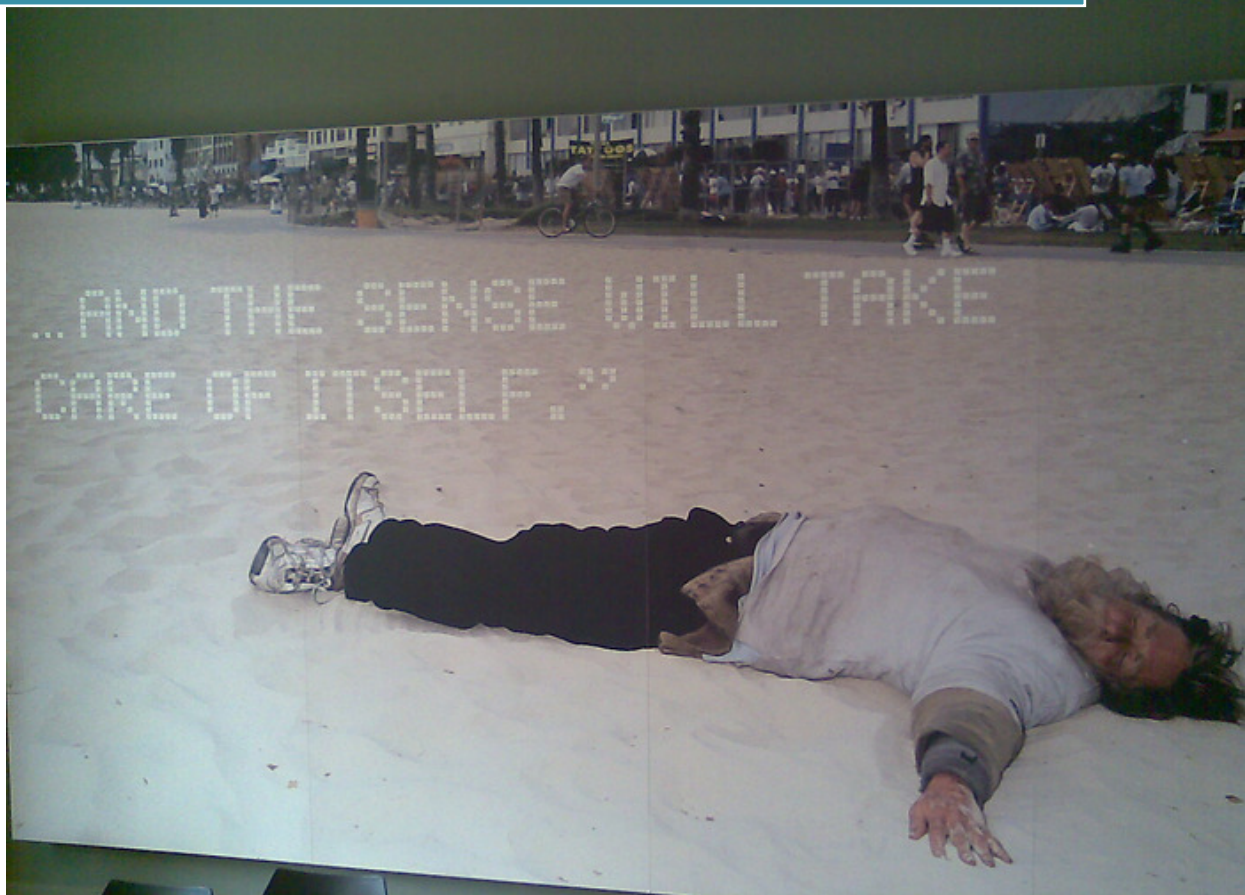


2009

Met de Wmo in de aanval tegen maatschappelijke uitval



Liesbeth Schotanus

Universiteit Utrecht – Afstudeeronderzoek
voor de Master Publiek Management

30-6-2009

Met de Wmo in de aanval tegen maatschappelijke uitval

*Een onderzoek naar de invloed van de Wmo op organisaties
die zich bezighouden met maatschappelijke zorg.*

