

Het keukentafelgesprek: recept voor tevreden burgers?

Een onderzoek over de vraag wat er gebeurt in een keukentafelgesprek en wat het gesprek betekent voor de manier waarop burgers het gemeentelijk besluit, dat daar in het kader van de Wmo 2015 uit volgt, ervaren.

Door L.M. Zuidervaart

Utrecht, augustus 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	2
Inleiding	4
Hoofdstuk 1: Context van de Wmo 2015	7
Wat is de Wmo 2015?	7
Beleidsdoelen	7
Meer met minder	8
Van de Wmo 2007 naar de Wmo 2015	9
De Wmo 2015 onderdeel van groter geheel aan hervormingen	10
Keukentafelgesprekken	11
Het keukentafelgesprek als ‘toegangspoort’ tot zorg	12
Conclusie	12
Hoofdstuk 2: Theoretische verkenning van de dialoog tussen burger en overheid	13
Actief burgerschap	13
De overheid als netwerkpartner	14
New Public Governance	14
Hoe als overheid sturen in een beleidsnetwerk?	15
Burgers in de dialoog gelijk aan de overheid?	16
Responsabilisering van de burger	16
Machtsongelijkheid en kennisachterstand	18
Welke invloed heeft de dialoog tussen burger en overheid op de manier waarop burgers het besluit dat volgt uit het keukentafelgesprek ervaren?	18
Conclusie	19
Hoofdstuk 3: Theoretische perspectieven op beleidsimplementatie	21
De top-down benadering	21
De bottom-up benadering.....	24
De bottom-up benadering is van positieve invloed op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het gemeentelijk besluit dat daar in het kader van de Wmo 2015 uit volgt ervaren.	29
Conclusie	29
Theoretische conclusie	31
Hoofdstuk 4: Methoden	33
De onderzoeksstrategie.....	33
Toepassing van de onderzoeksstrategie	35

Operationalisatie van de interviews.....	35
Validiteit en betrouwbaarheid	38
Hoofdstuk 5: Resultaten	39
Procedure	39
1. Melding.....	39
2. Onderzoek	41
3. Methode en verslaglegging	42
4. Besluitvorming.....	43
Opzet sociale (wijk)teams	44
Bezuinigingsdoelstellingen van gemeenten.....	45
Huishoudelijke hulp.....	45
Top-down kostenbeheersing.....	47
Bottom-up beleidsvorming	48
Welke elementen zijn van invloed op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek ervaren en wat betekent dat voor de manier waarop zij het besluit dat eruit voortkomt ervaren?.....	49
Uitgangspositie burgers.....	49
Hoe consultants daarop inspelen.....	51
Elementen die van positieve invloed lijken te zijn op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en de uitkomst ervan ervaren	56
Conclusie	59
Hoofdstuk 6: Conclusie	60
Aanbevelingen	62
Literatuurlijst	64

Inleiding

Op 1 januari 2015 onderging het Nederlandse zorgstelsel qua inhoud en vorm een grondige *make-over*. Gemeenten zijn sinds dit jaar verantwoordelijk voor een aantal nieuwe zorgtaken. De regering wil met deze hervormingen ‘een omslag maken naar meer maatwerk, meer zorg in de buurt, meer samenwerking tussen verschillende aanbieders, maar óók naar financieel betaalbare en in de toekomst houdbare voorzieningen’ (Regeerakkoord Rutte II, 2012, p. 22). ‘Te veel vormen van ondersteuning die mensen ook zelf kunnen organiseren, worden uit de collectieve middelen betaald’ (Memorie van Toelichting Wmo 2015, 2014, p. 3). De wijze waarop de zorg georganiseerd was in Nederland dreigde in de toekomst onbetaalbaar te worden. Het roer moest dus om, met als gevolg dat het Nederlandse zorgstelsel er sinds 1 januari 2015 heel anders uit ziet.

Een van de nieuwe zorgtaken van gemeenten is de uitvoering van de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (hierna: Wmo 2015). Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten ‘verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking. Dit kunnen zowel fysieke als psychische, chronische en tijdelijke beperkingen zijn. De ondersteuning is erop gericht mensen zo lang mogelijk in hun eigen omgeving te laten blijven’ (Memorie van Toelichting, 2014, p. 1). Om ervoor te zorgen dat er voor iedere burger oplossingen worden bedacht die maximaal aansluiten bij wat de mensen nodig hebben is in de Wmo 2015 bepaald dat gemeenten de zorgvraag in gesprek met de burger moeten onderzoeken. Dit onderzoek wordt ook wel het ‘keukentafelgesprek’ genoemd. ‘Het keukentafelgesprek is een wederzijds proces. Het is een dialoog waarbij burger en gemeente in gezamenlijkheid de situatie van de burger in kaart brengen om zo vast te stellen op welke onderdelen ondersteuning nodig is om te participeren’.¹

Het belang van keukentafelgesprekken is groot. Voor burgers vormt het keukentafelgesprek de toegangspoort tot zorg. In het keukentafelgesprek wordt bepaald of, en op welke zorg en ondersteuning burgers aanspraak kunnen maken vanuit de gemeente. Het uitgangspunt is daarbij wat burgers zelf nog kunnen doen, al dan niet samen met het eigen sociale netwerk, om te voorzien in de benodigde zorg en ondersteuning. Voor gemeenten geldt dat tijdens deze gesprekken het Wmo-beleid vorm en inhoud krijgt. Voor gemeenten is het van belang dat burgers tevreden zijn met de besluiten die tijdens het keukentafelgesprek genomen worden en deze ook prettig, of in ieder geval acceptabel vinden. Een van de belangrijkste uitdagingen van gemeenten is namelijk ‘het tot stand brengen van zinvolle, betekenisvolle interacties tussen overheid en burgers. De mate waarin gemeenten hierin slagen draagt bij aan de legitimiteit van het openbaar bestuur’ (Bekkers, 2007, p. 365).

Tegelijkertijd is het keukentafelgesprek voor veel gemeenten ook een nieuw beleidsinstrument. Samenwerkende cliëntenorganisaties stellen dat het ‘keukentafelgesprek nog veel kinderziektes vertoont’ (Factsheet AVI, 2015, p. 1). Een van die ‘kinderziektes’ is volgens de directeur van een van de cliëntenorganisaties dat ‘veel gemeenten het keukentafelgesprek met gehandicapten en chronisch zieken over nieuwe zorg vooral gebruiken om bezuinigingen door te voeren in plaats van passende zorg te regelen’. Het gesprek lijkt volgens de directeur in veel gevallen op een ‘top-

¹ Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN). (2015). Factsheet Het keukentafelgesprek. Utrecht: VGN.

downsituatie'. 'De gemeente legt een bezuinigingsmaatregel op, en de cliënt - en de eventuele mantelzorger - krijgt geen stem'.²

Dat gemeenten bezuinigen is niet vreemd. De invoering van de Wmo 2015 ging namelijk gepaard met korting op het Wmo-budget van gemeenten vanuit de Rijksoverheid. De cliëntenorganisaties stellen dat gemeenten door de opgelegde bezuinigingen soms niet in staat zijn passende zorg te regelen voor burgers, die op basis van het keukentafelgesprek wel tot stand zouden moeten komen. De cliëntenorganisaties baseren deze conclusie op de uitkomst van de digitale raadpleging 'Zorg naar gemeenten' van het programma Aandacht Voor Iedereen (AVI). Uit diezelfde raadpleging blijkt dat meer dan de helft van de respondenten niet tevreden is over de oplossingen die voortkomen uit het keukentafelgesprek (AVI-clëntenmonitor, 2015, p. 23).

Het keukentafelgesprek vormt voor gemeenten het startpunt van de uitvoering van de Wmo 2015. Uit het keukentafelgesprek moeten besluiten voortkomen die voorzien in passende zorg- en ondersteuning, waar burgers tevreden mee zijn. Daarnaast is het voor veel gemeenten ook een nieuw beleidsinstrument, waardoor moeilijk te zeggen is of het keukentafelgesprek een geschikt beleidsinstrument is om passende zorg- en ondersteuning tot stand te brengen waar burgers tevreden over zijn. De vraag die in dit onderzoek behandeld zal worden luidt daarom als volgt:

Wat gebeurt er in een keukentafelgesprek en wat betekent dat voor de manier waarop burgers het gemeentelijk besluit, dat daar in het kader van de Wmo 2015 uit volgt, ervaren?

De onderzoeksvraag zal beantwoord worden aan de hand van literatuuronderzoek, interviews met consultants en wethouders en er zal gebruik gemaakt worden van de resultaten van de recent gehouden AVI-clëntenmonitor. De interviews richten zich vooral op de vraag hoe consultants en wethouders de keukentafelgesprekken ervaren en zij denken dat burgers die ervaren. De AVI-clëntenmonitor gaat over de ervaringen van burgers zelf met het keukentafelgesprek.

In het eerste hoofdstuk wordt het keukentafelgesprek als beleidsinstrument in de context van de Wmo 2015 gepositioneerd en de inhoud ervan uiteengezet. Vervolgens wordt in hoofdstuk twee en drie, aan de hand van literatuur over de dialoog tussen burger en overheid en perspectieven op beleidsimplementatie, een theoretisch antwoord op de hoofdvraag gezocht. In hoofdstuk vier volgt er een uiteenzetting van de onderzoeksmethoden. In hoofdstuk vijf worden de resultaten van de interviews met consultants en wethouders geanalyseerd, aangevuld door de resultaten van de AVI-clëntenmonitor. Om tot slot in hoofdstuk zes te eindigen met een conclusie waarin het uiteindelijke antwoord op de onderzoeksvraag wordt geformuleerd en een aantal aanbevelingen voor gemeenten worden gedaan.

² Wilking, J. (2015, 16 juni). Geen samenspraak aan de keukentafel. Peiling: hulpvragers kennen hun rechten niet. Trouw. Geraadpleegd via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/4077888/2015/06/16/Geen-samenspraak-aan-de-keukentafel.dhtml>

Het nieuwe aangezicht van iemand die net een *make-over* heeft gehad is altijd wennen voor degene zelf en de omgeving. Hetzelfde geldt voor de hervormingen in de zorg, de Wmo 2015 en het keukentafelgesprek. Het is voor gemeenten van belang dat zij weten hoe burgers de besluiten die voortkomen uit keukentafelgesprekken ervaren, om zo het beleidsinstrument en daarmee de uitvoering van de Wmo 2015 te kunnen verbeteren. Zo vlak na de invoering van de Wmo 2015 is het voor burgers en gemeenten misschien nog wennen, maar een *make-over* kan goed en slecht uitpakken en het is van belang dat gemeenten ervoor zorgen dat de uitvoering van Wmo 2015 hoe dan ook goed uitpakt voor burgers. De inzichten uit het onderzoek bieden daar hopelijk handvatten voor.

Hoofdstuk 1: Context van de Wmo 2015

Voordat er verder ingegaan wordt op de theoretische beantwoording van de onderzoeksvraag is het belangrijk om duidelijk te hebben wat de rol is van het keukentafelgesprek binnen de context van de Wmo 2015. In dit hoofdstuk wordt er allereerst aandacht besteed aan de vraag wat de Wmo 2015 eigenlijk is, wat de beleidsdoelen zijn en wordt er ingegaan op het spanningsveld tussen het streven naar maatwerk en minder zorgbudget voor gemeenten. Vervolgens komt aan de orde hoe de Wmo 2015 zich verhoudt tot de Wmo 2007. De Wmo 2015 bouwt hier namelijk op voort. Daarna wordt het concept 'keukentafelgesprek' uitgediept. Tot slot is er aandacht voor de Wmo 2015 in de context van een groter geheel aan hervormingen in de langdurige zorg.

Wat is de Wmo 2015?

De Wmo 2015 is een nieuwe regeling die gemeenten verantwoordelijk maakt voor de maatschappelijke ondersteuning van haar inwoners. De Wmo 2015 vervangt de Wmo uit 2007 en breidt het takenpakket van de gemeenten uit. Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten 'verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking. Dit kunnen zowel fysieke als psychische, chronische en tijdelijke beperkingen zijn. De ondersteuning is erop gericht mensen zo lang mogelijk in hun eigen omgeving te laten blijven' (Memorie van Toelichting, 2014, p. 1). De definitie van zelfredzaamheid die in de Wmo 2015 gehanteerd wordt is 'in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden' (Artikel 1.1.1. lid 1 Wmo 2015). 'Noodzakelijke algemene levensverrichtingen' zijn de dagelijks terugkerende basisverrichtingen die je moet doen om zelfstandig te kunnen blijven leven op een binnen de maatschappij fatsoenlijk geacht niveau. Hieronder vallen zaken als in- en uit bed komen, zelfstandig aan- en uitkleden, eten, medicijnen kunnen innemen, sociale contacten, etc.³ De definitie van participatie die gehanteerd wordt is 'deelnemen aan het maatschappelijk verkeer (Artikel 1.1.1. lid 1 Wmo 2015).

Beleidsdoelen

In de eerste plaats wil de wetgever door middel van de Wmo 2015 bouwen aan een 'inclusieve samenleving' (Memorie van Toelichting, 2014, p. 1). Aan het woord 'inclusieve samenleving' worden verschillende definities gehangen. Adviesbureau Movisie hanteert de volgende definitie: 'een samenleving waarin mensen met een beperking op een natuurlijk en vanzelfsprekende wijze kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven, dus aan onderwijs, sport, arbeid en kunst. Het gaat om insluiten in plaats van buitensluiten en om integreren. Het heeft betrekking op alle mensen met een beperking'.⁴ Zoals genoemd in de inleiding willen 'mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen wonen en niet eenzaam zijn'. Het is daarom van belang dat 'de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning aangepast wordt aan de veranderende eisen en omstandigheden' van de samenleving (Memorie van Toelichting, 2014, p. 1). Hiervoor zal ondersteuning van het eigen sociale netwerk of

³ Medical Media BV (2015). Wat zijn Algemene Dagelijkse Levensverrichtingen? Geraadpleegd via <http://www.gezondheidsplein.nl/dossiers/zorg-en-hulpmiddelen/wat-zijn-algemene-dagelijkse-levensverrichtingen/item43434> (22 april 2015)

⁴ T'ik. (2015) Definities van inclusie op een rij. Geraadpleegd via <http://www.inclusienieuwestijl.nl/alle-definities-van-inclusie-op-een-rij/> (25 juni 2015)

gemeentelijke thuiszorgvoorzieningen nodig zijn' (Kamerbrief Toekomst AWBZ, 2013). Gemeenten moeten ervoor zorgen dat er voldoende toegankelijke voorzieningen, diensten en ruimten zijn voor mensen met een beperking, zodat zij zoveel mogelijk kunnen participeren.

Het is de bedoeling dat burgers ondersteuning 'op maat' aangeboden krijgen. Door het wettelijke verplicht stellen van het onderzoek (artikel 2.3.2 lid 1 Wmo 2015) en door daar eisen aan te stellen (artikel 2.3.2 lid 4 Wmo 2015) wil de wetgever waarborgen dat er in goede afstemming en in samenwerking met de burger en zijn omgeving een regeling tot stand komt die 'op maat' is voor de burger met een zorgvraag. In de memorie van toelichting wordt belang gehecht aan de manier waarop burgers de maatschappelijke ondersteuning ervaren. 'De door mensen ervaren kwaliteit, is naar het oordeel van de regering bepalend voor de kwaliteit van maatschappelijke ondersteuning' (Memorie van Toelichting, 2014, p. 2). Goede ondersteuning in de eigen buurt, door informele en professionele hulp te combineren en zorg en ondersteuning te 'demedicaliseren', moet ervoor zorgen dat er gebouwd wordt aan een inclusieve samenleving, waarbij het welbevinden van de mens centraal staat (Memorie van Toelichting, 2014, p. 1-2).

In de tweede plaats wil de wetgever dat burgers meer betrokken raken op elkaar en dat de onderlinge solidariteit in de samenleving weer groeit. Het idee dat het 'normaal' is om voor elkaar te zorgen is teveel op de achtergrond geraakt. Te snel werd er in het verleden gewezen naar de overheid. De Wmo doet een groter beroep op de eigen sociale omgeving: mantelzorgers, familieleden, burens en andere vrijwilligers (Memorie van Toelichting, 2014, p. 2-3).

Tot slot heeft de Wmo 2015 ook een financieel doel. Er werden 'te veel vormen van ondersteuning die mensen ook zelf kunnen organiseren uit collectieve middelen betaald' (Memorie van Toelichting, 2014, p. 3). Om in de toekomst zorg voor kwetsbare mensen te kunnen garanderen, moest er wat veranderen. Het uitgangspunt van de Wmo 2015 is dat gemeenten goedkoper maatschappelijke ondersteuning kunnen leveren dan de rijksoverheid. Door het geven van veel beleidsruimte kan het Wmo-beleid van gemeenten goed afgestemd worden op de lokale en persoonlijke omstandigheden. Gemeenten hoeven ook minder geld uit te geven aan ondersteuning, omdat er door de persoonlijke benadering een gericht beroep gedaan wordt op de eigen mogelijkheden van burgers. Dit betekent een versoering van het ondersteuningsaanbod voor burgers die al zorg en ondersteuning ontvingen (Memorie van Toelichting, 2014, p. 3).

Meer met minder

Gemeenten hebben veel beleidsvrijheid gekregen als het gaat om de invulling en uitvoering van de Wmo 2015. Voor gemeenten zijn de bovenstaande beleidsdoelen leidend. Gemeenten moeten ondersteuning op maat bieden, burgers aansporen meer voor elkaar te zorgen en moeten deze beleidsdoelen realiseren met minder geld. Als het gaat om het voeren van keukentafelgesprekken zit er vooral een spanningsveld tussen het realiseren van ondersteuning op maat en het uitvoeren van bezuinigingen. De wetgever gaat er vanuit dat gemeenten met minder geld de nieuwe zorgtaken kunnen realiseren, maar in combinatie met het vormgeven van de nieuwe zorgtaken door gemeenten is het maar de vraag wat doorslaggevend gaat zijn voor gemeenten: het streven naar ondersteuning op maat of het sluitend krijgen van de begroting? Door de nieuwe zorgtaken over te hevelen met minder budget worden gemeenten door het Rijk gedwongen maatregelen te nemen. Voor consulenten die in overleg met burgers tot maatwerkoplossingen moeten komen om te voorzien in de ondersteuningsbehoefte, is dit spanningsveld de dagelijkse realiteit.

Van de Wmo 2007 naar de Wmo 2015

De Wmo bestaat inmiddels al acht jaar. Met de invoering van de Wmo in 2007 is een begin gemaakt met het uitbreiden van de gemeentelijke verantwoordelijkheden op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en het beperken van de aanspraken onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) (Memorie van Toelichting, 2014, p. 4). Onder het motto van 'meedoen' was het de intentie van de Wmo 2007 om burgers zo lang mogelijk thuis te laten wonen en mee te laten doen in de samenleving. Zelfstandig of met ondersteuning van het eigen sociale netwerk, en als het nodig was ondersteund door de gemeente. De gedachte achter de invoering van de Wmo 2007 was dat 'gemeenten beter dan de Rijksoverheid weten wat de eigen inwoners nodig hebben, want de gemeente kent haar inwoners'.⁵ De Wmo 2007 verving de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet en 'huishoudelijke hulp' uit de AWBZ. Langdurige en zware zorg viel nog wel onder de AWBZ.⁶

Burgers die sinds de invoering van de Wmo 2015 aanspraak kunnen maken op een voorziening zijn mensen die:

1. Niet in staat zijn zelfstandig een gestructureerd huishouden te voeren;
2. Beperkt zijn in de uitvoering van de noodzakelijke algemene levensverrichtingen;
3. Vanwege een handicap aanpassing van de woning nodig hebben;
4. Een beschermde woonomgeving nodig hebben;
5. Hulp nodig hebben bij het huishouden;
6. Niet in staat zijn zelf hun sociaal vervoer te organiseren;
7. In een rolstoel zitten;
8. Een doventolkzorg nodig hebben.

De Wmo 2015 is een uitbreiding van de Wmo 2007 op de punten 1, 2, 4, en 8 (Memorie van Toelichting, 2014, p. 21).

De Wmo 2015 bevat naast een aantal aanvullingen op de Wmo 2007 ook een aantal belangrijke wijzigingen. Het compensatiebeginsel uit de Wmo 2007 is vervangen door een 'zorgplicht' in de vorm van een algemene voorziening, maatwerkvoorziening of een persoonsgebonden budget (PGB). Het verschil tussen de 'compensatieplicht' uit de Wmo 2007 en de 'zorgplicht' uit de Wmo 2015 is dat burgers niet meer 'recht hebben' op een maatwerkoplossing. Een maatwerkvoorziening is een voorziening waarbij zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met behoeften, voorkeuren en persoonskenmerken van de burger met een zorgvraag. Niet alleen de omstandigheden van de burger worden meegerekend, maar ook die van de mantelzorger. Voorafgaand aan de toekenning van een maatwerkvoorziening moet altijd een keukentafelgesprek plaatsvinden (Memorie van Toelichting, 2014, p. 29). Met het wegvallen van de AWBZ en de invoering van de Wmo 2015 is het 'recht op zorg' verdwenen.

⁵ Invoeringwmo.nl (2007). Wmo in het kort.

Geraadpleegd via <http://www.invoeringwmo.nl/wmo/wmo-het-kort> (15 april 2015)

⁶ Invoeringwmo.nl (2007). Wmo in het kort.

Geraadpleegd via <http://www.invoeringwmo.nl/wmo/wmo-het-kort> (15 april 2015)

Naast de toekenning van een maatwerkvoorziening, bestaan er binnen de Wmo 2015 ook algemene voorzieningen en het PGB. Algemene voorzieningen zijn voorzieningen die toegankelijk zijn voor iedereen. Voorbeelden van algemene voorzieningen zijn de toegankelijkheid van gebouwen (is het gebouw rolstoelvriendelijk?) en lokaal vervoer. Specifiekere voorbeelden zijn maaltijdvoorzieningen, informele buurtzorg en sociaal culturele voorzieningen in de buurt. Hiervoor mogen gemeenten, net zoals bij maatwerkvoorzieningen, een eigen bijdrage van de burger vragen. Het verschil tussen een algemene en maatwerkvoorziening is dat bij een algemene voorziening geen keukentafelgesprek nodig is. Tot slot hebben gemeenten nog een derde beleidsinstrument ter beschikking om de Wmo 2015 ten uitvoer te brengen, namelijk het PGB. 'Budgethouders' mogen zelf hun zorgverleners uitzoeken en houden daarmee de regie over de organisatie van de hun eigen zorg. Met behulp van een PGB kan ook individueel maatwerk geleverd worden (Memorie van Toelichting, 2014, p. 30), dus als iemand naar aanleiding van een keukentafelgesprek een maatwerkvoorziening krijgt van de gemeente kan hij of zij kiezen voor een PGB. Burgers dienen hiervan door de gemeente op de hoogste gesteld te worden (Artikel 2.3.2. lid 6 Wmo 2015).

Door de overgang van een compensatieplicht naar een zorgplicht hebben gemeenten meer beleidsvrijheid gekregen. De Wmo 2015 kent geen wettelijk voorliggende voorzieningen (artikel 2.3.5 lid 6 Wmo 2015). Het wegvallen van de compensatieplicht en de wettelijke voorliggende voorzieningen zorgt ervoor dat de toegekende Wmo-voorziening per gemeente, per individueel geval kan verschillen. Om die reden is het onderzoek opgenomen in de wet.

De eigen verantwoordelijkheid is verankerd in de Wmo 2015. Dit heeft tot gevolg dat 'gebruikelijke hulp'⁷, mantelzorg en zorg en ondersteuning van mensen uit het eigen sociale netwerk een verplicht karakter heeft gekregen (artikel 2.3.5 Wmo 2015). De zorgplicht in plaats van de compensatieplicht en de opname van het onderzoek en de eigen verantwoordelijkheid in de wet zijn essentiële toevoegingen aan de Wmo 2015 (KluwerSchulinck, 2014).

De Wmo 2015 onderdeel van groter geheel aan hervormingen

Op 1 januari 2015 werd de Wmo 2015 ingevoerd, maar werden er ook nog drie andere wetten van kracht. De Wmo 2015, de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg (Wlz) vormen samen het geheel aan 'hervormingen in de langdurige zorg'. Zorgtaken die voorheen ondergebracht waren in de AWBZ zijn sinds 1 januari ondergebracht bij de Wmo 2015, de Zvw en de Wlz. De Wmo 2015 valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. De Wlz regelt de zware, intensieve zorg voor kwetsbare ouderen en gehandicapten. Dit is de opvolger van de AWBZ. De Wlz valt nog steeds onder de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. De Jeugdwet is een geval apart. Per 1 januari 2015 is de Jeugdzorg gedecentraliseerd van provincies naar gemeenten. Gemeenten zijn daarmee verantwoordelijk voor bijna alle zorg en ondersteuning voor kinderen en jongeren tot 18 jaar.

⁷ Regieraad Kwaliteit van zorg (2010, december). Glossarium kwaliteit van zorg. Geraadpleegd via: <http://glossarium.regieraad.nl/Gebruikelijkezorg> (5 maart 2015).

Keukentafelgesprekken

Als een burger met een zorgvraag zich meldt bij de gemeente en aangeeft behoefte te hebben aan een maatwerkvoorziening is de gemeente wettelijk verplicht een onderzoek (ofwel keukentafelgesprek) in te stellen. Aan de hand van het onderzoek moet de gemeente vaststellen 'in hoeverre iemand in staat is tot het voeren van een gestructureerd huishouden, het uitvoeren van de noodzakelijke algemene levensverrichtingen en in hoeverre iemand in staat is deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer' (Memorie van Toelichting, 2014, p. 20). 'Om te benadrukken dat de gemeente niet altijd tot het verstrekken van een maatwerkvoorziening zal hoeven besluiten' is in artikel 2.3.2 lid 4 van de Wmo 2015 expliciet aangegeven welke elementen de gemeente in dat onderzoek moet betrekken (Memorie van Toelichting, 2014, p. 24).

Het college onderzoekt (artikel 2.3.2 lid 4 Wmo 2015):

- De behoeften, persoonskenmerken en de voorkeuren van de cliënt;
- De mogelijkheden om op eigen kracht of met gebruikelijke hulp zijn zelfredzaamheid of zijn participatie te verbeteren of te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;
- De mogelijkheden om met mantelzorg of hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of zijn participatie of te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;
- De behoefte aan maatregelen ter ondersteuning van de mantelzorger van de cliënt;
- De mogelijkheden om met gebruikmaking van een algemene voorziening of door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten te komen tot verbetering van zijn zelfredzaamheid of zijn participatie, onderscheidenlijk de mogelijkheden om met gebruikmaking van een algemene voorziening te voorzien in zijn behoefte aan beschermd wonen of opvang;
- De mogelijkheden om door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet en partijen op het gebied van publieke gezondheid, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen, te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening met het oog op de behoefte aan verbetering van zijn zelfredzaamheid, zijn participatie of aan beschermd wonen of opvang;
- Welke bijdragen in de kosten de cliënt met toepassing van het bepaalde bij of krachtens artikel 2.1.4, verschuldigd zal zijn.

