ambtenaar in Urk: "Wij vinden het belangrijk dat wat er is en goed functioneert, dat we dat behouden. Dat past heel erg bij Urk." In Urk werken ze met vindplaatsen, plaatsen waar mensen met problemen aan kunnen kloppen. Bijvoorbeeld de dominee, de huisarts of

een maatschappelijke werker. Die vindplaatsen zijn er en daar willen ze gebruik van blijven maken. Er vinden al multidisciplinaire overleggen plaats die worden verbreed tot sociale zorgteams. Daarbij wordt de samenleving betrokken. Dat is in Urk niet nieuw, er is een sterk netwerk, vooral gevormd door de kerken. Door het opzetten van de sociale wijkteams wordt geprobeerd om de zorg dichter bij de cliënt te organiseren.

Op uitvoerend niveau, dus in de sociale wijkteams, wordt samengewerkt met onder andere de woningbouwvereniging, de politie en de GGD. Op beleidsniveau gaat het voornamelijk om samenwerking met tientallen zorgaanbieders, pgb houders, organisaties die hulp bij het huishouden leveren en welzijnsinstellingen.

Veranderende relaties

Wat er veranderd is dat de samenwerking intensiever wordt. Zo stelt een Wmo consulent in de Noordoostpolder: “De verandering zal zijn dat er iets meer verdieping komt, dat we elkaar steeds beter weten te vinden en ook sneller, kortere lijnen. Daar werken we naartoe.” Naast meer intensieve samenwerking gaat er ook met een groter aantal aanbieders samengewerkt worden. Naast regulier overleg met onder andere ouderenbonden, moeten er ook andere partijen benaderd worden. Er zijn instellingen die nu nog niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen, maar die straks wel volledig van het gemeentebudget gaan afnemen. Gemeenten hebben namelijk ook te maken met het persoonsgebonden budget waarbij mensen zelf hun zorgaanbieder kiezen. Dat zijn ook kleine zelfstandigen of kleine zorgaanbieders, die maar een paar klanten hebben in Urk of in de Noordoostpolder. De budgetverdeling zal er anders uit gaan zien, ook voor de instellingen die al contact hebben met de gemeente.

Naast een andere budgetverdeling en samenwerking gaat er ook een verschuiving ontstaan van zorg naar welzijn. Met zorg wordt specialistische zorg bedoeld, organisaties die bijvoorbeeld specifiek voor mensen met een verstandelijke beperking zorg leveren. En een welzijnsorganisatie is wat meer laagdrempelig, die zijn meer gericht op het organiseren van activiteiten voor groepen. In de Noordoostpolder heet de welzijnsorganisatie Carrefour. De gemeente heeft voor ogen dat deze organisatie een grotere rol gaat spelen. “Want wat je nu bijvoorbeeld ziet, dat is wel een eenvoudig voorbeeld, veel mensen, oudere mensen die nog zelfstandig thuis wonen maar waarvan bijvoorbeeld de partner is overleden, die zijn redelijk eenzaam want de kinderen wonen ver weg of ook in de buurt zijn steeds minder contacten. En die krijgen nu een indicatie voor dagactiviteiten via de AWBZ. Dus die gaan dan naar een verzorgingshuis waarin die dagactiviteiten worden georganiseerd. Terwijl die mensen, kijk die hoeven niet in een zorginstelling waar dus ook verpleegkundigen zitten. Want die mensen hebben verder medisch niet direct iets waarvoor ze daar zitten. Het gaat er meestal om dat die mensen eenzaam zijn en een zinvolle daginvulling hebben. Nou met behulp van de

welzijnsinstelling kan je kijken, van goh, zijn er in deze buurt niet 5 of 6 mensen die allemaal diezelfde kenmerken en eenzaamheid hebben en kun je daarvoor niet in de buurt iets voor gaan organiseren zonder dat zij helemaal naar zo'n instelling hoeven. En dat is een beetje die verschuiving vanuit die instelling naar meer dichtbij en in de buurt (R4).”

Daarnaast zullen er veranderende relaties tussen instellingen onderling (moeten) ontstaan, om kosten te besparen. Zoals dure gebouwen die gedeeld kunnen wonen. Beide gemeenten vinden het belangrijk dat organisaties goed met elkaar samenwerken. Een voorbeeld in de Noordoostpolder is dat Triade, een zorgaanbieder voor mensen met een beperking, dagactiviteiten organiseert in de bibliotheek. In Urk hebben Triade en InteraktContour hun handen in één geslagen. Zij organiseren beide dagactiviteiten, ieder voor hun eigen doelgroep, dagactiviteiten in één gebouw. Ook zijn instellingen bezig om er over na te denken om een gezamenlijk aanbod te ontwikkelen. De gemeenten zien dat dit erg goed gaat maar de instellingen soms wel te maken hebben met hun eigen organisatiebelang en verantwoordelijkheid voor hun eigen cliënten en medewerkers. Niet alle organisaties zijn welwillend om samen te gaan werken, maar de gemeenten maken duidelijk dat zij niet langer voor de kosten op kunnen blijven draaien.

De respondenten zijn van mening dat de instellingen hun visie ook moeten veranderen. Instellingen denken vaak vanuit het behoud van hun eigen organisatie, hoe houd ik mijn mensen aan het werk en de organisatie in de benen. Terwijl de gemeenten zitten te denken in de richting van de participatiesamenleving, met de focus op de burger en het netwerk daaromheen. Dit levert een tweestrijd op voor de gemeenten. Aan de ene kant voelen zij een plicht om te zorgen dat de zorgorganisaties niet omvallen, maar aan de andere kant zijn zij daar niet meteen verantwoordelijk voor. “Als er een bezuiniging wordt doorgevoerd van 25% en wij zouden die bezuiniging niet doorvertalen naar de instellingen toe, dan gaan we zelf al gemeente er aan onderdoor. Dat redt niet één gemeente, dus dat móet anders (R6).” Het is een dilemma. Aan de ene kant krijgt men de opdracht om vernieuwend bezig te zijn, om te zorgen voor een meer integrale aanpak, meer zorg dichtbij, en de informele eerst. En de andere kant, het organisatiebelang en het belang dat mensen hun baan behouden, dat botst. Gemeenten zitten er niet op te wachten dat er veel kennis verloren gaat, dat er banen verloren gaan, maar er moet wel bezuinigd worden.

Ook zal er door de decentralisatie meer samenwerking plaatsvinden tussen de gemeente Urk en de gemeente Noordoostpolder. Deze samenwerking wordt wenselijk geacht wegens meer complexe uitvoeringstaken met minder uitvoeringsgelden. Zo organiseren de gemeenten samen zogeheten ‘Inspiratietafels’ om tot overeenstemming te komen met partijen voor het leveren van ondersteuning en dagactiviteiten aan inwoners van de gemeente Noordoostpolder en Urk. Er wordt onderzocht welke samenwerkingsmogelijkheden er verder zijn en hoe dit kan bijdragen aan een verbetering van de efficiency, kwaliteit en robuustheid (Gemeente Noordoostpolder, 2014: 11).

Opvallend is dat er tussen beide gemeente (nog) geen uitgebreide vormen van intergemeentelijke samenwerking op het gebied van de Wmo plaatsvindt, waar dit in de theorie wel veelvuldig naar voren komt.

Beleidsvorming

Er wordt dus vaker, intensiever en met meer zorgaanbieders, organisaties en instellingen samengewerkt. Naast deze samenwerking doen de gemeenten hun best om deze partijen te betrekken bij de vormgeving van het Wmo-beleid. In de Noordoostpolder worden bijeenkomsten georganiseerd in 't Voorhuys, een soort gemeenschapsruimte en restaurant in Emmeloord. Daar wordt gesproken over de decentralisaties waarbij relevante partijen in het sociale middenveld worden uitgenodigd. Er wordt uitleg gegeven over de plannen, maar er wordt ook input gevraagd en naar inzichten, hoe de partijen denken dat het gaat lopen, hoe zij elkaar zo goed mogelijk kunnen ondersteunen, dit wordt gebruikt als input voor de beleidsvorming.

Daarnaast worden er beleidsstukken aan burgers voorgelegd door middel van een participatieraad in de NOP en een cliëntenraad in Urk. Daar zitten mensen die belangen behartigen van cliënten.

“Beleidsparticipatie wordt steeds belangrijker. Dat houdt in dat je niet van achter je bureau beleid gaat maken maar echt vragen aan organisaties, maar ook aan doelgroepen aan inwoners en aan belangenbehartigerorganisaties bijvoorbeeld ouderenbonden of andersoortige cliëntenraden. Om ook te vragen van wat speelt er nu in de samenleving, wat ziet u nou gebeuren en wat vindt u belangrijk (R5).” In de interviews werd ook twee keer het voorbeeld van ‘olifantenpaadjes’ aangehaald. Mensen banen hun eigen paden, buiten de bestaande paden om. “Dat betekent dat je het beleid wel kunt ontwikkelen volgens een beleidscyclus, die je gaat evalueren en bijstellen waar nodig, maar eigenlijk moet je gewoon echt luisteren naar wat mensen belangrijk vinden, echt goed in gesprek gaan met de mensen. We kunnen het wel bedenken, maar het werkt altijd anders uit in de praktijk dan je denkt. Want mensen die bedenken altijd weer hun eigen weg, die vinden vaak de kortste weg van A naar B. Dus ga vooral niet bedenken hoe wij nou die zorg kunnen regelen, maar vraag het gewoon aan de mensen (R5).”

Voorbeelden hiervan zijn cliëntenpanels, om met mantelzorgers, mensen die nu zorg ontvangen en mensen die een pgb ontvangen in gesprek te gaan over de nieuwe taken en wat voor hun belangrijk is en wat zij vinden hoe dat er uit zou moeten zien. Hetzelfde gebeurt met de organisaties die zorg leveren. De zorg moet ingekocht gaan worden met de gemeenten en die kunnen dat op twee manieren doen. Aan de ene kant zou een gemeente zelf de regie kunnen nemen en eigen eisen stellen aan zorg. Maar doordat de zorgaanbieders meer kennis van zaken hebben wordt er door middel van gesprekken een gezamenlijk besluit genomen. Ook wordt er waar dat kan rekening gehouden met de wens van de cliënt. Wel blijkt uit de interviews dat er van vorige decentralisaties is

geleerd om als gemeente wel een eigen plan te trekken. Dat is noodzakelijk omdat gemeenten zitten met een budget waar ze niet overheen mogen gaan.

4.4.2. De gemeenschap

Omdat er door de decentralisatie van zorgtaken een groter beroep gedaan zal worden op de informele zorg en de eigen kracht van inwoners van gemeenten is er in het empirisch onderzoek ook aandacht besteed aan de gemeenschap van de gemeente Noordoostpolder en de gemeente Urk. Vragen als in hoeverre inwoners bereid zijn om elkaar te helpen zijn aan bod gekomen. Daarnaast zijn ook demografische gegevens van de gemeenschap veelzeggend. Het aantal oudere inwoners van een gemeente hangt namelijk nauw samen met de decentralisatie omdat de overheveling van de langdurige zorg voornamelijk ouderen zorg betreft.

Kooistra (2014) heeft voor de Volkskrant (2014, 28 maart) onderzoek gedaan naar de ‘grijze druk’ van gemeenten. In dit onderzoek is gekeken naar de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal mensen van 20 tot 65 jaar. Uit dit onderzoek blijkt dat Urk tot de top vijf behoort van de gemeenten met de laagste grijze druk. Een bijkomend voordeel voor de gemeente Urk is dat de mate van grijze druk overeenkomt met het zwaartepunt van de decentralisatie. Dat wil in relatieve zin zeggen; hoe jonger de bevolking van een gemeente is, hoe minder een gemeente te maken heeft met de overheveling van de taken. Uit gegevens van de GGD in Flevoland blijkt dat ook de gemeente Noordoostpolder relatief weinig ouderen en veel jongeren heeft (GGD, 2012). Ook uit een evaluatie van de Wmo van de SCP (2010: 267) blijkt dat gemeenten meer voorzieningen verstrekken als er relatief veel oudere wonen of als er veel inwoners zijn met een laag inkomen, omdat deze groepen het meest gebruik maken van voorzieningen.

De onderzoeksresultaten voor de gemeente Urk en de gemeente Noordoostpolder op een rij:

	Urk	Noordoostpolder
Grootste decentralisatie*	123 – 145 (schaal 1 op 5)	185 – 225 (schaal 3 op 5)
Grijze druk**	12 – 23 (schaal 1 op 6)	23 – 28 (schaal 2 op 6)
65 jr. > in % totale bevolking (01/01/'13)***	8,2%	15,0%

* Aantal sociale voorzieningen die het Rijk overdraagt aan de gemeente per 1000 inwoners.

Gebruikte schalen: “123 – 145”, “145 – 185”, “185 – 225”, “225 – 265”, “265 – 300”.

** Aantal 65-plussers per 100 inwoners in de leeftijd 20 tot 65 jaar.

Gebruikte schalen: “12 – 23”, “23 – 28”, “28 – 33”, “33 – 38”, “38 – 46”, “46 – 55”.

*** CBS, geraadpleegd op 10 april 2013

Wat er in het onderzoek van de Volkskrant verstaan wordt onder sociale voorzieningen is niet duidelijk, sociale voorzieningen zijn er in allerlei vormen. Te denken valt aan wettelijke regelingen zoals de Wet werk en bijstand (Wwb) maar ook aan menselijke hulp. Op het gebied van de Wmo gaat het vaak om woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen, rolstoelen en hulp bij het doen van het huishouden (De Letselschade Raad, 2014).

Uit bovenstaand overzicht is op te maken dat ook de gemeente Noordoostpolder goed uit het onderzoek is gekomen. De Noordoostpolder kent een relatief jonge bevolking en de omvang van de decentralisatie is gemiddeld ten opzichte van andere gemeenten in Nederland.