Afstudeeronderzoek voor de Master Publiek Management

Auteur: L.H. Schotanus
Studentnummer: 3300889
E-mailadres: l.h.schotanus1@students.uu.nl
Universiteit Utrecht : Utrechtse School voor Bestuurskunde en Organiseringswetenschap (USBO)
Scriptiebegeleidster: Mw. Dr. C.H.M. Geuijen
Tweede lezer: Dhr. Prof. Dr. M. Noordegraaf
Stagebedrijf: MOVISIE - *afdeling Trends & Onderzoek*¹
Stage begeleider : Dhr. Drs. V. Lub

30 juni 2009



Kennis en advies voor
maatschappelijke ontwikkeling



Universiteit Utrecht

¹ Met dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan het WMO Trendonderzoek2009 van MOVISIE.

• • •
*"Het geluk in uw leven hangt af
van de aard uwer gedachten."
Keizer Marcus Aurelius*
• • •

Auteur: Liesbeth Schotanus,
30 juni 2009, Amsterdam
l.h.schotanus@gmail.com

Niets uit dit onderzoek mag worden gereproduceerd of gepubliceerd zonder mijn toestemming. U kunt hiervoor schriftelijk contact met mij opnemen (email) of MOVISIE. U kunt ook tegen betaling een gedrukte en gebonden versie van dit onderzoek bij mij bestellen.

Tijdens de afgelopen 5 jaar studeren heb ik een tijdje naast een meisje gewoond dat psychiatrische problemen had. In eerste instantie wist ik hier niets van, maar al gauw zag ik dat er met de post wel heel veel brieven van incassobureaus en justitie binnenkwamen. Er gebeurden nog een hele rits aan vreemde dingen. Toch geen dingen waarover ik me ernstige zorgen maakte of onprettig voelde. Na een tijdje begon ze 's nachts echter wel erg veel geluid te maken. Dit ging door de muren heen; hard gelach en gezang. Ze leek compleet euforisch, eigenlijk vond ik het wel schattig. Na een paar weken ging het gelach echter over in geschreeuw en woedeaanvallen.

Toen, op een middag, op klaarlichte dag, begon ze mensen vanaf haar balkon uit te schelden. Ze bedreigde hen zelfs met de dood. Vervolgens kieperde haar hele inboedel over het balkon naar beneden. Het werd een enorme ravage. Ik was toevallig thuis en mijn hart klopte in mijn keel. Ik besloot de politie te bellen. Die kwam al gauw, en we troffen in de gang een gigantische bende. Ze had zeker vier vuilniszakken vol de hele gang in gegooid. Zelf was ze nergens meer te vinden. De politiemannen vertrokken weer en toen heb ik de crisisdienst maar gebeld. Die waren helemaal niet verrast: ze was allang bekend bij hulpinstanties, en een notoire zorgmijder.

Ik heb later van de nestor begrepen dat ze hier al jaren woonde, en er wel meer 'van dit soort types' in deze studentenflats waren geplaatst. Hij vertelde allerlei verhalen van vernieling, mishandeling, aanranding en zelfmoord. De woningbouw is na dit incident wel heel betrokken geweest bij ons. Ze zeiden dat het heel rot voor ons vonden, maar dat het al jaren zo ging. Ze wilden haar eruit hebben, maar dan moesten wij allemaal een brief opstellen met een officiële klacht. Dit kon ik echter niet over mijn hart verkrijgen. Uiteindelijk heb ik om een andere woning gevraagd. Gelukkig kreeg ik de woning snel, maar het bleef wel knagen. Ik vond haar namelijk best lief de keren dat ik haar gesproken had, en ik vroeg me af of ze zich niet hartstikke ongelukkig voelde. Had ik haar misschien kunnen helpen? Maar ik had geen idee wat ik tegen haar had moeten zeggen, en bovendien was ik bang.