De bovenstaande vereisten zijn bedoeld om tot een zorgvuldig onderzoek te komen, waarin de ervaren problemen van de burger en mogelijke oplossingsrichtingen verhelderd worden. De burger heeft een actieve rol in dit proces. Hij of zij meldt zich en moet vervolgens in een gesprek goed kunnen uitleggen wat hij of zij nodig heeft, zelf kan, met de omgeving kan oplossen en waar hij of zij hulp nodig heeft vanuit de gemeente. Mits het onderzoek voldoet is aan de gestelde eisen, zijn gemeenten niet wettelijk verplicht het gesprek bij de mensen thuis, 'aan de keukentafel' te voeren. Om ervoor te zorgen dat de burger in een gesprek goed kan uitleggen wat hij of zij nodig heeft, zijn gemeenten verplicht om gratis cliëntenondersteuning aan te bieden. Na de melding en het onderzoek kan de burger de aanvraag voor een Wmo-voorziening indienen. Door een zorgvuldige afweging hoopt de wetgever juridisering te voorkomen (Memorie van Toelichting, 2014, p. 26).

Hiermee wordt bedoeld dat gemeenten er naar moeten streven zoveel mogelijk te voorkomen dat burgers bezwaar maken bij de gemeente. Op het moment dat het college een besluit neemt over de toekenning van de aanvraag staat die weg open voor burgers.

Het keukentafelgesprek als 'toegangspoort' tot zorg

De Wmo 2015 fungeert voor veel burgers als 'toegangspoort' tot zorg en ondersteuning. De rol van de gemeenten en dan vooral het proces om te komen tot de toekenning van een Wmo-voorziening of doorverwijzing naar de Zvw en de Wlz is daarin van doorslaggevende betekenis. Anders gezegd: het keukentafelgesprek is de eerste kennismaking met welke vorm van zorg en ondersteuning dan ook. Het voorbeeld over de functie 'persoonlijke verzorging thuis' geeft aan dat het voor consulenten, die in gesprek met de burger de zorgvraag helder moeten krijgen, niet stopt bij het oordelen of een voorziening wel of niet nodig is. In de context van de hervormingen in de zorg als geheel is het keukentafelgesprek de plaats waar onderscheiden moet worden wat de burger nodig heeft om zo veel mogelijk zelfredzaam te blijven, zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen en te kunnen participeren in de samenleving. Tijdens het keukentafelgesprek moet tot in detail helder worden waar de zorgvraag vandaan komt, onder welke wet die zorgvraag valt en welke zorgregelingen hieruit voortkomen. Dat is een grote uitdaging voor consulenten.

Conclusie

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten 'verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking. De ondersteuning is erop gericht mensen zo lang mogelijk in hun eigen omgeving te laten blijven' (Memorie van Toelichting, 2014, p. 1). Het is de bedoeling dat burgers 'zorg op maat' krijgen. Door het wettelijk verplicht stellen van een 'onderzoek' c.q. keukentafelgesprek wil de wetgever waarborgen dat deze zorg er komt in goede afstemming en samenwerking met de burger en zijn omgeving. De Wmo 2015 is onderdeel van een groter geheel aan hervormingen: de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg (Wlz). Onder welke wet de zorgvraag uiteindelijk ook valt - de burger moet zich altijd eerst melden bij de gemeente en een keukentafelgesprek hebben. Het keukentafelgesprek fungeert als de 'toegangspoort' tot zorg.

Hoofdstuk 2: Theoretische verkenning van de dialoog tussen burger en overheid

Tijdens een keukentafelgesprek moet er sprake zijn van een dialoog tussen burger en overheid. Met dit ‘persoonlijke’ beleidsinstrument wil de overheid waarborgen dat er in goede afstemming en in samenwerking met de burger en zijn omgeving oplossingen worden bedacht die de burger goed ondersteunen. Maar is een dialoog van dien aard mogelijk tussen burger en overheid? En welke invloed heeft de dialoog tussen burger en overheid op de manier waarop burgers het besluit dat voortkomt uit het keukentafelgesprek ervaren? Deze en andere vragen komen in dit verkennende hoofdstuk aan de orde.

De ‘theoretische basis’ van de dialoog tussen burger en overheid als beleidsinstrument ligt in de veranderende rol van burgers en overheid in beleidsvormingsprocessen. Daarom zal er in dit hoofdstuk allereerst aandacht besteed worden aan de toenemende behoefte van burgers om betrokken te zijn bij beleidsvorming. De groeiende nadruk op ‘actief burgerschap’ die ook vanuit de overheid gestimuleerd wordt, heeft gevolgen voor de positie van de overheid bij beleidsvorming. Vervolgens zal er dan ook ingegaan worden op de veranderende rol van de overheid. De overheid is tegenwoordig onderdeel van een beleidsnetwerk, van waaruit zij samen met de andere netwerkpartners beleid kan vormen en een bepaalde kant op kan sturen. Aan de hand van het *Public governance* concept wordt nader ingegaan op de veranderende rol van de overheid, omdat dit een verklaring biedt waarom er binnen de Wmo 2015 gekozen is voor dialoog tussen burger en overheid. Daarna wordt er dieper ingegaan op de vraag in welke mate het mogelijk is om als burger in dialoog te treden met de overheid. Tot slot wordt er aandacht besteed aan de vraag welke invloed de dialoog tussen burger en overheid heeft op de manier waarop burgers het gemeentelijk besluit dat volgt uit het keukentafelgesprek ervaren.

Actief burgerschap

In de loop der jaren is de behoefte aan betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming gegroeid. Dat komt mede doordat de verhouding tussen burger, overheid en samenleving steeds complexer wordt. Uit een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) ‘Vertrouwen in burgers’ (2012) blijkt dat twee processen hier aan ten grondslag liggen. Enerzijds is er sprake van ‘verdichting’ en anderzijds van ‘versnelling’ (WRR, 2012, p. 38).

Bevolkingsgroei leidt tot grotere bevolkingsdichtheid. Dit wordt versterkt door de verstedelijking. Mensen hebben steeds meer contacten – zowel in de directe omgeving als via Internet. De ‘verdichting’ zorgt ervoor dat mensen elkaar onderling gemakkelijker kunnen vinden dan voorheen (WRR, 2012, p. 38). ‘De sterke toename van het aantal verbindingen in de samenleving, gecombineerd met technologische ontwikkelingen op het gebied van ICT en mobiliteit, hebben geleid tot een enorme versnelling van maatschappelijke processen’ (WRR, 2012, p. 38). Vastigheden verdwijnen, maatschappelijke bewegingen komen op en verdwijnen weer, burgers worden minder vaak lid van organisaties, waardoor politieke en maatschappelijke ledenorganisaties kampen met afnemende ledenaantallen.

Terwijl burgers de overheid niet meer nodig lijken te hebben, heeft de overheid burgers onverminderd nodig (WRR, 2012, p. 38). De versnelling van de samenleving zorgt ervoor dat ‘sturen’,

maar ook afstemming met andere maatschappelijke actoren, voor de overheid moeizaam verloopt. Verdichting en versnelling zorgen voor complexiteit en onvoorspelbaarheid (WRR, 2012, p. 39). Dit maakt dat de effecten die uitgaan van nieuw beleid moeilijk van te voren in te schatten zijn.

Als de overheid burgerbetrokkenheid wil vereist dat volgens de WRR (2012) denken vanuit burgers (WRR, 2012, p. 51). Uit de interviews van het WRR met gemeenteambtenaren blijkt alleen dat beleidsparticipatie en 'inspraak' zich eerder laat vertalen door een houding van 'wij vertellen hoe het zit en dat noemen we 'inspraak' (WRR, 2012, p. 52). De overheid probeert met beleidsparticipatie het draagvlak voor beleid te vergoten. Instrumenten die hier vaak voor gebruikt worden zijn panels, adviescommissies, en het uitnodigen van relevante organisaties om mee te denken (WRR, 2012, p. 52). Het keukentafelgesprek vormt een uitzondering in dit rijtje beleidsinstrumenten. Eerder is beschreven dat door het wettelijk verplicht stellen van het onderzoek (artikel 2.3.2 lid 1 Wmo 2015) en door daar eisen aan te stellen (artikel 2.3.2 lid 4 Wmo 2015) de wetgever wil waarborgen dat er in goede afstemming en samenwerking met de burger en zijn omgeving een regeling tot stand komt die 'op maat' is voor de burger met een zorgvraag. De nadruk die er gelegd wordt op 'samenwerking' en 'goede afstemming' doet vermoeden dat er sprake is van een sterke mate van burgerbetrokkenheid bij de uitvoering van de Wmo 2015. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek van de WRR (2012) bijvoorbeeld dat de geïnterviewde uitvoeringsprofessionals 'kritisch zijn over het huidige voorzieningenaanbod'. De uitvoeringsprofessionals stellen dat zij ontevreden zijn over de mate waarop gemeenten inspelen op - uit de praktijk voortkomende! – burgerinitiatieven (WRR, 2012, p. 55). Hieruit kan geconcludeerd worden dat gemeenten onvoldoende oog hebben voor burgerinitiatieven, terwijl dat concrete mogelijkheden zijn om te denken vanuit burgers. De vraag die nu open staat is of de Wmo 2015 er voor gaat zorgen dat gemeenten zich meer gaan focussen op beleidsparticipatie en 'denken vanuit de burger'.

De overheid als netwerkpartner

De groeiende betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming, heeft tot gevolg dat de positie en de sturingsmogelijkheden van de overheid veranderd zijn. De overheid is tegenwoordig onderdeel van een beleidsnetwerk, van waaruit zij samen met de andere netwerkpartners beleid kan vormen en beleid een bepaalde kant op kan sturen. Aan de hand van het *New Public Governance* concept (NPG) wordt nader ingegaan op de rol van de overheid in een beleidsnetwerk en hoe zij nog kan sturen, omdat dit verklaart waarom er binnen de Wmo 2015 gekozen is voor dialoog tussen burger en overheid in de vorm van een keukentafelgesprek.

New Public Governance

NPG komt voort uit kritiek op New Public Management (NPM). Het uitgangspunt van NPM is dat de publieke sector inefficiënt en ondoelmatig functioneert. Toen NPM ontstond in de jaren zeventig was de klacht dat de overheid was uitgegroeid tot een log, groot en inefficiënt geheel aan instituten, dat teveel geld opslokte en te weinig effectief werkte. De publieke sector kon beter vormgegeven worden als de commerciële sector, waarbij de wensen van de burgers leidend waren (Tonkens, 2006, p. 187). De burger moest benaderd worden als klant. De publieke sector moest resultaatgerichter worden, minder nadruk leggen op de procedures, doelen en indicatoren moesten duidelijker gesteld worden, het moest duidelijk zijn wie waar verantwoordelijk voor was en de overheid moest

opgeknipt worden in kleinere eenheden, waartussen ook concurrentie mogelijk was. En dit alles met het oog op kostenbesparingen (Hood, 1991, p. 5).

Zonder te ontkennen dat de groeiende overheidsuitgaven een probleem vormde en dat effectiviteit en efficiëntie van publiek beleid vergroot moest worden, stelt Kickert dat NPM de publieke sector veel te eenzijdig benaderd. Hij pleit daarom voor het NPG concept (Kickert, 1997, p. 731). NPG houdt in dat de overheid zich richt op het *'management' of complex networks, consisting of many different actors from the national, provincial and local government, political and societal groups, pressure, action and interest groups, societal institutions, private and business organizations'* (Kickert, 1997, p. 735). De interactie met de sociale-politieke omgeving speelt een leidende rol in de manier waarop de overheid processen in de samenleving een bepaalde richting op wil sturen. Met de sociaal-politieke omgeving worden de verschillende betrokken actoren binnen het beleidsnetwerk bedoeld.

NPG zet 'governance' centraal. De definitie van governance die door Osborne gehanteerd wordt binnen het NPG is *'the machinery of 'self-organizing inter-organizational networks' that function both with and without government to provide public services'* (Koppenjan, e.a., 1993). Rhodes komt tot dezelfde conclusie. Hij stelt dat *'governance refers to self-organizing, interorganizational networks'* (Rhodes, 1996, p. 660). Het governance concept heeft een aantal kenmerken.

In de eerste plaats is het breder dan alleen de overheid. Niet-overheidsorganen behoren tot hetzelfde beleidsnetwerk als de overheid. De scheiding tussen private partijen, de publieke sector en andere maatschappelijke partijen wordt hierdoor steeds minder duidelijk (Rhodes, 1996, p. 660). In de tweede plaats kenmerkt governance zich door interactie. Dit is nodig vanwege het feit dat netwerkpartners elkaars middelen, contacten, kennis en expertise nodig hebben en vanwege de noodzaak om met elkaar te onderhandelen over de beleidsdoelen die gesteld worden. Het onderhandelingspel is gebouwd op onderling vertrouwen. Een laatste kenmerk van governance is de status-apart van de overheid in het beleidsnetwerk. Beleidsnetwerken zijn zelf-organiserend, maar door de autonomie van de overheid is zij nog wel in staat om beleidsnetwerken te sturen (Rhodes, 1996, p. 660).

Doordat binnen NPG bewust de samenwerking met andere beleidsactoren wordt opgezocht en de horizontale samenwerkingsverbanden een grote rol spelen, is er meer aandacht voor de onderlinge samenhang tussen beleidsvorming en beleidsimplementatie. Dit verhoogt de effectiviteit van beleid. Binnen het NPM is er ook veel aandacht voor samenwerking tussen verschillende beleidsactoren, maar de commerciële benadering resulteerde in onderlinge concurrentie. De onderlinge concurrentie zorgde voor fragmentatie binnen de publieke sector, met directe gevolgen voor de effectiviteit van beleid. De netwerkpartners die elkaar nodig hadden, werkten elkaar namelijk liever tegen. Onderlinge concurrentie verpestte de vertrouwensrelatie. Een kenmerk van NPG is dat er juist geïnvesteerd en voortgebouwd wordt op onderling vertrouwen.

Hoe als overheid sturen in een beleidsnetwerk?

Nu de positie van de overheid gezien vanuit het NPG concept duidelijk is, blijft de vraag staan hoe de overheid nog kan sturen. Onderdeel zijn van een beleidsnetwerk stelt de overheid volgens Rhodes in de gelegenheid om beleidsnetwerken *'indirectly and imperfectly'* te sturen (Rhodes, 1996, p. 660). Kickert stelt dat de overheid wel een speciale rol houdt in het beleidsnetwerk. De overheid staat niet

gelijk aan de andere beleidsactoren (Kickert, 1997, p. 739). Tegelijkertijd is de rol van de overheid binnen NPG niet dominerend en is de 'aard' van de overheid pluralistisch (Osborne, 2007, p. 383).

Interactieve of instrumentele sturing bij de Wmo 2015?

In de literatuur is een grote variëteit aan manieren onderzocht waarop sturing door de overheid in een beleidsnetwerk benaderd kan worden. Koppenjan (e.a.) onderscheiden drie perspectieven: het instrumentele, interactieve en institutionele perspectief. Binnen het instrumentele perspectief is de leidende vraag hoe de ene netwerkpartner het gedrag van de andere netwerkpartner kan beïnvloeden. Rekening houdend met het beleidsnetwerk waarin de overheid zich bevindt, worden daarvoor beleidsinstrumenten ingezet. Een convenant is daar een voorbeeld van. Deze visie op sturing gaat uit van een overheid die streeft naar het bereiken van haar eigen beleidsdoelen (Koppenjan, e.a., 1993 geciteerd uit: Kickert, 1997, p. 740).

'Binnen het interactieve perspectief op sturing speelt het bereiken van collectieve actie een centrale rol' (Kickert, 1997, p. 740). Interactie tussen de verschillende netwerkpartners moet ervoor zorgen dat er gemeenschappelijk beleidsdoelen ontstaan. De actoren in het beleidsnetwerk zijn onderling van elkaar afhankelijk, ook de overheid (Kickert, 1997, p. 740). Binnen de Wmo 2015 is de interactie tussen burger en overheid een kernelement. In de wet als geheel is interactie tussen burgers, overheid en de uitvoeringsprofessionals van wezenlijk belang voor de overheid, om de beleidsdoelen te bereiken. De interactie tussen burger en overheid is opgenomen en vormgegeven in de wet door middel van het keukentafelgesprek.

In het institutionele perspectief is er meer aandacht voor de sturende rol van de verschillende actoren in beleidsnetwerken. De leidende vraag binnen dit perspectief is hoe de ene actor de andere actor kan domineren. Niet de dialoog is leidend voor de uitkomst van beleidsvorming, maar de onderling conflicterende doelen van de verschillende actoren. Het institutionele perspectief heeft elementen van het klassieke bureaucratische model, maar probeert dit gedachtegoed te passen in het beleidsnetwerk (Kickert, 1997, p. 739).

Het perspectief van de rol van de overheid in een beleidsnetwerk binnen de Wmo 2015 heeft elementen van de interactieve benadering. De overheid wil in dialoog met de burger tot gemeenschappelijke doelen komen, namelijk het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie. Tegelijkertijd kan beargumenteerd worden dat dit beleidsdoelen zijn die door de overheid op de samenleving worden geplakt, ook al staat in de memorie van toelichting dat de wens om langer thuis te wonen vanuit de samenleving komt (Memorie van Toelichting, 2014, p. 1). Deze zienswijze past meer bij het instrumentele perspectief. Het 'stimuleren van zelfredzaamheid en mogelijkheden om te blijven participeren' kan ook worden opgevat als een manier van de overheid om mensen langer thuis te laten wonen, om zo het zorgstelsel betaalbaar te houden in de toekomst.

Burgers in de dialoog gelijk aan de overheid?

Responsabilisering van de burger

Volgens Bosselaar is 'het keukentafelgesprek een methodiek om in een informeel gesprek tussen de uitvoeringsprofessional en de burger de vraag te verhelderen' (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 101). Het informele karakter dat wordt toegekend aan het wettelijke verplichte onderzoek suggereert een

gelijke positie van de burger ten overstaande van de uitvoeringsprofessional die bevoegd is om op basis van de persoonlijke omstandigheden en aangegeven behoefte van de burger te beslissen over de toekenning van de Wmo- of andere zorgvoorziening.

De suggestie dat de burger een 'gelijke gesprekspartner' van de overheid is, komt voort uit het politieke idee van 'responsabilisering' van de burger (Peeters en Drosterij, 2011, p. 179). Peeters en Drosterij stellen dat een wet als de Wmo 2015 'niet zozeer verwijst naar een overdracht van verantwoordelijkheden, maar juist naar de constructie van een gedeelde verantwoordelijkheid van burger en overheid bij de aanpak van door gezagdragers geformuleerde maatschappelijke problemen' (Peeters en Drosterij, 2011, p. 179). Het idee van 'responsabilisering' van de burgers is volgens Peeters en Drosterij onderdeel van de 'governance-paradox'. 'Enerzijds wordt een beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van burgers om zorg te dragen voor hun eigen integratie en participatie in de samenleving, terwijl de staat anderzijds hiërarchische prikkels organiseert om deze verantwoordelijkheid af te dwingen' (Peeters en Drosterij, 2011, p. 181). De Wmo 2015 is daar een goed voorbeeld van: verantwoordelijkheid dragen voor jezelf en de naasten is opgenomen in wettelijke bepalingen. De overheid vult daarin aan waar nodig. Burgers kunnen zich simpelweg niet meer onttrekken aan het nemen van (gedeelde) verantwoordelijkheid, zonder daarmee schade toe te brengen aan degenen waar ze verantwoordelijkheid voor dragen in de ondersteuningsbehoefte.

De governance-paradox legt hetzelfde spanningsveld bloot dat er is tussen het instrumentele en interactieve perspectief op de rol van de overheid in de Wmo 2015. 'Responsabilisering' van de burger kan gezien, vanuit het instrumentele perspectief gezien worden als een middel om de burger te gebruiken om eigen doeleinden te gebruiken, namelijk het zorgstelsel betaalbaar houden in de toekomst. In de Wmo 2015 staan wettelijke bepalingen die van bovenaf opgelegd zijn die burgers dwingen verantwoordelijkheid te nemen. Anderzijds kan de rol van de overheid in de Wmo 2015 gezien worden vanuit het interactieve perspectief. Bezien vanuit het interactieve perspectief kan de dialoog tussen de overheid en de burger gezien worden als een 'bescheiden overheid' die samen met de burger zoekt naar gemeenschappelijke doelen. In het geval van de Wmo 2015: behoud van de zelfredzaamheid en bevorderen van de participatie.

Zoals eerder genoemd suggereert de dialoog tussen burger en overheid in de vorm van een keukentafelgesprek een gelijke positie van de burger tegenover de uitvoeringsprofessional die verantwoordelijk is voor het bedenken van oplossingen en de toekenning van een eventuele maatwerkvoorziening vanuit de Wmo 2015. Bezien vanuit interactieve perspectief is deze positie te verdedigen, maar er is ook nog het instrumentele perspectief en de tendens van de overheid om netwerkpartners (in dit geval burgers) verantwoordelijkheden op te leggen. Bezien vanuit dit perspectief is het keukentafelgesprek bij uitstek het moment dat de overheid verantwoordelijkheid kan opleggen aan de burger en er dus helemaal geen sprake is van een gelijke positie of van samen zoeken naar gemeenschappelijke doelen.

Burgers met een zorgvraag zijn afhankelijk van de consulent met wie ze spreken voor de toekenning van een Wmo-voorziening. De realiteit is dat de overheid uiteindelijk beslist over de burger en niet andersom. Anders dan bij een commerciële onderhandeling is de burger niet in de positie om voor een andere aanbieder te kiezen met een aantrekkelijker aanbod. Voor zorg- en ondersteuning moet de burger zich wenden tot de overheid. In de basis maakt dit de uitgangspunten van burgers ten overstaan van de uitvoeringsprofessional ongelijk. De overheid beslist over de burger waardoor er

altijd sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. De burger heeft behoefte aan zorg en ondersteuning en is daarvoor (deels) afhankelijk van wat de overheid aanbiedt.

Machtsongelijkheid en kennisachterstand

In de literatuur is er kritiek op de mate waarin het mogelijk is om als burger vanuit een enigszins gelijke positie in dialoog te treden met de overheid. In de eerste plaats richt kritiek zich op het feit dat de uitvoeringsprofessional 'over het algemeen beter toegerust, geïnformeerd en opgeleid is om de dialoog te voeren' (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 102). Tonkens is ook kritisch over de haalbaarheid van de dialoog tussen de burger en de uitvoeringsprofessional, 'omdat er altijd machtsongelijkheid is tussen beiden' (Tonkens, 2006, p. 193). Tonkens stelt net zoals Bosselaar dat uitvoeringsprofessionals een voorsprong hebben op het gebied van kennis en competenties. 'Daarnaast is er van beide kanten sprake van een zekere ongelijkheid om tot een juiste beoordeling van de situatie van de burger te komen' (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 106).

Onvoldoende kennis en competenties aan de kant van de burger vergroten de machtsongelijkheid tussen burger en overheid. Voldoende kennis en sociale competenties zijn van belang om als burger een 'gelijkwaardige gesprekspartner' van de uitvoeringsprofessional te zijn (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 106). Tijdens het keukentafelgesprek wordt van de burger verwacht dat hij of zij ontvangen informatie goed kan beoordelen en verwerken en de dialoog kan aangaan (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 106). Niet alle burgers zijn hier toe in staat. Dit vergroot de ongelijke uitgangspositie van de burger.

Welke invloed heeft de dialoog tussen burger en overheid op de manier waarop burgers het besluit dat volgt uit het keukentafelgesprek ervaren?

Het keukentafelgesprek als beleidsinstrument, dat uitgaat van de dialoog tussen burger en overheid, sluit goed aan bij de positie van de overheid in een beleidsnetwerk, gezien vanuit het NPG concept. In het bovenstaande is het spanningsveld tussen interactieve en instrumentele sturing (die beide terug te vinden zijn in de Wmo 2015) aangegeven. Vanuit het uitgangspunt van het interactieve perspectief, waarbij de totstandkoming van gemeenschappelijke beleidsdoelen centraal staat, is de dialoog tussen burger en overheid een beleidsinstrument dat in de uitvoering bijdraagt aan het realiseren van gemeenschappelijke beleidsdoelen (Kickert, 1997, p. 740). In de Wmo 2015 is er alleen ook sprake van instrumentele sturing.

Eerder in dit stuk is geconcludeerd dat de uitgangspositie van burgers tegenover de overheid ongelijk is. Gezien het feit dat er ook sprake is van instrumentele sturing kan dit een probleem vormen tijdens het voeren van keukentafelgesprekken. Instrumentele sturing gaat uit van het zoveel mogelijk realiseren van de eigen beleidsdoelen, waarbij de overheid zich niet laat leiden door het vormen van gemeenschappelijke beleidsdoelen die voortkomen uit de dialoog (Kickert, 1997, p. 740).

In het keukentafelgesprek staat de vraag centraal 'wat kunt u nog wel?'. De WRR stelt dat 'burgerbetrokkenheid denken vanuit burgers vereist' (WRR, 2012, p. 51). Als de overheid wil dat de burger zo volledig mogelijk meedenkt en handelt vanuit de vraag 'wat kunt u nog wel' is denken vanuit de burger een vereiste. Burgers hebben geen boodschap aan het feit dat de overheid bezuinigingsdoelstellingen wil bereiken of zo snel mogelijk alle herindicaties van voormalige AWBZ-cliënten afgewerkt wil hebben. Voor burgers met een zorgvraag is het belangrijkste dat er

oplossingen geboden worden, al dan niet aangevuld met een maatwerkvoorziening vanuit de Wmo 2015, zodat hij of zij zo plezierig mogelijk kan leven. In het keukentafelgesprek kan het spanningsveld tussen interactieve en instrumentele sturing daarom leiden tot problemen in de uitvoering, omdat bij instrumentele sturing de dialoog niet meer centraal staat.

De dialoog tussen burger en overheid gaat uit van ongelijke posities, terwijl interactieve sturing door burgers als positief ervaren wordt. Interactieve sturing kan, ondanks de ongelijke uitgangsposities, gestimuleerd worden door enerzijds gericht te zijn op het zoveel mogelijk versterken van de positie van de burger tijdens het keukentafelgesprek. Anderzijds is het ook zaak om de daadwerkelijke dialoog zo optimaal mogelijk vorm te geven.

In artikel 2.3.2 lid 3 van de Wmo 2015 is opgenomen dat de gemeente verplicht is om de burger en mogelijke mantelzorger voorafgaand aan het onderzoek te wijzen 'op de mogelijkheid om gebruik te maken van gratis cliëntenondersteuning' (Artikel 2.3.2 lid 3 Wmo 2015). Dit is een van de manieren waarop de wetgever wil garanderen dat de gemeente een zorgvuldig onderzoek uitvoert.

Cliëntenondersteuning draagt bij aan versterking van de positie van de burger in de dialoog, omdat hierdoor de kennisachterstand wordt opgevangen door de externe ondersteuning. Het is daarbij wel van belang dat de uitvoeringsprofessional voldoende informatie verstrekt tijdens het keukentafelgesprek. Andere manieren om de positie van de burger te versterken zijn onafhankelijke coaching voorafgaand aan het gesprek, het opstellen van protocollen over de interactie tussen burger en uitvoeringsprofessional, het inbouwen van een feedback moment in de procedure om te controleren of het ondersteuningsplan op de gewenste manier heeft uitgewerkt en het inbouwen van onafhankelijke toetsing achteraf van het hele proces - van het keukentafelgesprek tot aan de gewenste uitkomsten (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 111 - 112).