Eigen kracht

Eigen kracht gaat over de mate waarin mensen die hulp of zorg nodig hebben er in slagen dit zelf te organiseren. Dit kan op individuele basis, maar ook het netwerk van iemand speelt hier een grote rol bij en kan ingezet worden om informele zorg te bieden en of te regelen. Het grote verschil in eigen kracht tussen Urk en de Noordoostpolder wordt gevormd door de manier waarop informele zorg wordt georganiseerd. Dit verschil zit in de vanzelfsprekendheid waarop de informele zorg in Urk geregeld wordt. Volgens de respondenten in beide gemeenten zijn de verbindingen er in Urk automatisch via de kerk, mensen kunnen elkaar snel bereiken. In de Noordoostpolder moet daar meer moeite voor gedaan worden. Toch zien de respondenten in de Noordoostpolder dat er in de gemeente sprake is van hechte banden en veel zorg voor elkaar. De Noordoostpolder wordt omschreven als een landelijke, agrarische gemeente, waar mensen voor elkaar zorgen. Zo stelt een medewerker van de Zorggroep Oude en Nieuwe land dat over het algemeen de cultuur in de Noordoostpolder een goede voorwaarde biedt voor de nieuwe wetgeving. Mensen zijn gauw geneigd om dingen zelf op te pakken. De ouderen in de Noordoostpolder zijn bijna allemaal in de gemeente begonnen als pioniers, aanpakken zit in hun bloed. "Er zit wel heel erg pionierschap in, dus we mogen wel verwachten dat ze zelf gaan oppakken, de uitdaging die er ligt voor burgers. Die hebben hier zelf wat op moeten bouwen. Nou waarom zouden ze dat nu niet kunnen doen. Dus als je naar die kernwaarde kijkt van de Noordoostpolder zou het in oorsprong in moeten zitten (R9)."

Er wordt gesteld dat er veel zorg is voor elkaar in de Noordoostpolder, maar deze zorg wordt op een andere manier geregeld dan in Urk. In Urk leven families bij elkaar, maar in de Noordoostpolder heeft men minder familiebanden en is de familie meer op afstand. Dat komt omdat er nog niet zoveel generaties zijn in de Noordoostpolder maar ook doordat heel veel jongeren geen baan of opleiding in de regio hebben en hier dus ook niet meer terug komen. Uit een peiling van de Volkskrant blijkt dat het aantal 65-plussers dat op het platteland woont relatief toe neemt, terwijl tegelijkertijd jongeren wegtrekken (De Volkskrant, 2013, 16 juli). Bovendien zijn mensen in Urk

sterker gebonden aan hun eigen gemeenschap. In de Noordoostpolder heeft men dus minder te maken met natuurlijke mantelzorg en zijn meer op elkaar aangewezen, op burens en kennissen in de buurt. Deze netwerken zijn vooral in dorpen goed ontwikkeld. Bovendien spelen de dorpsverenigingen een belangrijke rol in de organisatie van informele zorg en leveren een belangrijke bijdrage aan de eigen kracht van bewoners. Maar ook in Emmeloord, het grootste dorp van de Noordoostpolder, wordt veel sociale uitwisseling ervaren, veel meer als in andere Flevolandse steden zoals Lelystad en Almere. Dit blijkt ook uit gegevens van de GGD Flevoland, sociaal contact en betrokkenheid in de buurt is in de Noordoostpolder hoger dan gemiddeld in Flevoland (GGD, 2012).

In Urk is de informele zorgverlening dus veel meer vanzelfsprekend, maar dit heeft wel als nadeel dat wanneer er wel een professionele zorgvraag is, deze opeens heel groot is, zo stelt een medewerkster van Zorggroep Oude en Nieuwe Land. Zorg kan heel lang informeel opgelost worden, maar als deze vraag opeens professioneel opgepakt moet worden is dat vaak een onverwachte grote kostenpost voor de gemeente. Daarnaast is het nog de vraag of een zorgvraag in Urk soms niet te lang informeel wordt opgepakt, professionele zorg is in sommige gevallen beter en nodig.

Vrijwilligerswerk en mantelzorg

Uit een onderzoek van de VNG blijkt dat de mate van stedelijkheid van een gemeente iets zegt over het percentage vrijwilligers (VNG, 2014d). Namelijk, hoe minder stedelijk een gemeente is, hoe meer vrijwilligers er zijn. Van schaal 1 (zeer stedelijk) op 5 (niet stedelijk) behoren de gemeenten Urk en Noordoostpolder tot de categorie 'weinig stedelijke gemeenten', schaal 4.

Het grote aantal vrijwilligers in beide gemeenten wordt beaamd door alle respondenten. Er wordt veel mantelzorg geleverd en de gemeenten kennen beide een bovengemiddeld aantal vrijwilligers. De Noordoostpolder doet mee aan benchmarks en daaruit blijkt dat de gemeente in vergelijking met soortgelijke gemeenten met name op mantelzorg en vrijwilligerswerk heel hoog scoren. Het aantal vrijwilligers in de gemeente Noordoostpolder ligt op 39%. Dat is hoger dan het landelijke gemiddelde, dat ligt namelijk op 1 op de 3 inwoners dat vrijwilligerswerk doet. Het percentage vrijwilligers in Flevoland ligt op 27% (Gemeente Noordoostpolder, 2012: 15). Of de hoeveelheid vrijwilligers in de toekomst nog steeds voldoende is, is moeilijk in te schatten. Een belangrijk punt voor het beleid in de Noordoostpolder is het ondersteunen van vrijwilligers en mantelzorgers, zodat zij niet overbelast raken. De Noordoostpolder is zich hier bewust van. Naast de focus op ondersteuning wordt er ook aandacht besteed aan het promoten van vrijwilligerswerk, onder andere door de campagne 'Doe mee'. In de Noordoostpolder wordt vrijwilligerswerk onder de aandacht gebracht en er wordt geprobeerd om het vrijwilligersbestand op peil te houden. Naar schatting wordt dit erg lastig aangezien heel veel vrijwilligers al wat oudere mensen zijn. Wat eventueel wel voordelig zou kunnen werken is de grote werkloosheid tegenwoordig, mensen gaan vrijwilligerswerk

doen als zinvolle dagbesteding. Bovendien moet er gekeken worden wat vrijwilligers tegenwoordig willen, die willen zich vaak niet voor langere tijd binden. Er moet op een creatieve manier naar vrijwilligerswerk gekeken worden om mensen daarvoor te interesseren. Hier worden een paar voorbeelden van genoemd. Zo zijn er mensen die ondersteuning ontvangen in verschillende gradaties. “Als je het hebt over dagactiviteiten bijvoorbeeld, daar zitten mensen in die een redelijk lichte beperking hebben en mensen met een hele zware beperking. Dus we hebben ook wel, waar we met aanbieders naar aan het kijken zijn van nou, die mensen die een lichte beperking hebben of die ook niet op een of andere manier ondersteunend kunnen zijn aan mensen met een zwaardere beperking. Dus mensen met een lichte beperking zou je ook in het kader van dagactiviteiten iets kunnen laten doen wat we nu misschien wel door een vrijwilliger laten doen. Als we het hebben over boodschappen doen, of een tuintje, of nou ja weetje, dus daar zijn we ook wel naar aan het kijken (R8).” Daarnaast wordt er nu nog vaak gezegd door professionele zorgverleners dat vrijwilligers bepaalde dingen niet kunnen doen. “Maar dan vragen wij ons af, als die professional misschien die vrijwilligers opleidt, in specifiek van hoe gaat dat met mensen met beperkingen, kun je daar op een bepaalde manier mee om gaan, misschien zijn er dan wel veel meer mogelijkheden (R8).”

Ook in Urk rijst de vraag of de gemeente aan de top zit van wat zij van vrijwilligers vragen. De welzijnsorganisatie Caritas telt 600 vrijwilligers. “Een Urker die helpt graag, die is daar toe bereid (R6).” Maar doordat er ook vanuit de kerken nog een groter beroep wordt gedaan op de mensen is het de vraag of Caritas mogelijkheden ziet om het vrijwilligersbestand verder te vergroten. Een ambtenaar op Urk verwacht dat de informele zorg wel efficiënter kan, vooral binnen families of binnen het eigen netwerk. “Bijvoorbeeld nu wordt heel gemakkelijk de thuiszorg gevraagd om even steunkousen aan of uit te trekken, terwijl bijvoorbeeld een dochter er naast woont of een straat erachter. Kijk dat zijn wel dingen die kun je er nog wel uit halen. En op Urk vinden we het heel gezellig om met elkaar koffie te drinken. Dan spreken we ook met elkaar af en dan komen we bijvoorbeeld met de hele familie gelijk bij moeder of bij vader. Dat ik denk, als je dat dan in tweeën zou hakken, wat kleiner gezelschap, is het leuker voor moeder of vader en kan er ook nog een beetje geholpen worden. Dat klinkt misschien een beetje gek, maar ik denk dat de familiezorg wel wat efficiënter kan (R7).” De sociale teams zullen gaan helpen met het stellen van de juiste vraag, wat er precies aan de hand is en wat daar voor nodig is. Zij kunnen helpen om op een handigere manier af te spreken, ook met hun familie of burens. Op die manier zit er naar verwachting nog wel rek in. “Aan de ene kant zullen sommige mensen meer moeten doen en aan de andere kant denk ik dat het wat handiger afgesproken kan worden (R7).”

Eigen kracht stimuleren

Naast het stimuleren en organiseren van vrijwilligerswerk en mantelzorg wordt er ook aandacht besteed aan het vergroten van de eigen kracht van inwoners en de bewustwording hiervan. Binnen de gemeente Noordoostpolder zijn er verschillende voorbeelden aan te wijzen van manieren waarop de eigen kracht van inwoners gestimuleerd wordt. In ieder geval wordt dit gewaarborgd in het project 'Krachtig Noordoostpolder'. Daarnaast zijn er ook initiatieven opgezet door welzijnsstichting Carrefour. Zo hebben zij een website ontwikkeld, 'Samen in NOP' waarop burgers kunnen aangeven wat voor hulp zij kunnen gebruiken, bijvoorbeeld hulp bij het boodschappen doen en waar zij iemand anders mee zouden kunnen helpen. Een soort van marktplaats voor hulp en ondersteuning aan elkaar. Op deze manier kan er een uitruil van kwaliteiten plaatsvinden tussen burgers onderling. Dit soort initiatieven worden door de gemeente gestimuleerd en onder de aandacht gebracht van mensen. Ook worden er via de vrijwilligersorganisatie van onder andere Carrefour allerlei projecten en cursussen opgestart om de eigen kracht te versterken en om mensen bewust te laten worden van hun eigen kracht. Via vrijwilligersorganisaties maar ook via sportverenigingen en dorpsverenigingen is er veel overleg met de gemeente. De gemeente doet zijn uiterste best om de relatie met deze verenigingen te onderhouden om meerwaarde te creëren naar de burgers toe.

Daarnaast probeert de gemeente Noordoostpolder mensen bewust te maken van hun eigen kracht door middel van campagnes, er wordt reclame gemaakt voor sociale hulp voor elkaar.

In Urk worden er bijeenkomsten belegd met burgers, over wat er allemaal gaat gebeuren, wat er wordt verwacht van burgers en hoe zij er tegen aan kijken. Dat is nu al gaande en zal in 2015 voortgezet worden. De Urkse burger wordt door de gemeente meegenomen in het veranderproces, de cultuuromslag. Verder speelt ook op Urk de welzijnsorganisatie, Caritas, een grote rol bij het stimuleren van de eigenkracht van inwoners. Zij coördineren het vrijwilligerswerk en de mantelzorg. Bovendien is een heel groot voordeel voor de gemeente Urk dat de kerken veel betekenen, de gemeente heeft dan ook goed contact met de kerken. Er zijn zorgcoördinatoren vanuit de kerken, er is volop bereidheid om de handen in één te slaan. "Die kerken zijn voor ons wel een heel groot pluspunt, want ik denk dat 90% van Urk is aangesloten bij een kerk. Dus als wij die kerken daarin mee krijgen, dus als er bijvoorbeeld iemand is die bij een kerk aangesloten is en die heeft een vraag en die kan bij een coördinator van die kerk terecht met die vraag, kan daar misschien al vanuit die coördinator hulp opgang gezet worden van vrijwilligers van die kerk. Dat voordeel heeft natuurlijk niet iedere gemeente. Dus daar maken wij ook dankbaar gebruik van. Er is ook niet één kerk die zegt, ja maar wacht eens even dat is niet mijn pakkie aan, dat regelen jullie maar als gemeente. Ze voelen allemaal wel dat we dit samen moeten doen (R6)." Daarnaast is er in Urk een bloeiend verenigingsleven, er zijn veel mogelijkheden om elkaar te ontmoeten.

Ook voor de zorgaanbieders is het van belang dat cliënten zich beter zelf kunnen redden in de toekomst. Op dit moment worden dagactiviteiten en één op één begeleiding thuis nog vanuit de AWBZ geregeld. De gemeente gaat deze begeleiding niet precies zo overnemen omdat er 25% minder budget is. Een medewerkster van de Zorggroep laat weten dat ze aan het kijken zijn welke doelgroep er over zal blijven, wat absoluut door professionals moet gebeuren, wat door een mix van vrijwilligers en professionals kan en hoe vrijwilligers meer ingezet kunnen worden. Daarbij komt ook de vraag om de hoek hoe je professionals van de Zorggroep om kunt scholen. Daarnaast draagt de Zorggroep ook bij aan de vitaliteit in de kleine kernen, de dorpen. Zij organiseren dagactiviteiten en moeten nu kijken hoe deze activiteiten overeind kunnen blijven en hoe de gemeenschap hierbij betrokken kan worden. De Zorggroep heeft hierbij een adviserende rol voor de gemeenten omdat zij beter zicht hebben op de praktijk en gang van zaken.