Vanaf dat moment ben ik over dit probleem gaan nadenken want: moeten we deze 'gekke' mensen dan maar opsluiten? Hier valt toch niet naast te wonen? Of moeten we dat als burens gewoon accepteren? Kunnen we ze als samenleving niet beter helpen? Maar vooral: is het niet hartstikke belangrijk dat we hier met zijn allen beter over gaan nadenken? Deze vragen zijn de aanleiding geweest voor mij om dit onderzoek te doen.

Voor u ligt het eindresultaat van masteronderzoek. Ik heb met veel plezier en vooral passie aan dit onderzoek gewerkt. Het was soms lastig om de lijn te blijven zien in alle meningen en feiten die ik tegen kwam over dit onderwerp. Dat maakte dat mijn focus al gauw te breed werd: ik wilde alles

vertellen en erbij betrekken wat volgens mij belangrijk was voor de organisaties die ik onderzocht. Hopelijk heb ik de valkuil van teveel betrokkenheid bij het onderwerp weten te omzeilen.

Vanuit MOVISIE heb ik fantastische begeleiding gehad van Vasco Lub. Hij had altijd tijd voor me, las alles wat ik produceerde met belangstelling door en voorzag het van complimenten en goed onderbouwde kritiek. Hij heeft me steeds tot kalmte en afstand weten te manen en dankzij zijn adviezen kon ik weer structuur aanbrengen in alle verbanden die ik zag. Ook de input van Ard Schenkhuizen (senior adviseur MOVISIE) is erg gewaardeerd: hij heeft mij geholpen mijn onderzoek te 'verkopen' aan de rest van het Trendrapport- team. Hij geloofde direct in het belang om meer verdieping over de invloed van de Wmo op juist deze organisaties naar buiten te brengen. Mijn respondenten ben ik uiteraard ook zeer erkentelijk: de experts op het gebied van OGGz, Anne- Marie van Bergen (senior adviseur Hulpverlening en Activering), en Gert Schout (zie www.ovzo.nl), de managers van de organisaties die ik onderzocht heb, en de professionals die de enquête hebben ingevuld.

Dan mijn begeleiders tijdens dit scriptietraject: Karin Geuijen, Mirko Noordegraaf en ook Albert Meijer, bedankt. Van mijn studiegenoten wil ik vooral mijn tutorgroepvriend Rense Bos bedanken voor de vele goede discussies dit jaar en de telefonische updates en overlegjes over de voortgang van onze scripties. Ook studiegenoot Stefan de Blij wil ik graag bedanken voor de leuke samenwerking en zijn peptalk. Ik heb het sowieso met iedereen erg leuk gehad tijdens dit Masterjaar en er volgens mij ook nog wat van geleerd. Ik wil tot slot uit de privésfeer mijn goede vrienden bedanken, die mij tijdens de afgelopen periode met raad en daad, de nodige afleiding en goede gesprekken hebben bijgestaan. Freek Aalberts, mijn privé consultant, jouw analytische blik was zeer nuttig voor mijn structuur. Aan mijn vrienden Folkert, Patricia, Benno en Fleur, evenals mijn (schoon)familie: de betrokkenheid die ik van jullie voel was me echt tot steun. En als last but not least, ben ik mijn vriend GB enorm dankbaar. Hij is mijn rots in de branding, altijd, maar vooral de afgelopen maanden. Zonder zijn (moral) support had ik er een veel zwaardere kluit aan gehad denk ik.

Amsterdam, 2009.