Het voeren van keukentafelgesprekken 'vraagt om professionaliteit van de uitvoeringsprofessional als het gaat om het voeren van de dialoog' (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 110). Hier ligt vooral een taak voor gemeenten om de consultants te leren 'om te gaan met de integraliteit van het lokale sociale beleid en met de lokale beleidsuitgangspunten' (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 111) met betrekking tot de Wmo 2015, maar ook de Jeugdwet. Kennis over de inhoud en de (toegangs)mogelijkheden tot de Zvw en Wlz is ook van groot belang. Wat er tijdens een keukentafelgesprek afgesproken wordt is namelijk bepalend voor de toegang tot zorg in het algemeen.

Conclusie

In het keukentafelgesprek staat de dialoog tussen burger en overheid centraal. De basis voor de keuze van de wetgever om binnen de Wmo 2015 te kiezen voor een dialoog, ligt in het feit dat de overheid de burger nodig heeft voor de uitvoering van de wet. De verhouding tussen burger, overheid en samenleving is anders dan 'vroeger'. De maatschappelijke processen van 'verdichting' en 'versnelling' zorgen ervoor dat het voor de overheid een stuk lastiger is geworden om maatschappelijke processen te sturen en af te stemmen met andere betrokken actoren. De overheid is tegenwoordig onderdeel van een beleidsnetwerk. Hierdoor is de betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming extra van belang, maar als de overheid burgerbetrokkenheid wil dan vereist dat denken vanuit de burger (WRR, 2012, p. 38). De overheid kan op verschillende manieren sturen. Interactieve sturing is een van die manieren en heeft als doel om met de betrokken actoren tot gemeenschappelijke beleidsdoelen te komen (Kickert, 1997, p. 740). De dialoog tussen burger en overheid tijdens het keukentafelgesprek past hier goed in en biedt ruimte om 'te denken vanuit de

burger', wat weer positief effect heeft op burgerparticipatie. Instrumentele sturing speelt ook een rol bij de Wmo 2015 en heeft onder andere als doel het realiseren van bezuinigingen. Dit zet interactieve sturing middels een keukentafelgesprek onder druk. Daar komt bij dat er machtsongelijkheid is tussen burger en overheid (Tonkens, 2006, p. 193). Door de kennisachterstand van burgers op te heffen, maar ook de professionaliteit van consultants te verbeteren, kan de dialoog tussen burger en overheid optimaler vormgegeven worden (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 111 - 112). De machtsongelijkheid blijft, maar zo optimaal mogelijke interactieve sturing en 'denken vanuit de burger' draagt bij aan de acceptatie van de uitkomsten van keukentafelgesprekken.

Gemeenten hebben een belangrijke rol als het gaat om het vormgeven van de kaders waarbinnen een dialoog tussen burger en overheid plaats kan vinden. Gemeenten bepalen de kaders waarbinnen consultants daadwerkelijk het gesprek aan kunnen gaan met burgers. In het volgende hoofdstuk zal er daarom dieper ingegaan worden op een aantal theoretische perspectieven die zich richten op het omzetten van beleid in uitvoeringsplannen. Er zal een antwoord geformuleerd worden op de vraag welk perspectief het meest een positieve bijdrage kan leveren aan de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het gemeentelijk besluit dat daar in het kader van de Wmo 2015 uit volgt ervaren.

Hoofdstuk 3: Theoretische perspectieven op beleidsimplementatie

In het vorige hoofdstuk is het onderscheid tussen interactieve en instrumentele sturing al aan de orde geweest. Het grootste verschil tussen interactieve en instrumentele sturing is dat bij interactieve sturing de interactie tussen de netwerkpartners bepalend is voor de vorming van gemeenschappelijke beleidsdoelen. Bij instrumentele sturing bepaalt de gemeente vooraf een beleidsdoel en streeft dit na. Dit hoofdstuk gaat over het top-down en bottom-up perspectief op beleidsimplementatie. Het verschil tussen beide perspectieven is vergelijkbaar met de verschillen tussen instrumentele en interactieve sturing.

In dit hoofdstuk zullen beide perspectieven allereerst uiteen gezet worden, waarna beargumenteerd wordt welk perspectief het meest een positieve bijdrage kan leveren aan de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het gemeentelijk besluit dat daar in het kader van de Wmo 2015 uit volgt ervaren.

De top-down benadering

In de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw was de tegenstelling tussen de ‘top-down’ benadering en de ‘bottom-up’ benadering een belangrijk thema in het theoretische debat omtrent de effectiviteit van beleidsimplementatie. Dit debat was nauw verweven met de rol van beleidsnetwerken in beleidsvorming, wat een centrale rol speelt bij het NPG concept. Waar bij de top-down benadering de rol van de overheid meer prescriptief is, ligt de nadruk van de bottom-up benadering in de eerste plaats op het begrijpen en uitleggen van de praktijksituatie. Het uitgangspunt is dat voorschrijven wat zou moeten gebeuren alleen maar werkt als duidelijk is hoe beleid in de praktijk uitwerkt, waardoor beleidsmakers er vervolgens op in kunnen spelen met passende maatregelen (Barrett, 2004, p. 254).

Pressman en Wildavsky behoorden tot de eerste generatie Amerikaanse *single-case* onderzoekers die zich richtte op effectiviteit van beleid (Sabatier, 1986, p. 21). Pressman en Wildavsky stellen dat beleidsimplementatie niet gescheiden moet worden van beleidsvorming. Beleidsimplementatie moet niet gezien worden als een proces dat onafhankelijk van het beleidsvormingsproces plaatsvindt. Beleid kan niet als een soort ‘blauwdruk’ op de samenleving worden gebruikt in de verwachting dat het automatisch (het gewenste) effect heeft (Pressman en Wildavsky, 1979, p. *xxiii*).

Door middel van hun casestudy over een mislukt werkgelegenheidsproject in Californië in 1965 toonden Pressman en Wildavsky eerst en vooral aan dat de beleidspraktijk weerbarstig is. Dat een blauwdruk van de gewenste situatie op papier niet automatisch leidt tot de bedoelde situatie. De bevindingen van Pressman en Wildavsky luiden als volgt:

- Het stellen van meerdere beleidsdoelen leidt tot meerdere beleidsvormende paden die bewandeld moeten worden. Dit zorgt ervoor dat er automatisch meer mensen betrokken raken bij de beleidsvorming. Betrokkenen bij het ene ‘pad’ geven minder om de uitkomsten van het ‘pad’. Meerdere betrokkenen geven aanleiding tot meer discussie, onderhandelingen (omdat iedere betrokkene zijn of haar eigen belang nastreeft) en leidt tot vertraging van het besluitvormingsproces (Pressman en Wildavsky, 1979, p. 93, 102).

- In de onderzochte situatie werd er vanuit gegaan dat alle beslispunten automatisch op goedkeuring konden rekenen bij de betrokkenen. Dat blijkt niet zo te zijn. Hoe meer beslispunten, hoe meer kans op falen van het beleidsplan (Pressman en Wildavsky, 1979, p. 107-110, 116-117).
- Nieuw beleid gaat vaak samen met een nieuwe uitvoeringsorganisatie. Uit het onderzoek van Pressman en Wildavsky blijkt dat nieuwe uitvoeringsorganisaties beleidsimplementatie alleen maar ingewikkelder maken. Nieuwe organisaties creëren namelijk nieuwe richtlijnen, trekken weer nieuwe betrokkenen aan en vormen weer een extra 'laag' tussen de beleidvorming en de beleidsuitvoering. Pressman en Wildavsky zijn er voorstander van beleidsimplementatie 'binnen de bureaucratie' te houden (Pressman en Wildavsky, 1979, p. 132-133).

De conclusies die Pressman en Wildavsky uit hun onderzoek trekken zijn dat in de beleidsvoorbereiding net zoveel aandacht besteed moet worden aan het ontwikkelen van organisatorische mechanismes om de beleidsdoelen te bereiken, als dat er nagedacht wordt over de inhoud van het beleid. Met organisatorische mechanismes worden uitvoerende partijen bedoeld die uiteindelijk degenen zijn die ervoor zorgen dat de beleidsdoelen gehaald worden. Als er meerdere beleidsdoelen zijn en meerdere uitvoerende partijen maakt dit de beleidspraktijk al erg complex. Er moet dus goed nagedacht worden over de vormgeving van de uitvoerende partij en welke beleidsdoelen prioriteit hebben. Eenvoudig beleid draagt bij aan de uitvoerbaarheid. Achter het beleidsimplementatieplan moet een duidelijke causale theorie zitten waarin onderbouwd wordt hoe het beleidsdoel gaat leiden tot sociale verandering (Pressman en Wildavsky, 1979, p. *xxi* - *xxiii*).

Sabatier stelt dat de eerste generatie *single-case* onderzoeken, waartoe Pressman en Wildavsky behoren, hebben geleid tot erg negatieve conclusies over de mogelijkheden van overheden om beleid effectief van bovenaf te implementeren. Aanvullend op de bevindingen van Pressman en Wildavsky heeft hij samen met Mazmanian in 1979 een *framework* ontworpen dat uitgaat van de top-down benadering. Net zoals Pressman en Wildavsky verwerpen Sabatier en Mazmanian het idee dat de overheid zomaar in staat is om maatschappelijke processen top-down te sturen. Wat Sabatier en Mazmanian stellen is dat door een aantal wettelijke en politieke voorwaarden overheden top-down kaders kunnen stellen waarbinnen (uitvoerings)professionals en de doelgroep kunnen bewegen en waardoor hiërarchische controle van bovenaf wel mogelijk is. De zes '*sufficient and generally necessary conditions*' voor effectieve beleidsimplementatie brengen zo'n kader tot stand (Sabatier, 1986, p. 23-25). Dit zijn:

- Duidelijke beleidsdoelen;
- Passende causale theorie;
- Toereikende juridische structuur;

Deze eerste drie voorwaarden zijn geleend van Pressman en Wildavsky. Zij stellen dat meerdere beleidsdoelen leiden tot meerdere beleidsvormende paden, waardoor er met meer actoren rekening gehouden moet worden. Door duidelijke en goed onderbouwde beleidsdoelen te stellen, die sociale verandering tot gevolg hebben, kan voorkomen worden dat het streven naar meerdere beleidsdoelen leidt tot onderlinge tegenwerking. In het kiezen van de beleidsdoelen en de manier waarop men sociale verandering wil bereiken kan hier rekening mee gehouden worden. Door beleidsplannen ook juridisch goed in elkaar te zetten, kan er top-down invloed uitgeoefend worden op de aanvaardbaarheid van het beleidsplan (Sabatier, 1986, p. 23).

- Toegewijde en bekwame uitvoeringsprofessionals

In het licht van de theorie van Lipsky en de volgens hem 'onvermijdelijke noodzaak' van discretionaire ruimte is het volgens Sabatier en Mazmanian belangrijk dat degenen die verantwoordelijk zijn voor beleidsimplementatie geëngageerd zijn aan het beleidsdoel en vakkundig zijn.

- Steun van belangengroepen en de wetgevende macht.

Sabatier en Mazmanian stellen net zoals Pressman en Wildavsky dat er steun moet zijn van betrokken actoren. Het uitgangspunt dat hierin gehanteerd wordt is dat beleidsmakers top-down niet de controle hebben over het gehele beleidsproces.

- Veranderingen van sociaal-economische omstandigheden.

Veranderende sociaal-economische omstandigheden (zoals de financiële crisis in 2008) hebben invloed op eerder vergaarde politieke steun en achterliggende causale theorie.

De eerste drie van de hiervoor genoemde voorwaarden zijn vooral van belang gedurende beleidsvoorbereiding en de laatste drie spelen een grote rol bij beleidsimplementatie (Sabatier, 1986, p. 23-25). Geconcludeerd kan worden dat in de theorie van het top-down perspectief wel degelijk rekening gehouden wordt met de 'grillen' van de beleidspraktijk, door bijvoorbeeld aan te sturen op het stellen van heldere beleidsdoelen, het zoeken naar een duidelijke causale theorie achter beleid en te zoeken naar steun van betrokken actoren. Lange tijd werd er niet voldaan aan deze voorwaarden. Volgens Sabatier zijn dit redenen waarom de beoogde beleidsdoelstellingen niet gehaald worden.

De vraag is of de beleidsdoelen voor gemeenten in de uitvoering van de Wmo 2015 helder genoeg zijn. Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat er binnen de Wmo 2015 enerzijds sprake is van interactieve sturing en anderzijds van instrumentele sturing. Dat houdt concreet in dat de overheid in dialoog met de burger tot een passende oplossing wil komen voor de zorgvraag. Uit de interviews is gebleken dat er in de ene gemeente gekozen wordt voor strakke aansturing van deze gesprekken en in de andere gemeente de consultants de vrije hand krijgen. De dialoog kan dus zowel interactief als meer instrumenteel opgepakt worden. Bij strakke aansturing geeft de gemeente namelijk de mogelijkheid meer controle te uit te oefenen op het behalen van de nodige bezuinigingen. Een van de beleidsdoelen zoals geformuleerd in de Memorie van Toelichting is namelijk dat het zorgstelsel in de toekomst betaalbaar moet blijven (Memorie van Toelichting, 2014, p. 1). Het bereiken van dit doel wordt in sommige gemeenten dus instrumenteel opgepakt.

De spanning tussen interactieve en instrumentele sturing duidt op conflicterende beleidsdoelen. Net zoals bij vage doelstellingen heeft dat tot gevolg dat er meerdere beleidsvormende paden bewandeld kunnen worden door gemeenteambtenaren en consultants die de keukentafelgesprekken moeten voeren. Aan de ene kant moeten consultants de zorgbehoefte van de burger in kaart brengen en zorgen voor een passende oplossing voor de ondersteuningsbehoefte. Aan de andere kant moeten zij rekening houden met de kostenbesparende maatregelen van de gemeente.

De bottom-up benadering

De fundamentele kritiek van de bottom-up benadering op de top-down benadering is dat top-down modellen in de eerste plaats het perspectief van de besluitvormer hanteren. Het startpunt is niet de praktijk waar betrokken partijen mee te maken hebben, maar vooraf gestelde beleidsdoelen.

Strategische initiatieven van andere actoren, zoals private actoren, lokale ambtenaren en uitvoeringsprofessionals worden daarmee verwaarloosd. Het top-down model kan volgens de critici om de volgende redenen een probleem vormen voor effectieve beleidsimplementatie:

- Bij het ontbreken van een dominante beleidsmaker en als er sprake is van een *'multitude of government directives'*. Bezien vanuit het top-down perspectief is het dan moeilijk om de uitkomst van de vaak complexe situaties te voorspellen.
- Implementatie strategieën van lokale ambtenaren, uitvoeringsprofessionals en de beleidsdoelgroep die (ook) op het beleid worden toegepast om het beleid 'zo goed mogelijk' uit te voeren worden genegeerd bij een top-down benadering.
- Het onderscheid tussen beleidsvorming en implementatie is misleidend en nutteloos. Het onderscheid negeert namelijk het feit dat sommige organisaties zowel bij de ene 'fase' als bij de andere 'fase' betrokken zijn. Lokale ambtenaren, uitvoeringsprofessionals en de doelgroep negeren vaak ook het van bovenaf opgelegde beleid en regelen naar eigen inzicht wat het beste is in de eigen situatie. Op deze manier wordt er meer vanuit 'actie-reactie' gewerkt, in plaats van aan de hand van een politieke beslissing (Sabatier, 1986, p. 30-31).

Toonaangevende critici zijn Barrett en Fudge (1981). Zij keren zich tegen de traditionele hiërarchische beleidsbenadering, waarbij beleidsimplementatie 'logisch zou volgen' op de gestelde beleidsdoelen. Deze kritiek past goed bij het derde genoemde probleem van Sabatier, dat het onderscheid tussen beleidsvorming en implementatie misleidend en nutteloos is. Barrett en Fudge stellen dat beleidsimplementatie als een integraal en continu onderdeel van beleidsvorming en proces moet fungeren en niet als een losstaande administratieve handeling. Hierin lijkt de theorie van Barrett en Fudge nog sterk op de kritische top-down benadering van Pressman en Wildavsky en Sabatier en Mazmanian. Waar Barrett en Fudge verder op ingaan is de sterke nadruk op (bottom-up) onderhandelen. Beleid is volgens hen zowel *'a statement of intent by those seeking to change or control behaviour'* als *'negotiated output'* dat voortkomt uit het implementatieproces (Barrett, 2004, p. 253). Door het onderhandelingsperspectief dat gehanteerd wordt leggen Barrett en Fudge grote nadruk op machtsrelaties, de verhouding tussen belanghebbende actoren en de aard van de interacties gedurende het implementatieproces, in plaats van dat er gedacht wordt in de vorm van formele, hiërarchische patronen en controlemodellen (Barrett, 2004, p. 253).

Andersoortige kritiek op de top-down benadering richt zich op de beperkte aandacht voor horizontale interactie. In het licht van het governance perspectief stelt Bowen dat beleidsimplementatie plaatsvindt in een open ruimte, met diverse actoren, die ieder voor zich andere beleidsonderdelen prioriteit geven en om die reden kunnen afwijken van het top-down opgelegde beleidsdoel. Vaak zijn die beleidsdoelen ook nog eens ambigu geformuleerd en strijdig met elkaar. Dat komt omdat ze vanuit partijpolitieke en bureaucratische overwegingen tot stand zijn gekomen. Die ambiguïteit leidt in de implementatiefase tot (een afwijkende) interpretatie van de beleidsdoelen. Sabatier en Mazmanian en Pressman en Wildavsky proberen ambiguïteit van

beleidsdoelen op te lossen door in te zetten op beleidsdoelen met een duidelijke theorie erachter hoe vervolgens sociale verandering te bereiken.

In beide top-down *frameworks* wordt weinig rekening gehouden met de horizontale interactie en interpretatieslag die in de implementatiefase wordt gemaakt (Hupe, 2011, p. 71-72).

Belanghebbenden van wie steun nodig is worden wel betrokken bij de vorming en implementatie van beleid, maar beleidsmakers kunnen nooit zicht hebben op alle betrokkenen. Dat is de blinde vlek van beide *frameworks*. Vanuit de bottom-up benadering is die interpretatieslag het startpunt waaruit vervolgens beleidsdoelen volgen. Door vanuit de daadwerkelijke praktijk in steken is die blinde vlek er minder. Hupe en Hill hebben een *multiple governance framework* ontwikkeld, met speciale aandacht voor die horizontale interactie. Dit *framework* houdt in dat er 'three worlds of action' zijn, namelijk:

- De beleidsvormende instituties;
- Het geven van instructies voor de implementatie;
- De daadwerkelijke praktijk.

De drie lagen vormen samen één geheel, maar maken dat implementatie moeilijk top-down op te leggen is. Er zijn namelijk altijd verschillende 'lagen' betrokken: beleidsvormende instituties, lokale ambtenaren en uitvoeringsprofessionals die verantwoordelijk zijn voor de lokale totstandkoming van de beleidsdoelen. De interactie tussen de verschillende lagen en de manier waarop binnen de verschillende 'worlds of actions' vorm wordt gegeven aan het beleid zijn bepalend voor de beleidsimplementatie (Hupe, 2011, p. 73-74).

Het *multiple governance framework* gaat volledig uit van het interactieve perspectief. Door te starten vanuit horizontale interactie tussen de betrokken 'lagen' krijgen gemeenten een vollediger beeld van de interpretatieslag die tijdens de concrete implementatie van de Wmo 2015 – namelijk het keukentafelgesprek – wordt gemaakt. Als het dan gaat om de vraag wat het keukentafelgesprek betekent voor de manier waarop burgers het besluit dat daaruit voortkomt ervaren, draagt dit bottom-up *framework* bij aan een beter inzicht daarin.

[De invloed van consultants in een keukentafelgesprek op de manier waarop burgers het uiteindelijke besluit dat daaruit voortkomt ervaren](#)

Waar Hupe drie lagen onderscheidt waartussen onderling interactie plaatsvindt, richt Lipsky zich op de dominantie van één van die lagen, namelijk de uitvoeringsprofessionals, ofwel de '*street-level bureaucrats*'. *Street-level bureaucrats* zijn 'public service workers' die in hun werk direct contact hebben met burgers en daarin een grote mate van discretionaire ruimte hebben (Lipsky, 1980, p. 3). Dat geldt vaak ook voor de consultants die vanuit de gemeente de verantwoordelijkheid hebben gekregen om de keukentafelgesprekken af te nemen. Volgens Lipsky zijn de beslissingen die de *street-level bureaucrats* maken, de routines die zij ontwikkelen, de technieken die zij ontwikkelen in de omgang met onzekerheden in het werk en de werkdruk, bepalend voor de manier waarop het geïmplementeerde beleid vormgegeven wordt (Lipsky, 1980, p. xi-xii). Beredeneerd vanuit het *street-level bureaucrats framework* bepalen de consultants, samen met de andere betrokken hulpverleners, wat de Wmo 2015 praktisch inhoudt en spelen zij een grote rol als het gaat om de effectiviteit van beleid.

Maar daar stopt het niet. Binnen de Wmo 2015 zijn het de lokale ambtenaren en/of de consultants die het cliëntencontact maken en daarmee het 'gezicht' zijn van het gemeentelijk Wmo-beleid. Dat contact wordt gemaakt als de vraag binnenkomt bij het wijkbureau, het stadskantoor of bij een telefonische melding en wordt intensiever tijdens een keukentafelgesprek. Vanwege de cruciale rol van lokale ambtenaren en consultants in het contact met burgers over hun zorgvraag speelt het handelen van deze *street-level bureaucrats* ook een rol in de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en de uitkomst ervan ervaren. Lipsky heeft een *framework* ontwikkelt dat uitgaat van de machtspositie van deze *street-level bureaucrats*.

Beredeneerd vanuit Lipsky kan geconcludeerd worden dat met name een bottom-up benadering van gemeenten positief bijdraagt aan de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het besluit dat daaruit voortkomt ervaren. Het zijn namelijk de consultants die de keukentafelgesprekken doen en zij bepalen hoe de Wmo 2015 vormgegeven wordt. Lipsky keert zich volledig tegen het uitgangspunt van de top-down benadering, dat beleid van bovenaf op te leggen is. Hij legt heel veel (informele) macht bij de *street-level bureaucrats*.

De beleidsmakende rol van *street-level bureaucrats* is gebouwd op twee facetten, namelijk: discretionaire ruimte en relatieve autonomie onder de autoriteit van (in het geval van de Wmo 2015) gemeenten. Discretionaire ruimte is onderdeel van het handelen van de *street-level bureaucrats*, omdat hij of zij te maken krijgt met complexe situaties waarin regels, voorschriften en andere instructies geen passend alternatief bieden voor de betreffende situatie. Dit komt omdat het veelal gaat om werk met mensen, die allemaal iets anders nodig hebben in hun eigen specifieke situatie. Het is de uitdaging van *street-level bureaucrats* om een goede balans te vinden tussen aan de ene kant het volgen van regels en aan de andere kant komen tot passende maatregelen. De gevolgen van hun afwegingen zijn bepalend voor de manier waarop burgers overheidsbeleid ervaren (Lipsky, 1980, p. 15-16). In een keukentafelgesprek hebben burgers direct contact met de gemeente via de consultant. Wat er tijdens zo'n gesprek allemaal gebeurt, draagt bij aan de manier waarop burgers de Wmo 2015 en het besluit dat uit het keukentafelgesprek voortkomt ervaren.

Lipsky stelt dat werk van *street-level bureaucrats* per definitie gekenmerkt wordt door een hoge mate van discretionaire ruimte en veel interactie met burgers. In de Wmo 2015 is gekozen voor veel beleidsvrijheid voor gemeenten. Afhankelijk van de invulling van de gemeentelijke verordening en de beleidsregels wordt de discretionaire ruimte van *street-level bureaucrats* bepaald. Gezien het feit dat de Wmo 2015 'zorg op maat' als uitgangspunt heeft is discretionaire ruimte voor uitvoeringsprofessionals van belang. Het geeft blijk van relatieve autonomie dat *street-level bureaucrats* deze discretionaire ruimte hebben (Lipsky, 1980, p. 16).

Lipsky onderscheidt in zijn *framework* vijf algemene omstandigheden waar *street-level bureaucrats* vaak onder werken. Namelijk:

- Beperkte financiële middelen;
- De vraag is groter dan wat aangeboden kan worden;
- De doelen die van bovenaf worden opgelegd zijn ambigu, vaag of conflicterend;
- Prestatiegerichte doelen zijn vaak nauwelijks meetbaar;
- Cliënten zijn dit niet-vrijwillig.

(Lipsky, 1980, p. 28)

Deze condities zijn terug te herkennen in de omstandigheden waaronder consultants de keukentafelgesprekken moeten voeren.

- Beperkte financiële middelen;

De bezuiniging op het overgehevelde Wmo-budget vanuit het Rijk is over 2015 per gemeente gemiddeld 11%. Uit recente berichtgeving blijkt dat gemeenten gemiddeld 17% bezuinigen, maar dat dit per gemeente sterk uiteenloopt⁸. De krimp van het Wmo-budget wordt mede veroorzaakt door een korting van het Rijk van 40% op het gemeentelijk budget voor huishoudelijke hulp.

De consultants moeten met een beperkt budget tot een regeling komen waardoor de burger voorzien is van de ondersteuning die hij of zij nodig heeft en tegelijkertijd de bezuinigingsdoelstellingen van de gemeente worden gehaald. Dat financiële middelen leidend kunnen zijn blijkt uit de interviews die gehouden zijn met consultants.

- De vraag is groter dan wat aangeboden kan worden;

De vraag naar ondersteuning middels Wmo-voorzieningen is groter dan wat aangeboden wordt. Dat komt doordat de pijlers van het beleid gericht zijn op zelfredzaamheid en participatie en omdat er bezuinigd moet worden door gemeenten. Dat de doelstellingen van de overheid veranderd zijn betekent niet dat burgers meegegaan zijn in die vernieuwde pijlers. Het gedachtegoed van de 'zelfredzame burger' achter de Wmo 2015 vraagt een denkomslag van burgers, waardoor velen meer van de gemeente zullen verwachten dan zij kunnen krijgen. Het inschakelen van het eigen sociale netwerk en denken vanuit 'wat kan ik nog wel?' is een omslag die niet zomaar is gemaakt.

- De doelen die door de gemeente worden opgelegd zijn ambigu, vaag of conflicterend;

Bezuinigen en het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie van burgers zijn 'doelen' die consultants van bovenaf opgelegd krijgen, maar met elkaar conflicteren. *'Expectations of proper treatment'* bezien vanuit de *street-level bureaucrats* ontstaan vanuit bovenaf bepaald beleid. Consultants hebben binnen de gestelde kaders veelal nog redelijk wat discretionaire ruimte en autonomie. Op het moment dat er van bovenaf meerdere en/of conflicterende beleidsdoelen worden opgesteld is het moeilijker voor consultants om het belang van de burger prioriteit te blijven geven. De gestelde kaders zijn leidend voor de mate waarin de consultants tot een *'good job'* komen. In de theorie van Lipsky worden die kaders *constraints* genoemd. Volgens Lipsky hebben *street-level bureaucrats* altijd te maken met beperkte middelen ten opzichte van de vraag (Lipsky, 1980, p. 91).