Eigen kracht vanaf 2015

De respondenten is gevraagd of zij vertrouwen hebben in de eigen kracht van de inwoners van de eigen gemeente vanaf 2015. Om deze vraag te beantwoorden is eerst in kaart gebracht wat bewoners op dit moment zelf regelen en wat er van hen verwacht wordt vanaf 2015. Over het algemeen stellen de respondenten dat bewoners altijd al dingen hebben moeten regelen, maar dat dat aandeel steeds groter wordt. “Ja er wordt meer verwacht, zeker van een groep die nu al ondersteuning krijgt. Kijk de mensen die het zelf kunnen die komen niet. Die komen niet met een hulpvraag. Degene die wel komen willen we toch zeker meer en meer gaan inzetten op eigen kracht, waar en wat mogelijk. Daar moet je wel realistisch in zijn (R2).” De gemeenten zijn zich er van bewust dat dit niet vanzelf zal gaan. Ze zullen de bewoners daar in moeten opvoeden, door middel van projecten en campagnes. Mensen moeten aangesproken worden, ook door het maatschappelijk middenveld. Dat heeft nog wel een aantal jaren nodig, een zorgvuldige communicatie en lange termijn aanpak is essentieel.

Er is geloof dat er veel kracht en initiatief zit in de burgers van de gemeenten Noordoostpolder en Urk, maar dat men pas echt aan de slag gaat als er wordt ervaren dat bepaalde dingen anders worden georganiseerd. Men moet dat eerst nog ondervinden. Bovendien staat men wel klaar voor elkaar, maar of zij altijd kunnen helpen is het tweede. Er wordt in de ogen van de gemeenten wel heel veel gevraagd van de bewoners door het kabinet. “We hebben nu een maatschappij waarin het heel gebruikelijk is dat partners allebei werken, en als partners allebei werken dan wordt het ook wat lastiger om ook voor je naasten te zorgen en daar zie ik wel een spanningsveld ontstaan (R1).” Ook is het nog maar de vraag of alles zo gaat als verwacht wordt. “Er zal ook echt nog wel eens een keer wat gebeuren of wat zich voordoen waar je weer reparatie werk voor moet plegen. Net zoals

het land nu aan het experimenteren is met de verzorgingshuizen en als je begint met reparatie werkzaamheden als het nog geen jaar of half jaar aan de gang is, dat de eerste verschijnselen, ‘van nou dit is nog niet goed dat dit gebeurt’, nou misschien krijgen wij dat ook (R3).”

Maatwerk

Doordat beide gemeenten relatief klein zijn is het leveren van maatwerk eenvoudiger dan in grotere gemeenten omdat de lijnen korter zijn. De Noordoostpolder is wel groter dan Urk, maar heeft als voordeel dat de dorpen goed georganiseerd zijn. Daardoor kan er goed ingespeeld worden op lokale wensen. In de Noordoostpolder worden er politieke avonden georganiseerd voor inwoners om het te hebben over zaken als informele zorg (De Noordoostpolder, 2014c). Er werd gedebatteerd over een viertal stellingen over een thema, waaronder maatwerk. De stelling luidde: maatwerk vraagt om minder richtlijnen en protocollen bij indicatie en zorg. Daarvoor moeten mantelzorger, cliënt en professional de ruimte krijgen.

De gemeente Urk is wat het leveren van maatwerk betreft uniek, doordat bijna iedereen is aangesloten bij een kerk zijn de lijnen heel kort. Het is daardoor zelfs mogelijk om naar de individuele burger te kijken. In Urk is bijvoorbeeld sterk de wens om identiteitsgebonden zorg te hebben, zorg dat aansluit bij het gezin en de situatie thuis. De gemeente Urk heeft dit hoog in het vaandel staan en probeert dit zo veel mogelijk, mogelijk te maken. Als een cliënt graag zorg van een bepaalde instelling wil hebben dan moet dat, mits de kosten niet veel hoger komen te liggen, mogelijk zijn. Eén van de kerngedachte van de decentralisatie, dat de gemeente dichter op de burger staat, geldt in Urk heel sterk. “Identiteitsgebonden zorg kan nu nog beter geleverd worden. Nu gaan onze inwoners bijvoorbeeld naar Staphorst toe, of naar andere plekken, omdat daar een zorgaanbieder zit waar ze zich prettig bij voelen vanuit hun achtergrond. En wij hebben zorgaanbieders gevraagd, kom nou niet onze inwoners halen maar breng de hulpverleners nou naar ons toe. Daar praten we volop met ze over en ik denk dat het afgelopen jaar dat aanbod wel aardig uitgebreid is (R7).” In Urk probeert de gemeente zo veel mogelijk keuze mogelijkheden voor de cliënten te bieden, zodat cliënten bijvoorbeeld zorg kunnen krijgen op een bepaalde geloofsgrondslag. “Wij willen geen zorg opdringen die een burger helemaal niet past. Als het kan willen we echt proberen om die zorg te geven die ook echt aansluit bij die burger. Dat zal niet altijd gaan, maar als we dat half kunnen regelen dan doen we dat (R6).” Maatwerk gericht werken is heel erg belangrijk voor de gemeente Urk.

Deelconclusie

Voor beide gemeenten geldt dat relevante partijen betrokken worden bij de voorbereiding van de decentralisatie, voor uitvoeringstaken, voor beleidsvorming en voor kennisdeling. Opvallend is dat er op het gebied van de uitvoering geen sprake is van intergemeentelijke samenwerking. Door de

decentralisatie veranderd het één en ander op het gebied van samenwerking, mede vanwege een nieuwe budgetverdeling is een nieuwe rolverdeling nodig. Er is een verschuiving van zorg naar welzijn zichtbaar en een aantal instellingen slaan de handen in één. Beide gemeenten hebben ieder op hun eigen manier een sterke gemeenschap en er wordt veel sociale cohesie ervaren. Ook wordt er veel aan vrijwilligerswerk gedaan. De lijntjes zijn kort en er wordt voordeel behaald uit kleine kernen, in de Noordoostpolder dankzij dorpen met bijbehorende initiatieven en verenigingen, dit bevordert maatwerk.

4.5. Bestuurscultuur

Bestuurscultuur wordt in deze scriptie gedefinieerd als de door bestuurders en bestuurlijke partijen en partners gedeelde manieren van denken en doen. Er kan gedacht worden aan bepaalde tradities en de historie van een gemeente, bepaalde opvattingen over wat normaal is en concrete methoden om werk te verrichten. Aan de respondenten is gevraagd of ze dit ervaren of herkennen binnen de gemeente waar ze werkzaam zijn. Daarnaast is er in het empirisch onderzoek aandacht besteed aan de mate van flexibiliteit van de gemeentelijke organisatiecultuur. De cultuur is een belangrijke factor als het gaat om veranderingen omdat het binnen een flexibele organisatie cultuur makkelijker is om deze veranderingen te implementeren. Te denken valt aan het integreren van nieuwe taken in het bestaande takenpakket, zoals het geval is bij de decentralisatie van de langdurige zorg.

Gedeeld denken en doen

De eerst genoemde criteria om de mate van gedeeld denken en doen te meten, de historie en bepaalde tradities binnen een gemeente, zijn beter zichtbaar in de gemeenschap dan in de gemeente zelf. Zoals in voorgaande paragrafen al duidelijk is geworden kent Urk van oudsher een contextgedreven zorgcultuur, men kent elkaar persoonlijk en er wordt zoveel mogelijk ingespeeld op individuele wensen. Traditioneel gezien is Urk hét voorbeeld van de participatie maatschappij. Maar doordat de verzorgingsstaat dit toe heeft gelaten is er ook in Urk steeds meer zorgaanbod gekomen vanuit de centrale en decentrale overheid. Hierdoor zijn bestaande tradities op het gebied van de zorg verwaterd, al is de historie van de stad en de gemeenschap, het zorgen voor elkaar, nog steeds sterk aanwezig volgens de respondenten. Ook als er wordt gekeken naar opvattingen over wat normaal wordt gevonden zien de respondenten in Urk dat er een sterk normatief kader is; mensen zorgen voor elkaar. Ook kwam naar voren dat in Urk, gesproken over concrete methode om te werken, een aanpak mentaliteit heerst. “Gewoon doen. Wat dat betreft op Urk, is het heel erg van nou ja, we pakken het gewoon op. Niet te academisch, maar gewoon praktisch (R7).”

In de Noordoostpolder is er geen sprake van bepaalde tradities en historie op het gebied van de zorg. Wel werd aangegeven in de interviews dat het pionierschap in de bewoners zit, bewoners

zijn ondernemend. Dit zit er wel in, maar is niet zo dusdanig aanwezig dat deze historie invloed heeft op de zorg in de gemeente Noordoostpolder. Pionieren kan gezien worden als een cultureel kenmerk van de gemeente Noordoostpolder maar niet in relatie tot zorg. Wel blijkt uit het grote aantal vrijwilligers in de Noordoostpolder dat men het normaal vindt om voor elkaar klaar te staan, maar dit zit toch minder in de genen van de gemeente dan in Urk.

Op de vraag of alle neuzen dezelfde kant op staan *binnen* de gemeente Noordoostpolder kan samenvattend geantwoord worden dat dit redelijk het geval is. Maar wat altijd zo blijft is dat elke medewerker kijkt vanuit zijn eigen functie. “Kijk een manager van de uitvoering stelt bij alles wat er bedacht wordt en geïmplementeerd moet worden de vraag van ‘goh ja, dat is wel leuk bedacht maar we kunnen we het ook uitvoeren en welke randvoorwaarden stellen we daar aan’ en een beleidsmedewerker kijkt meer naar buiten van goh, hoe kunnen we dat buiten operationeel krijgen, wat vraagt het van de burgers en van de maatschappelijke instellingen (R1).” “Je hebt met allerlei organisatieonderdelen te maken hier. Met financiën, juridische zaken, advies heet dat hier, ja die gaan ook overal in mee kijken in mee denken, je moet ze wel mee nemen (R3).” Daarnaast gaat elk persoon anders om met veranderingen. Er is voorlichting nodig, collega’s moeten bijgepraat worden. “En dan nog zullen er zijn die niet voorop de kar zitten, maar er achter aan lopen. Maar er wordt wel alle moeite gedaan en inspanning om iedereen dezelfde kant op te laten kijken (R2).” Bovendien zitten de gemeenten ook met een nieuwe Raad, dus is er sprake van het opnieuw bepalen van de positie. Er worden bijeenkomsten gepland om de nieuwe raadleden op het zelfde niveau te brengen als de raadleden die nu weg zijn, het is een complexe materie.

In de gemeente Urk is er op bestuurlijk niveau niet een geheel eenduidige blik op het nieuwe Wmo beleid. “Als ik bestuurlijk kijk zijn er wel een aantal die hebben gewoon, die kennen de Urker cultuur, en toch roepen ze nu van, als iemand echt zorg nodig heeft dan moet die er gewoon komen. Alleen ik denk dat als het er echt op aan komt en wij, dat hebben we natuurlijk al gedaan maar, nog meer duidelijk maken van die zorg hoeft juist niet vanuit een professionele zorginstelling te komen maar die kan ook vanuit de kring komen, rondom de burger zelf. Dat ook ons bestuur daar voor open staat. Maar dat is ook een traject van ze steeds mee nemen in het verhaal (R6).” Een enkeling moet dus nog overtuigd worden. “De boodschap is niet altijd aangenaam om te horen, het wordt gewoon minder (R6).” De raadsleden in Urk staan echt midden in de samenleving en willen voor iedereen de meest optimale zorg behouden. “Die horen ook die geluiden van ja, maar ik heb drie uurtjes zorg in de week, nou wil straks de gemeente daar een uurtje van af pakken. Maar is dat erg? Nee, niet als je het goed uitlegt en zegt maar dat uurtje kan bijvoorbeeld ook door vrijwilligers ingevuld worden. Of de kinderen die in een gezin rondom de ouders staan, dus het hoeft niet minder te worden, alleen het wordt wel anders (R6).” Dat de zorg vanaf 2015 op een andere manier geregeld gaat worden, is

voor sommige ambtenaren en raadsleden nog lastig in te zien.

In de paragraaf 'samenwerking' van dit hoofdstuk is al naar voren gekomen dat er tussen de gemeente en partners niet altijd sprake is van een gedeeld denken en doen. Daarvoor zijn de belangen van beide partijen te uiteenlopend. Sommige zorgaanbieders en instellingen zijn meer bezig met het draaiend houden van de eigen organisatie dan met het herinrichten van de zorg.

Flexibiliteit bestuurscultuur

Wederom komt naar voren dat de mate van flexibiliteit verschilt per afdeling in de Noordoostpolder. Op sommige afdelingen is er geen ruimte voor een creatieve aanpak, te denken valt aan de afdeling financiën. Maar in het sociale domein wordt door de respondenten veel flexibiliteit ervaren. Als reden wordt daarvoor de kanteling die is ingezet gegeven. Door middel van de kanteling wil de gemeente Noordoostpolder naar passend organiseren. Dat houdt in dat er echt gekeken wordt naar wat passend is voor de inwoners, niet via allerlei systemen die er zijn maar meer door creatief te kijken wat goed is voor de inwoners. Door de aanpak met het project 'Krachtig Noordoostpolder' is er veel kennis binnen gehaald en zijn ze in staat om nieuw beleid te maken en het oude Wmo beleid om te zetten. "Maar dat komt eigenlijk omdat vanuit de kanteling van de Wmo, die is eigenlijk al een aantal jaren gaande, ook al voordat de decentralisaties werden ingezet en dat gedachtegoed, hoe we daar mee om gegaan zijn, dat hebben we nu ook verbreed naar buiten het gemeentehuis. Daardoor is er ook meer en meer ruimte voor creativiteit, maar wel binnen bestaande kaders, zodat het niet gaat ontsporen (R1)." Door de kanteling is er dus steeds meer sprake van creativiteit, het is een groei- en leerproces. Maar niet iedereen durft creatief en buiten de kaders te denken, sommige staan er voor open en sommige niet.