SAMENVATTING

De doel van dit onderzoek was om te inventariseren wat de invloed van de Wmo is op organisaties op prestatievelen 7, 8 en 9 (PV789: Maatschappelijke Zorg). Daarvoor ben ik op zoek gegaan naar de invulling die zij ervaren te kunnen geven aan de Wmo. De hoofdvraag is dan ook: Welke invloed heeft de Wmo op organisaties die zich bezig houden met maatschappelijke zorg? Ik acht dit onderzoek van belang, omdat de Wmo (mede) bedoeld is om de vermaatschappelijking te bevorderen voor de doelgroep waaraan deze organisaties hulp bieden. Ik ben er in dit onderzoek vanuit gegaan dat dit onder meer afhangt van de door hen gepercipieerde ontwikkelingen op het werkveld, welke hen om een aanpak vragen. Dit bepaalt de invulling die zij geven aan de Wmo. Daarbij spelen ervaren mogelijkheden en grenzen een belangrijke rol. Deze hangen mede af van hun eigen visie op de werkelijkheid, alsmede de door hen ervaren ruimte om iets te kunnen ondernemen. Uiteindelijk uit dit zich in een bepaalde houding en bepaald gedrag. Een belangrijke aanname hierbij is, dat wanneer er een discrepantie optreedt tussen eisen en mogelijkheden, er spanning wordt ervaren in de uitvoering.

Om te kunnen voorspellen en vervolgens, na kwalitatief onderzoek, de resultaten te kunnen verklaren, heb ik gebruik gemaakt van het contingentiemodel van Noordegraaf (2004). Hierdoor was het mogelijk om de setting van organisaties op PV789 omschrijven. Het bleek dat zij op basis van de issues waarmee ze te maken hebben, in alle vier de settings van het model te plaatsen zijn. Wat betreft institutionele kaders zijn ze met name 'hybride', omdat het publieke organisaties zijn waar professionals werken. Omdat deze organisaties met veel verschillende issues te maken hebben, die gemanaged moeten worden, ligt het voor de hand dat zij met veel spanningen te maken hebben in hun werk. Uit de analyse van de interviews bleek dat dit inderdaad het geval is.

De resultaten van de interviews gaven aan dat managers door de Wmo zien dat er meer beleidsaandacht is voor de doelgroep van PV789, met name OGGz en Jeugdzorg; dat er sprake is van meer focus op efficiënt werken, prestaties leveren, kwaliteitsborging en positionering; een dat er een zekere mate van ontschotting plaatsvindt; de cliënt meer als uitgangspunt genomen wordt, en de zelfredzaamheid voorop staat, en dat gemeenten werkelijk de regie nemen en toenadering zoeken tot het veld.

De Wmo kent qua doelstellingen en in de uitvoering ook spanningen. De meest duidelijke spanning is die tussen zakelijke en maatschappelijk. Teveel focus op marktwerking kan de diensten versralen. Bovendien kan het de samenwerking tussen organisaties bemoeilijken, omdat het wantrouwen en concurrentie in de hand werkt. Een tweede spanning ligt rond het bevorderen van vermaatschappelijking en zelfredzaamheid van de doelgroep. Hiervoor is inzet

van de civil society nodig, terwijl er juist een gebrek aan betrokkenheid bij en weerstand tegen uitvallers wordt herkend. Dit geldt niet alleen voor medeburgers, maar ook voor organisaties buiten het zorg- en welzijnsdomein. Meer betrokkenheid, bewustwording en acceptatie zou nodig zijn. De derde spanning die wordt genoemd is die tussen het nastreven van ontschotting en het bestaan van fundamentele verschillen tussen organisaties. Deze zijn niet alleen cultureel, maar ook wettelijk. Deze verschillen zijn ook nodig, omdat anders niet duidelijk is wie wat doet en er domeindiscussies ontstaan. Sommige managers denken daarom na over domeinoverschrijdende organisaties om echte integrale hulp te kunnen bieden. Ten vierde kan de relatie tussen gemeenten en organisaties gespannen zijn. Dit is vooral het geval wanneer er: een te strakke regie wordt gevoerd, een te sterke focus op besparing is, weinig vertrouwen in het veld wordt gelegd en er geen regionale visie wordt ontwikkeld.