In de afweging is het ook van belang dat burgers zich gehoord voelen en bereidwillig meegaan in de beslissing van de gemeente. De beleidsdoelen van de Wmo 2015 zijn dus in essentie ambigu, maar de hele doelstelling van een keukentafelgesprek ook. Dit maakt de werksituatie van de *street-level bureaucrat* complex.

- Prestatiegerichte doelen zijn vaak nauwelijks meetbaar;

De toezegging van het sociale netwerk van een burger met een ondersteuningsbehoefte biedt geen garantie voor voldoende passende ondersteuning. Omdat er gebouwd wordt op vrijwilligheid is een

⁸ Koster, Y. de (2015, 24 maart). Gemeenten bezuinigen teveel op Wmo. Geraadpleegd via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gemeenten-bezuinigen-te-veel-op-wmo.9467808.lynkx> (30 maart 2015)

prestatie meting lastig. Een prestatie meting in de vorm van bezuinigen is wel meetbaar. Vanuit de gemeente is het daarom gemakkelijker om aan de hand van de noodzakelijke kostenbesparingen beleid te maken. Het sluitend krijgen van de begroting zegt alleen niets over de kwaliteit van de zorg die burgers ontvangen.

- Cliënten zijn dit niet-vrijwillig.

Burgers kiezen er niet vrijwillig voor een beroep te doen op een Wmo-voorziening. De consulent heeft een sterkere machtspositie dan de burger, waardoor de afweging van de consulent en de manier waarop hij of zij met de burger omgaat tijdens een keukentafelgesprek van nog groter belang worden als het gaat om het realiseren van positieve ervaringen van het keukentafelgesprek en het besluit dat uit het gesprek voortkomt door burgers.

Lipsky stelt dus dat *street-level bureaucrats* als een 'spin in het web' tussen burger en overheid zorg kunnen dragen voor een 'effectieve coalitie' tussen gemeenten, consultants, hulpverleners en burgers. Burgers willen namelijk drie dingen:

- Passende ondersteuning voor hun situatie en behoeften;
- Men verwacht een stuk flexibiliteit vanuit de overheid als het gaat om de toekenning ervan;
- Burgers willen met respect behandeld worden.

Om de relatie tussen overheid en burgers te verbeteren moeten overheden zich volgens Lipsky richten op de verbetering van de positie van de *street-level bureaucrat* (Lipsky, 1980, p. 192-193). Als de overheid wil dat burgers meer omzien naar elkaar en participeren is er verbetering van de samenwerking tussen burger en overheid nodig. Consultants zijn degenen die als afgevaardigde van de gemeente die relatie aangaan met burgers, dus hun rol is van belang.

Om tegemoet te komen aan de verwachtingen van burgers stelt Lipsky maatregelen voor op drie terreinen:

- Meer autonomie voor burgers;
- Verbetering van de werksituatie van *street-level bureaucrats*;
- *Street-level bureaucrats* helpen zelf actieve motoren van verandering te worden. (Lipsky, 1980, p. 193).

Door vanuit de beleidspraktijk te bouwen aan een 'effectieve coalitie' waarbij het publiek belang (dus het belang van de burger centraal staat) kan er politieke en sociale beweging ontstaan die bevorderlijk is voor de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het besluit dat eruit voortkomt ervaren. (Lipsky, 1980, 211). Beweging begint bij de gemeente: door respectvol om te gaan met burgers en hen zoveel mogelijk te betrekken bij het bedenken van oplossingen voor de zorgvraag. Respectvolle omgang begint met goed luisteren naar burgers tijdens een keukentafelgesprek. Consultants kunnen dit het beste doen als ze in het gesprek de ruimte te krijgen om breed te kijken en zich primair kunnen richten op het vinden van een passende voorziening bij de ondersteuningsbehoefte van de burger. Hoe breed consultants kunnen kijken naar oplossingen hangt ervan af hoe strak de kaders zijn waarbinnen de consultants moeten werken en dus 'een good job' kunnen doen.

De bottom-up benadering is van positieve invloed op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het gemeentelijk besluit dat daar in het kader van de Wmo 2015 uit volgt ervaren.

In de Memorie van Toelichting wordt het bouwen aan een 'inclusieve samenleving', waarbij 'mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen wonen en niet eenzaam zijn' (Memorie van Toelichting, 2014, p. 1) als eerste beleidsdoel genoemd. Als derde en laatst beleidsdoel wordt pas het financiële doel genoemd, namelijk dat er kosten bespaard moeten worden. De Wmo 2015 heeft meerdere beleidsdoelen, maar het beleidsdoel waarmee 'gepronkt' wordt is zorg op maat voor iedereen. Door het verplicht stellen van een onderzoek wil de wetgever bereiken dat dit doel gehaald wordt. Gemeenten moeten alleen ook het derde beleidsdoel waarmaken.

Lipsky stelt dat burgers drie dingen willen: passende ondersteuning voor hun situatie en behoeften, men verwacht een stuk flexibiliteit vanuit de overheid als het gaat om de toekenning ervan en burgers willen met respect behandeld worden (Lipsky, 1980, p. 192-193). Burgers hebben niet als primaire wens dat de begroting van de gemeente sluitend is. De bottom-up benadering is van positieve invloed op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het gemeentelijk besluit dat daar in het kader van de Wmo 2015 uit volgt ervaren. Geconcludeerd kan worden dat (minimaal) rekening houden met de drie genoemde vereisten van positieve invloed is op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het gemeentelijk besluit dat daar in het kader van de Wmo 2015 uit volgt ervaren.

Een top-down benadering is voor gemeenten prettig om verschillende redenen. Uit de interviews is gebleken dat voor een aantal gemeenten kostenbeheersing een van de voornaamste redenen was om te kiezen voor strakke aansturing van de keukentafelgesprekken. De fundamentele kritiek vanuit de bottom-up benadering op top-down modellen is dat in de eerste plaats het perspectief van de besluitvormer gehanteerd wordt. Het startpunt is niet de praktijk waar betrokken partijen mee te maken hebben. Het idee van de besluitvormer wordt erop gelegd en van daaruit wordt verder gedacht. Vanuit een bottom-up perspectief is de praktische uitwerking van de Wmo 2015 en de interactie van beleidsmakers met de mensen die in die praktijk werken leidend. Geconcludeerd kan worden dat een bottom-up perspectief van gemeenten op de uitvoering van de Wmo 2015 het beste aansluit bij de beleving van de burger en zal om die reden ook van positieve invloed zijn op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het besluit dat eruit voortkomt ervaren.

Conclusie

Net zoals gemeenten er voor kunnen kiezen om vanuit een instrumenteel of interactief perspectief te sturen in een beleidsnetwerk, kunnen gemeenten er ook voor kiezen om top-down of bottom-up beleid te implementeren. In de literatuur is er veel kritiek op de top-down benadering. Het uitgangspunt dat er bij beleidsvorming geen rekening gehouden hoeft te worden met het implementatieproces en dat beleid als een soort 'blauwdruk' op de samenleving kan worden gebruikt in de verwachting dat het automatisch (het gewenste) effect heeft, werkt volgens de critici niet (Pressman en Wildavsky, 1997, p. *xxiii*). In de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw is er daarom veel geschreven over de verbetering van de top-down benadering. In dezelfde periode verscheen er ook veel literatuur over de bottom-up benadering. Het startpunt binnen de bottom-up benadering is de praktijk waar de betrokken actoren mee te maken hebben. Belanghebbenden van

wie steun nodig is in de uitvoering van beleid worden betrokken bij de vorming en implementatie ervan (Sabatier, 1986, p. 30-31).

De vraag is welk perspectief van positieve invloed is op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en de besluiten die er in het kader van de Wmo 2015 uit voortkomen ervaren. In het kader van kostenbesparingen is de top-down benadering voor gemeenten handig. De intentie van het keukentafelgesprek is alleen dat de interactie tussen burger en consulent er voor zorgt dat er oplossingen bedacht worden die kunnen rekenen op de steun van de burger. Volgens Lipsky willen burgers drie dingen: passende ondersteuning voor hun situatie en behoeften, er wordt een stuk flexibiliteit vanuit de overheid verwacht als het gaat om de toekenning van voorzieningen en burgers willen met respect behandeld worden (Lipsky, 1980, p. 192-193). Burgers interesseren zich niet voor het sluitend krijgen van de begroting van de gemeente.

Binnen het bottom-up perspectief is de praktische uitwerking van de Wmo 2015 leidend. Dit biedt ruimte voor het verhaal en de beleving van burgers tijdens keukentafelgesprekken. Een bottom-up perspectief van gemeenten op de uitvoering van de Wmo 2015 is daarom de beste benadering. Het sluit het beste aan bij de 'voorwaarden' van burgers en kan om die reden ook het meeste bijdragen aan een positieve ervaring van burgers met het keukentafelgesprek en de besluiten die eruit voortkomen.

Theoretische conclusie

Aan de hand van de besproken literatuur is er een eerste antwoord geformuleerd op de vraag wat er gebeurt in een keukentafelgesprek en wat dat betekent voor de manier waarop burgers het gemeentelijk besluit dat daar in het kader van de Wmo 2015 uit volgt ervaren.

Allereerst is duidelijk geworden dat het onderzoek c.q. keukentafelgesprek fungeert als de 'toegangspoort' tot zorg. Welke zorgvraag burgers ook hebben, ze moeten zich altijd eerst melden bij de gemeente, waarna vervolgens een consultant in opdracht van de gemeente een keukentafelgesprek met ze voert. Het keukentafelgesprek is een essentieel onderdeel van de Wmo 2015 en een belangrijk beleidsinstrument voor gemeenten om te achterhalen welke 'zorg op maat' een burger nodig heeft om zo lang mogelijk zelfredzaam te blijven, te kunnen participeren en in de eigen omgeving te kunnen blijven wonen.

Uit de literatuur blijkt dat de keuze voor een dialoog tussen burger en overheid binnen de Wmo 2015 logisch voortkomt uit de veranderde posities van burger en overheid in de samenleving. De overheid kan als onderdeel van een beleidsnetwerk op verschillende manieren proberen te sturen. In de uitvoering van de Wmo 2015 zijn zowel het interactieve als het instrumentele perspectief terug te herkennen. Voor het voeren van keukentafelgesprekken geldt dat het streven naar gemeenschappelijke doelen een insteek is die precies past bij de insteek van de Wmo 2015.

Een kanttekening die critici hier wel bij plaatsen is de mate waarin het mogelijk is tot gemeenschappelijke doelen te komen, aangezien de dialoog tussen burger en overheid uitgaat van ongelijke posities. Het bevorderen van interactieve sturing heft de ongelijkheid niet op, maar kan de invloed van 'machtsongelijkheid' tijdens een keukentafelgesprek wel doen afnemen. In de literatuur wordt geadviseerd om de positie van de burger te versterken en de daadwerkelijke dialoog zo optimaal mogelijk vorm te geven tijdens het keukentafelgesprek.

Naast het interactieve perspectief is gebleken dat het instrumentele perspectief ook een rol speelt in de uitvoering van de Wmo 2015. Gemeenten moeten namelijk bezuinigen en soms wordt er dan gekozen voor strakke aansturing van de keukentafelgesprekken. Dit zorgt voor een spanningsveld, omdat het de mogelijkheden om 'zorg op maat' te realiseren beperkt. Consultants worden door strakke aansturing en minder financiële mogelijkheden, beperkt in het zoeken naar oplossingen.

Hetzelfde spanningsveld komt terug tussen de top-down en de bottom-up benadering. Kostenbeheersing is voor gemeenten door een top-down benadering in de uitvoering van de Wmo 2015 gemakkelijker zelf in de hand te houden dan door een bottom-up benadering. Gemeenten kunnen dan zelf kiezen waar ze op bezuinigingen en weten precies hoe de bezuiniging gerealiseerd gaat worden. De fundamentele kritiek vanuit de bottom-up benadering op deze benadering is dat in de eerste plaats het perspectief van de besluitvormer gehanteerd wordt en er maar in beperkte mate rekening gehouden (kan) worden met de beleidspraktijk. Gemeenten kunnen ook kiezen kosten te besparen door consultants zoveel mogelijk ruimte te geven om samen met de burger zo breed mogelijk te kijken naar oplossingen 'op maat'. Uit de interviews is gebleken dat dit in de praktijk leidt tot kostenbesparingen. Het startpunt is dan de praktijk waar betrokken partijen mee te maken hebben, en middels interactie met betrokken actoren wordt de Wmo 2015 uitgevoerd op een manier die aansluit bij de beleidspraktijk.

Bottom-up beleidsvorming en interactieve sturing van beleidsnetwerken door gemeenten zorgen voor 'werkkaders' die ruimte geven aan consultants om samen met de burger tijdens het keukentafelgesprek breed te kijken naar oplossingen. Door ruime werkkaders creëren gemeenten omstandigheden waar burgers zich prettig bij voelen. De ongelijke uitgangspositie van de burger ten overstaan van de overheid wordt er niet mee opgelost, maar het draagt wel bij aan het realiseren van de drie 'wensen' van burgers, namelijk: men wil passende ondersteuning voor hun situatie en behoeften, men verwacht een stuk flexibiliteit vanuit de gemeenten als het gaat om de toekenning van voorzieningen en burgers willen met respect behandeld worden. Een bottom-up benadering en interactieve sturing door gemeenten zorgen ervoor dat een keukentafelgesprek positief bijdraagt aan de manier waarop burgers het gemeentelijk besluit dat volgt uit het gesprek ervaren.

Hoofdstuk 4: Methoden

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overgang van de theorie naar de bevindingen. Hierin staat reflectie op de keuzes die door de onderzoeker daarin gemaakt zijn centraal. De keuzes hebben invloed op de betekenis van de resultaten en de conclusies van het onderzoek. Allereerst wordt de onderzoeksstrategie en toepassing ervan besproken. Vervolgens is er aandacht voor de operationalisatie van de interviews en zal er tot slot aandacht besteed worden aan de validiteit en betrouwbaarheid van de gebruikte onderzoeksmethoden.

De onderzoeksstrategie

Er is gekozen voor een *mixed method design* (Thiel, 2010, p. 68). Dit is een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksstrategieën. De kwantitatieve data zijn afkomstig van de digitale raadpleging 'Zorg naar gemeenten' van het programma Aandacht Voor Iedereen (AVI) - een driejarig gezamenlijk programma van een groot aantal cliëntenorganisaties. De 'AVI-clëntenmonitor' is in opdracht van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (VWS) door de Patiëntenfederatie NPCF (in samenwerking met andere aangesloten cliëntenorganisaties) uitgevoerd. De enquête richt zich op de ervaringen van burgers met het gesprek met de gemeente. De resultaten van de enquête geven een indruk van de manier waarop burgers verschillende facetten van het keukentafelgesprek hebben ervaren. De nadruk op beleving in de enquête sluit goed aan bij de hoofdvraag van het onderzoek. Niet de hele AVI-clëntenmonitor is bruikbaar. Dit komt mede doordat er veel procedurele vragen in de enquête zitten.

Er is gebruik gemaakt van de algemene data en lokale data. In sommige regio's zijn namelijk zoveel vragenlijsten ingevuld dat hier aparte data van zijn. Dit geldt voor de gemeenten Amsterdam, Utrecht, Zaandam en Almere. De enquête is door 3064 mensen ingevuld. De respons per gemeente varieert sterk en een derde van de respondenten is tussen de 50 en de 69 jaar. De patiëntenvereniging NPCF heeft aangegeven dat uit de resultaten van de cliëntenmonitor geen generaliseerbare conclusies getrokken kunnen worden. Dit komt mede door de ongelijke geografische spreiding van respondenten, maar ook vanwege het grote aantal respondenten in dezelfde leeftijdscategorie. De beleving van deze groep is het meest dominant aanwezig in de resultaten. Beleving is per persoon verschillend, maar het is ook verschillend per leeftijdscategorie en afhankelijk van waar degene woont. De resultaten van het onderzoek geven daarom slechts een indicatie van de mate waarin burgers tevreden zijn met verschillende facetten van het gesprek met de gemeente.

Er is ook gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Hier is voor gekozen, omdat kwalitatief onderzoek 'als doel heeft om de sociale omgeving te begrijpen en te beschrijven op basis van de betekenis die mensen er aan geven' (Boeije, 2010, p. 11). Hier is de onderzoeksvraag ook op gericht. Het doel van het onderzoek is om te begrijpen wat er in een keukentafelgesprek gebeurt en hoe burgers dat ervaren, om op basis daarvan iets te kunnen zeggen over de manier waarop burgers het gemeentelijk besluit dat eruit volgt ervaren. 'De onderzoeksvraag wordt bestudeerd door middel van flexibele methoden, waardoor contact met de betrokken personen mogelijk is op een manier die nodig is om een indruk te krijgen van wat er gaande is in het veld' (Boeije, 2010, p. 11).

Er zijn hoofdzakelijk interviews afgenomen bij consultants die de keukentafelgesprekken doen. Er zijn een tweetal interviews afgenomen bij wethouders, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wmo 2015 in hun gemeente. Er is gekozen om consultants en wethouders te interviewen, omdat uit de literatuur is gebleken dat vooral consultants een hoofdrol spelen tijdens het keukentafelgesprek. Zij zijn op dat moment 'het gezicht van de gemeente' en wat zich tussen hen en de burger afspeelt is bepalend voor het verloop en de 'opbrengst' van de keukentafelgesprekken. In de AVI-cliëntenmonitor wordt de beleving van burgers van het gesprek uitgelicht. De interviews vertellen 'de andere kant van het verhaal', namelijk hoe consultants denken dat burgers de keukentafelgesprekken en het besluit dat eruit voortkomt ervaren.

Er is een tweetal wethouders geïnterviewd. Hiervoor is gekozen omdat uit de literatuur is gebleken dat interactieve sturing en bottom-up beleidsvoering door de gemeente het beste aansluiten bij de drie 'wensen' van burgers, namelijk: het krijgen van passende ondersteuning voor hun situatie en behoeften, een stuk flexibiliteit vanuit de gemeenten als het gaat om de toekenning van voorzieningen en met respect behandeld worden. Uit de literatuur is ook gebleken dat de mogelijkheid van consultants om te voldoen aan deze drie 'wensen' mede bepaald wordt door het beleid dat gevoerd wordt door gemeenten c.q. de verantwoordelijke wethouders. De gestelde werkkaders door gemeenten hebben invloed op de wijze waarop consultants het keukentafelgesprek met de burger kunnen voeren. Via iemand anders was het gemakkelijk om in contact te komen met de twee wethouders in Wijk bij Duurstede en Barneveld. Hierdoor is een indruk verkregen van wat de beleidspraktijk van de Wmo 2015 voor wethouders kan inhouden en kan deze vergeleken worden met de verkregen inzichten uit de literatuur.

In totaal zijn er dertien interviews afgenomen, waarvan twee groepsgesprekken, twee interviews met wethouders en de onderzoeker is eenmaal aanwezig geweest bij een casusoverleg van consultants. De informatie uit het casusoverleg is meegenomen in de resultaten. Er zijn interviews afgenomen in acht gemeenten: Almere, Amsterdam, Barneveld, IJsselstein, Lopik, Utrecht, Wijk bij Duurstede en Zaanstad. In de gemeente Wijk bij Duurstede is er een wethouder en een consultant geïnterviewd. Voor de gemeenten Amsterdam, Utrecht, Zaanstad en Almere geldt dat daar ook lokale data uit de AVI-cliëntenmonitor van beschikbaar was.

Er is om verschillende redenen voor de bovenstaande gemeenten gekozen. Er is in de eerste plaats gelet op de omvang van de gemeenten. Hiervoor is gekozen omdat de uitvoering van de Wmo 2015 in grote gemeenten een andere organisatorische aanpak vereist dan in kleine gemeenten. Een van de belangrijkste verschillen die door verschil in inwoneraantal ontstaat, is het aantal meldingen dat binnenkomt bij gemeenten. In grote gemeenten komen meer meldingen binnen dan in kleine gemeenten. De *caseload* per consultant is bepalend voor de manier waarop de uitvoering kan worden georganiseerd. In de tweede plaats is er gelet op de mate van autonomie voor consultants. In de ene gemeente hebben consultants meer autonomie dan in de andere gemeente. Uit de literatuur is gebleken dat ruime werkkaders voor consultants omstandigheden creëren waar burgers zich prettig bij voelen. Als consultants meer autonomie hebben, heeft dat er waarschijnlijk mee te maken dat de werkkaders minder strikt zijn. De autonomie van consultants wordt onder andere beïnvloed door het feit of gemeenten wel of niet met sociale (wijk)teams werken. Sociale (wijk)teams kunnen over het algemeen in redelijke mate zelfstandig opereren en uit de interviews blijkt dat het voorkomt dat de leden van het team de beleidsvorming van de Wmo 2015 beïnvloeden door de gemeente te informeren over inzichten uit de praktijk. Dit werkt versterkend voor de autonomie van de

consulenten. In de gemeenten waar interviews afgenomen zijn werken twee van de acht gemeenten niet met sociale (wijk)teams. Tot slot was de toegang tot gemeenten een praktische reden om voor deze plaatsen te kiezen. Met behulp van verschillende mensen zijn er uiteindelijk in acht verschillende gemeenten consulenten bereid gevonden om mee te werken. Veel consulenten gaven aan vanwege de hoge werkdruk geen tijd vrij te kunnen en willen maken voor interviews. In de uiteindelijk gekozen gemeenten was het mogelijk om de interviews te houden.

Toepassing van de onderzoeksstrategie

Eerder is vermeld dat de AVI-cliëntenmonitor geen generaliseerbare conclusies bevat. Het geeft een indicatie van de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het besluit dat eruit voortkomt ervaren. Niet alle enquêteresultaten zijn bruikbaar. De onderzoeker heeft een aantal enquêteresultaten geselecteerd die het beste passen bij de onderzoeksvraag. Het resultatenhoofdstuk is in de eerste instantie opgezet aan de hand van de onderwerpen die voortkomen uit de interviews. De enquêteresultaten zijn naast de bevindingen van de interviews gelegd.

Het type interviews dat is gevoerd zijn semigestructureerde interviews. 'Dat houdt in dat de interviews aan de hand van een aantal vooraf geformuleerde vragen gehouden zijn' (Boeije, 2010, p. 62). Tijdens de interviews is er afhankelijk van het verloop van de interviews doorgevraagd op bepaalde onderwerpen of zijn er juist onderwerpen overgeslagen. Het verloop van het gesprek is daarin leidend geweest. De interviewvragen komen voort uit bevindingen uit de literatuur. Hier is voor gekozen om de literatuur te kunnen vergelijken met de uitwerking van de keukentafelgesprekken zoals die naar voren is gekomen in de interviews en de AVI-cliëntenmonitor.

De uit de interviews voortgekomen onderwerpen hebben aan de basis gestaan van het resultatenhoofdstuk en zijn opgesteld aan de hand van codes. 'Een code is een woord of aantal woorden die als naam voor bepaald soort informatie uit de data gebruikt wordt. Een code vat samen welke betekenis door de onderzoeker gekoppeld wordt aan een bepaald fragment' (Boeije, 2010, p. 95-96). Er is gekozen om drie interviews open te coderen. Open coderen is een proces waarbij de 'ruwe' data voor het eerst wordt opgedeeld in codes, 'waarbij nog niet geselecteerd wordt op relevantie' (Boeije, 2010, p. 96). De codes van de eerste drie interviews hebben als uitgangspunt van de analyse van de andere interviews gediend. Uit het coderen is een 'codeerboom' ontstaan en aan de hand van die onderwerpen is het resultatenhoofdstuk opgezet.

Deze zijn vervolgens aangevuld met de resultaten van de AVI-cliëntenmonitor. Hierdoor is duidelijk geworden dat de visie van consulenten op de beleving van burgers van het keukentafelgesprek en het besluit dat eruit voortkomt niet altijd overeenkomt met de beleving van burgers zoals die naar voren komt in de enquêteresultaten. De combinatie van de resultaten van de AVI-cliëntenmonitor met de bevindingen van de interviews heeft er in geresulteerd dat er conclusies getrokken kunnen worden op basis van een tweezijdig belicht verhaal.

Operationalisatie van de interviews

Uit de literatuur blijkt in de eerste plaats dat de Wmo 2015 en daarvan specifiek het keukentafelgesprek voor veel burgers fungeert als 'toegangspoort' tot zorg en ondersteuning. Tijdens het keukentafelgesprek moeten consulenten de zorgvraag verhelderen, bepalen onder welke wet de

vraag valt en welke zorgregelingen hieruit voortkomen. In artikel 2.3.2 lid 4 van de Wmo 2015 is aangegeven welke elementen de gemeente in dat onderzoek moet betrekken (Memorie van Toelichting, 2014, p. 24). De vereisten zijn bedoeld om tot een zorgvuldig onderzoek te komen, waarin de ervaren problemen van de burger en mogelijke oplossingsrichtingen verhelderd worden.

In de interviews zijn daarom de volgende vragen gesteld: wie beslist over de toekenning van een Wmo-voorziening en wat voor rol speelt het keukentafelgesprek daarin? En wat is volgens jou de rol van het keukentafelgesprek in het hele traject naar een eventuele voorziening? Voor deze vragen is gekozen om te verifiëren of het beschreven belang van het keukentafelgesprek in de wet in de praktijk net zo zwaar weegt voor degenen die verantwoordelijk zijn voor het voeren van de gesprekken. Uit de AVI-cliëntenmonitor blijkt dat meer dan de helft van de respondenten geen gesprek met de gemeente heeft gehad (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 15), dus daarmee ontstaat het vermoeden dat dit niet het geval is. Door aan de consultants en wethouders te vragen wat de rol is van het keukentafelgesprek is er inzicht verkregen in de mate waarin uitvoerders van de Wmo 2015 het keukentafelgesprek ook als 'toegangspoort' tot zorg zien.

In de tweede plaats staat in de literatuur de dialoog tussen burger en overheid centraal. Een tweetal spanningsvelden spelen een rol in de dialoog. Het eerste spanningsveld gaat tussen interactieve en instrumentele sturing. De Wmo 2015 gaat enerzijds uit van beleidsdoelen die door de overheid zijn opgelegd. Burgers zijn wettelijk verplicht om eerst te kijken naar de eigen mogelijkheden en die van de naasten. Anderzijds is er gekozen voor de dialoog, 'een informeel gesprek tussen burger en overheid', wat uitgaat van het interactieve perspectief en waarbij overheid en burger samen op zoek moeten gaan naar de beste manier om de zelfredzaamheid en participatie van de burger te bevorderen. Het tweede spanningsveld ligt in het verlengde hiervan en gaat over de ongelijke positie van burgers ten overstaan van de overheid. Aan de ene kant zijn burgers en overheid dus ongelijk, en aan de andere kant kan draagvlak voor beleid onder burgers bevorderd worden door het versterken van de positie van burgers en daarmee in ieder geval te streven naar een vorm van gelijkheid.