De kanteling die is ingezet heeft dus bijgedragen aan meer flexibiliteit en creativiteit in het sociale domein van de gemeente Noordoostpolder, maar ook de visie voor de gehele gemeentelijke organisatie is hierop aangepast. Er wordt meer gekeken naar de context en het werk wordt daarop aangepast (Gemeente Noordoostpolder, 2014: 4). Deze visie vertaalt zich door naar een strategie waarin vier kernwaarden zijn opgenomen; verantwoordelijkheid, creativiteit, samenwerken en lef (Gemeente Noordoostpolder, 2014: 4). Deze lijn is onlangs ingezet door de directie. Hieruit blijkt dat een nieuwe manier van denken die past bij de decentralisaties hoog in het vaandel staat bij de gemeente Noordoostpolder.

Waar ze in de gemeente Noordoostpolder de creativiteit in de eigen organisatie en in de samenleving teweeg proberen te brengen door middel van het project 'Krachtig Noordoostpolder' zit in de gemeente Urk die creativiteit al meer in de samenleving ingebakken. Ook zijn er veel zorgaanbieders die daar creatief in zijn. "We moedigen het aan, maar ik zou bijna zeggen dat we dat

niet hoeven te doen, want dat gaat vanzelf (R7).” Op de vraag of die flexibiliteit in de samenleving ook een weerspiegeling geeft van de flexibiliteit van de cultuur van de gemeente Urk wordt geantwoord dat een enkeling nog wel moet wennen aan de nieuwe insteek, zoals in de vorige paragraaf ook al naar voren kwam. “Maar ik denk dat als ze straks de goede voorbeelden daar van horen en zien, dat ook een bestuur daar volop in mee gaat. Ik vind dat te lang op een onnatuurlijke manier, die zorg die in het verleden zo heel automatisch vanuit het netwerk zelf geregeld werd, dat is gewoon te lang professioneel opgelost. En dat moest dan op die manier, want dat was beter. Maar nu gaan we weer terug naar misschien 50 jaar terug, maar dat is echt niet minder, ik denk juist beter (R6).”

Extra invulling bestuurscultuur

Om nog een beter beeld te krijgen van de bestuurscultuur is er in de interviews ook aandacht besteed aan de drie aanwijzingen die Boogers et al. (2008) geven voor de invulling van het begrip bestuurscultuur. Het gaat dan over bestuurscultuur in de relatie tot bestuurskracht, bestuurscultuur als een wijze waarop bestuurskracht gevormd en eventueel versterkt kan worden. Waarbij gesteld wordt dat bestuurscultuur sterker gemaakt kan worden door het bundelen van enthousiasme, het gebruik maken van ervaren bestuurders en door aan te sluiten bij lopende ontwikkelingen. Vooral dit laatste punt is relevant omdat de verandering van de Wmo een uitbreiding is van de Wmo in 2007.

De ambtenaren binnen de gemeente Noordoostpolder zijn wisselend positief, maar ze worden wel gemotiveerd om er voor te gaan. “Kijk er zijn verschillende geledingen, beleid, financiën, de klanten, mensen. En ik hoor dat natuurlijk ook van collega’s, er wordt veel geworsteld, het gaat allemaal niet zomaar. Het is niet zo dat we het niet kunnen, maar het gaat gewoon veel tijd kosten (R3).” Hieruit blijkt dat vooral de onzekerheid drukt op de stemming die er heerst. “Men moet het beleid ook weer eigen maken, maar de manier waarop mensen meegenomen worden helpt hier wel bij. Er wordt echt geprobeerd om enthousiasme te bundelen. Veranderingen zijn voor veel mensen lastig, maar om er dan weer een positieve swing aan te geven, dat is een soort spel (R2).” Ook wordt gezegd dat de Wethouder er heel positief in staat en dat ze dat ook heel goed over kan brengen naar buiten naar de andere organisaties.

Wat betreft de geboekte resultaten op het gebied van de Wmo hangt er een positieve stemming. “Als we kijken naar zowel de financiële resultaten van de Wmo tot nu toe en we kijken naar de uitslagen van benchmarks die we hebben en klanttevredenheid onderzoeken, nou die geven eigenlijk aan dat wij een hele dikke 7 krijgen, dus ik denk dat hoe burgers en bestuur en de ambtenaren die naar de uitvoering kijken denk ik dat men heel positief gestemd is (R1).”

Uit de interviews blijkt dat in beide gemeenten de respondenten van mening zijn dat er veel

ervaring zit op bestuurlijk en ambtelijk niveau op het gebied van de Wmo. Wel is het zo dat het sociale domein voor de raadsleden in de gemeenten soms wat lastig is omdat het over veel onderwerpen en veel veranderingen gaat. Bovendien zitten de gemeenten sinds kort met een nieuwe Raad. Een kanttekening die geplaatst moet worden is dat ondanks er veel ervaring zit, het om verandertrajecten gaat die nog nooit eerder vertoond zijn. “Ervaren mensen hebben ervaring opgedaan in hele andere tijden. Dus ik weet niet of iedereen voldoende toe gericht is op de nieuwe situatie (R3).”

Dezelfde kanttekening geldt voor de vraag of de gemeenten aansluiten bij bestaande ontwikkelingen. De Wmo zoals die er uit komt te zien in 2015 is wel een uitbreiding van de Wmo die is ingevoerd in 2007, maar naast dat er nieuwe Wmo taken bij komen is er nu ook sprake van een geheel nieuwe werkwijze die doorgevoerd moet worden. In 2007 was het een kwestie van het oppakken van een aantal taken op het gebied van de huishoudelijke ondersteuning. Er moesten mensen geschoold worden, een verordening gemaakt worden, terwijl er nu sprake is van een hele nieuwe insteek. Zo moeten nu ook maatschappelijke instellingen betrokken worden. Het gaat niet alleen om de ambtelijke inzet, dat is een groot verschil met de Wmo van 2007. “We zijn wel aan het doorontwikkelen, maar het is nu wel tien stappen verder gegaan dan in 2007 (R4).” Bovendien moet er nu ook versoberd worden, ook in de voorzieningen die geboden worden. Het doorontwikkelen van het bestaande Wmo beleid is financieel niet mogelijk. “Kijk, voor hulp bij het huishouden krijgen we 40% minder geld, ik bedoel dat moet je dan toch op een andere manier doen (R7).” Bestaande ontwikkelingen en ervaren bestuurders zijn in deze situatie dus niet veel zeggend omdat het gaat om nieuwe vraagstukken, een nieuwe insteek waar nog nooit iemand mee te maken heeft gehad.

Deelconclusie

Om de bestuurscultuur van de gemeenten te beoordelen is er eerst gekeken naar bepaalde historische kenmerken die invloed hebben op de manier van zorgverlening. Dit komt met name tot uiting in de samenleving, maar wordt tegenwoordig niet meer vertaald in de manier van besturen. Urk was vroeger een traditionele participatiesamenleving, de Noordoostpolder kan omschreven worden als een van oudsher pionierssamenleving. Maar door de uitbreidende verzorgingsstaat en daarmee een toenemend zorgaanbod vanuit de gemeenten zijn deze tradities verwaterd en hebben ze nu geen invloed meer op de zorgverlening in zowel de samenleving als het bestuur. Bovendien zijn de ontwikkelingen die deze decentralisatie met zich mee brengt nieuw, waardoor de bestaande aanpak wel doorontwikkelt wordt, maar dan wel 10 stappen verder. Er is echt sprake van een nieuwe insteek. Wat betreft het gedeeld denken en doen in de gemeentebesturen geldt dat iedereen er anders in staat, de één gaat makkelijker om met veranderingen dan een ander, ook verschilt dit per

afdeling. Wel wordt de bestuurscultuur van de gemeenten door de respondenten beschouwd als flexibel. In Urk zit dit er van oudsher in, in de Noordoostpolder is dit een trend die wordt ingezet, in de visie en de strategie.

In dit hoofdstuk is bekend geworden hoe het staat met de bestuurskracht van de gemeenten op het gebied van de input; budget, capaciteit, kennis en deskundigheid, op het gebied van de output, dat wil zeggen de samenwerkingsverbanden tussen de gemeenten, relevante Wmo partijen en de samenleving en is de bestuurscultuur in het kader van bestuurskracht aan de orde gekomen. Ook is bekeken hoe krachtig de gemeenschap van beide gemeenten is. Per paragraaf zijn de deelconclusies terug te lezen. Aan het begin van dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de context en het procesmanagement vanuit het Rijk.

5. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk zal het antwoord op de deelvragen gegeven worden en wordt bepaald in hoeverre de theoretische verwachtingen kloppen. Daarna zal er een antwoord op de hoofdvraag gegeven worden. De aanleiding voor dit onderzoek is de uitbreiding van het Wmo takenpakket van gemeenten die ontstaat door de decentralisatie van de langdurige zorg en ondersteuning die per 1 januari 2015 ingezet wordt. De grote vraag is of gemeenten wel in staat zijn om deze extra taken op zich te nemen, dat leidt tot de volgende hoofdvraag: *In hoeverre hebben gemeenten voldoende bestuurskracht met betrekking tot de decentralisatie van langdurige zorg en ondersteuning?*

Om te onderzoeken in hoeverre gemeenten voldoende vermogen hebben om de extra Wmo taken op zich te nemen is onderzoek gedaan naar de bestuurskracht van de gemeente Noordoostpolder en de gemeente Urk. Aangezien het takenpakket voor gemeenten zwaarder wordt is er gekeken naar de bestuurskracht van de gemeente op dit moment, maar is er ook aandacht besteed aan de mate waarin de gemeenten in de toekomst in staat lijken om hun taken op lange termijn te vervullen en onder welke voorwaarden. Per aspect van bestuurskracht komt eerst de theoretische basis aan bod om vervolgens aan de hand van de onderzoeksbevindingen een uitspraak te kunnen doen over de verwachtingen, in hoeverre deze zijn uitgekomen. Daarnaast zal er gekeken worden in hoeverre de onderzoeksresultaten met betrekking tot de gemeente Urk en de gemeente Noordoostpolder van toepassing zijn voor Nederlandse gemeenten over het algemeen. De theoretische- en empirische deelvragen zijn verdeeld over 2 thema's, namelijk decentralisatie en bestuurskracht en zijn terug te vinden in de gelijknamige paragrafen. Aan het eind van dit hoofdstuk komt de discussie aan bod.

5.1. Decentralisatie

De deelvragen die onder deze paragraaf vallen zijn:

- *Wat wordt er verstaan onder decentralisatie en welke typen decentralisatie zijn er?*

En wat er veranderd door de decentralisatie:

- *Hoe ziet het Wmo beleid van de gemeente er nu uit?*

- *Hoe komt het Wmo beleid van de gemeente er vanaf 2015 uit te zien?*

- *Wat is het verschil tussen het Wmo beleid van 2007 en 2015?*

- *Is het procesmanagement vanuit het Rijk op orde?*

Onder decentraliseren wordt de taakoverdracht van centraal naar decentraal verstaan, waarbij er verschil kan zitten in het niveau waar naartoe gedecentraliseerd wordt. Elke decentralisatie ziet er anders uit omdat de hoeveelheid aan taken kan verschillen, maar ook de mate van machtsverschuiving en verantwoordelijkheid heeft hier invloed op. De decentralisatie van de AWBZ

naar de Wmo kan gezien worden als devolutie; de volledige verantwoordelijkheid van de langdurige zorg komt te liggen bij een lokale overheid, in dit geval de gemeenten (Rondinelli, 1983: 189). Alleen de intramurale zorg, dat gaat over mensen die in een instelling wonen, wordt per 2015 geregeld op centraal niveau door middel van de Wet langdurige zorg.

Op dit moment kent de Wmo negen prestatievelden die gerelateerd zijn aan maatschappelijke ondersteuning, deze prestatievelden komen te vervallen. Hierdoor krijgen gemeenten vanaf 2015 meer beleidsvrijheid voor het uitvoeren van taken op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast komt de compensatieplicht te vervallen. Dat wil zeggen dat een gemeente niet altijd zelf een inwoner hoeft te compenseren voor zijn of haar beperking, maar dat deze verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de inwoner komt te liggen. Ook wordt het huidige Wmo takenpakket uitgebreid met taken op het gebied van begeleiding, vervoer en persoonlijke verzorging. Door deze decentralisatie moeten gemeenten vanaf 2015 zelf diensten als verzorging, hulp aan huis, ondersteuning en begeleiding gaan inkopen. De decentralisatie van de langdurige zorg kan gezien worden als een transitie omdat de zorgstructuur veranderd. Voor sommige gemeenten vindt er al een transformatie plaats, dat is de verandering van de werkwijze, andere gemeenten wachten hier nog mee.

Procesmanagement

Eén van de positieve effecten van decentraliseren waar het Rijk vanuit gaat is dat lokale overheden maatwerk kunnen leveren. Omdat de aanname dat decentraliseren inderdaad leidt tot meer maatwerk in de literatuur ter discussie wordt gesteld is hier aandacht aan besteed in dit onderzoek. Tegenstanders stellen namelijk dat decentraliseren juist kan leiden tot minder maatwerk. Er wordt aangenomen dat lokaal beleid doeltreffender, doelmatiger en democratisch kan zijn, mits lokale overheden de ruimte krijgen om beleid zelf vorm te geven en als zij voldoende duidelijkheid krijgen over zaken als financiën en wet- en regelgeving. Omdat het succes van een decentralisatie gedeeltelijk afhangt van het Rijk is er in het onderzoek aandacht besteed aan het procesmanagement van het Rijk. De conclusie met betrekking tot vrijheid en duidelijkheid is dat gemeenten meer ruimte krijgen voor het ondersteunen van hun inwoners dan voorheen. Er heerst onduidelijkheid en daardoor wordt wel eerder gegrepen naar modelverordeningen wat maatwerk in de weg zou kunnen staan, echter zijn deze verordeningen te globaal. Deze decentralisatie vraagt echt om maatwerk oplossingen.