In de interviews zijn vragen gesteld over hoe de dialoog werkt. Hoe de Wmo-consultanten iets merken van dat spanningsveld tussen het streven naar een informeel keukentafelgesprek dat moet leiden tot de beste oplossing en het hebben van de machtspositie om over de ander te beslissen. De vragen die hierover gesteld zijn: hoe is de sfeer tijdens het voeren van een keukentafelgesprek? Is er sprake van een informeel en open karakter of ziet de burger je als een tegenstander? Hier is vervolgens op doorgegaan door vragen te stellen met betrekking tot de versterking van de positie van burgers door bijvoorbeeld cliëntenondersteuning. Uit de AVI-cliëntenmonitor blijkt dat een derde van de respondenten niet op de hoogte was van het bestaan van onafhankelijke cliëntenondersteuning en dat hetzelfde aantal alleen of met een partner, familielid of vriend(in) het keukentafelgesprek in is gegaan. De volgende vragen zijn hierover gesteld: wat doet cliëntenondersteuning met het gesprek? Heeft het invloed op de sfeer en maakt het verschil als het gaat om de manier waarop burgers het gesprek en de uitkomst ervan ervaren?

In de derde plaats staan in de literatuur de top-down en de bottom-up benadering bij beleidsimplementatie centraal en dan met name de overtuiging dat de bottom-up benadering het beste aansluit op de beleidssituatie van de Wmo 2015. Consultants hebben een cruciale rol als het gaat om de toekenning van Wmo-voorzieningen. Om die rol goed uit te kunnen voeren hebben zij veel discretionaire ruimte en relatief veel autonomie nodig. Binnen de gestelde werkkaders moeten consultants een goede afweging maken tussen het volgen van regels binnen die kaders en het

organiseren van zorg op maat voor burgers. Uit de literatuur is gebleken dat de bezuinigingen met name een rol spelen bij het vormen van de werkkaders. Consulents hebben te maken met beperkte financiële middelen. Deze beperkingen worden door de gemeente opgelegd, vanwege bezuinigingsdoelstellingen die moeten worden gehaald. Tegelijkertijd moeten consulents binnen die beperkte financiële kaders tot regelingen komen die burgers voorzien in de ondersteuning die hij of zij nodig heeft. De gestelde werkkaders kunnen het voor consulents lastiger maken een gebalanceerde afweging te maken tussen enerzijds het handhaven van de regels en anderzijds het realiseren van zorg op maat voor burgers.

Hierover zijn de volgende vragen gesteld: hoe gaat u om met het spanningsveld tussen aan de ene kant het realiseren van bezuinigingsdoelstellingen en aan de andere kant burgers tevreden stellen? Zijn bezuinigen een gespreksonderwerp?

Uit de AVI-cliëntenmonitor is gebleken dat de helft van de respondenten vindt dat de ondersteuning die vanuit de gemeente gegeven wordt hen onvoldoende in staat stelt om het leven te leiden dat bij ze past (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 34). Dit kan te maken hebben met de eerder beschreven 'denkomslog' die burgers moeten maken, maar het kan er ook mee te maken hebben dat consulents door de bezuinigingen onvoldoende mogelijkheden hebben om een goede afweging te kunnen maken. De antwoorden van de consulents op de bovenstaande vragen bieden meer inzicht in hun afwegingen.

De intentie van het keukentafelgesprek is dat de interactie tussen burger en consulent er voor zorgt dat er oplossingen bedacht worden die kunnen rekenen op de steun van de burger. Eerder is genoemd dat burgers drie 'wensen' hebben. Een bottom-up perspectief lijkt het beste aan te sluiten bij die 'wensen' van burgers en de verwachting is dat dit perspectief om die reden ook positief zal bijdragen aan de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het besluit dat eruit voortkomt ervaren.

Hierover zijn de volgende vragen gesteld: wanneer is een burger tevreden met het gesprek? Heeft u voldoende tijd voor de keukentafelgesprekken?

Uit de AVI-cliëntenmonitor is gebleken dat 40% van de respondenten vindt dat er goed naar ze geluisterd is tijdens het gesprek. De vraag over voldoende tijd voor cliënten is gesteld om te onderzoeken in hoeverre consulents de tijd hebben om ook echt naar de burger te luisteren. Voldoende tijd hebben voor burgers lijkt een van de elementen positief bijdragen aan de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het besluit dat eruit voortkomt ervaren. Om meer van die elementen naar boven te krijgen is de vraag gesteld wanneer consulents denken dat de burger tevreden is. Het opvallende is namelijk dat de helft van de respondenten in de AVI-cliëntenmonitor niet tevreden is over de oplossingen die voortkomen uit het keukentafelgesprek. De uitkomst van deze vraag brengt goed in kaart hoe de visie van consulents kan verschillen van die van de burgers.

Tijdens de interviews zijn bovendien nog vragen gesteld over procedures en werkwijzen van consulents. De meest opvallende werkwijze van consulents is het telefonische onderzoek. Bezien vanuit de intentie van de Wmo 2015 dat het keukentafelgesprek een dialoog moet zijn tussen burger en overheid, is het interessant om de telefonische werkwijze te vergelijken met gesprekken bij mensen thuis. Een gesprek per telefoon of *face-to-face* heeft namelijk invloed op de manier waarop de dialoog tot stand komt. De keuze voor een werkwijze lijkt ook invloed te hebben op de manier waarop consulents tot hun besluiten komen en hoe burgers daar vervolgens op reageren.

Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit en betrouwbaarheid zijn twee belangrijke aandachtspunten in wetenschappelijk onderzoek. Als het gaat over validiteit worden er twee hoofdvormen onderscheiden: interne en externe validiteit. 'Interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek; heeft de onderzoeker wel echt het effect gemeten dat hij wilde meten?' Hierbij is het van belang dat de operationalisatie een goede maatstaf is van de theorie die erachter zit. 'Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van het onderzoek' (Thiel, 2010, p. 58). 'Betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten. Hoe nauwkeuriger en consistentier het onderzoek, des te zekerder kunnen de onderzoeksbevindingen niet toevallig, maar systematisch zijn' (Thiel, 2010, p. 57).

In het kader van de externe validiteit is eerder in dit hoofdstuk al aangegeven dat aan de representativiteit van de enquête getwijfeld kan worden. Van een bepaalde leeftijdscategorie hebben er bovenmatig veel mensen deelgenomen aan de enquête. De data waren kant-en-klaar aangeleverd, dus aan de nadelige effecten hiervan kon niet veel gedaan worden. Door steeds aan te geven dat een aandeel van 'de respondenten' een bepaald antwoord heeft gegeven is geprobeerd om niet tot voorbarige conclusies te komen.

De interviews zijn zelf uitgevoerd en heeft daarom meer invloed gehad op de validiteit en betrouwbaarheid. Voor de interviews geldt, net zoals voor de resultaten van de enquête, dat de bevindingen niet representatief zijn voor de situatie in heel Nederland. Er zijn maar in acht gemeenten interviews afgenomen, met een beperkt aantal respondenten. Dit heeft invloed op de externe validiteit. Daar komt bij dat het onderzoek onderhevig is aan de interpretatie van de werkelijkheid door diezelfde respondenten en door de interpretatie van de werkelijkheid van de onderzoeker zelf. De conclusies van het onderzoek als geheel zijn dus niet generaliseerbaar en de resultaten moeten om die reden geïnterpreteerd worden vanuit haar context.

Er is geprobeerd de interne validiteit te waarborgen door de interviews letterlijk uit te schrijven. Hierdoor is te controleren of de gebruikte citaten gebaseerd zijn op uitspraken die echt gedaan zijn en niet uit de context gehaald zijn. Door van te voren een vragenlijst te maken is geprobeerd te waarborgen dat in alle interviews de belangrijkste thema's uit de literatuur besproken zijn. Verder heeft de onderzoeker door zowel te spreken met consultants en wethouders, als ook door gebruik te maken van een enquête speciaal voor burgers, geprobeerd om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de elementen die van invloed lijken te zijn op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en het besluit dat eruit voortkomt ervaren. Zoals eerder aangegeven was het om praktische redenen niet mogelijk om zelf burgers te interviewen, maar de mogelijkheid om gebruik te maken van de AVI-cliëntenmonitor en zelf het perspectief van consultants en wethouders in kaart te brengen heeft het onderzoek uiteindelijk redelijk breed en compleet gemaakt.

Hoofdstuk 5: Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews en van de AVI-cliëntenmonitor uiteengezet. Om de vraag te kunnen beantwoorden wat er gebeurt in een keukentafelgesprek en wat dat betekent voor de manier waarop burgers het gemeentelijk besluit dat daar in het kader van de Wmo 2015 uit voortkomt ervaren, zal er allereerst op basis van de interviews en gemeentelijke verordeningen een beschrijving gegeven worden van de procedure van melding tot besluit.

De manier waarop de procedure is ingericht lijkt bepalend te zijn voor de 'context' waarin consulenten de keukentafelgesprekken afnemen. De werkkaders waarbinnen consulenten moeten werken zijn vastgelegd in de gemeentelijke verordening en de beleidsregels van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015, maar worden ook gevormd door de bezuinigingsdoelstellingen van gemeenten. In de literatuur wordt verondersteld dat de werkkaders van consulenten invloed hebben op wat er gebeurt in een keukentafelgesprek. Dit is gebaseerd op de theorie van Lipsky, die de werkkaders *constraints* noemt. Dit houdt in dat volgens Lipsky *street-level bureaucrats* altijd te maken hebben met beperkte middelen ten overstaande van de vraag (Lipsky, 1983, p. 81). Dit lijkt ook te gelden voor consulenten. Afhankelijk van de striktheid van de werkkaders van gemeenten zijn de consulenten vrij wat betreft het gebruik van de beschikbare middelen. Vanwege de veronderstelde invloed van de *constraints* van consulenten op wat er gebeurt in een keukentafelgesprek zal hier vervolgens op basis van de interviews en de AVI-cliëntenmonitor dieper op ingegaan worden.

Tot slot zal op basis van de interviews en de AVI-cliëntenmonitor uiteengezet worden welke elementen van invloed lijken te zijn op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek ervaren en wat dat betekent voor de manier waarop zij het gemeentelijk besluit dat er vervolgens uit voortkomt ervaren.

Procedure

In het onderstaande wordt een beschrijving gegeven van de procedure. Gemeenten zijn wettelijk verplicht bepaalde stappen in de procedure te doorlopen, maar uit de interviews lijkt naar voren te komen dat gemeenten onderling veel van elkaar verschillen wat betreft de daadwerkelijke uitvoer en invulling van de verplichte onderdelen. Tot de verplichte onderdelen behoort allereerst de melding. Burgers moeten zichzelf melden bij de gemeente met hun zorgvraag. Vervolgens vindt het onderzoek plaats, dit kan op diverse manieren vormgegeven worden. Hieruit volgt een verslag en vervolgens een besluit over de toekenning of afwijzing van de aangevraagde voorziening. Tot slot wordt er ingegaan op de opzet van sociale (wijk)teams. Veel gemeenten werken sinds de invoering van de Wmo 2015 met sociale (wijk)teams en de manier waarop deze zijn opgezet lijkt bepalend te zijn voor de lokale uitvoering van de Wmo 2015 en werkt door in de keukentafelgesprekken.

1. Melding

'Een melding kan door of namens een persoon worden gedaan op een door het college vastgestelde wijze. Het college stelt hiertoe beleidsregels op' (Artikel 2.1.1. lid 1 Wmo verordening Utrecht). Als burgers een zorgvraag hebben moeten ze dat (laten) melden bij de gemeente. Dat kan in alle gemeenten waar interviews afgenomen zijn telefonisch, tijdens inloopspreekuren, per post en vaak

ook via Internet. Gemeenten kunnen ervoor kiezen een loket in te richten in het stadskantoor of stadhuis of kunnen dit uitbesteden aan een onafhankelijk opererend orgaan. Veelal wordt door gemeenten hierbij voor een 'sociaal wijkteam' gekozen. In de gemeente Lopik – een kleine plattelandsgemeente in de provincie Utrecht - komen alle zorgaanvragen direct binnen bij de gemeente, bij het zorgloket in het stadhuis. Dit loket heet Breed Sociaal Loket. Lopik heeft één sociaal team, bestaande uit drie consultants die in dienst zijn van de gemeente, aangevuld door afgevaardigden van diverse zorg- en welzijnsorganisaties. Ondanks dat de gemeente heeft gekozen voor een 'onafhankelijk' sociaal team is er in de gemeente Lopik bewust gekozen om de zorgaanvragen direct via de gemeente te laten lopen. *'Die keuze is gemaakt omdat de gemeente heeft gezegd: wij zijn per 1 januari verantwoordelijk. Wij willen daarom ook dat potje zelf beheren'*. In het merendeel van de gemeenten waar interviews afgenomen zijn is er sprake van een combinatie. *'Er komen aanvragen binnen bij het stadhuis, Internetaanvragen komen ook bij het stadhuis binnen en wij draaien spreekuur in de wijkteams waar ook meldingen binnenkomen. Het komt een beetje van twee kanten'* (R7). In de gemeente Wijk bij Duurstede is er voor gekozen om de meldingen slechts bij één extern loket binnen te laten komen, namelijk bij de plaatselijke welzijnsstichting, Stichting Binding. *'Als een burger uit Wijk bij Duurstede iets te vragen heeft over wonen, zorg of welzijn (...)* *Dan hebben wij daarvoor een goed toegankelijk en bereikbaar loket, dat elke ochtend tot half één vrij inloopbaar is voor bezoek. De dames van het frontoffice loket hebben vervolgens het eerste contact met de melder. Dat eerste contact kan persoonlijk aan de balie zijn of telefonisch.* Voor de gemeente Wijk bij Duurstede is de duidelijkheid van één loket prioriteit. In andere gemeenten waar interviews afgenomen zijn kan het op meerdere manieren. In de gemeente Utrecht zorgt dit er op dit moment voor dat de taken van Wmo-consulenten op het gemeentehuis en die van medewerkers van de verschillende 'buurteams' door elkaar heen lopen. Hier wordt voor gekozen omdat de bij de gemeente bekende cliënten deze beide wegen nu kennen. Als er toch meer aan de hand is dan een zorgaanvraag die middels de Wmo 2015 kan worden opgelost verwijst de gemeente door naar het buurtteam.

Uit de AVI-cliëntenmonitor blijkt dat twee-derde van de respondenten weet waar ze zich moeten melden met een zorgaanvraag. Wat de meerderheid van de respondenten niet weet is wanneer ze zich bij herindicaties moeten melden bij de gemeente (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 13, 15). Gemeenten lijken er dus voldoende in geslaagd te zijn om te communiceren hoe burgers met de gemeente in contact kunnen komen, maar als het gaat om de tijdsplanning zijn burgers zelf verantwoordelijk wanneer ze zich melden. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat mensen moeten wennen aan hun 'zelfstandige' positie en het feit dat de gemeente hen niet tijdig informeert wanneer ze actie moeten ondernemen.

'Het loket bevestigt de ontvangst van de melding en maakt zo spoedig mogelijk een afspraak voor een gesprek, zoals gesteld in artikel 2.3' (Artikel 2.2. Wmo verordening Wijk bij Duurstede). Na de melding moet er onderzoek gedaan worden naar de persoonlijke situatie van de burger. In Wijk bij Duurstede en Almere hebben ze hier bewust een stapje tussen gebouwd, om dit proces beter te stroomlijnen. *'In dat eerste contact is er al een deel vraagverheldering. Misschien kunnen we het namelijk gelijk oplossen. Door te verwijzen of door gewoon iemands verhaal aan te horen'*. Door de vraag te verhelderen kunnen er gerichtere consultants op een cliënt gezet worden. Zeker in sociale wijkteams is dit van belang. Als een burger psychische klachten heeft, wordt er een consultant (mee)gestuurd die een expert is op dat gebied.

2. Onderzoek

‘Een gesprek maakt deel uit van het onderzoek. Het gesprek wordt gevoerd met de cliënt, dan wel zijn vertegenwoordiger, voor zover mogelijk zijn mantelzorger en voor zover nodig zijn familie’ (Artikel 6 lid 1 Wmo verordening IJsselstein). Het onderzoek naar de hulpvraag vindt in verschillende gemeenten op verschillende manieren plaats en wordt ook overal verschillend genoemd. In de ene gemeente wordt er gekozen voor een ‘keukentafelgesprek’ bij iemand thuis – een huisbezoek. In de andere gemeente worden aanvragen (deels) afgehandeld per telefoon. In de gemeente Barneveld wordt het ‘Het Gesprek’ genoemd, in Wijk bij Duurstede, IJsselstein en Lopik noemen ze het gewoon ‘huisbezoek’. In Utrecht noemen ze de telefonische afhandeling van zorgaanvragen ‘een intake’, maar worden de gesprekken die gevoerd worden door de buurtteams wel ‘keukentafelgesprekken’ genoemd. Om begripsverwarring te voorkomen wordt in dit onderzoek vastgehouden aan de term ‘keukentafelgesprek’ of wordt de officiële term gebruikt, namelijk ‘het onderzoek’. Waar en hoe die plaatsvinden wordt er bij vermeld.

Of consulenten in hun werkwijze kiezen voor een keukentafelgesprek bij iemand thuis of per telefoon, hangt in de eerste plaats af van de ruimte die zij daarin krijgen van de gemeente. Gemeenten zijn niet verplicht om bij iemand thuis aan de keukentafel een gesprek te voeren. In de gemeente Utrecht doen de Wmo-consulenten in het gemeentehuis alleen telefonische onderzoeken. De buurtteams gaan wel bij de mensen thuis langs. Dus als de melding wordt gedaan krijgt de burger thuis bezoek van de buurtteammedewerker, maar als de zorgaanvraag gedaan wordt in het stadskantoor krijgt de burger een telefonisch onderzoek. *‘Huisbezoeken afleggen gaat niet vanwege het geldende veiligheidsprotocol, Wmo-consulenten zouden dan iemand mee moeten nemen bij elk bezoek dat ze afleggen’*. Dit protocol geldt niet voor de net-opgerichte buurtteams die breder werken dan alleen de Wmo-aanvragen. Uit de AVI-clëntenmonitor blijkt dat Utrecht het hoogste scoort wat betreft het afnemen van telefonische onderzoeken. 43% van de gesprekken van respondenten vond plaats per telefoon, terwijl uit het gehele onderzoek blijkt dat gemiddeld 72% van de onderzoeken bij de mensen thuis plaatsvindt en 12% telefonisch (AVI-clëntenmonitor, 2015, p. 16, AVI-clëntenmonitor Utrecht, 2015). Cliëntenorganisaties stellen op basis van de AVI-clëntenmonitor dat voor nieuwe cliënten, en vooral als het gaat om kwetsbare burgers met complexe hulpvragen, alleen een telefoongesprek meestal niet voldoende is om een zorgvuldig onderzoek te doen (Factsheet AVI, 2015, p. 2).

In Barneveld en Wijk bij Duurstede werd er al vóór 1 januari 2015 gewerkt met keukentafelgesprekken. De regel is daar ook dat er altijd gesprekken bij de mensen thuis plaatsvinden. Zeker als burgers nieuw binnenkomen met een zorgaanvraag. Zowel in Barneveld als in Wijk bij Duurstede is er ook telefonisch contact met cliënten, maar gebeurt dit alleen als de consulent al een keer langs geweest is en de leefsituatie van een burger helder op het netvlies heeft. *‘Als ik er vorige week al geweest ben en een persoon komt met een nieuwe vraag dan bel ik weleens. Ik heb de cliënt dan al in kaart’*. Vanuit de gemeente wordt er op aangestuurd dat consulenten op deze manier te werk gaan. De wethouder van Barneveld stelt: *‘wij hebben al vanaf 2011 ervaring met keukentafelgesprekken (...) waarbij we naar mensen thuis gingen, zodat we mensen in de ogen kunnen kijken en vragen ‘wat is er aan de hand’, ‘wat zijn de achterliggende problemen’, ‘u vraagt nu wel om deze specifieke voorziening, maar is dat nu echt wat er aan de hand is?’*. We hebben gemerkt dat dat soort gesprekken gewoon heel goed werken’.

Uit het AVI-cliëntenonderzoek kwam nog een andere optie naar voren, namelijk keukentafelgesprekken op een andere locatie dan thuis (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 16). Dit vond volgens de cliëntenmonitor zelfs in de helft van de gevallen plaats. In de gehouden interviews is het echter maar één keer genoemd.

3. Methode en verslaglegging

Uit de interviews lijkt naar voren te komen dat sommige gemeenten kiezen voor een strakke, gestructureerde manier om keukentafelgesprekken af te nemen en dat andere gemeenten consultants vrijlaten in de manier waarop ze de verschillende 'leefgebieden' uitvragen en daarvan verslaglegging doen. Als in de geïnterviewde gemeente gebruik gemaakt werd van een methode, was dit in meeste gevallen de 'zelfredzaamheidsmatrix' (ZRM). 'Zelfredzaamheidsmatrix is een methode waarmee behandelaars, beleidsmakers en onderzoekers in de (openbare) gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en gerelateerde werkvelden, de mate van zelfredzaamheid van hun cliënten eenvoudig en volledig kunnen beoordelen'.⁹ In Zaanstad bijvoorbeeld wordt niet de hele matrix gebruikt, maar worden wel de onderwerpen van de ZRM tijdens de keukentafelgesprekken gebruikt als leidraad voor het onderzoek. De praktijk is dat de consultants zich niet verplicht voelen alle velden af te gaan. Er is bijvoorbeeld een onderwerp 'justitie'. Verschillende consultants noemen dat als onderwerp dat ze bewust niet uitvroegen in sommige gevallen. *'Ik vind wel dat dingen relevant moeten zijn voor de vraag (...) binnen de zelfredzaamheidsmatrix wordt best wel diep ingegaan op de vraag of iemand een strafblad heeft of weleens met justitie in aanraking is gekomen. Bij sommige mensen kan het goed zijn om daar dieper op in te gaan, maar bij andere mensen sla je totaal de plank mis. Ik vind het eigenlijk belangrijker om een goed gesprek te hebben, dan dat je heel keurig al je gebieden gekleurd en ingevuld hebt. Dan ben je eigenlijk informatie aan het verzamelen omdat het systeem dat van je wil, maar is het helemaal niet relevant voor die persoon in die situatie'* (R2). De geïnterviewde gemeenten die het 'strakst' te werk lijken te gaan zijn Utrecht en Amsterdam, maar zelfs die consultants uit die gemeenten geven aan de methode slechts als leidraad te gebruiken. *'Het is je eigen expertise om in te schatten hoe diep je op sommige situaties ingaat. Er zijn situaties waarin je gewoon het punt verslaving en justitie overslaat, maar in sommige situaties is dat de kern van het verhaal'*.

Naast de ZRM zijn er vele andere methoden. In iedere gemeente waar interviews afgenomen zijn werken ze weer met een iets andere methode of speelt de methode een andere rol. Op het moment dat er een 'vrij gesprek' mogelijk is, is het niet per se zo dat er geen methode gebruikt wordt. De consultants lijken over het algemeen redelijk vrij in welke mate zij de methode leidend mogen laten zijn. In Wijk bij Duurstede gebruiken de consultants bewust niet de ZRM. *'Wij inventariseren aan de hand van een checklist die zich richt op de achterliggende problematiek – wat zijn de stoornissen en de beperkingen. Het is een inventarisatielijst, omdat het belangrijk is om te weten waarom iemand beperkt is in het lopen. Is dat omdat hij bang is op straat, door psychische problemen, of omdat een botbreuk ooit slecht hersteld is? Dat maakt nogal een verschil'*.

'Het college zorgt voor schriftelijke verslaglegging van het onderzoek. Na het gesprek verstrekt het college aan de cliënt een verslag van de uitkomsten van het onderzoek, tenzij de cliënt heeft meegedeeld dit niet te wensen. Het college stelt de cliënt in de gelegenheid om aanpassingen van

⁹ ZRM (2015). Wat is ZRM?. Geraadpleegd via <http://www.zelfredzaamheidsmatrix.nl/zrm.aspx> (8 juni 2015)

en/of aanvullingen op het verslag te verzoeken' (Artikel 6 lid 1, 2, 3 Wmo verordening Barneveld). Het gespreksverslag is een verplicht onderdeel van de Wmo 2015 en is een vast onderdeel in de verordeningen. Uit de interviews lijkt naar voren te komen dat er diverse mogelijkheden zijn waarop 'het gespreksverslag' tot stand kan komen. 'Een ondertekend verslag van het gesprek kan, indien de cliënt dit wenst, worden beschouwd als aanvraag, mits voorzien van de NAW-gegevens van de cliënt' (Artikel 8, lid 4 Wmo verordening Lopik). In alle gemeenten waar interviews afgenomen zijn geldt dat een ondertekend verslag kan dienen als aanvraag voor een Wmo- of andersoortige voorziening. Voor het gespreksverslag geldt ook, dat sommige gemeenten kiezen voor een strakke, gestructureerde vorm van verslaglegging en dat andere daarin consultants meer vrijheid geven. Een van de consultants gaf aan *'met pen en papier in de hand'* bij de mensen langs te gaan met de uit te vragen onderwerpen in haar hoofd, maar moest vervolgens wel met behulp van bepaalde software het verslag in elkaar zetten. Hierover gaf ze aan dat *'het formulier moet worden uitgebreid. Ik vind dat je nu niet alles kwijt kan (...). Wat ik zelf doe is in een apart word-document de extra opmerkingen in het rapport erbij hangen, maar het is maar de vraag of mijn collega dat leest'* (R7). Voor de meeste geïnterviewde gemeenten geldt dat aan de hand van bepaalde software een gespreksverslag tot stand komt. Opvallend is dat in Lopik geheel 'vrij' gewerkt wordt. Op de vraag hoe de onderwerpen in het verslag bepaald worden, antwoordt een van de consultants: *'Dat is echt door ervaring, door het te doen. Er zijn genoeg formats op Internet te vinden (...) eigenlijk is het een grote mix daarvan geworden. En nog steeds wijzigen we dingen, misschien wel een keer in de week'*.

4. Besluitvorming

Na het onderzoek moet er iemand het besluit nemen over de toekenning of de afwijzing van een zorgaanvraag. 'Het college kan een door hem daartoe aangewezen adviesinstantie om advies vragen als het dit van belang acht voor de beoordeling van de aanvraag om een maatwerkvoorziening' (Artikel 9 Wmo verordening Zaanstad). Uit de interviews is gebleken dat in slechts drie van de acht gemeenten consultants niet gemachtigd waren om een besluit te nemen over de zorgaanvraag. In de gemeenten waar dit niet zo is zijn het ambtenaren in de 'backoffice' die uiteindelijk aan de hand van het gespreksverslag en eventueel aanvullende formulieren die waren ingevuld door de consultant bepalen of een burger een Wmo- of andersoortige voorziening krijgt of niet. In Utrecht zijn de Wmo-consultanten op het stadskantoor die telefonische onderzoeken afnemen wel gemachtigd en de buurtteammedewerkers in de sociale wijkteams mogen een 'zwaarwegend advies' geven. In de andere twee gemeenten geldt ook dat de sociale wijkteams een zwaarwegend advies mogen geven. *'Huishoudcoaches¹⁰ [en buurtteammedewerkers] mogen een zwaarwegend advies geven. Wij beslissen, maar over het algemeen nemen wij hun adviezen gewoon over'*.

In de andere vijf gemeenten waar interviews afgenomen zijn mochten de medewerkers van de sociale wijkteams het besluit nemen, met uitzondering van Lopik. Het Breed Sociaal Loket bestaat daar ook uit medewerkers van zorg- en welzijnsorganisaties, maar die leggen alleen samen met een consultant van de gemeente huisbezoeken af en mogen daarin zelf niet de knoop doorhakken.