Naast vrijheid en duidelijkheid is het procesmanagement vanuit het Rijk getoetst op openheid, veiligheid, voortgang en inhoud. De conclusie wat betreft openheid, in hoeverre de gemeenten worden betrokken bij onder andere de besluitvorming, is dat vanwege meerdere belangengroepen waar het Rijk rekening mee moet houden er maar gedeeltelijk gehoor wordt gegeven aan de

Vereniging Nederlandse Gemeenten, de vertegenwoordiger van alle gemeenten. Wat betreft de veiligheid, de mate waarin er rekening wordt gehouden met wat gemeenten aan kunnen is het zo dat vooral financiële risico's om de hoek komen kijken omdat de zorgvraag per 2015 nog niet duidelijk is. Wat betreft de voortgang en inhoud van de decentralisatie is er een positieve stemming. De respondenten van de gemeente Urk, de gemeente Noordoostpolder en de Zorggroep Oude en Nieuwe Land zijn van mening dat de samenleving van tegenwoordig vraagt om een hernieuwd zorgstelsel. Op termijn zal de nieuwe verdeling van zorgtaken daar een positieve bijdrage aan leveren, dit biedt prikkels om door te gaan met het veranderproces dat is ingezet.

5.2. Bestuurskracht

De resterende deelvragen passen binnen het thema bestuurskracht:

- *Wat wordt er verstaan onder bestuurskracht?*
- *Onder welke voorwaarden hebben gemeenten voldoende bestuurskracht?*
- *Heeft de gemeente voldoende bestuurskracht gelet op de input?*
- *Heeft de gemeente voldoende bestuurskracht gelet op de output?*
- *Heeft de gemeente voldoende bestuurskracht gelet op de bestuurscultuur?*

Voor bestuurskracht wordt in deze scriptie de volgende definitie gehanteerd: Bestuurskracht is het vermogen van gemeenten om de gedecentraliseerde taken op zich te nemen (Boogers et al., 2008: 29). Om te bekijken in hoeverre dit vermogen voldoende is zijn er een paar aspecten met bijbehorende indicatoren van bestuurskracht getoetst. In deze scriptie zijn verschillende voorwaarden voor een bestuurskrachtige gemeente aan bod gekomen. Hieronder zal toegelicht worden waarom er voor deze voorwaarden en aspecten van bestuurskracht gekozen is en welke conclusie daarover getrokken kan worden.

Input

In dit onderzoek is de input benadering gehanteerd omdat onder andere het budget dat gemeenten krijgen voor de maatschappelijke ondersteuning van hun inwoners veranderd zal worden. Zaken die onderzocht zijn in het kader van de input benadering zijn de mate van kennis en kunde, ambtelijke capaciteit en financiën. Uit de theorie is gebleken dat lokale overheden moeten beschikken over het bestuurlijke vermogen om taken uit te voeren, over de expertise en financiële middelen. Voor de gemeenten die onderzocht zijn geldt dat zij op dit moment beschikken over voldoende kennis en kunde, capaciteit en financiën. Op dit moment hebben zij dus gelet op de input voldoende bestuurskracht op het gebied van de Wmo. Voor gemeenten die ook goed scoren op bovengenoemde punten geldt hetzelfde oordeel.

Zoals in vorige paragraaf al naar voren kwam is het nog niet duidelijk wat de zorgvraag voor gemeenten vanaf 1 januari 2015 wordt, daardoor is het nog onzeker of gemeenten voldoende budget krijgen of voldoende budget hebben om tekorten op te vangen. Vooral voor gemeenten met een hoog percentage ouderen zal het spannend worden omdat deze groep een relatief groot beroep doet op de Wmo. Wat betreft de ambtelijke capaciteit ligt er op dit moment vooral een hoge werkdruk op het beleidsniveau omdat er strakke deadlines zijn voor het maken van verordeningen en andere zaken gerelateerd aan de beleidsvorming. Vanaf 2015 zal er vooral op uitvoeringsniveau meer druk komen te staan, vanwege een eventuele vergroting van de zorgvraag en het wennen aan een nieuwe werkwijze. Vanwege de mogelijkheid tot inhuur van externen zullen gemeenten hun vermogen op dit gebied op peil kunnen houden. Dit geldt ook voor de kennis en deskundigheid. Bovendien zorgen scholingstrajecten er voor dat gemeenten hun kennis en deskundigheid op peil kunnen krijgen voor de toekomst en op peil kunnen houden.

De conclusie is dat gemeenten met op dit moment een slechte financiële positie en/of relatief veel oudere inwoners het gevaar lopen niet voldoende bestuurskracht te hebben gelet op de input. Vanwege scholingstrajecten en de mogelijkheden tot inhuur van externen zullen gemeenten wat betreft kennis en deskundigheid en capaciteit wel voldoende bestuurskracht hebben voor de decentralisatie van de langdurige zorg en ondersteuning.

Output

Ook de output benadering is meegenomen in de bestuurskrachtmeting omdat bij de decentralisatie van de zorg samenwerking een belangrijke rol speelt. Samenwerking met zorgaanbieders omdat zij meer kennis van zaken hebben, maar ook samenwerking met inwoners omdat er een verschuiving van formele naar informele zorg plaats zal vinden. Vanwege de groter wordende rol van de informele zorg is er ook aandacht besteed aan de gemeenschap van de gemeenten. Er wordt bij deze benadering gesproken van een bestuurskrachtige gemeente als de gemeente in staat is om haar eigen verantwoordelijkheden te definiëren en om in te schatten welke partners er nodig zijn om tot een goede oplossing te komen. Er vindt een goede samenwerking plaats tussen de gemeenten in dit onderzoek en relevante partijen op het Wmo terrein. Een voorbeeld hiervan is de opzet van sociale wijkteams. De leden van dit team hebben allemaal een andere achtergrond en werken samen aan de ondersteuning van inwoners. Gemeenten die ook goede contacten hebben met Wmo partners in het maatschappelijke veld en deze contacten benutten in samenwerkingsverbanden zullen voldoende bestuurskracht hebben voor de uitvoering van het Wmo beleid als het gaat over de output.

Uit evaluaties van voorgaande decentralisaties is gebleken dat de maatschappelijke veerkracht van een gemeente een grote rol speelt bij de bestuurskracht van een gemeente, daarom is er ook

gekeken naar de gemeenschap van de gemeenten. Wat betreft de gemeenschap is Urk uniek. Het zorgen voor elkaar zit in de genen van de gemeenschap, van oudsher is er in Urk een contextgedreven zorgcultuur. Bovendien speelt de kerk een grote rol bij de verlening van informele zorg, een bijkomend voordeel is dat bijna iedere Urker is aangesloten bij een kerk. Ook de Noordoostpolder wordt getypeerd als een gemeente waar veel voor elkaar wordt gezorgd, maar dan minder op basis van familiebanden. In beide gemeenten zijn veel vrijwilligers. Concluderend kan gezegd worden dat een gemeente met veel mantelzorgers en/of vrijwilligers een streepje voor heeft op de bestuurskrachtmeter. Een gemeente die door middel van maatschappelijke veerkracht creatieve oplossingen kan verzinnen voor onverwachte problemen zullen voldoende bestuurskracht hebben voor deze decentralisatie gelet op de output.

Bestuurscultuur

Bestuurscultuur wordt in deze scriptie gedefinieerd als de door bestuurders en bestuurlijke partijen en partners gedeelde manieren van denken en doen. Uit de theorie blijkt dat bestuurskracht gevoed wordt door gedeeld besef. Er kan gedacht worden aan bepaalde tradities en de historie van een gemeente, bepaalde opvattingen over wat normaal is en concrete methoden om werk te verrichten. Ook is er gekeken of er wordt aangesloten bij lopende ontwikkelingen omdat de nieuwe Wmo een uitbreiding is van de bestaande Wmo. Daarnaast is onderzocht hoe flexibel de cultuur is, dit is relevant omdat in een organisatie met een flexibele cultuur veranderingen beter en sneller geïmplementeerd kunnen worden. Wat betreft de gedeelde manier van denken en doen over dat er iets moet gebeuren is er volgens de respondenten in beide gemeenten zeker, over hoe dat moet gebeuren zit nog niet iedereen op één lijn. Dat komt doordat zorg iedereen aan gaat, als de zorg in de persoonlijke kring veranderd moet worden is men vaak huiverig dat het minder zal worden. Hoe de Wmo taken op beleidsniveau worden opgepakt sluit aan bij de reeds ingezette koers van de gemeenten die zijn onderzocht, echter gaat het nu wel een stuk verder dan bij de invoering van de Wmo in 2007. De hele transitie is totaal nieuw waardoor volledig aansluiten op lopende ontwikkelingen niet kan. De gemeenten Urk en Noordoostpolder kennen allebei een creatieve bestuurscultuur, in Urk zit dit er van oudsher in, in de Noordoostpolder zijn ze hier mee bezig en vormt een onderdeel van de nieuwe strategie.

De conclusie is dat er nog geen sprake is van een gedeeld denken en doen op het gebied van het nieuwe Wmo beleid met bijbehorende uitvoering, zowel onder gemeentebambtenaren als inwoners. Dit heeft ook te maken met de flexibiliteit. Hoe flexibeler inwoners en ambtenaren omgaan met de decentralisatie, hoe makkelijker er omgegaan kan worden met de veranderingen, wat de bestuurskracht bevordert. Gemeenten die los durven te laten van hun oude werkwijze zijn bestuurskrachtiger op het gebied van de Wmo dan gemeenten die dat niet doen.

Op basis van bovenstaande bestuurskrachtindicatoren kan geconcludeerd worden dat de gemeente Urk en de gemeente Noordoostpolder voldoende bestuurskracht zullen hebben voor het uitvoeren van de extra taken. Capaciteit en deskundigheid is aanwezig, de extra kennis en capaciteit die nodig is wordt door middel van scholingstrajecten of inhuur van externen mogelijk gemaakt. Wat betreft het budget zitten beide gemeenten goed. Met name met het oog op de grootte van de decentralisatie; de grijze druk is laag, waardoor er relatief weinig Wmo zorgvraag op de gemeente af komt. Beide gemeenten zijn op dit moment in staat om samen te werken met relevante partijen. De bestuurscultuur is in beide gemeenten flexibel. Urk kent vooral van oudsher een creatieve aanpak, in de Noordoostpolder is dat sinds kort ingezet. Beide gemeenten hebben veel vrijwilligers en mantelzorgers, dat maakt het verlenen van informele zorg mogelijk en is voor de maatschappelijke veerkracht zeer positief. Wel rijst de vraag of de gemeenten nog meer van de vrijwilligers en mantelzorgers kunnen verwachten in de toekomst.

5.3. Discussie

Nu het onderzoek is uitgevoerd, de resultaten bekend zijn en de conclusie geschreven is, is de tijd aangebroken om terug te blikken en na te gaan of aan alle verwachtingen voldaan is. Allereerst is er een stukje bewustwording van de rol van de onderzoeker, alle resultaten zijn tot stand gekomen door eigen interpretatie. Zowel de interpretatie van de onderzoeker bij het uitwerken van de antwoorden van de respondenten als de interpretatie van de respondenten van de interviewvragen die gesteld zijn. Doordat er veel controle mogelijkheden zijn vanwege talloze documenten op het gebied van de Wmo is geprobeerd om een hoge interne validiteit te bereiken, om de overeenstemming van de empirische werkelijkheid en de eigen interpretatie van onderzoeker en respondent zo veel mogelijk te waarborgen.

Een punt waarbij de eigen interpretatie een grote rol heeft gespeeld is de bestuurscultuur. Zoals uit de literatuur ook al naar voren is gekomen is dit een bekende invloedrijke factor, maar moeilijk definieerbaar. Achteraf gezien is bestuurscultuur veel meer geïnterpreteerd als organisatiecultuur. Ook in de literatuur bestaat hier discussie over. De vraag is of cultuur gezien moet worden als een overkoepelend begrip voor de hele organisatie, of als de manier waarom mensen zelf gebruik maken van culturele bronnen. De interviewvragen waren geënt op deze tweede benadering, maar doordat culturele bronnen moeilijk definieerbaar zijn ging het al snel over de cultuur van de gehele organisatie. Achteraf gezien had er beter gekozen kunnen worden voor het begrip organisatiecultuur, met bijbehorende theoretische inzichten. De cultuur is onderzocht op basis van de mate van gedeeld denken en doen en de flexibiliteit van de cultuur, dit heeft wel relevante inzichten gebracht.

Een andere opmerking aangaande bestuurscultuur is dat dit begrip zou kunnen dienen als een onderwerp voor vervolgonderzoek. Nu is dit als onderdeel van bestuurskracht meegenomen, maar eigenlijk is bestuurscultuur en/of organisatiecultuur zo een groot onderwerp dat hier een heel onderzoek naar gedaan zou kunnen worden in het kader van de decentralisatie.

Ook zijn bepaalde verwachtingen geschept die in dit onderzoek niet zijn uitgekomen. De verwachting was dat de gemeente Urk en de gemeente Noordoostpolder wat betreft de informele zorg, het aantal vrijwilligers en mantelzorgers sterk van elkaar zouden verschillen. De verwachting was dat de Noordoostpolder geen hechte gemeenschap kent omdat dit een jonge gemeente is en omdat de gemeenschap verspreid is over 10 dorpen. Dit bleek niet het geval, juist de dorpen met dorpsverenigingen zorgen voor samenhang en sociale cohesie. Zowel Urk als de Noordoostpolder kent een hechte gemeenschap, ieder op hun eigen manier. Om de onderzoeksresultaten te kunnen veralgemeniseren had beter gekozen kunnen worden voor een andere gemeente in Flevoland waar er minder sociale cohesie is, zoals in Almere of Lelystad. Ook zou de vergelijking tussen een stedelijke en niet-stedelijke gemeente interessant geweest zijn omdat dit invloed heeft op het aantal vrijwilligers.