¹⁰ 'Huishoudcoaches' zijn in maart 2015 in het leven geroepen om de 842 bezwaren die in Utrecht zijn binnengekomen met betrekking tot algemene korting in de huishoudelijke verzorging in de tweede instantie 'op te lossen' middels een huisbezoek en een eventuele heroverweging van het eerder genomen besluit over de korting in huishoudelijke verzorging door de gemeente.

Opzet sociale (wijk)teams

‘Stichting Binding’, ‘Breed Sociaal Loket’, sociaal wijkteam, buurtteam, wijkzorgnetwerk. Alleen al in de in de acht gemeenten waar interviews afgenomen zijn worden al minimaal vijf verschillende namen gegeven aan aparte organisaties die in opdracht van de gemeente (op wijkniveau) verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wmo 2015, Jeugdwet, Participatiewet, etc. De mate van verantwoordelijkheden verschilt ook per gemeente, maar veelal zijn de sociale (wijk)teams het eerste aanspreekpunt voor burgers met zorg- en ondersteuningsvragen.

In dit onderzoek wordt de term ‘sociaal wijkteam’ gebruikt als het gaat om sociale teams die in opdracht van de gemeente op wijkniveau te werk gaan. De term ‘sociaal team’ wordt gebruikt op het moment dat er wel met teams wordt gewerkt, maar als die direct vanuit de gemeente beleid uitvoeren. Barneveld en Lopik werken met sociale teams. In Barneveld is hiervoor gekozen *‘omdat het oprichten van sociale wijkteams een nieuw systeem betekent, nieuwe vormen van overleg die er moeten plaatsvinden, medewerkers die je daar specifiek voor moet omscholen, terwijl wij goede ervaringen hebben en daar liever mee doorgaan’*. Pressman en Wildavsky pleiten hier ook voor, omdat het beleidsimplementatie alleen maar ingewikkelder zou maken. Nieuwe organisaties creëren namelijk nieuwe richtlijnen, trekken weer nieuwe betrokkenen aan en vormen weer een extra laag tussen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering. Dit maakt het gat tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering alleen maar groter. Pressman en Wildavsky zijn er voorstander van beleidsimplementatie ‘binnen de bureaucratie’ te houden (Pressman en Wildavsky, 1979, p. 132-133).

In iedere gemeente is het sociale (wijk)team anders opgezet. Uit de interviews lijkt naar voren te komen dat een van de ‘basisverschillen’ tussen sociale (wijk)teams binnen verschillende gemeenten de mate is waarin de teams onafhankelijk van de gemeente kunnen opereren en in hoeverre de gemeente nog verantwoordelijkheid draagt over de toekenning van zorgvoorzieningen. Dit komt concreet tot uiting in de vraag wie de besluiten neemt – de medewerkers van het sociaal (wijk)team of de gemeente.

De interviews lijken te laten zien dat het merendeel van de sociale wijkteams bestaat uit consulenten en paramedici. Paramedische beroepen zijn bijvoorbeeld fysiotherapeuten, verpleegkundigen, ergotherapeuten. Paramedici verlenen individuele zorg aan cliënten en zijn gericht op ‘handhaving en herstellen van de gezondheidstoestand van mensen’¹¹. De consulenten zijn soms voormalige Wmo-consulenten. Dat zijn mensen die in dienst zijn van de gemeente en veelal ook ervaring hebben met de Wmo 2007. De Wmo-consulenten uit Utrecht en Zaanstad zijn daar een voorbeeld van. Beiden werkten al ‘bij de Wmo’ toen de gemeente alleen nog maar verantwoordelijk was voor het indiceren voor hulp in de huishouding en problemen bij mobiliteit. Denk aan de aanvraag van rolstoelen, scootmobielen, trapliften, taxipassen voor de regiotaxi, etc. In vijf van de acht gemeenten waar interviews gehouden zijn, mogen alle leden van het sociaal team beslissingen nemen over de toekenning van een voorziening. Uit de interviews lijkt te blijken dat er een sterke mate van diversiteit bestaat tussen de verschillende gemeenten wat betreft de rol van paramedici en de andere consulenten.

¹¹ MediRecord (2015). Paramedische beroepsgroepen. Geraadpleegd via <http://www.medirecord.eu/paramedisch/> (8 juni 2015)

In een van de interviews werd heel mooi het verschil in werkwijze tussen paramedici en 'generalisten' geschetst. *'We hebben drie Wmo-consulenten in ons team en die denken nog best wel vanuit hun oude functie. Als we teamoverleg hebben zijn zij altijd degenen die zeggen 'ik weet niet of dat wel kan' (...) en kom je uit de hulpverlenerswereld dan denk je heel anders: meer in mogelijkheden en niet per se in regels'* (R2).

In een van de geïnterviewde gemeenten hebben ze er bewust voor gekozen generalisten in te zetten voor de keukentafelgesprekken. De reden hiervoor is dat generalisten *'geen rekening hoeven te houden met de belangen van de organisatie waarvoor ze werken'* (R1). Uit de interviews is namelijk gebleken dat veel paramedici in een sociaal team gedetacheerd zijn vanuit een andere organisatie. Generalisten lijken expertise in te roepen door regelmatig medische adviezen op te vragen en casussen te bespreken met het hele team. Op die manier wordt er wel gebruik gemaakt van de expertise van de paramedici in het sociale team. Een andere reden die wordt aangevoerd om generalisten in te zetten voor keukentafelgesprekken is dat de consulenten *'beter de brede, informele mogelijkheden binnen de gemeente zien. Ze zijn bekend met de vrijwilligersinitiatieven en dat is misschien minder bekend bij de hulpverleners'* (R2).

In Wijk bij Duurstede wordt al sinds 2007 gewerkt met paramedici die de keukentafelgesprekken voeren en de besluiten nemen. *'Paramedici zijn gewend om naar mensen te kijken'* (R3). Op de vraag of werken met paramedici bijdraagt aan de kwaliteit van het keukentafelgesprek antwoordt een van de geïnterviewde consulenten: *'Op het moment dat je bepaalde kennis niet hebt over een bepaald behandel circuit is het veel moeilijker om bepaalde therapieën te kunnen relateren aan een vraag voor een zorgvoorziening (...) Je kan het veel beter plaatsen wat mensen vragen als je medische kennis hebt, want anders houd je eigenlijk op bij wat de behoefte is en wat iemand graag wil doen, maar kun je vervolgens niet doorpakken, terwijl er soms wel een hele natuurlijke overgang is om dan gelijk door te gaan naar 'wat heb je daar dan voor nodig' met in je achterhoofd 'dit is passend bij dit ziektebeeld' en 'dit is niet passend bij dit ziektebeeld'* (R3).

Bezuinigingsdoelstellingen van gemeenten

Gemeenten moeten sinds 1 januari 2015 meer zorgtaken uitvoeren met minder budget. De gemeenten waar interviews afgenomen zijn bezuinigen allemaal op een andere manier. Het vraagstuk dat voor iedere gemeente op tafel ligt is: hoe realiseren we in deze gemeente maatwerk voor minder geld? Uit de interviews met consulenten lijkt naar voren te komen dat zij allemaal streven naar maatwerk, onafhankelijk van de gemeente waar ze werken. De mate waarin ze maatwerk kunnen realiseren is wel afhankelijk van de manier waarop de gemeente ervoor gekozen heeft te bezuinigen.

Huishoudelijke hulp

In de interviews zijn de bezuinigingen in de huishoudelijke hulp een prominent onderwerp. Uit de AVI-cliëntenmonitor blijkt dat een derde van de respondenten van de Wmo 2015 gebruik maakt van huishoudelijke hulp (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 14). Omdat zo veel burgers er mee te maken hebben, is het waarschijnlijk ook een belangrijk thema voor hen. Voor velen betekenen de bezuinigingen in de huishoudelijke hulp mindering van de huishoudelijke hulp. En dat terwijl een meerderheid van de respondenten in de AVI-cliëntenmonitor aangeeft dat de gemeente te weinig

geschikte alternatieven aanbiedt voor het wegvallen van de huishoudelijke hulp (AVI-clëntenmonitor, 2015, p. 34).

Uit de interviews blijkt dat gemeenten op verschillende manieren omgaan met de 40% korting op het budget voor huishoudelijke hulp. De manier waarop ze ermee omgegaan geeft ook een indicatie in welke mate maatwerk realiseren centraal lijkt te staan of het halen van bezuinigingsdoelstellingen. In een van de geïnterviewde gemeenten is ervoor gekozen om de meeste mensen nog maar 1,5 uur huishoudelijke hulp te geven binnen de Wmo 2015. 78 uur per jaar is het basispakket dat mensen uit de Wmo kunnen krijgen. Bij een maatwerkvoorziening komt er een half uur per week bij. De nieuwe kaders zijn gebaseerd op de korting op het budget van 40%.

De consultant zegt hierover: *'Het beleid is veranderd, er is minder hulp bij het huishouden beschikbaar. De bezuiniging was gericht op de hulp bij het huishouden'* (R4). Als er doorgevraagd wordt of het op andere terreinen in dezelfde mate voelbaar is het antwoord van de consultant: *'Dat merken wij niet echt in de praktijk'* (R4). In deze gemeente werden in het eerste kwartaal van 2015 meer dan 800 bezwaren ingediend, waarvan vele betrekking hadden op de korting in de huishoudelijke hulp. In maart 2015 is er een team 'huishoudcoaches' opgezet in de stad. Dit team heeft als taak om in een aantal maanden tijd bij alle mensen die bezwaar hebben gemaakt langs te gaan, het verhaal van de cliënt aan te horen en goed te kijken of er een heroverweging vanuit de gemeente nodig is. Een aantal consultants uit dit team geeft aan dat *'mensen met een meervoudige en complexe handicap die soms wel zeven uur [huishoudelijke] zorg nodig hebben (...) het de grote vraag is hoe je dat regelt met minder professionele zorg en meer vrijwilligers'* (R4). In de bovenstaande gemeente lijkt het voor consultants door de beperkte mogelijkheden moeilijk om maatwerk te kunnen leveren. De situatie in deze stad is opvallend vergeleken met de aanpak van andere geïnterviewde gemeenten, omdat uit de meeste interviews naar voren lijkt te komen dat maatwerk leveren de eerste prioriteit is, ook al moet er extra professionele hulp voor ingeschakeld worden.

In een andere gemeente is ervoor gekozen van de huishoudelijke hulp een algemene voorziening te maken, waardoor het niet meer tot de Wmo 2015 behoort. De gemeente heeft in overleg met de aanbieders besloten tot deze regeling. Er is bewust gekozen om de verantwoordelijkheid bij de aanbieders zelf te leggen. *'Ik kan me nog herinneren dat we hier aan het overleggen waren en ik vertelde over de korting van 40% en dat ik zei "als je iedereen in zo'n overleg tot probleemhouder maakt, wat je samen ook bent, kun je ook een gezamenlijke oplossing zoeken" (...) Met het creëren van draagvlak heb je opeens een gezamenlijk probleem en dan kan je ook een gezamenlijke oplossing zoeken (...) we doen ook heel veel met de Wmo-raad, seniorenbonden, die hebben we hier geregeld aan tafel om hen te vragen wat ze ervan vinden'* (R8).

In deze gemeente is er ook sprake van verandering en worden mensen met heel veel uren gekort, maar valt de 'voelbare' bezuiniging wat betreft de huishoudelijke hulp redelijk mee. In overleg zijn aanbieders en gemeenten tot een flexibele regeling gekomen. Dit is een voorbeeld van het interactieve perspectief, waarbij interactie tussen de verschillende netwerkpartners ervoor moet zorgen dat er gemeenschappelijk beleidsdoelen ontstaan. *'Binnen het interactieve perspectief op sturing speelt het bereiken van collectieve actie een centrale rol'* (Kickert, 1997, p. 740). *'Deze aanpak zorgt ervoor dat overbodige hulp eruit gefilterd wordt, dat zorgt al voor een bezuiniging'* (R8). Het lijkt dat in deze gemeente het leveren van maatwerk, ondanks dat het niet meer tot de Wmo 2015 behoort, hier niet ondergeschikt is aan de bezuiniging

Top-down kostenbeheersing

De forse bezuiniging in de huishoudelijk hulp kan gezien worden als een poging tot top-down kostenbeheersing. Consulents ervaren dat ze daardoor verplicht heel erg procedureel te werk moeten gaan. Dat wil zeggen dat er van melding tot toekenning meerdere controleposten ingebouwd zijn 'om er maar voor te zorgen dat er goed gekeken is naar de mogelijkheden van de persoon zelf en zijn of haar netwerk'. De neiging tot top-down kostenbeheersing lijkt zich te kenmerken door het feit dat de consultants geen besluiten mogen nemen, maar dit gedaan wordt door ambtenaren. Een van de consultants is hier erg kritisch over: *'Kijk, RIS [online dossier cliënten] en heel die wijknetwerken zijn ingesteld als beheersinstrument van de wethouder. Dat is hoe het zit (...) kostenbeheersing is het vertrekpunt, en RIS is het pilletje. En de wijkteams zijn een mooie schil. Want de wijkteams lossen zogenaamd alles op. 'Uw vertrouwde gezichten' - dat wordt gecommuniceerd naar burgers'* (R5).

Door de top-down benadering van de gemeente lijken de mogelijkheden van consultants ingeperkt te worden. Lipsky zegt hierover 'dat administratieve maatregelen met als doel het versterken van de *accountability* van *street-level-bureaucrats* niet werkt via de bureaucratische weg, zeker niet wat de kwalitatieve aspecten van hun werk betreft' (Lipsky, 1983, p. 159). Alle administratieve handelingen die consultants moeten verrichten voordat een Wmo-maatwerkvoorziening geleverd wordt, kunnen leiden tot het illegaal opvangen van cliënten in de Zorgverzekeringswet (Zvw). *'Stel, iemand krijgt het na ziekenhuisopname niet meer voor elkaar om de maaltijd te maken. Het maken van maaltijden behoort tot ambulante verpleging thuis en is een maatwerkvoorziening binnen de Wmo 2015¹². De aanvraag duurt minimaal zes weken en tegen die tijd is iemand al flink uitgehongerd, dus dat werkt niet. Mensen illegaal opvangen in de Zvw is dan een oplossing'* (R8). Lipsky stelt dat de beslissingen die *street-level bureaucrats* maken, de routines en technieken die zij ontwikkelen om om te gaan met onzekerheden in het werk en de werkdruk, bepalen wat het publieke beleid wordt (Lipsky, 1980, p. xi-xii). Het voorbeeld van de consultant die mensen met een acute zorgbehoefte onderbrengt bij de Zvw laat een probleem zien dat hij in de praktijk tegenkomt: te lange wachttijden voor een maatwerkvoorziening vanuit de Wmo. De consultant gebruikt zijn discretionaire ruimte, omdat andere instructies geen passend alternatief bieden voor deze situatie (Lipsky, 1980, p. 15-16). Lokale ambtenaren, in dit geval de consultants, negeren vaak de van bovenaf opgelegde regels en werken meer vanuit 'actie-reactie', in plaats van aan de hand van een politieke beslissing (Sabatier, 1986, p. 30-31). Daar komt bij dat een 'illegale' oplossing zoals het onderbrengen van cliënten bij de Zvw een duurdere oplossing is, terwijl de intentie van de Wmo 2015 is dat gemeenten goedkoper zorg kunnen leveren. Top-down kostenbeheersing werkt op deze manier contraproductief voor de bezuinigingsdoelstelling van de Wmo 2015 en gemeenten.

Uit de interviews blijkt dat de wethouders in Barneveld en Wijk bij Duurstede bewust een andere koers varen. De aanpak van Barneveld van de huishoudelijke hulp is daar een voorbeeld van. Overleggen met betrokken organisaties, overleggen met burgers, consultants de ruimte geven om in de eerste plaats te streven naar maatwerk. De praktijk in Wijk bij Duurstede wijst uit dat dit juist kostenbesparend werkt. Waar de insteek van Barneveld wordt gekenmerkt door de verantwoordelijkheid voor het budget en de uitvoer van zorg aan de organisaties te geven, wordt in

¹² Ambulante verpleging thuis houdt in dat er hulpverleners langskomen om de cliënt te helpen met het maken en eten van maaltijden.

Wijk bij Duurstede heel erg ingezet op het kostenbesparende effect van basiszorg. *'Veel gemeenten snijden in de goedkope zorg. Soms wordt het zelfs helemaal geschrapt. De ingewikkelde zorg houden we overeind (...) Je moet juist kijken naar het totaalplaatje. Als je slim kijkt naar bezuinigen in de dure zorg, dan houd je de basiszorg overeind en de basiszorg is zo belangrijk, omdat je wil dat mensen zo lang mogelijk thuis wonen en de kwaliteit gegarandeerd is'* (R3).

Consulenten krijgen in Wijk bij Duurstede ruimte om maatwerk te leveren dat vanuit de situatie van de burger tot stand komt. *'Je probeert altijd de goedkoopste en meest adequate oplossing te zoeken. Je kijkt eerst naar: wat kan iemand zelf [dat houdt ook in zelf betalen], dan de omgeving, dan de collectieve voorzieningen en dan een maatwerkvoorziening. Dat betekent indirect een bezuiniging (...) We hanteren het principe van de goedkoopste oplossing, maar maatwerk is het belangrijkste'* (R3).

Bottom-up beleidsvorming

Consulenten lijken het als prettig te ervaren als ze de ruimte krijgen van gemeenten om in hun werk maatwerk te kunnen leveren. Genoeg tijd met de cliënt lijkt daaraan bij te dragen, maar ook vrijheid in de manier waarop het gesprek gevoerd mag worden. *'Dat vind ik het leukste en het boeiendste, dat je out of the box dingen kan bedenken- dat deden we voorheen nooit'* (R6). Voldoende tijd en een zekere mate van autonomie voor de consulent om een 'persoonlijke werkwijze' te ontwikkelen maken out-of-the box denken mogelijk. *'Als een klant met meerdere problemen komt, dan zorgt de mogelijkheid om integraal en 'out-of-the box' te denken ervoor dat we in staat zijn om verder te kijken dan de vraag'* (R2).

De opdracht van de Wmo 2015 is om in de eerste plaats de zelfredzaamheid en participatie van de burger dichtbij, door de persoon zelf, met de naasten en vrijwilligers, te verbeteren. Consulenten geven aan daarvoor de ruimte nodig te hebben om tot creatieve oplossingen te komen. Deze oplossingen ontstaan bottom-up. Uit de interviews blijkt dat consulenten het bedenken van creatieve oplossingen als plezierig ervaren. *'En je kunt nu heel enthousiast met de mensen in de wijk iets tot stand brengen. Er kan sprake zijn van wederkerigheid – zij krijgen iets van ons en wij vragen hen om weer mee te helpen met een activiteit als een eettafel in de wijk'* (R7).

Consulenten vertellen graag over de verrassende oplossingen die soms voortkomen uit de keukentafelgesprekken die ze voeren. Vooral de *matches* die worden gemaakt met vrijwilligers, waardoor zonder professionele hulp toch het probleem verholpen kan worden, geven voldoening. *'Soms denk je 'wat moet ik nou' en dan ga je nadenken. Ik vraag ook in elk huisbezoek waar dat mogelijk is of de cliënt misschien zelf vrijwilligerswerk zou willen doen. Ze kunnen daar zelfs belang bij hebben, omdat de wereld van mensen soms heel klein is. En zo houd je iemand in je hoofd en kun je af en toe een goede match maken (...) De poule [vrijwilligers] is nu nog wel klein, maar dit soort dingen zijn wel de leuke dingen van een wijkteam. Je gaat veel verder kijken dan de concrete vraag'* (R6).

Zoals eerder genoemd stelt Lipsky dat tegemoet komen aan de verwachtingen van burgers maatregelen op drie terreinen vereist. Een daarvan is dat *street-level bureaucrats* helpen zelf actieve motoren van verandering te worden (Lipsky, 1980, p. 193). Door consulenten de ruimte te geven om *out-of-the-box* te denken, kunnen zij samen met de burger tot maatwerkoplossingen komen, die geheel passen in de geest van de Wmo 2015. Uit de interviews lijkt naar voren te komen dat de ruimte geven aan consulenten een belangrijke bijdrage kan leveren aan 'de denkomslag' van de burgers.

Om dit te bereiken is het van belang dat gemeenten zien en horen wat er in de praktijk speelt. *‘Het [de verordening en beleidsregels] is een richtlijn. Als ik iets tegenkom en ik denk dat hier iets anders ingezet moet worden, als wat wij met beleid hebben bedacht, dan kan dat gewoon. Weliswaar in overleg, maar het kan wel. Daar zijn we heel vrij in (...). Waarbij je voorheen gericht was op voorzieningen, pak je het nu breed aan. Wat dat betreft is daar ook geen beleid op te maken. De gemeente heeft het ook zo opgepakt dat het beleid verder gevormd mag worden in de praktijk’* (R7). Uit de interviews blijkt dat in het merendeel van de geïnterviewde gemeenten sprake is van enige vorm van bottom-up beleidsvorming. Het voordeel daarvan is, dat de gemeente meer zicht heeft op alle betrokkenen, meer dan bij een top-down benadering, die al gauw een blinde vlek op de realiteit in zich kan dragen. Vanuit de bottom-up benadering is die interpretatieslag (de praktijk dus) het startpunt waaruit vervolgens beleidsdoelen volgen. Door vanuit de daadwerkelijke praktijk in te steken is de blinde vlek van een top-down benadering er minder (Hupe, 2011, p. 71-72).

Welke elementen zijn van invloed op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek ervaren en wat betekent dat voor de manier waarop zij het besluit dat eruit voortkomt ervaren?

De geïnterviewde consultants komen dagelijks in aanraking met ‘de gemoederen in de samenleving’ wat betreft de Wmo 2015 en de andere hervormingen in de zorg. Het is de taak van de consultants om vanuit de uitgangspositie van de burger te komen tot een zorg- en ondersteuningsplan waar hij of zij mee geholpen én tevreden over is. Uit de interviews en de AVI-cliëntenmonitor zijn elementen naar voren gekomen die positieve invloed lijken te hebben op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en de uitkomst ervan ervaren.

In het onderstaande zullen eerst de verschillende uitgangsposities besproken worden. Uit de interviews komen bepaalde elementen steeds terug die van invloed lijken te zijn op de manier waarop burgers een gesprek ingaan. Vervolgens wordt beschreven hoe consultants daarmee om gaan en tot slot vloeien daaruit de elementen voort die positieve invloed lijken te hebben op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en de besluiten die eruit voortkomen ervaren.

Uitgangspositie burgers

In de eerste plaats kwam in de interviews regelmatig naar voren dat veel burgers een Wmo-voorziening aanvragen vanuit het idee ‘ik heb recht op zorg’. *‘Ze [burgers] bellen op met de opmerking “ik wil de indicatie verlengen met zoveel uur, daar heb ik recht op”. Zo komt de vraag binnen’. “Ik heb een indicatie, ik heb daar gewoon recht op. Als ik zes uur had moet ik dat nu ook krijgen’ – zo is nog wel de gedachtegang van de mensen’* (R2).

Ten tweede blijkt uit de interviews dat mensen moeten wennen aan hun nieuwe positie, waarin zij veel meer eigen verantwoordelijkheid hebben. De wethouder uit Barneveld stelt: *‘Het is wel een denkomslag’*. Hij vertelt over een man die lange tijd begeleiding kreeg, maar nooit had bedacht om gebruik te maken van ouders en zus die in de buurt wonen. Na overleg kwamen ze tot de conclusie dat de zus en de ouders best wel konden helpen met het uitzoeken van de post en de boodschappen. *‘De professionele begeleiding kon weg, de man zelf is gelukkiger doordat hij meer contact heeft met zijn familie en voor de gemeente is het goedkoper’* (R8). Een van de consultants merkt op ‘dat de

omslag steeds meer komt. Mensen accepteren het steeds meer' (R7). Oplossingen zoals het Barnevelds voorbeeld lijken dus steeds gemakkelijker mogelijk te zijn.

Een derde element dat de uitgangspositie van de burger typeert is vraagverlegenheid. *'Vooral de oudere mensen denken 'ja, ik wil mijn kinderen daar niet mee belasten' en 'ze werken al zoveel' en 'ze hebben zelf al kinderen' (...) Mensen voelen zich vaak naar hun netwerk bezwaard. En dat is ook niet gek in deze maatschappij, want het draait best wel om ons zelf. We zijn op onszelf gericht en we willen andere mensen niet lastig vallen. Terwijl ook ter sprake komt 'ja, ja, ik zou het eigenlijk wel fijn vinden als mijn dochter of broer me weleens komt helpen, maar dat durf ik eigenlijk niet te vragen'* (R2). Een andere consulent stelt: *'bij dat soort dingen [eigen netwerk activeren] merk je dat mensen eerst hun eigen schaamtegevoel moeten overwinnen. Het is voor mensen heel moeilijk om hulp te vragen'* (R2). Meerdere consulenten geven aan dat ze burgers proberen te helpen vraagverlegenheid te overwinnen en lijken de problemen rondom het activeren van het sociale netwerk als opgelost te beschouwen. *'Als er een broer of zus bij zit en je vraagt het aan hen, dan zeggen die vaak 'ja, maar dat kan ik wel'. Al is het maar een uurtje per week, dan is het eigenlijk al opgelost'* (R2). Uit de AVI-clëntenmonitor blijkt dat het merendeel van de respondenten negatief is over de mate waarin het sociaal (wijk)team gezorgd heeft voor beter samenspel tussen professionele zorg en ondersteuning uit iemands netwerk (AVI-clëntenmonitor, 2015, p. 30). De vraag durven stellen is één ding, maar daarmee is het probleem nog niet opgelost. De daadwerkelijke uitwerking is van belang.

Een van de consulenten merkt op verschil te ervaren tussen de jongere en de oudere generatie (lees: babyboomers en hoogbejaarde mensen). *'De jongere generatie is een stuk mondiger dan de oudere generatie (...) Juist de hoogbejaarde mensen roepen "dat kunnen we allemaal nog wel zelf". Dan kan een stuk schaamte zijn, maar ook een stuk angst, omdat mensen thuis willen blijven wonen en ze bang zijn dat het niet meer mag als ze zeggen dat het niet meer gaat'* (R2).

Ten vierde is een onverwacht veelvoorkomend element: schaamte. Burgers lijken zich te schamen, omdat ze bijvoorbeeld niet meer zelfstandig naar het toilet kunnen gaan en/of incontinent zijn. Een van de consulenten vertelde dat een van haar cliënten zich zo schaamde dat hij niet meer zonder hulpmiddelen van het toilet kon komen, dat hij daarom niet meer onder de mensen kwam en vereenzaamde. In de interviews komt ook naar voren dat in kleinere gemeenschappen schaamte een grotere rol lijkt te spelen dan in grotere gemeenten. *'Mensen kijken heel veel naar elkaar, weten heel veel over elkaar'* (R1).

Een vijfde element dat de uitgangspositie van burgers typeert is onrust over de veranderingen in de zorg sinds 1 januari 2015. De wethouder van Barneveld merkt op: *'in het begin hadden we wel wat weerstand over de huishoudelijke hulp. Mensen waren gewend altijd die 3 of 4 vier uur per week te krijgen en nu is het ineens onduidelijk hoeveel ze krijgen'*.