Daarnaast was de verwachting dat de decentralisatie zal leiden tot meer maatwerk, maar dat wegens onduidelijkheid over wet- en regelgeving de gemeenten toch zouden kiezen voor een uniforme aanpak en modelverordeningen. Er is veel onduidelijkheid over de exacte plannen vanuit het Rijk en er zijn nog steeds nieuwe ontwikkelingen, dat scheidt de verwachting dat veel gemeenten dezelfde aanpak hanteren. Enerzijds is dat het geval, zo gaat bijna elke gemeente werken met sociale wijkteams. Maar deze decentralisatie is zo complex dat gemeenten wel moeten kiezen voor hun eigen aanpak en insteek, gemeenten zijn te uniek om deze decentralisatie allemaal op dezelfde manier aan te pakken. Ze moeten naast de transitie ook werken aan een transformatie, een nieuwe werkwijze, en die moet toegespitst worden aan de eigen organisatie en lokale situatie.

Een ander opmerkelijk verschil tussen de theorie en de praktijk is dat intergemeentelijke samenwerking minder vanzelfsprekend is in de praktijk dan in de literatuur wordt gesteld. Wat ook opvallend is dat er een discussie gaande is over de kracht van een samenleving als een vorm van bestuurskracht. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat 'burgerkracht' inderdaad een grote rol speelt als het gaat om vraagstukken die de politieke democratie overstijgen.

Een andere verrassende uitkomst is dat de respondenten allemaal positief zijn over de nieuwe organisatie van de langdurige zorg. Dit is tegen de verwachting in vanwege de heersende negatieve stemming rond de decentralisatie, aangesterkt door de media. De respondenten zijn echter van mening dat de samenleving van tegenwoordig vraagt om een hernieuwd zorgstelsel. Op termijn zal de nieuwe verdeling van zorgtaken daar volgens hen een positieve bijdrage aan leveren.

Beperkingen

Naast een aantal aannamen die anders zijn uitpakkt dan verwacht zijn er ook een aantal beperkingen van dit onderzoek aan te wijzen. Allereerst zijn de plannen rondom de nieuwe Wmo nog steeds in ontwikkeling. Gedurende het schrijven van de scriptie is er sprake geweest van veranderende informatie, dat maakt dat bepaalde feiten zoals nu vermeld in de scriptie anders kunnen zijn over een paar maanden. Ook heeft de veranderende informatie invloed gehad op de inzichten en kennis van de respondenten. Een voorbeeld is het budget dat de gemeenten krijgen, ten tijde van de interviews wat het nog niet duidelijk wat voor budget de gemeenten zouden krijgen.

Naast het feit dat de informatie nog steeds verandert is een andere beperking van dit onderzoek dat de bestuurskracht is beoordeeld over een periode in de toekomst. Er is een schatting gemaakt gebaseerd op verwachtingen die de respondenten hebben, een schatting leidt tot een minder precieze conclusie. Het uitspreken van verwachtingen is daarbij soms lastig te onderscheiden van feitelijke situaties.

Daarnaast is uit de literatuur gebleken dat bestuurskracht op heel veel manieren gemeten kan worden. Ondanks dat er een weloverwogen keuze is gemaakt in de aspecten die zijn meegerekend in dit bestuurskrachtonderzoek zijn er altijd extra punten waarop gelet had kunnen worden. Zo is er bewust gekozen om geen kwantitatief onderzoek uit te voeren, omdat benchmarks en score lijsten op basis van harde cijfers en maatstaven nietszeggend zijn voor gemeenten omdat unieke kenmerken daarvoor te belangrijk zijn. Echter, of gemeenten bestuurskrachtig uit de bus zijn gekomen hangt nu puur af van kwalitatieve gegevens, wat een sterke neiging tot eigen interpretatie met zich mee brengt. Kwantitatief onderzoek had kunnen zorgen een meer feitelijke weergave van de mate van bestuurskracht.

Wat daarnaast als een beperking gezien zou kunnen worden is dat gezien de grote rol die de samenleving inneemt in dit onderzoek het van toegevoegde waarde had kunnen zijn om ook in de samenleving te peilen hoe er over het gemeentebestuur gedacht wordt. Hoe de inwoners zich betrokken voelen bij het beleid, wat zij denken over de manier waarop de gemeente maatschappelijke initiatieven ondersteunt enzovoort. Dit zou gezien kunnen worden als een handvat voor vervolg onderzoek. Om een te eenzijdige blik op de bestuurskracht van gemeenten te ondervangen is er gekozen voor interviews bij de Zorggroep Oude en Nieuwe Land, om de bestuurskracht ook vanuit een andere, externe, positie te belichten.

Wat betreft de rol van de samenleving had ook van toegevoegde waarde kunnen zijn om aan inwoners te vragen wat zij van de decentralisatie vinden. De geïnterviewde respondenten zijn tegen de verwachtingen in enthousiast over de nieuwe vormgeving van het nieuwe zorgbeleid, het was ook interessant geweest om de mening van inwoners hierover te horen.

6. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen de aanbevelingen voor gemeenten met betrekking tot het versterken van hun bestuurskracht worden gepresenteerd. Het zijn aanbevelingen gericht op de twee gemeenten die onderzocht zijn, hoewel de meeste aanbevelingen van toepassing zijn voor alle gemeenten in Nederland. De aanbevelingen sluiten zo veel mogelijk aan op de onderzoeksbevindingen, zoals het feit dat beide gemeenten zich afvragen of er nog meer gevraagd kan worden van hun vrijwilligers. Toch zijn onder andere de aanbevelingen voor het behouden en aantrekken van vrijwilligers ook relevant voor gemeenten die zich hier geen zorgen over maken.

Samenwerken

In de scriptie is het belang van samenwerken met zorg- en vrijwilligersorganisaties uitgebreid naar voren gekomen. De focus is vooral gelegd op de realisatie van de beleidsdoelen van de gemeenten en kennisdeling maar het is ook belangrijk om de partijen het gevoel te geven dat zij iets aan de samenwerking hebben. Blijf het wederzijdse belang van de samenwerking benadrukken. Dit motiveert de partijen om door te gaan met samenwerken. Andere aanbevelingen voor een duurzame samenwerking zijn:

- Betrek de partners bij de voortgang van het proces. Vraag niet alleen om input, laat ze niet alleen mee denken, maar laat ook zien wat er met deze input gebeurt. Zo laat je zien dat de input serieus wordt genomen. Ook kunnen de partijen betrokken worden bij de uitvoering van het beleid.
- Toon interesse in de samenwerkingspartners. Geef een organisatie bijvoorbeeld extra aandacht als zij in het openbaar optreedt. Hierdoor is een organisatie eerder bereid om iets voor de gemeente te doen, de gunfactor wordt vergroot.
- Vergeet samenwerking met het bedrijfsleven niet. Maatschappelijk verantwoord ondernemen wordt steeds belangrijker. Stimuleer bedrijven om maatschappelijk betrokken te zijn door het verlenen van vrijwilligerswerk.
- Faciliteer samenwerkingsmogelijkheden tussen alle partijen onderling.

Burgerkracht

Naast aandacht en samenwerkingsverbanden met zorg- en vrijwilligersorganisaties en het bedrijfsleven is het ook interessant om te investeren in de band met individuen, burgers en vrijwilligers. Informele zorgverleners, waarvoor vrijwillige inzet essentieel is, wordt steeds belangrijker voor de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. Bestuurskracht wordt gevoed door burgerkracht. Uit het onderzoek is gebleken dat zowel de gemeente Urk als de gemeente Noordoostpolder zich afvragen of er nog wel rek zit in wat er aan vrijwilligers gevraagd kan worden. Hieronder volgen een aantal aanbevelingen om vrijwilligers aan te trekken en om bestaande

vrijwilligers te behouden.

- Voor een deel geldt hetzelfde als voor de zorg- en vrijwilligersorganisaties. Geef vrijwilligers het gevoel dat ze er echt toe doen. Betrek vrijwilligers bij de vormgeving van het vrijwilligersbeleid. Laat zien dat de input serieus wordt genomen en neem ze mee in het hele proces, de voortgang en de uitwerking van het beleid.
- Spreek waardering en respect uit.
- Stimuleer onderling respect, dat vergroot de bereidheid om elkaar te helpen.
- Werk aan het imago van vrijwilligerswerk; vrijwilligerswerk is niet suf.
- Spreek verschillende soorten vrijwilligers op verschillende manieren aan. Jongeren vragen om een andere benadering dan ouderen. Zorgvrijwilligers zijn andere types dan vrijwilligers die helpen bij een sportvereniging.
- Laat mensen laagdrempelig kennis maken met vrijwilligerswerk. In groepen, door middel van leuke projecten. Zo kunnen vrijwilligers ervaren hoeveel voldoening het geeft waardoor ze eerder nog eens iets voor een ander zullen betekenen.
- Benadruk dat vrijwilligerswerk ook goed is voor het opdoen van competenties, dat vrijwilligers zichzelf bijvoorbeeld kunnen profileren op de arbeidsmarkt. Biedt waar mogelijk en wanneer dat relevant is ook trainingen en coachtrajecten aan, zodat het een leerproces wordt.

Daarnaast zijn maatschappelijke initiatieven een belangrijke vorm van burgerkracht, hieronder volgt een aantal aanbevelingen om maatschappelijke initiatieven te stimuleren en bestaande initiatieven te ondersteunen (VNG, 2014).

- Geef aandacht en waardering. Vrijwilligers hebben aandacht nodig, een schouderklopje doet iedereen goed. Dit geldt ook voor initiatiefnemers van een maatschappelijk project, te denken valt aan media aandacht voor een specifiek project. Ook kan er gekozen worden voor promotie van maatschappelijke projecten over het algemeen. Te denken valt aan een ludieke actie zoals een lokale dag van de participatie. Naast waardering die getoond wordt heeft deze publieke aandacht als bijkomend voordeel dat mensen het project weten te vinden en wellicht hun steentje bij kunnen dragen. Daarbij motiveert en stimuleert deze PR stunt andere mensen om een project op te zetten.
- Leer loslaten. Maatschappelijke initiatieven vragen om een andere aanpak van gemeenten, van minder regelgeving vanuit de gemeente naar meer zelfsturend vermogen van burgers. Probeer niet te veel regels op te leggen, maar ga een gesprek aan over de mogelijkheden. Benadruk daarbij ook de verantwoordelijkheden van de initiatiefnemers; leg een deel van de financiën en het gehele eigenaarschap bij hen neer. Te denken valt aan het in beheer nemen van een dorps huis door vrijwilligers.

Het punt van het leren loslaten is in het bijzonder een kritische noot en aanbeveling richting de

sociale wijkteams die de gemeenten opzetten. Er moet voor gewaakt worden dat deze wijkteams niet zelf zorg gaan initiëren, maar echt focussen op de vraag in plaats van het aanbod en zo veel mogelijk blijven faciliteren.

- Verbind mensen en kennis. Zorg ervoor dat mensen elkaar kunnen ontmoeten zodat ze samen kunnen werken en ideeën en kennis kunnen uitwisselen. Dit doet de gemeente Noordoostpolder heel goed via de website www.sameninop.nl. Zo wordt duidelijk wat de vragen precies zijn in de buurt en kunnen mensen in contact komen die elkaar kunnen helpen. Ook zou er gedacht kunnen worden aan het instellen van een contactpersoon vanuit de gemeente. Een ambtenaar die er speciaal is om mee te denken over maatschappelijke initiatieven. Deze persoon neemt geen initiatief maar heeft een ondersteunende en verbindende functie.

- Toon mogelijkheden. Neem mensen mee in de nieuwe denkwijze. Het idee van de olifanten paadjes is uitstekend, mensen weten zelf beter als geen ander wat de beste route van A naar B is, echter, om creativiteit los te maken kan het geen kwaad om als gemeente een eerste stap te zetten. Daag mensen uit om buiten de kaders te denken, laat zien dat er een mogelijkheid is om te experimenteren. Het gaat hier om bewustwording van de nieuwe werkwijze en stimuleren van gedrag.

- Samen sterk. Het stimuleren en ondersteunen van het zelforganiserend vermogen kent ook zijn grenzen. Mensen moeten niet het gevoel krijgen dat de gemeente niets meer voor hen kan betekenen. Houdt initiatieven in de gaten en spring vroegtijdig bij, probeer een balans te vinden tussen onafhankelijkheid en ondersteuning.

Interne organisatie

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de bestuurscultuur en er kwam naar voren dat niet iedereen hetzelfde beeld heeft van het veranderproces. Wat er gaat gebeuren is vaak wel duidelijk, maar waarom en hoe dat gebeurt niet. Het is daarom van belang dat de gemeente haar eigen ambities in de gaten houdt en hier een eenzijdige boodschap over uitdraagt. Uit de literatuur blijkt dat het scherp benoemen van uitdagingen en het benadrukken van het belang om deze uitdagingen aan te gaan bijdraagt aan bestuurskracht, goede interne communicatie is essentieel.

Communicatie

Het is noodzakelijk om de boodschap van het veranderende beleid te laten landen binnen de organisatie maar ook in de samenleving. Iedereen moet op hetzelfde niveau gaan denken, als er bijvoorbeeld iemand met een zorgvraag bij de huisarts komt, dan moet de huisarts ook weten dat er eerst gekeken moet worden naar de inzet van familie of vrijwilligers. Er moet op zoek gegaan worden naar één integrale werkwijze, waarvan iedereen op de hoogte is. Daarvoor is goede communicatie

essentieel. In beide gemeenten zijn er veel initiatieven ontplooid om inwoners te betrekken middels achterban organisaties en verenigingen die gehoord worden en de media. Er is uitleg nodig over wat er veranderd en waarom dit veranderd. De aanbeveling is om hier bewust van te zijn en veel aandacht aan te besteden. Mensen moeten snappen waarom alles veranderd en zullen daardoor ook zelf eerder meewerken. Dat geldt ook voor het doen van vrijwilligerswerk. Als mensen zich bewust worden van het belang zullen zij eerder bereid zijn om vrijwilligerswerk te doen.

Daarnaast nog één laatste aanbeveling: Focus op maatwerk.

Doordat gemeenten minder budget krijgen zullen zij meer gaan focussen op geld en de zorgkosten. Hierdoor kan een spanning ontstaan, enerzijds mag de zorg niet te veel kosten, anderzijds moet gekeken blijven worden wat de burger écht nodig heeft. Maatwerk zou voorop moeten blijven staan. Dit kan door te luisteren naar de vraag achter de vraag. Verdiep in de context van een persoon om te achterhalen wat deze persoon echt nodig heeft. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een persoon verzorging nodig zegt te hebben, terwijl een bezoekje tegen eenzaamheid al genoeg zou zijn. Een extra kritische noot daarbij; bezuinig hulp in het huishouden niet per definitie weg als deze hulp voorkomt dat (duurdere) zorghulp aan huis geleverd moet worden.

7. Literatuurlijst

Berg, J., van den (2013). De lokale verzorgingsstaat tussen woord en daad. In H. Bosselaar en G. Vonk (red.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat: Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg* (pp. 19-49). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

BMC advies management (2009). *100 Bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*.

Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof, & N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg: Tilburgse School voor politiek en bestuur.

Boogers, M., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we er mee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 16, nr. 2.

Bovens, M.A.P, M. Noordegraaf, J. Vermeulen, G. Pikker en K. van Lierop, *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*. Vierde Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, Sdu, Den Haag, 2006.

Castenmiller, P. (2009). Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica*, 2009-3: 333-350.

Centraal Bureau voor de statistiek (2013). *Demografische kerncijfers per gemeente 2013*. Verkregen op 10 april 2014 via: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/63B0697F-F8B0-4AC0-A4E5-69EB567D4CAC/0/2013b55pub.pdf>

De Letselschade Raad (2014). Sociale voorzieningen. Geraadpleegd op 23 juni 2014 via: <http://www.deletselschaderaad.nl/index.cfm?page=Sociale+voorzieningen+1>

De Noordoostpolder (2014a, 17 april). Urk houdt geld over. Geraadpleegd op 4 juni 2014 via: <http://www.denoordoostpolder.nl/nieuws/35783/urk-houdt-geld-over/>

De Noordoostpolder (2014b, 23 april). College Noordoostpolder: 'Nieuwe bezuinigingen nodig'.

Geraadpleegd op 4 juni 2014 via:

<http://www.denoordoostpolder.nl/gemeentenieuws/54848/college-noordoostpolder-nieuwe-bezuinigingen-nodig/>

De Noordoostpolder (2014c, 4 maart). Decentralisatie informele zorg leeft enorm. Papieren versie.

De Volkskrant (2013, 16 juli). Ouderentrek naar platteland zet sociale sector voorzieningen onder druk. Geraadpleegd op 23 juni 2013 via:

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3476519/2013/07/16/Ouderentrek-naar-platteland-zet-sociale-voorzieningen-onder-druk.dhtml>

Ebinger, F., Grohs, S. en Reiter, R. (2011). 'The performance of decentralisation strategies compared: An assesment of decentralisation strategies and their impact on local government performance in Germany, France and England', *Local Government Studies* 37 (5), pp. 553-575

Fraanje, R., & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, nr. 3.

Gemeente Urk (2012). *Jaarstukken over 2012*. Geraadpleegd op 4 juni 2014 via:

<http://www.urb.nl/document.php?m=39&fileid=32675&f=fb703f91d902156b7fbd521eae456aaa&attachment=0&c=55217>

Gemeente Noordoostpolder (2012). *Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning en Volksgezondheid Noordoostpolder 2012-2015*.

Gemeente Noordoostpolder (2013). *Lokale ondersteuning. Uitgangspunten voor een krachtige uitvoeringsorganisatie in het sociaal domein*.

Gemeente Noordoostpolder (2014). *Sociaal jaarverslag 2013*.

Gerritsen, E. (2007). De vermogenspositie van decentrale overheden: empirie. In E. Gerritsen (proefschrift), *Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie* (pp. 103-132). Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Groningen, 2007.

GGD Flevoland (2012). Toekomst Verkenning Flevoland. Geraadpleegd op 23 juni 2014 via:

http://www.ggdvtf.nl/PublishingImages/Flitsfolder_NOP_1-12.pdf

Giebels, R., en Herderschee, G. (2014, maart 28). Rijk treft zwakste gemeenten. *De Volkskrant*, pp. 1.

Giebels, R., Herderschee, G. en Kooistra, S. (2014, maart 28). Randstand kan het hebben, Delfzijl is de pineut. *De Volkskrant*, pp. 10,11.

Horst, P., van der (2014). Extra nieuwsbrief – Toelichting Wmo 2015. Aandacht voor iedereen.

Geraadpleegd op 9 april 2014 via: <http://www.aandachtvooriedereen.nl/aandacht-voor-iedereen/nieuwsbrief-avi-extra-wmo-2015-3971.html>

Kooistra, S. en Stoffelen, A. (2014, maart 14). Zorg voor bejaarden komt in gedrang. *De Volkskrant*.

Via LexisNexis.

Korsten, A.F.A. (2004). *De gemeentelijke bestuurskracht: De veranderende inhoud van een oud concept*. In Saluut aan een fenomeen – Liber amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar, Elsevier, Den Haag, 2004, pp. 17-28.

Korsten, A.F.A., B.L. Becker, T. van Kraaij (2006). *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Open Universiteit Nederland, Managementwetenschappen. Heerlen/Arnhem: Sdu Uitgevers bv.

Korsten, A.F.A., K. Abma, J.M.L.R. Schutgens (2007). *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Uitgeverij Eburon.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2014). Eerste inzicht budget Wmo 2015.

Geraadpleegd op 4 juni 2014 via: <http://www invoeringwmo.nl/bibliotheek/eerste-inzicht-budget-wmo-2015-0>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). Meicirculaire gemeentefonds 2014.

Geraadpleegd op 4 juni 2014 via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2014/05/30/meicirculaire-gemeentefonds-2014.html>

Noordegraaf, M. en J. Vermeulen. (2007). Bestuurscultuur als kracht. Lokale tradities, stijlen en gebruiken als bronnen van bestuurskracht. *Bestuurskunde* 16(2): 46-56.

Op het Veld, A., & Wachtmeester, J. (2012). Decentralisatie betekent transitie en transformatie. Nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en opgaven in maatschappelijke ondersteuning. Geraadpleegd op 26 februari 2014 via:
http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/120038-01%20Boekje%20decentralisatie_DEF_LR2.pdf

Plochg, T., & van Zwieten, M.C.B. (2007). Kwalitatief onderzoek. In T. Plochg, R.E. Juttmann, N.S. Klazinga, J.P. Mackenbach (red.), *Handboek gezondheidszorgonderzoek* (pp. 77-93). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Rondinelli, D.A. (1983). Implementing decentralization programmes in Asia: a comparative Analysis. *Public Administration & Development*, 3, 181-207.

Rijksoverheid (2013a) 'hervorming van de langdurige ondersteuning en zorg' Geraadpleegd op 2 november 2013 via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bijzondere-ziektekosten-awbz/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/04/25/hervorming-van-de-langdurige-ondersteuning-en-zorg.html>

Rijksoverheid (2013b). Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Geraadpleegd op 12 maart 2014 via:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bijzondere-ziektekosten-awbz/veranderingen-in-de-awbz>

Rijksoverheid (2013c). Wet maatschappelijke ondersteuning. Geraadpleegd op 12 maart 2014 via:
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo/aanvragen-wmo>

Rijksoverheid (2014). Voorstel van wet – regels inzake Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Geraadpleegd op 10 april 2014 via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo/documenten-en->

publicaties/kamerstukken/2014/01/14/voorstel-van-wet-regels-inzake-wet-
maatschappelijke-ondersteuning-2015.html

Ringeling, A. (2007). Denken aan bestuurskracht. *Bestuurskunde*, 16, nr. 2. SGB0 (1991). *De WGR
gewaardeerd*. Den Haag: VNG-Uitgeverij.

Saunders M., P. Lewis, & A. Thornhill (2009). *Research for business students*, fifth edition. London:
Pearson Education Limited.

Scholten, C., & Van Dijk, K. (2012). Grenzen Verleggen. Belemmeringen en mogelijkheden
voor samenspel tussen informele en formele zorg. Geraadpleegd 31 maart 2014 via:
<http://www.vilans.nl/docs/vilans/blog/Vilans%20NotitieGrenzenVerleggen.pdf>

Sociaal en Cultureel Planbureau (2010). *Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet
maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag, 2010.

Veer, J., van der, J., J. Schalk, & R. Gilsing (2011). Decentralisatie: maatwerk of uniformiteit? Het
Wmo beleid van Nederlandse gemeenten. *Beleid en Maatschappij*, 38 (3): 265-282.

Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde (2007). *Over
bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, Den Haag: VGS & VB.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012). Gevolgen regeerakkoord voor de Wmo.
Geraadpleegd op 12 maart 2014 via: [http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-
sociaal-domein/decentralisatie-awbz/nieuws/gevolgen-regeerakkoord-voor-de-wmo](http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-awbz/nieuws/gevolgen-regeerakkoord-voor-de-wmo)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014a). *Langdurige zorg en ondersteuning:
overlegresultaat*. Geraadpleegd op 10 april 2014 via:
[http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-
awbz/nieuws/langdurige-zorg-en-ondersteuning-overlegresultaat](http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-awbz/nieuws/langdurige-zorg-en-ondersteuning-overlegresultaat)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014b). *Ledenbrief Wmo 2015 en concept
modelverordening*. Geraadpleegd op 4 juni 2014 via:
http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/lbr_modelverordening_wmo_ct.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014c). *Financiële voorwaarden nieuwe Wmo sterk verbeterd*. Geraadpleegd op 4 juni 2014 via:
<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-awbz/nieuws/financiele-voorwaarden-nieuwe-wmo-sterk-verbeterd>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014d). *Vrijwilligers, mantelzorgers en maatschappelijke stage*. Geraadpleegd op 9 mei 2014 via:
<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/vrijwilligers-mantelzorgers-en-maatschappelijke-stage/algemeen>

Vries, M.S., de (2000). The rise and fall of decentralization: a comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*. Vol. 38. Pp. 193–224.

Wesseling, H. & Twist, M., van (2006). Innoveren en besturen. *Management and consulting*.

Wesseling, H., R. Fraanje, C. Paardekooper, M. van Twist (2007). Bestuurskracht: een hernieuwde agendering. *Bestuurskunde* (2): 57-62.

Yin, R. (2002). *Case study research, design and methods*, third edition. California: SAGE publications.

Zorghulp atlas (2013). *Van Rijn verzorging en verpleging in 1 hand*. Geraadpleegd op 4 juni 2014 via:
<http://www.zorghulpatlas.nl/news/van-rijn-verzorging-en-verpleging-in-1-hand/>

Zorgvisie (2014). *Grote verliezers bij nieuwe verdeling Wmo-budget*. Geraadpleegd op 4 juni 2014 via:
<http://www.zorgvisie.nl/Financien/Nieuws/2014/6/Grote-verliezers-bij-nieuwe-verdeling-Wmo-budget-1534124W/>

Zorggroep Oude en Nieuwe Land (2014, mei). Ledennieuwsbrief, 'Leeftijd'. Papieren versie.

Bijlage I - Interview gemeenten.

Algemene informatie:

- Wat is uw naam?
- Hoe lang bent u al werkzaam voor de gemeente?
- Wat is uw functie? Vanaf wanneer?

Algemene informatie huidige situatie:

- Wat houdt volgens u de decentralisatie van de langdurige zorg in hoofdlijnen in?
- Wat doet u op dit moment op het gebied van Wmo?
- Gaat er veel voor u veranderen? Zo ja, heeft u duidelijk voor ogen wat er precies voor u gaat veranderen? Wat dan? Zo nee, waarom niet voor u?
- Op welke wijze bereidt u zich voor op de decentralisatie?
- Welke ervaringen uit het verleden mbt decentraliseren neemt u mee?

Input bestuurskracht. Het gaat steeds over de huidige en nieuwe situatie.

Input, budget:

- Heeft uw gemeente op dit moment voldoende financiële middelen om de werkzaamheden op het gebied van Wmo uit te kunnen voeren?
- Er zijn flinke financiële versoeringen op het gebied van de Wmo afgesproken. Geldt dat ook voor uw gemeente? Zo ja, wat zijn volgens u de belangrijke gevolgen daarvan?
- Denkt u dat de gemeente voldoende financiële middelen heeft of beschikbaar gesteld krijgt voor het uitvoeren voor de nieuwe taken?

Input, capaciteit:

- Heeft uw gemeente op dit moment voldoende ambtenaren ter beschikking op het gebied van Wmo? Zijn er extra ambtenaren nodig in de toekomst op dit gebied?

Input, kennis en kunde:

- Is er binnen uw gemeente op dit moment voldoende kennis en deskundigheid voor het uitvoeren van de taken op het gebied van de Wmo? Denkt u dat deze kennis en deskundigheid in de toekomst voldoende is?

- Kan uw gemeente de toebedeelde taken aan als het gaat om ambtelijke capaciteit en kennis?

Output bestuurskracht

Samenwerking:

- In hoeverre heeft u in uw functie te maken met verschillende partijen in het veld?
- In hoeverre betreft uw gemeente uitvoerende organisaties bij de totstandkoming van het Wmo beleid?
- Verwacht u dat er door de decentralisatie in de langdurige zorg veranderende relaties ontstaan met maatschappelijke partners? Zo ja, wat verandert er?
- Gaat er per 2015 meer samengewerkt worden met partijen in het veld?
- In hoeverre worden de gedecentraliseerde taken bij partners in het veld neergelegd? Wat besteden jullie uit? Wat gaan jullie per 2015 uitbesteden? Is dat meer dan nu?