Dit lijkt te komen door de berichtgeving in de media. *'Als je naar de huishoudelijke hulp kijkt vinden mensen dat wel vervelend, maar mensen hebben ook behoefte aan duidelijkheid en doordat er best wel heel veel gerommel is geweest, ook in de media, blijft het ook zo dat mensen er heel onrustig over worden'* (R2). Een van de consulenten stelt: *'het komt voor dat mensen de bezuinigingen noemen als reden waarom ze minder zorg krijgen (...) negatieve berichtgeving beïnvloedt mensen in dat opzicht wel'* (R4).

In de zesde plaats blijkt uit de interviews dat mensen vaak negatief zijn over de gemeente. Volgens een consulent is dit een reden voor de consulent om niet vanuit het gemeentehuis te werken.

‘Eigenlijk willen ze [de gemeente zelf] dat we niets met de gemeente te maken hebben, zodat we echt onafhankelijk zijn. We hebben nu nog werkplekken in het gemeentehuis, dat willen ze eigenlijk niet, omdat mensen dan toch associëren dat je van de gemeente bent (...) mensen schrikken er van als je zegt dat je op het gemeentehuis zit, dat is niet wenselijk’ (R2).

Tot slot blijkt uit de interviews ‘de bezuinigingen’ een *hot item* lijken te zijn tijdens keukentafelgesprekken. *‘Als ik iemand afwijs krijg ik soms een hele lading over de politiek over me heen. Dat laat ik dan maar zo. Ik leg dan uit hoe bij ons de regels zijn en dat snappen ze dan wel’ (R7).*

Hoe consulenten daarop inspelen

Consulenten proberen op verschillende manieren tot een passende oplossing te komen waar mensen ook tevreden mee zijn. Uit de interviews komen drie manieren naar voren, waarop consulenten dit hopen te bereiken: door het tonen van empathie, door de nadruk te leggen op het ‘samen zoeken naar oplossingen’ en door gesprekstechnieken.

Empathie

Begrip tonen voor de situatie waarin burgers zich bevinden wordt door de geïnterviewde consulenten ervaren als een belangrijk onderdeel van het keukentafelgesprek. Een van de consulenten stelt dat *‘als je ziet dat tijdens een gesprek een bepaalde emotie opkomt, bijvoorbeeld boosheid, verdriet, vreugde; dan is het belangrijk dat je dat opmerkt (...) het is vooral belangrijk dat mensen hun verhaal kwijt kunnen. Mensen voelen zich vaak eenzaam en onbegrepen, sommige mensen zijn een beetje verdwaald in deze maatschappij en die vinden het heel fijn dat je er bent, dat ze gezien worden en dat je het niet gek vindt’ (R2).*

Een van de consulenten stelt: *‘Op het moment dat je zegt wat je ziet gebeuren voelen mensen zich gehoord en begrepen en accepteren ze veel meer van je’.* Hij geeft een voorbeeld van een cliënt die heel boos is en ‘gewapend’ het gesprek in gaat. *‘Als je in het begin een opmerking maakt zo van ‘zo, u zit er klaar voor’, hebben mensen door dat je het hebt gezien. En dan weten ze “oké, hij heeft het gezien”’. Daardoor creëer je ruimte, want de emotie is benoemd en dan kun je tot de kern komen’ (R5).*

Het tonen van begrip is geen wondermiddel. Een van de consulenten stelt dat sommige mensen blijven hangen in het denken in ‘rechten’. *‘Ik heb toch betaald altijd hiervoor? ‘Ik word gewassen uit de Zorgverzekeringswet en de Wmo is weer wat anders..’. Mensen begrijpen het stelsel niet meer. In die onredelijkheid is begrip tonen niet voldoende om op één lijn te komen met de burger’ (R5).*

Consulenten ervaren dat begrip tonen invloed heeft op de mate waarin burgers hen vertrouwen. Een van de consulenten stelt dat je iemands vertrouwen wint door *‘heel belangstellend voor mensen te zijn en aan te sluiten bij hun belevingswereld. Dat kan door terug te koppelen en op hun verhaal te reflecteren. Emoties benoemen als mensen verstrakken. Dat je dan zegt “ik zie dat het u raakt”’. Dan zijn mensen vaak wel bereid om iets meer te vertellen’ (R6).*

In de literatuur is er kritiek op de mate waarin het mogelijk is om als burger vanuit een enigszins gelijke positie in dialoog te treden met de overheid. In de eerste plaats richt deze kritiek zich op het feit dat de uitvoeringsprofessional ‘over het algemeen beter toegerust, geïnformeerd en opgeleid is om de dialoog te voeren’ (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 102). Tonkens is ook kritisch over de

haalbaarheid van de dialoog tussen de burger en de uitvoeringsprofessional, ‘omdat er altijd machtsongelijkheid is tussen beiden’ (Tonkens, 2006, p. 193). Deze wordt mede veroorzaakt omdat van de burger verwacht wordt dat hij of zij tijdens het keukentafelgesprek de ontvangen informatie goed kan beoordelen en verwerken en de dialoog kan aangaan (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 106). Niet alle burgers zijn hier toe in staat. Dit vergroot de ongelijke uitgangspositie van de burger.

In de interviews komt naar voren dat de consultants over het algemeen geen ‘machtsongelijkheid’ ervaren. En als er sprake is van angst of weerstand jegens hen (als afgevaardigde van de gemeente) proberen ze daar zo snel mogelijk een einde aan te maken. Dit begint in vele gevallen met begrip tonen.

Een van de consultants vertelt: *‘Ik heb voor mezelf een methode ontwikkeld: net zoals een hond met zijn pootjes omhoog gaat liggen. Zo van ‘ja, wat vervelend mevrouw, er wordt inderdaad van alle kanten bezuinigd, en de zwakkeren in de maatschappij worden daar de dupe van, dat is een hele slechte ontwikkeling’. Als je dat doet merk je zo van “oh, die man heeft daar begrip voor” en dan kun je makkelijker daarvandaan naar het gesprek waar het om gaat’* (R4). Wat de consultant hier eigenlijk zegt is dat hij eerst op hetzelfde ‘niveau’ wil komen als de cliënt en van daaruit doorgaat naar de zorgvraag.

Een andere consultant vertelt: *‘wat ik heel mooi vind aan onze gemeente en dat is ook de reden waarom ik ben overgestapt naar deze gemeente, is dat we hier de instructie hebben meegekregen om meer op de relatie te gaan zitten. Dus heb nu maar eerst een gesprek van mens-tot-mens en kijk eens wat er speelt en ga dan maar verder nadenken (...) Want wat ik een beetje gewend was dat dat je als indicatiesteller meer vanuit de hoogte werkte waardoor je meer een bepaalde machtsverhouding kreeg. Nu mogen we naast de mensen gaan staan en dat is eigenlijk wel een hele fijne manier van werken. Je merkt ook dat het een stuk veiligheid geeft in de gesprekken zelf met mensen’* (R2).

Begrip tonen en ‘levellen’ met de cliënt per telefoon ervaren de consultants als lastiger. *‘Je mist gebaren, gezichtsuitdrukkingen, aan de telefoon heb je alleen maar je stem en stemintonatie (...) als ik bij iemand thuis ben kan ik veel beter omgaan met boosheid, want dan heeft de klant niet de mogelijkheid om de telefoonverbinding te verbreken. Je zit tegenover elkaar en je kunt door je optreden toch een stukje sturen, ook in het gedrag van die ander denk ik. Er zit vaak een hele wereld achter bepaald gedrag, op huisbezoeken kom je erachter waarom mensen soms zo gefrustreerd zijn’* (R4).

‘Samen kijken!’

Een van de consultants zegt dat ze *‘weleens van burgers heeft gehoord dat ze het eng vinden. Dan zeg ik altijd ‘u hoeft helemaal niet zenuwachtig te zijn’. Na het gesprek vraag ik dan altijd “was ik nou toch nog zo eng voor u?”. Ik heb nooit gehoord dat iemand dat achteraf nog vond’* (R7). Meerdere consultants geven aan dat dit komt doordat de insteek van het keukentafelgesprek is om ‘samen’ problemen op te lossen.

Een van de consultants vertelt dat ze voldoening ervaart op het moment dat ze samen met de cliënt tot een oplossing komt die voldoening schenkt aan de cliënt. In meerdere interviews viel de term ‘goed gesprek’. Voldoening lijkt te worden bereikt door een ‘goed gesprek’. Kenmerken van een ‘goed gesprek’ uit die interviews zijn: doorvragen op relevante onderwerpen voor die persoon,

samen tot oplossingen komen en ‘naast iemand staan’. *‘Het belangrijkste is dat je een goed gesprek hebt gehad, dat hoeft niet altijd te betekenen dat je de persoon hebt gegeven waarvoor je in eerste instantie kwam, maar dat de persoon zelf in zijn waarde is gelaten, de behoefte en de mogelijkheden die de persoon nog heeft naar voren zijn gekomen, maar ook de onmogelijkheden moeten worden benoemd. Het voornaamste is dat iemand terug kan kijken op een goed gesprek’* (R2).

Een van de consultants stelt: *‘ik wil vooral bereiken dat de klant zoveel mogelijk zelf doet. Dat mensen eigenlijk bij het deur opendoen niet denken “ah, wat een aardige mevrouw, die komt me helpen”, ik heb liever dat ze denkt “wat een aardige mevrouw, ze komt een kopje thee met me drinken en we gaan samen kijken wat een goede oplossing is”*(R1). En die houding weerspiegelt precies wat de Wmo 2015 van burgers verwacht. De overheid komt niet de oplossing brengen, de oplossing moet eerst en vooral vanuit de mensen zelf komen, al dan niet gesteund door de naasten en vrijwilligers. Uit de interviews blijkt dat deze consultants daar in ieder geval naar streven – samen met de cliënt op zoek gaan naar oplossingen.

De Wmo 2015 is gericht op oplossingen, terwijl er vóór de hervormingen in de langdurige zorg vooral gekeken werd naar medische noodzaak en indicaties. In ieder interview zit wel een enthousiast verhaal van een consultant die erg blij is met de oplossingsgerichtheid van de Wmo 2015. Het breder kijken naar oplossingen, samen met de cliënt, lijkt de consultant meer mogelijkheden te bieden tot helpen.

‘Breed kijken’ is de opdracht die de meeste geïnterviewde consultants meekrijgen van gemeenten. De wethouder van Wijk bij Duurstede zegt hierover: *‘Wat belangrijk is bij de Wmo is dat je het brede perspectief bekijkt. Dus dat je goed kijkt wat er aan de hand is. Wat zijn de omstandigheden waarin iemand verkeert. Is er familie in de buurt? Heeft hij of zij een partner of kinderen? Is het tijdelijk of gaat de zorg de komende jaren toenemen? Wat voor ondersteuning heeft de eventueel aanwezige mantelzorger nodig? (...) Het keukentafelgesprek moet dat brede plaatje in kaart brengen en er moet gekeken worden hoe de hulpverlening daar zo goed mogelijk bij kan aansluiten. En dat kan heel breed’.*

Het merendeel van de consultants ervaart dat ‘breed kijken’ ertoe kan leiden dat er heel andere hulpvragen naar boven komen drijven dan de melding en daardoor ook andere oplossingen dan verwacht. *‘Ik denk dat ze tevreden zijn als ze hulp krijgen die ze vragen. Soms komt er een melding binnen met één hulpvraag en aan het einde van het gesprek zie je wel vier hulpvragen. Ik denk dat mensen zich daardoor heel serieus genomen voelen (...) Ik denk dat mensen heel tevreden zijn als je op elk leefgebied meedenkt. Dat zijn de mensen niet gewend. Ik denk omdat we zo breed meekijken dat iedereen dat wel prettig vindt. Sommige mensen denken ook “waar bemoei je je mee?”. Dat mag. Dan komen we alleen in gesprek over hetgeen de cliënt wil. Maar bijna altijd zeggen de mensen ‘dit was eigenlijk wel een fijn gesprek’* (R2).

De meeste consultants lijken samen te zoeken naar oplossingen en ‘breed te kijken’, maar samen kijken naar oplossingen hoeft niet alleen met de cliënt. Cliëntenondersteuning in de vorm van onafhankelijke cliëntenondersteuning en/of naasten ervaren de consultant bij het breder bekijken van de mogelijkheden van de burger en zijn of haar omgeving ook als behulpzaam. Zoals eerder gesteld, de aanwezigheid van een familielid leidt soms al tot een oplossing, als hij of zij hulp aanbiedt. De aanmoediging van de consultant helpt bij het overkomen van eventuele vraagverlegenheid. *‘Ik zeg*

dan ook weleens. Je mag ook zeggen dat ik dat heb gevraagd, zodat ze de schuld aan mij kunnen geven. Dat maakt het ook wel makkelijker' (R2).

Artikel 2.3.2 lid 3 van de Wmo 2015 verplicht gemeenten onafhankelijke cliëntenondersteuning aan te bieden aan burgers. Uit de AVI-clëntenmonitor blijkt dat een derde van de respondenten hier niet over geïnformeerd is. In het kader van 'samen kijken naar oplossingen' en het bereiken van een bepaalde vorm van gelijkwaardigheid is in ieder geval het aanbieden van onafhankelijke cliëntenondersteuning van belang (AVI-clëntenmonitor, 2015, p. 18). Cliëntenorganisaties stellen op basis van de AVI-clëntenmonitor dat gemeenten ervoor moeten zorgen dat mensen voorafgaand aan het gesprek geïnformeerd zijn over de mogelijkheid tot onafhankelijke cliëntenondersteuning, 'want het is een taak van de gemeente om er voor te zorgen dat mensen het gesprek goed geïnformeerd en goed voorbereid kunnen voeren' (Factsheet AVI, 2015, p. 1). Uit de literatuur blijkt dat die ondersteuning nodig is omdat onvoldoende kennis en competenties aan de kant van de burger de machtsongelijkheid tussen burger en overheid vergroten. Voldoende kennis en sociale competenties zijn van belang om als burger een 'evenwaardige gesprekspartner' van de uitvoeringsprofessional te zijn (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 106).

Consulenten geven aan dat cliëntenondersteuning vaak goed werkt – zowel voor de cliënt als voor henzelf. *'Ik merk wel dat ik meer informatie krijg als een begeleider of familielid bij het gesprek zit. Voor ieder mens is zelfreflectie best wel moeilijk (...) dus dan heb je veel aan zo'n netwerk'. 'voor cliënten is het belangrijk om de weten dat de familieleden achter ze staan, daardoor doet de klant dat zelf ook sneller' (R2).* Volgens de consulenten geeft cliëntenondersteuning door naasten meer gewicht aan de geboden oplossingen, doordat de oplossingen ook met degenen besproken worden die het moeten gaan doen en waarvan de burger afhankelijk is. Consulenten ervaren dat met de steun van de naasten er meer kans is dat de geboden oplossingen effect hebben.

Mensen voelen zich gesteund door de aanwezigheid van een naaste of cliëntondersteuner *'De aanwezige zorgverlener maakte bepaalde opmerkingen, die ik ook mee kon nemen. En vulde de mevrouw soms aan. Ze voelde zich gesteund' (R4).* Het gesprek lijkt beter te lopen in de aanwezigheid van een naaste of cliëntenondersteuner. Veelal refereren de consulenten naar de aanwezigheid van partner, familie, vrienden en niet naar onafhankelijke cliëntenondersteuning. Uit de AVI-clëntenmonitor van Almere, Amsterdam, Utrecht en Zaandam blijkt de aanwezigheid van naasten of niemand het meest voorkomend (AVI-clëntenmonitor Utrecht, Amsterdam, Zaandam, Almere, 2015).

Bij telefonische onderzoeken belt de consulent met de opgegeven contactpersoon wanneer hij of zij de gegeven informatie wil verifiëren. *'Als cliënten zelf niet goed kunnen uitleggen wat het probleem is, dan wijk je uit naar de contactpersoon en/of een medisch advies. Dat je toch via een andere hoek het probleem benadert. Om te kijken of het verhaal van de klant en de contactpersoon overeenkomen' (R4).* De opgegeven contactpersoon dient dan niet als ondersteunend voor de burger, maar is meer een soort controlepost. Veronderstelt kan worden dat het effect van 'zich gesteund voelen' dan niet bereikt wordt. Samen met de omgeving 'breed kijken' naar mogelijke oplossingen gebeurt ook minder snel in zulke telefonische onderzoeken

Zoals eerder gemeld, lijkt uit de interviews naar voren te komen dat burgers vaak nog het idee hebben dat ze recht hebben op zorg. De melding komt ook op die manier binnen bij consultants. Een van de consultants stelt: *‘We zijn natuurlijk met een kanteling bezig en mensen moeten nog ontzettend wennen aan de manier waarop wij indiceren. Dus ze bellen op met de opmerking ‘ik wil de indicatie verlengen met zoveel uur, daar heb ik recht op’. Maar wij zeggen “je mag alles wensen, en wij gaan onderzoeken of dat reëel is”’* (R2). In een andere gemeente hebben ze een soortgelijke aanpak: *‘Mensen hebben minder vertrouwen in de gemeente door eerdere ervaring met het CIZ, papierwerk, etc. Mensen bellen vaak ook al een beetje star of een beetje vast “ik wil!” (...) Het is altijd “ja, ik wil naar u luisteren”, “ja, we gaan er naar kijken’, mits..”’* (R1). Uit de interviews blijkt dat consultants door bepaalde woordkeuzes de ‘kantelingsgedachte’ bij burgers willen stimuleren. Het uitgangspunt van burgers is dat er bezuinigd moet worden en ‘zij dus niets meer krijgen’. Maar, zegt een van de consultants: *‘Problemen die mensen hebben zijn niet altijd op te lossen met middelen of met geld, soms zit het probleem veel meer in eenzaamheid, waardoor onder de mensen komen, relaties opbouwen, netwerk versterken een veel betere oplossing is dan een voorziening’* (R2) In die gedachte willen consultants de burgers meekrijgen. De ervaring van de consultants is dat hoe je iets brengt daarin een wereld van verschil kan maken.

Voor de meeste geïnterviewde gemeenten geldt dat er maar weinig bezwaren worden ingediend. Uit de interviews blijkt dat bij de meeste gemeenten afwijzingen niet per brief gecommuniceerd worden, maar dat de consultant een nieuwe afspraak maakt en samen met de burger doorneemt waarom de aanvraag niet is toegekend. Een van de consultants vertelt: *‘We hebben daar ook een stapje tussen gebouwd. Als ik weet dat ik een besluit ga nemen waar de klant niet blij mee is, dan ga ik de klant geen afwijzing sturen. Dan maak ik een nieuwe afspraak, bespreek het en dan gaan mensen het begrijpen. Meestal tekenen de mensen het gespreksverslag als voor gezien en dan wordt er geen aanvraag ingediend [waardoor er geen besluit tot afwijzing hoeft te worden genomen]’* (R1).

De wethouder van Barneveld vertelde dat er in zijn gemeente een ‘vertrouwenspersoon’ in het leven roepen is die moet voorkomen dat burgers bezwaar maken als ze er met de consultant niet uitkomen. *‘We proberen het in één gesprek te doen, twee is ook prima, uitzondering drie. Het doel is om er samen uit komen. Als dat niet lukt hebben we ook nog een vertrouwenspersoon die kan bemiddelen tussen de gespreksvoerder en de inwoner. We willen voorkomen dat klachten en bezwaren worden ingediend’.*

Het tegenovergestelde kan ook gebeuren. Zoals eerder genoemd zijn in een van de geïnterviewde gemeenten meer dan 800 bezwaren ingediend. De meeste bezwaren gingen over de 1,5 uur huishoudelijke hulp die de meeste mensen (nog maar) kregen. Met behulp van huishoudcoaches probeert de gemeente er nog met de burgers uit te komen, maar de huishoudcoaches ervaren dat als een lastige opdracht. Vaak is er al een jurist bezig met de klant om de beslissing van de gemeente aan te vechten. Breed en sociaal kijken is dan iets waar de burger zelf ook niet op gericht is. De overheid is op dat moment de tegenstander.

De consultants ervaren dat bepaalde gesprekstechnieken en in gesprek blijven met de burgers, ook al krijgen ze geen maatwerkvoorziening, er voor kan zorgen dat een hoop bezwaren voorkomen worden. Volgens de consultants willen burgers namelijk gehoord worden, ze willen dat er naar hen

geluisterd wordt. De ervaring van de consultants is dat het niet eens per se uitmaakt wat de uitkomst is van het keukentafelgesprek.

Elementen die van positieve invloed lijken te zijn op de manier waarop burgers het keukentafelgesprek en de uitkomst ervan ervaren

Een uitspraak uit de interviewfase die het meest is blijven hangen met betrekking tot de manier waarop burgers het Wmo-beleid in het algemeen ervaren komt van een van de huishoudcoaches uit een van de gemeenten waar interviews afgenomen zijn. Zij stelde dat *'mensen [door het keukentafelgesprek] milder worden over het Wmo-beleid met betrekking tot de huishoudelijke hulp, maar daarmee is de algemene, maatschappelijke onrust niet weggenomen'*. Volgens de coach zijn burgers tevreden over de oprichting van een extern team, een team dat 'onafhankelijk' van de gemeente opereert. Verder lijken mensen tevreden over het luisterend oor, maar breder gezien lijken de mensen ontevreden over de telefonische werkwijze die in hun gemeente nog steeds gehanteerd wordt.

De uitspraak van de huishoudcoach kan ook breder geïnterpreteerd worden. Uit de interviews blijkt dat de uitgangspositie van burgers voor een deel gekenmerkt wordt door onrust. Consultants ervaren dat veel onrust bij mensen gevoed wordt door berichtgeving in de media. In het algemeen is er veel onrust, omdat er voor mensen zoveel is veranderd, of gaat veranderen door de hervormingen in de langdurige zorg en de invoering van de Wmo 2015. De wethouder van Barneveld stelt: *'Inwoners moeten er aan wennen, mensen wisten niet goed meer waar ze aan toe waren (...) in het begin hadden we dan ook wat weerstand over de huishoudelijke hulp. Mensen waren gewend altijd die 3 of 4 vier uur per week te krijgen en nu is het ineens onduidelijk'*.

Zoals eerder gezegd lijkt volgens de consultants de onrust onder burgers af te nemen door een 'goed gesprek' te voeren. Het gesprek met de consultant kan er positieve invloed op hebben, de elementen die in het onderstaande worden genoemd dragen daar aan bij. De vraag is of een positieve ervaring met het keukentafelgesprek ook de algemene ontevredenheid kan wegnemen en er daarmee voor kan zorgen dat burgers besluiten die voortkomen uit het gesprek als positief ervaren?

Gehoord voelen

Zoals eerder genoemd, komt het gevoel dat er naar je geluisterd wordt als een van de elementen naar voren die volgens de consultants ervoor lijken te zorgen dat mensen tevreden zijn over de uitkomst van het keukentafelgesprek. Een van de consultants stelt: *'Ook al moet je iemand afwijzen, het is de uitdaging het gesprek zo te voeren dat iemand zich wel begrepen voelt en begrijpt waarom je het niet toekent. Dat is de kunst in een gesprek. En dat ze je toch ontzettend bedanken in een gesprek'* (R3).

'Mensen in hun waarde laten', 'Het begint bij die persoon in zijn waarde laten' (R2). Verschillende consultants geven aan dat je de burger tegenover wie je zit serieus moet nemen en zijn of haar visie op waarde moet schatten. Dit hangt samen met (serieus) naar iemands verhaal luisteren en op basis daarvan tot beslissingen komen. Een van de consultants stelt: *'Het is niet zo dat ik per se aardig gevonden wil worden o.i.d., maar ik neem het wel heel serieus. Je bent zelf ook mens'* (R1).

Uit de AVI-cliëntenmonitor blijkt dat 70% van de respondenten (totaal: 1327) vindt dat er voldoende tot goed naar hen geluisterd is tijdens het gesprek met de gemeente. Tegelijkertijd blijkt uit de cliëntenmonitor dat 60% van de respondenten (totaal: 1011) niet tevreden is met de oplossingen die geboden worden in het gespreksverslag (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 22-23). Een ondertekend gespreksverslag dient in alle geïnterviewde gemeenten als (een van de) aanvraagformulier(en) voor een maatwerkvoorziening binnen de Wmo. De oplossingen die uit een verslag komen zijn dus van essentieel belang.

Opvallend is dat het merendeel van de respondenten aangeeft dat er goed naar ze geluisterd is, wat volgens de consulenten een teken van tevredenheid is, maar dat bijna hetzelfde aantal tegelijkertijd ontevreden is over de geboden oplossingen. Dit geeft aan dat er een discrepantie zit tussen enerzijds het hebben van een goed keukentafelgesprek en anderzijds de besluiten die voortkomen uit het gesprek als positief ervaren.

Cliëntenorganisaties adviseren op basis van de AVI-cliëntenmonitor dat zowel het luisteren als het kennisniveau van belang is (Factsheet AVI, 2015, p. 2). Een deel van de respondenten (37%) beoordeelt de deskundigheid van degene die het gesprek voert namens de gemeente als onvoldoende (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 20). Volgens de cliëntenorganisaties voorkomt voldoende deskundigheid dat aangereikte oplossingen niet passen bij de ondersteuningsbehoefte. In de literatuur is er vooral aandacht voor de kennisachterstand van burgers, maar kennisachterstand van consulenten is in de beleving van burgers ook een probleem. Om ervoor te zorgen dat consulenten passende besluiten nemen als ze die bevoegdheid hebben is het belangrijk dat ze daartoe worden getraind. De gemeente is hier zelf verantwoordelijk voor. In een aantal gemeenten gaven de consulenten aan dat het team te weinig werd geschoold en aangestuurd. Een van de klachten richtte zich op de manier waarop de gemeente de scholing 'had afgeschoven' op de uitvoerende zorg- en welzijnsorganisaties. *'Wat je ziet gebeuren is dat bij organisaties die heel groot zijn de informatie van boven naar beneden moet doorkomen en dat beneden het niet goed doorkomt. Zodat je nu met mensen in een wijkteam zit die zeggen 'huh, RIS? [de software voor de verslaglegging] en die niet weten hoe het moet. Dat geeft heel scheve verhoudingen'* (R5). Een andere klacht hield in dat de consulent *'van de aanbestede organisatie in onze wijk heb ik nauwelijks tot geen aansturing gezien. Inhoudelijk is er geen belangstelling hoe we werken (...) er is onvoldoende informatie en de caseload gigantisch'* (Een andere consulent uit een kleine gemeente gaf juist aan *'Ik heb vorig jaar de opleiding tot consulent gedaan. Daar haal je heel veel uit!'* (R6)). In kleine gemeenten hoeven veel minder mensen bijgeschoold te worden dan in grote gemeenten. In grote plaatsen, met veel wijkteams en veel medewerkers die allemaal besluiten mogen nemen, moet er veel meer bijscholing opgezet worden. Dat grote gemeenten dit vervolgens uitbesteden aan uitvoerende organisaties is begrijpelijk, maar uit de interviews blijkt dat dit in sommige plaatsen nog niet het gewenste effect heeft.

Uit de literatuur blijkt dat het wel belangrijk is dat gemeenten scholing beter op orde krijgen. Het voeren van keukentafelgesprekken 'vraagt om professionaliteit van de uitvoeringsprofessional als het gaat om het voeren van de dialoog' (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 110). De consulent moet leren 'om te gaan met de integraliteit van het lokale sociale beleid en met de lokale beleidsuitgangspunten' (Bosselaar en Vonk, 2013, p. 111) met betrekking tot de Wmo 2015, maar ook de Jeugdwet bijvoorbeeld. Brede kennis over de inhoud en de (toegangs)mogelijkheden tot de Zvw en Wlz is ook van groot belang als gemeenten willen dat consulenten breed kijken.

Uitleg en duidelijkheid krijgen

‘Het komt weleens voor dat de klant het niet eens is met het besluit dat je neemt. Dan is het de kunst om uit te leggen waarom je iets doet (...) De uitkomst is meestal dat ze het begrijpen, maar het niet leuk vinden. Dan zeggen ze vaak ook dat ik me ook moet houden aan regels, maar leuk is iets anders’ (R4). Alle geïnterviewde consulenten geven aan de genomen besluiten duidelijk uit te leggen wanneer mensen niet blij zijn met de voorgestelde oplossingen. *‘Wij hebben geleerd dat als je goed kan uitleggen wat de afweging is, mensen meer begrip krijgen. Je moet mensen duidelijkheid geven dat de beslissing niet iets willekeurigs is’* (R3).

Een van de consulenten legt uit hoe hij omgaat met cliënten die niet gemakkelijk meebewegen. *‘Mensen worden pas blij als je duidelijk bent, bijvoorbeeld over wie we de boodschappen gaan laten doen. Ik geef dan aan dat we op zoek gaan naar een vrijwilliger – dat is het kader. Hoe we dat vormgeven kunnen we later samen bespreken. Daar kan iemand van alles van vinden, maar dit is hoe we het doen. Dus je moet best wel helder en concreet zijn’* (R5). Een andere consulent geeft aan dat je *‘goede informatie moet geven en alleen dingen moet beloven die je kan waarmaken’* (R7).

De wethouder van Barneveld stelt: *‘Wat we wel hoorden is dat mensen zich ongerust maakten, omdat ze niet wisten wat het zou gaan betekenen, en omdat die onduidelijkheid vooral de klachten gaf. Maar wat ik van de ouderenbonden hoor is dat mensen die dan zo’n gesprek gehad hebben met een gespreksvoerder tevreden zijn’*.

Uitleggen en duidelijkheid wordt door consulenten als antwoord op onrust gezien. Het is alleen de vraag of de bron van de onrust wordt aangepakt door helderheid te bieden over wat de keuzes zijn en waarom deze gemaakt zijn. De bezuinigingen in de huishoudelijke hulp zijn nog steeds een gegeven en mensen die minder uren krijgen vinden dat nog steeds niet leuk. Haalbare beloften doen en uitleggen waarom de situatie is zoals die is neemt de bron van de onrust niet weg. Dat een ‘goed gevoel’ na een verhelderend gesprek met de consulent niet per se gelijk staat aan tevredenheid over de geboden oplossingen en het Wmo-beleid als geheel blijkt uit het feit dat de eerder genoemde 60% van de respondenten van de AVI-cliëntenmonitor niet tevreden is over de geboden oplossingen na het keukentafelgesprek.

Oplossingen bieden

Uit de AVI-cliëntenmonitor blijkt dat de helft van de respondenten (ongeveer 1500 mensen) van mening is dat de ondersteuning vanuit de gemeente hen niet in staat stelt om het leven te leiden dat bij hen past (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 34). Vele burgers zijn dus ontevreden met de geboden oplossingen van de consulenten. Uit de interviews blijkt dat mensen nog best wel moeten wennen aan hun nieuwe positie. De hoge mate van ontevredenheid heeft hier wellicht mee te maken.

Burgers geven om meerdere redenen aan niet tevreden te zijn met de gegeven oplossingen. De meerderheid geeft aan niet tevreden te zijn, omdat het niet past bij de ondersteuningsbehoefte. Dit kan samenhangen met de algemene denkomslag die mensen moeten maken. Er is een nieuwe standaard en daar moeten mensen aan wennen. Andere klachten zijn dat de consulent uitgaat van onrealistische extra ondersteuning uit eigen netwerk of dat de aangedragen oplossingen financieel niet haalbaar zijn (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 23).

Breed kijken en samen kijken werkt dus niet altijd gunstig uit. Uit de monitor blijkt dat bijvoorbeeld mantelzorgers in 85% van de gevallen niet zijn uitgenodigd voor deelname aan het gesprek. De respondenten zijn verdeeld over de mate waarin er rekening gehouden is met de mantelzorger, maar de meerderheid van de respondenten concludeert uiteindelijk wel dat de mantelzorgers zich meer belast voelen (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 27-28). Als de mogelijkheden van mantelzorgers niet meegenomen worden tijdens het gesprek ligt overbelasting op de loer. Mantelzorgers hebben veelal het meeste met de cliënt te maken en kunnen zelf het beste aangeven welke extra ondersteuningsmogelijkheden zij er nog bij kunnen nemen. De wethouder in Wijk bij Duurstede stelt: *'om mantelzorgers het langer vol te laten houden moet je hen ook af en toe een dag vrij geven (...) Als je mantelzorgers niet ontzorgt en je eist wel dat mensen langer thuis blijven wonen dan leidt te laat ontzorgen tot eerdere opname in een verzorgingshuis'*. Uit de interviews blijkt dat consulenten al werkend leren inschatten wat de mogelijkheden zijn van de naasten. *'Natuurlijk moet je daarmee goed signaleren of je iemand niet overvraagt, want mantelzorgers moeten het wel lang vol kunnen houden. Hiervoor moet je een fijngevoeligheid ontwikkelen'* (R3).

Dat sommige oplossingen financieel niet haalbaar zijn voor mensen is geheel buiten de invloedssfeer van consulenten. De hoogte van de eigen bijdrage wordt door de gemeente vastgesteld. Het enige wat zij kunnen doen is alternatieven bedenken samen met de cliënt, als het gaat om de aankoop van hulpmiddelen, maar daar houdt het ook mee op.

Conclusie

De elementen 'gehoord voelen', 'uitleg en duidelijkheid krijgen' kunnen helpen om tot een goede dialoog te komen, die mensen als positief ervaren. De AVI-cliëntenmonitor bevestigt deze aanname. Het feit dat uit de AVI-cliëntenmonitor blijkt dat 70% van de respondenten vindt dat er voldoende tot goed naar hen geluisterd is tijdens het gesprek kan gezien worden als een signaal dat de respondenten het gesprek als positief ervaren hebben (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 22-23). Tegelijkertijd blijkt uit de AVI-cliëntenmonitor dat meer dan de helft van de respondenten niet tevreden is met de geboden oplossingen die voortgekomen zijn uit het gesprek (AVI-cliëntenmonitor, 2015, p. 22-23). Zoals eerder genoemd zou een verklaring voor deze discrepantie kunnen zijn dat de Wmo 2015 een diepere onrust en ontevredenheid oproept, die ervoor zorgen dat burgers het besluit dat voortkomt uit het gesprek als negatief ervaren (hoe goed het gesprek ook was).

Als het gaat om ontevredenheid over de geboden oplossingen is het maar de vraag of de consulent daar iets aan kan doen. Als de ontevredenheid betrekking heeft op een algemene moeite om de denkomslag naar meer eigen verantwoordelijkheid te maken, dan kan de consulent tijdens een keukentafelgesprek middels gesprekstechnieken een eind komen. Op het moment dat een burger onwillig is en het systeem simpelweg niet meer snapt, dan kan aan die ontevredenheid met de Wmo 2015 maar weinig worden gedaan. Want dat zijn de twee opties: zijn mensen ontevreden over het keukentafelgesprek of de echte oplossingen? Met een 'goed gesprek' kun je ver komen, maar als het eindverhaal slecht voor de cliënt uitpakt, simpelweg omdat er geen toereikende oplossingen kunnen worden geboden (of betaald), dan houden de mogelijkheden van het keukentafelgesprek op.

Hoofdstuk 6: Conclusie

Sinds 1 januari 2015 is de Wmo 2015 van kracht en moeten burgers als ze een zorgvraag hebben zich eerst melden bij de gemeente. Vervolgens voert de gemeente een onderzoek uit. Door het onderzoek wettelijk verplicht te stellen en er bepaalde eisen aan te verbinden wil de wetgever waarborgen dat er in goede afstemming en samenwerking met de burger en zijn omgeving een regeling tot stand komt die 'op maat' is voor de burger met een zorgvraag.¹³ Het onderzoek kan op diverse manieren vormgegeven worden. Een veelvoorkomende vorm is een gesprek bij iemand thuis (wellicht aan de keukentafel). Uit dit 'keukentafelgesprek' volgt een gespreksverslag met daarin de gemaakte afspraken en mogelijke oplossingen voor het probleem. Op basis van het verslag neemt de gemeente een besluit over de toekenning of afwijzing van eventuele aangevraagde maatwerkvoorzieningen.

Uit de AVI-cliëntenmonitor blijkt dat een groot deel van de respondenten niet tevreden is met de oplossingen die geboden worden in het gespreksverslag en dat de ondersteuning van de gemeente hen onvoldoende in staat stelt om het leven te leiden dat bij hen past. Uit de onderzoeksresultaten lijkt naar voren te komen dat het voor gemeenten niet gemakkelijk is om 'zorg op maat' te realiseren voor burgers met een zorgvraag. Het besluit dat voortkomt uit keukentafelgesprek zou tot gevolg moeten hebben dat burgers passende zorg ontvangen, maar uit de AVI-cliëntenmonitor blijkt dat de respondenten het niet zo beleven. De vraag is hoe dat komt. Wat gebeurt er in een keukentafelgesprek en wat betekent dat voor de manier waarop burgers het gemeentelijk besluit dat daar in het kader van de Wmo 2015 uit volgt ervaren?

Uit interviews met consulenten en wethouders lijkt naar voren te komen dat burgers het keukentafelgesprek als positief ervaren op het moment dat ze zich gehoord voelen en duidelijkheid en uitleg krijgen over de ondersteuningsmogelijkheden van de gemeente. De AVI-cliëntenmonitor bevestigt deze aanname. Het feit dat uit de monitor blijkt dat ongeveer twee-derde van de respondenten vindt dat er voldoende tot goed naar hen geluisterd is tijdens het gesprek kan gezien worden als een signaal dat de respondenten het keukentafelgesprek als positief ervaren hebben. Geconcludeerd kan worden dat burgers dus het keukentafelgesprek als positief kunnen ervaren en tegelijkertijd ontevreden kunnen zijn over de geboden oplossingen die voortkomen uit dat zelfde gesprek.

De vraag die dan open staat is wat burgers wel tevreden maakt? Lipksy stelt in het *street-level bureaucrats framework* dat burgers drie wensen hebben. In de eerste plaats willen ze passende ondersteuning voor hun situatie en behoeften. Ten tweede verwachten burgers een stuk flexibiliteit vanuit de overheid als het gaat om de toekenning van voorzieningen. Tot slot willen burgers met respect behandeld worden. Als het gaat om het realiseren van passende ondersteuning zijn in de eerste plaats gemeenten aan zet. De beleidskeuzes die gemeenten maken bepalen de 'werkkaders' van consulenten en de mate waarin zij de mogelijkheid hebben om rekening te houden met de situatie en de behoeften van burgers bij het bedenken van oplossingen tijdens het keukentafelgesprek. De mate waarin consulenten gebruik maken van 'breed kijken naar oplossingen' hangt ook samen met de (mensen)kennis, expertise en ervaring van de consulenten. Uit de literatuur blijkt dat het voeren van keukentafelgesprekken om professionaliteit van de consulent vraagt. Brede

¹³ Zie artikel 2.3.2. lid 1 en 2.3.2. lid 4 van de Wmo 2015.

kennis over het lokale sociale beleid en de lokale beleidsuitgangspunten is van belang als gemeenten willen dat consultants breed kijken. Tegelijkertijd is uit de interviews gebleken dat mensen het als prettig ervaren als er naar ze geluisterd wordt. Het is dus belangrijk dat consultants bijvoorbeeld ook in staat zijn om goed te kunnen luisteren. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de manier waarop consultants scholing krijgen en over welke vaardigheden ze moeten beschikken, dus daarin zijn de keuzes die gemeenten maken van invloed op de mate waarin passende ondersteuning gerealiseerd kan worden.

Wat betreft de verwachting van burgers dat de overheid flexibel omgaat met de toekenning van voorzieningen, zijn het de gemeenten die daar de meeste invloed op hebben. De door de gemeente gegeven werkkaders en de discretionaire ruimte van consultants binnen die kaders zijn bepalend voor hun flexibiliteit en mogelijkheden. Interactieve sturing en bottom-up beleidsimplementatie werken daarin bevorderlijk voor de flexibiliteit van consultants bij het bedenken van oplossingen en het nemen van besluiten naar aanleiding van de keukentafelgesprekken. Tot slot willen burgers met respect behandeld worden. Hierin kunnen consultants tijdens keukentafelgesprekken het verschil maken.

Beredeneerd vanuit het *street-level bureaucrats framework* zouden de consultants, samen met de andere betrokken hulpverleners, moeten bepalen wat de Wmo 2015 praktisch inhoudt. Bezien vanuit dit *framework* zouden de beslissingen die de consultants maken, de routines en (gespreks)technieken die zij ontwikkelen bepalend moeten zijn voor de manier waarop het Wmo-beleid vormgegeven wordt. Afhankelijk van de discretionaire ruimte binnen de gegeven werkkaders die aan consultants gegeven wordt kan hier sprake van zijn. Doordat de consultants direct contact hebben met de burgers, fungeren zij als het 'gezicht' van het gemeentelijk Wmo-beleid. Op basis van dit *framework* kan geconcludeerd worden dat dit 'gezicht', ofwel de consultant, tijdens het keukentafelgesprek de meeste invloed heeft om de manier waarop burgers in ieder geval het keukentafelgesprek ervaren.

Het keukentafelgesprek is in de kern een dialoog tussen burger en overheid, waarbij de consultant dient als afgevaardigde van de gemeente. Uit de literatuur kan geconcludeerd worden dat gemeenten de dialoog het beste 'interactief' en vanuit een bottom-up perspectief kunnen aansturen. Dat houdt concreet in dat gemeenten consultants het beste de opdracht kunnen meegeven om samen met de burger tot oplossingen te komen. In het verlengde van de keuze voor interactieve sturing, ligt de keuze voor gemeenten om de implementatie van beleid bottom-up te benaderen. De andere opties zijn als gemeente 'instrumenteel' van bovenaf bepaalde zaken opleggen en top-down bepaalde beleidsdoelen opleggen aan burgers, denk aan vooraf bepaalde bezuinigingsposten. Kiezen voor interactieve sturing betekent voor gemeenten dat zij minder controle hebben over de besluiten die voor hen door consultants in het kader van de Wmo 2015 genomen worden, maar zorgen er wel voor dat er tijdens het keukentafelgesprek ruimte is om te denken 'vanuit de burger'. Uit de literatuur is naar voren gekomen dat denken vanuit de burger de betrokkenheid vergroot, wat ten goede komt aan de beleidsuitvoering. Tegelijkertijd is er ook sprake van machtsongelijkheid tussen burger en overheid, maar door zoveel mogelijk in te zetten op de interactieve sturing ontstaat er de meeste ruimte voor de burger en zijn of haar drie wensen, wat de kans vergroot op een positieve ervaring van het keukentafelgesprek en het besluit dat voortkomt uit het gesprek.

De manier waarop gemeenten tot beleidskeuzes komen, wordt in de eerste plaats bepaald door de wettelijke eisen van de Wmo 2015 en in de tweede plaats door de hoeveelheid financiële middelen

die beschikbaar is. Uit de interviews met consulenten en wethouders is gebleken dat veel burgers ontevreden en onrustig zijn over de hervormingen in de zorg en de Wmo 2015 in het algemeen. Onrust en ontevredenheid kan zich op verschillende manieren uiten. Op het moment dat een burger ontevreden is, omdat hij of zij moeite heeft met het maken van de denkomslag naar meer eigen verantwoordelijkheid kan de consulent tijdens een keukentafelgesprek daarop invloed uitoefenen. Uit de interviews blijkt dat het heel erg bepalend is hoe de consulent iets communiceert, zeker als het gaat om het krijgen van minder ondersteuning dan gevraagd. Op het moment dat een burger daar niet gevoelig voor is en het nieuwe zorgstelsel niet meer snapt of wil snappen, kan een keukentafelgesprek niet zoveel veranderen aan de ontevredenheid en zal de burger het besluit dat voorkomt uit het gesprek waarschijnlijk als negatief ervaren.

Consulenten hebben invloed op de manier waarop het keukentafelgesprek verloopt en hoe de gesprekken ervaren worden. Uit de interviews is gebleken dat volgens consulenten begrip tonen voor de situatie waarin burgers zich bevinden, tijdens het gesprek samen met de burger kijken naar oplossingen en door goed te letten op hoe je iets communiceert naar mensen, bijdraagt aan een keukentafelgesprek dat door burgers als positief ervaren wordt. De mogelijkheden van consulenten daartoe beperken zich dus tot de gestelde werkkaders van de gemeente, die weer bepaald worden door de wettelijke eisen en beperkte financiële middelen. Binnen die werkkaders kunnen consulenten samen met de burger oplossingen bedenken. Op het moment dat uit het keukentafelgesprek oplossingen voortkomen die de burger niet toereikend vindt, maar er geen andere oplossingen kunnen worden geboden of betaald binnen de gestelde werkkaders, dan houden de mogelijkheden van het keukentafelgesprek op.

Wat er gebeurt in een keukentafelgesprek is dus dat er een mogelijkheid is om een goed gesprek te hebben met de burger en vanuit de persoonlijke situatie van iemand te kijken naar oplossingen. Dat kunnen burgers als positief ervaren en dat kan ook positief uitwerken op de manier waarop burgers het gemeentelijk besluit dat er uit volgt ervaren. Op het moment dat de Wmo 2015 een diepere onrust en ontevredenheid oproept bij de burger, biedt het keukentafelgesprek als beleidsinstrument maar beperkte mogelijkheid tot beïnvloeding van de manier waarop burgers het besluit dat uit het keukentafelgesprek voortkomt ervaren.

Aanbevelingen

Dit onderzoek biedt handvatten voor gemeenten die helpen bij verbetering van de uitvoering van de Wmo 2015. Daarbij horen de volgende aanbevelingen.

Gemeenten zijn afhankelijk van consulenten voor de uitvoering van de Wmo 2015. Voor de burger is het contact met de consulent van groot belang voor zijn of haar 'toegang' tot zorg. Goede consulenten, die in staat zijn keukentafelgesprekken te voeren waar burgers zich prettig bij voelen en oplossingen voor te brengen waar burgers tevreden over zijn, zijn prioriteit nummer één als het gaat om de uitvoering van de Wmo 2015. Het is van belang dat consulenten voldoende (mensen)kennis, expertise en ervaring hebben. Uit de interviews is gebleken dat consulenten soms onvoldoende kennis hebben over de wet- en regelgeving. Consulenten hoeven niet alles te weten, maar het is wel van belang dat ze vanuit een breder perspectief de zorgvraag kunnen beoordelen, zodat daar weer de juiste experts op gezet kunnen worden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de (bij)scholing van het personeel. Zeker in de 'opstartfase', zo vlak na de invoering van de Wmo 2015, doen gemeenten er goed aan hier veel aandacht aan te besteden. Verder is uit de interviews gebleken dat

burgers het als prettig ervaren als de consulent goed luistert, meedenkt, etc. Dat vereist mensenkennis en sociale betrokkenheid. Gemeenten doen er goed aan bij werving en selectie van consulenten juist op dit soort vaardigheden te letten. Een keukentafelgesprek wordt namelijk om dat soort redenen door burgers als wel of niet prettig ervaren, wat weer consequenties heeft voor de manier waarop burgers het besluit dat eruit voortkomt ervaren.

Gemeenten bepalen de werkkaders waarbinnen consulenten mogen werken. Voor gemeenten zijn kostenbesparingen binnen het sociaal domein een belangrijk aandachtspunt. In de theoretische conclusie is gesteld dat bottom-up beleidsvorming en interactieve sturing van beleidsnetwerken door gemeenten zorgen voor ruime werkkaders waar consulenten behoefte aan hebben. Consulenten hebben hier behoefte aan omdat het hen de ruimte geeft om samen met de burger breed te kijken naar oplossingen. Uit de interviews is gebleken dat in de gemeenten waar consulenten betrokken zijn bij de verdere beleidsvorming en gemeenten in samenwerking met de lokale en betrokken (zorg)organisaties bouwden aan het Wmo-beleid de nodige kostenbesparingen werden gehaald. Betrokkenheid van consulenten bij beleidsvorming door de ruimte te geven 'signalen' uit de praktijk door te kunnen geven is al erg behulpzaam. Gemeenten doen er goed aan van onderaf, vanuit de beleidspraktijk, met de consulenten en betrokken organisaties, te bouwen aan het Wmo-beleid. De noodzakelijke kostenbesparingen kunnen er mee gehaald worden en ook van belang: burgers vinden het prettig. Bottom-up beleidsvorming op deze manier zorgt er namelijk voor dat de burger het uitgangspunt is en niet de bezuiniging. Deze betrokken benadering bij burgers werkt door aan de keukentafel bij de mensen thuis en zal op deze manier wellicht doorwerken in de manier waarop burgers het gesprek en het besluit dat eruit voortkomt ervaren.

Literatuurlijst

Aandacht voor Iedereen (2015). Resultaten AVI-cliëntenmonitor. Utrecht: Patiëntenfederatie NPCF.

Aandacht Voor Iedereen (2015). Factsheet Zorg naar gemeenten – in samenspraak met de burger. Aanbevelingen van cliëntenorganisaties aan gemeenten over het gesprek met de burger over zorg en ondersteuning.

Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. JAIP, 35 (4), 216-224.

Barrett, S.M. (2004). Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of Implementation Studies. Public Administration, 82 (2), 249-262.

Barrett, S., Fudge, C. (1981). Policy & Action: Essays on the implementation of Public Policy. London/New York: Methuan.

Bekkers, V. (2007). Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen, aspecten van beleid in de publieke sector. Den Haag: LEMMA.

Beukering-Huijbregts, M.J.T.G. (2014). Verordening Maatschappelijke ondersteuning gemeente IJsselstein 2015. IJsselstein.

Boeije, H. (2010). Analysis in Qualitative Research. London: SAGE.

Bosselaar, H., Vonk, G.J. (2013). Bouwplaats lokale verzorgingsstaat: Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg. Den Haag: Boom Juridisch uitgevers.

Burger, J. (2014). De verordening Maatschappelijke Ondersteuning 2015 gemeente Wijk bij Duurstede. Wijk bij Duurstede: gemeente Wijk bij Duurstede.

Daalen, H van. (2014). Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015 gemeente Barneveld. Barneveld: gemeente Barneveld.

De Rechtspraak (2014, 12 december). Echtpaar Dantumadeel houdt recht op huishoudelijke hulp. Geraadpleegd via <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Noord-Nederland/Nieuws/Pages/Echtpaar-Dantumadeel-houdt-recht-op-huishoudelijke-hulp.aspx> (21 april 2015)

Everdingen, J. (2014). Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Lopik 2015. Lopik: gemeente Lopik.

Everhardt, V. (2014). Verordening maatschappelijke ondersteuning Utrecht 2015. Utrecht: gemeente Utrecht.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. Public Administration, 69, 3-19.

Houtman, G.T. (2014, 2 december). Herbeoordeling Hulp bij Huishouden. Utrecht: gemeente Utrecht.

Hupe, P.L., Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85 (2), 279–299.

Hupe, P.L. (2011). The thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, 26 (1), 63-80.

Huisman, C. (2015, 23 januari). Utrecht krijgt al 600 klachten over korten thuiszorg. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <http://www.volkskrant.nl/binnenland/utrecht-krijgt-al-600-klachten-over-korten-thuiszorg~a3835602/>

Invoeringwmo.nl (2007). Wmo in het kort. Geraadpleegd via <http://www.invoeringwmo.nl/wmo/wmo-het-kort> (15 april 2015)

Kickert, W.J. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American 'Managerialism'. *Public Administration*, 75, 731–752.

KluwerSchulinck (2014). Belangrijkste wijzigingen. Geraadpleegd via <http://pdf.kluwerschulinck.nl/Belangrijkste%20wijzigingen%20Wmo%202015.pdf> (15 april 2015)

Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (1993). *Networkmanagement in public administration*. Den Haag: VUGA.

Koster, Y. de (2015, 24 maart). Gemeenten bezuinigen teveel op Wmo. Geraadpleegd via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gemeenten-bezuinigen-te-veel-op-wmo.9467808.lynkx> (30 maart 2015)

Lipksy, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemma's of the individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Medical Media BV (2015). Wat zijn Algemene Dagelijkse Levensverrichtingen? Geraadpleegd via <http://www.gezondheidsplein.nl/dossiers/zorg-en-hulpmiddelen/wat-zijn-algemene-dagelijkse-levensverrichtingen/item43434> (22 april 2015)

MediRecord (2015). Paramedische beroepsgroepen. Geraadpleegd via <http://www.medirecord.eu/paramedisch/> (8 juni 2015)

Olthof, J. (2014). Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Zaanstad 2015. Zaanstad: gemeente Zaanstad.

Osborne, S.P. (2007). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8 (3), 377-387.

Peeters, R., Drosterij, G. (2011). Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat. *Beleid en Maatschappij*, 23 (2), 179-198.

Peeters, R. (2014). De verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Almere. Almere: gemeente Almere.

Pressman, J.L., Wildavsky, A.B. (1979). Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley: University of California Press.

Regieraad Kwaliteit van zorg (2010, december). Glossarium kwaliteit van zorg. Geraadpleegd via: <http://glossarium.regieraad.nl/Gebruikelijkezorg> (5 maart 2015)

Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.

Rijn, M. van (2014). Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Den Haag: VWS.

Rijn, M. van (2014). Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Den Haag: VWS.

Rijn, M. van (2013, 25 april). Toekomst AWBZ. Den Haag: VWS.

Rutte, M. & Samsom, D. (2012). Regeerakkoord 'Bruggen Slaan'. Den Haag: Rijksoverheid.

Sabatier, P.A. (1986). Top-down and Bottom-up approaches to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6 (1), 21-48.

Steyaert, J. (2010, 24 december). Participatieladder, meedoen aan de samenleving. Geraadpleegd via http://www.canonsociaalwerk.eu/nl_wmo/details.php?cps=3 (25 april 2015)

Thiel, S. van (2010). Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding. Bussum: uitgeverij Couthino.

T'ik. (2015) Definities van inclusie op een rij. Geraadpleegd via <http://www.inclusienieuwestijl.nl/alle-definities-van-inclusie-op-een-rij/> (25 juni 2015)

Tonkens, E. (2006). Het democratisch tekort van vraagsturing. *Beleid en Maatschappij*, 33 (3), 186-195.

Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN). (2015). Factsheet Het keukentafelgesprek. Utrecht: VGN.

Burg, E. van der (2014) Verordening maatschappelijke ondersteuning Amsterdam. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Wilking, J. (2015, 16 juni). Geen samenspraak aan de keukentafel. Peiling: hulpvragers kennen hun rechten niet. Trouw. Geraadpleegd via:
<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/4077888/2015/06/16/Geen-samenspraak-aan-de-keukentafel.dhtml>

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR). (2012). Vertrouwen in burgers. Amsterdam: Amsterdam University Press.

ZRM (2015). Wat is ZRM?. Geraadpleegd via <http://www.zelfredzaamheidmatrix.nl/zrm.aspx>
(8 juni 2015)