Gemeenschap: (1. Stimuleren eigen kracht. 2. Inspelen op lokale wensen, maatwerk.)

1. Eigen kracht: Door de decentralisatie zal er een groter beroep gedaan worden op informele zorg en eigen kracht van cliënten.

- Onderneemt uw gemeente activiteiten om de participatie en/of zelfredzaamheid en eigen kracht van mensen te vergroten? Kunt u daar voorbeelden van geven?
- Besteed uw gemeente aandacht aan het signaleren en faciliteren van maatschappelijke initiatieven? Zo ja, kunt u daar voorbeelden van geven?
- Wat regelen cliënten op dit moment zelf? Wat moeten zij per 2015 extra zelf regelen? Wordt er per 2015 meer verwacht van de bewoners zelf? Zo ja, hoe komt dit tot uiting?
- Heeft u vertrouwen in de zelfredzaamheid van cliënten van uw gemeente?

- Heeft u het gevoel dat er in uw gemeente veel informele zorg wordt verleend door vrijwilligers en mantelzorgers in uw gemeente? Boven of onder gemiddeld?
- Verwacht u dat de mate van informele zorg voldoende is per 2015? Of moeten mensen meer voor elkaar gaan doen?
- Ziet u de gemeente NOP als een hechte gemeenschap? En de gemeente Urk?
- Zo ja/nee: heeft dit denkt u invloed op de mate waarin bewoners voor elkaar klaar staan als het gaat om het verlenen van zorg?

2. Inspelen op lokale wensen.

- Ervaart u voldoende mogelijkheden om de landelijke beleidsdoelstellingen op lokale wensen en omstandigheden af te stemmen?
- In hoeverre slaagt de gemeente er in om bewoners bij het maken van beleid te betrekken?
- Wat doen jullie om tegemoet te komen aan verwachtingen vanuit de inwoners van de gemeente?

Kunt u daar een voorbeeld van geven?

- Onderneemt de gemeente activiteiten om de wens van inwoners te inventariseren? Hoe?
- Wordt er gehoor gegeven aan de wens van de inwoners van uw gemeente?
- Stelling: De decentralisatie van zorgtaken is een goed idee omdat gemeenten beter in staat zijn om maatwerk te leveren dan het Rijk.

Bestuurscultuur

- Wordt er binnen uw gemeente gebruik gemaakt van bestaande tradities en ontwikkelingen bij het vormgeven van het nieuwe Wmo beleid?
- Heeft u het gevoel dat er binnen uw gemeente sprake is van een gedeeld denken en doen, staan alle neuzen dezelfde kant op? Waar blijkt dit uit?
- Heeft u het gevoel dat er binnen uw gemeente ruimte is voor creatieve oplossingen mochten er onverwachte problemen ontstaan?
- Stelling:
- Wat voor organisatiecultuur heeft de gemeente. 1 = star, 10 = flexibel.
- Het is gemakkelijk om nieuwe taken te integreren in het bestaande takenpakket. (1 tot 10).

- Zijn er binnen uw gemeente veel ervaren ambtenaren en bestuurders op het gebied van Wmo? Zo ja, is dat voldoende? Zo nee, zou het meer moeten?

- Zijn de bestuurders en ambtenaren over het algemeen enthousiast over het nieuwe Wmo beleid? Zo ja, wordt dit enthousiasme gebundeld om er voor te gaan?

Procesmanagement

- Is het voor de gemeente duidelijk wat er per 2015 precies wordt verwacht op het gebied van Wmo? (Is de wet- en regelgeving duidelijk?)
 - Is het duidelijk voor uw gemeente hoe veel zorgvragers er straks aan komen kloppen bij de gemeente?
- Er worden nog steeds wijzigingen aangebracht in het nieuwe wetsvoorstel Wmo door het Rijk.
- Levert deze onrust problemen op voor de gemeente?

Er wordt in de literatuur gesteld dat de decentralisatie kan leiden tot meer lokaal maatwerk, maar dat het ook wegens onzekerheid, kan leiden tot nationale uniformiteit, omdat dan eerder generieke constructies worden gehanteerd. Welke kant gaat dat denkt u op voor uw gemeente?

- Stelling: Door de onzekerheid zal mijn gemeente eerder kiezen voor uniform beleid dan voor lokaal maatwerk.

Overig procesmanagement (indien respondent hier voldoende van af weet)

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:

- Openheid:

- Het Rijk heeft de gemeente betrokken bij de definitivering van het probleem en bij het bedenken van oplossingen voor dit probleem. (Schaal 1 op 10)
- Het Rijk heeft de gemeente betrokken bij de besluitvorming, voorbereiding en uitvoering van de decentralisatie. (Schaal 1 op 10)
- Zijn er werkgroepen van gemeentelijke en/of departementale professionals betrokken geweest bij de invulling van de decentralisatie?

- Veiligheid (mbt kwetsbaarheid gemeente)

- De overdracht van taken brengt de belangen van de gemeente niet in gevaar, de hoofdwaarden van de gemeente worden beschermd. (Schaal 1 op 10)
- Er wordt rekening gehouden met wat de gemeente aan kan. Met o.a. De (financiële) risico's die de decentralisatie met zich mee brengt (Schaal 1 op 10).

- Voortgang:

- De decentralisatie van zorgtaken brengt voordelen voor de gemeente met zich mee.
- De decentralisatie van zorgtaken brengt winstmogelijkheden voor de gemeente, of andere financiële voordelen met zich mee.
- De decentralisatie van zorgtaken biedt mogelijkheden voor het oplossen van lokale vraagstukken op het gebied van ouderen en gehandicapten zorg.

- Inhoud:

- Door de decentralisatie krijgt de inhoud van het Wmo beleid een kwaliteitsimpuls.
- De gemeente is in staat om de overgedragen taken efficiënter, effectiever en democratischer uit te voeren dan het Rijk.
- De gemeente is in staat om het Wmo beleid beter aan te sluiten op lokale wensen dan het Rijk.
- Deze decentralisatie zal er voor zorgen dat er meer maatwerk geleverd kan worden aan inwoners van de gemeente.

Afsluiting

- Is er nog iets dat nu niet besproken is met betrekking tot de decentralisatie, wat wel belangrijk is?
- Heeft u eventueel nog (conceptversies van) documenten die mij verder kunnen helpen bij mijn onderzoek?
- Hoe vond u het interview? Heeft u nog tips?

Bijlage II - Interview Zorggroep Oude en Nieuwe Land.

Algemene informatie:

- Wat is uw naam?
- Hoe lang bent u al werkzaam voor de Zorggroep?
- Wat is uw functie? Vanaf wanneer?
- Wat doet de Zorggroep Oude en Nieuwe land in hoofdlijnen?
- En op het gebied van de Wmo?

Algemene informatie huidige situatie:

- Wat houdt volgens u de decentralisatie van de langdurige zorg in hoofdlijnen in?
- Wat doet u op dit moment op het gebied van Wmo?
- Gaat er veel voor u veranderen? Zo ja, heeft u duidelijk voor ogen wat er precies voor u gaat veranderen? Wat dan? Zo nee, waarom niet voor u?
- Op welke wijze bereidt u zich voor op de decentralisatie?
- Welke ervaringen uit het verleden mbt decentraliseren neemt u mee?

Output bestuurskracht

Samenwerking: (Gemeente Urk en gemeente NOP)

- In hoeverre heeft u in uw functie te maken met de twee gemeenten? En hoe?
- Hoe ervaart u de samenwerking met beide gemeenten? Zit er verschil in?
- In hoeverre betreft de gemeente de Zorggroep bij de totstandkoming van het Wmo beleid? Urk? NOP? Is dat een verschil in?
- Verwacht u dat er door de decentralisatie in de langdurige zorg een veranderende relatie ontstaat met de gemeente? Zo ja, wat verandert er?
- Gaat er per 2015 meer samengewerkt worden met de gemeente en andere partijen in het veld?
- In hoeverre worden de gedecentraliseerde taken bij de zorggroep neergelegd? Is dat meer dan nu?

Gemeenschap: (1. Stimuleren eigen kracht. 2. Inspelen op lokale wensen, maatwerk.)

1. Eigen kracht: Door de decentralisatie zal er een groter beroep gedaan worden op informele zorg en eigen kracht van cliënten.

- Ervaart u dat de gemeenten activiteiten ondernemen om de participatie en/of zelfredzaamheid en eigen kracht van mensen te vergroten? Kunt u daar voorbeelden van geven?

(Indien beantwoordbaar door een externe.)- Besteden de gemeenten aandacht aan het signaleren en faciliteren van maatschappelijke initiatieven? Zo ja, kunt u daar voorbeelden van geven?

- Wat regelen cliënten op dit moment zelf? Wat moeten zij per 2015 extra zelf regelen? - Wordt er per 2015 meer verwacht van de bewoners zelf? Zo ja, hoe komt dit tot uiting?

- Heeft u vertrouwen in de zelfredzaamheid van cliënten van de gemeente Urk? Heeft u vertrouwen in de zelfredzaamheid van cliënten in de gemeente NOP?

- Heeft u het gevoel dat er in de gemeenten veel informele zorg wordt verleend door vrijwilligers en mantelzorgers? Boven of onder gemiddeld?

- Verwacht u dat de mate van informele zorg voldoende is per 2015? Of moeten mensen meer voor elkaar gaan doen? In Urk? In de NOP?

- Ziet u de gemeente NOP als een hechte gemeenschap? Ziet u de gemeente Urk als een hechte gemeenschap?

- Zo ja/nee: heeft dit invloed op de mate waarin bewoners voor elkaar klaar staan als het gaat om het verlenen van zorg?

- Wordt volgens u informele zorg in Urk gemakkelijker geregeld dan in de gemeente NOP?

2. (Inspelen op lokale wensen.) = Inspelen op wensen van cliënten

- In hoeverre slagen de gemeenten er in om de Zorggroep bij het maken van beleid te betrekken?

- Onderneemt de gemeente NOP activiteiten om de wens van cliënten/inwoners van de gemeenten te inventariseren? Hoe?

- Wordt het gemeente beleid afgestemd op de wensen van de Zorggroep / cliënten?

- Wordt er gehoor gegeven aan de wens van uw cliënten?

- Stelling: De decentralisatie van zorgtaken is een goed idee omdat gemeenten beter in staat zijn om maatwerk te leveren dan het Rijk.

Bestuurscultuur

- Andere ervaring met Urk dan met NOP? Ene flexibeler? Meer star? Verschil?

- Zijn de bestuurders en ambtenaren over het algemeen enthousiast over het nieuwe Wmo beleid? Zo ja, wordt dit enthousiasme gebundeld om er voor te gaan?

Procesmanagement

- Is het voor de zorggroep duidelijk wat er per 2015 precies wordt verwacht op het gebied van Wmo?
(Is de wet- en regelgeving duidelijk?)

Er worden nog steeds wijzigingen aangebracht in het nieuwe wetsvoorstel Wmo door het Rijk.

- Levert deze onrust problemen op voor de Zorggroep?

Er wordt in de literatuur gesteld dat de decentralisatie kan leiden tot meer lokaal maatwerk, maar dat het ook wegens onzekerheid, kan leiden tot nationale uniformiteit, omdat dan eerder generieke constructies worden gehanteerd. Welke kant gaat dat denkt u op voor het Wmo beleid van de gemeente Urk en de gemeente NOP?

- Stelling: Door de onzekerheid zal de gemeente eerder kiezen voor uniform beleid dan voor lokaal maatwerk.

Overig procesmanagement (indien respondent hier voldoende van af weet)

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:

- Openheid:

- Hebben de gemeenten de Zorggroep betrokken bij de definitivering van het probleem en bij het bedenken van oplossingen voor dit probleem. (Schaal 1 op 10)

- De gemeenten hebben de Zorggroep betrokken bij de besluitvorming, voorbereiding en uitvoering van de decentralisatie. (Schaal 1 op 10)

- Zijn er werkgroepen van de Zorggroep en gemeente samen betrokken geweest bij de invulling van de decentralisatie?

- Veiligheid (mbt kwetsbaarheid gemeente)

- De overdracht van taken brengt de belangen van de Zorggroep niet in gevaar, de hoofdwaarden van de Zorggroep worden beschermd. (Schaal 1 op 10)

- Er wordt rekening gehouden met wat de Zorggroep aan kan. (Als er meer naar cliënten wordt geschoven, wordt er rekening gehouden met wat zij aan kunnen?) Met o.a. De (financiële) risico's die de decentralisatie met zich mee brengt (Schaal 1 op 10).

- Voortgang:

- De decentralisatie van zorgtaken brengt voordelen voor de Zorggroep met zich mee.

- De decentralisatie van zorgtaken brengt winstmogelijkheden voor de Zorggroep, of andere financiële voordelen met zich mee.
- De decentralisatie van zorgtaken biedt mogelijkheden voor het oplossen van lokale vraagstukken op het gebied van ouderen en gehandicapten zorg.

- Inhoud:

- Door de decentralisatie krijgt de inhoud van het Wmo beleid een kwaliteitsimpuls.
- Door de decentralisatie kunnen taken efficiënter, effectiever en democratischer uitgevoerd worden.
- Doelen Wmo: (In hoeverre worden deze doelen behaald?) Geeft decentralisatie Wmo beleid een kwaliteitsimpuls?

1. Het vergroten van de participatie van mensen, door middel van het versterken van de sociale redzaamheid en het creëren van meer participatie mogelijkheden.

- Per 2015 zal het Wmo beleid beter aansluiten op de lokale wensen doordat dan de gemeente meer doet ipv het Rijk.
- Deze decentralisatie zal er voor zorgen dat er meer maatwerk geleverd kan worden aan inwoners van de gemeente.

Afsluiting

- Is er nog iets dat nu niet besproken is met betrekking tot de decentralisatie, wat wel belangrijk is?
- Heeft u eventueel nog documenten of conceptversies die mij verder kunnen helpen bij mijn onderzoek?
- Hoe vond u het interview? Heeft u nog tips?