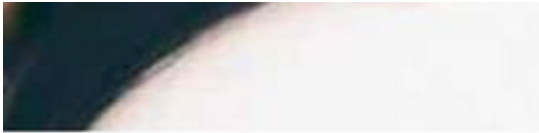
Concluderend kan ik stellen dat de Wmo de potentie heeft om maatschappelijke uitval terug te dringen. De invulling die organisaties die zich bezig houden met (potentieel) maatschappelijke uitvallers lijkt hier ook op gericht te zijn, maar zij worden hierin op sommige punten nog beperkt. Het is daarom van belang dat gemeenten en organisaties een meer gelijke invulling gaan geven aan de Wmo filosofie en deze vervolgens ook gezamenlijk uitdragen.

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 5 |
| Samenvatting | 7 |
| Inhoudsopgave | 9 |
| | |
| 1. Inleiding | 11 |
| 1.1 Maatschappelijke uitval | 12 |
| 1.2 Probleemstelling | 15 |
| 1.3 Vraagstelling..... | 16 |
| 1.4 Relevantie | 17 |
| 1.5 Aanpak | 18 |
| 2. De Wmo | 20 |
| 2.1 Maatschappelijke sferen | 20 |
| 2.2 De verzorgingsstaat | 22 |
| 2.3 De Wmo | 24 |
| 2.4 Risico's | 26 |
| 2.5 Conclusie | 29 |
| 3. Analyse van organisaties op Prestatieveld 7,8 en 9 | 31 |
| 3.1 Settings..... | 31 |
| 3.2 De institutionele context van PV789 | 33 |
| 3.3 De issues op PV789 | 34 |
| 3.4 De setting van PV789..... | 35 |
| 3.5 Instrumenten per setting | 39 |
| 3.5.1 Management in een expertsetting..... | 39 |
| 3.5.2 Management in een bedrijfssetting..... | 40 |
| 3.5.3 Management in een ideologische setting | 41 |
| 3.5.4 Management in een gepolitiseerde setting | 42 |
| 3.6 Mogelijke veranderingen door de Wmo..... | 43 |
| 3.7 Conclusie..... | 44 |
| 4. Methodologische verantwoording | 46 |
| 4.1 Doelstellingen van dit onderzoek | 46 |
| 4.2 Aanpak | 47 |
| 4.3 De interviews met managers | 48 |
| 4.4 De professional- enquête..... | 51 |
| 4.5 Knelpunten..... | 54 |
| 5. Analyse | 56 |
| 5.1 Ontwikkelingen in het werkveld door de wmo | 56 |
| 5.1.1 Meer beleidsaandacht voor pv789 | 56 |
| 5.1.2 Marktwerving..... | 58 |
| 5.1.3 Ontschotting | 60 |
| 5.1.4 Nieuwe initiatieven | 62 |
| 5.1.5 Conclusie | 63 |
| 5.2 Ontwikkelingen voor managers..... | 64 |
| 5.2.1 Expertsetting- issues | 65 |
| 5.2.2 Bedrijfssetting- issues | 70 |
| 5.2.3 Ideologische- issues..... | 76 |
| 5.2.4 Gepolitiseerde issues | 78 |

| | |
|---|-----------|
| 5.3 Kansen en Knelpunten | 80 |
| 5.3.1 De inzet van de civil society | 81 |
| 5.3.2 Vermaatschappelijking..... | 84 |
| 6. Conclusie..... | 89 |
| | |
| Literatuurlijst..... | 93 |

1. INLEIDING

Ter inleiding van dit onderzoek presenteer ik een artikel is afkomstig van het blad 'In Beeld', van de Sociale Teams in Leeuwarden.²



Als Sandra 17 is, is ze er heilig van overtuigd dat ze wordt achtervolgd door mannen in zwarte regenjassen. De CIA heeft het op haar gemunt. Wekenlang weigert ze haar kamer uit te komen en eet ze nauwelijks. Smeekbedes en donderpreken van haar ouders helpen niets. Uiteindelijk laten ze hun dochter opnemen in een psychiatrische jeugdkliniek van de GGZ.

Een poosje gaat het beter. Sandra gaat studeren en op zichzelf wonen in Leeuwarden. Ze haalt goede cijfers en maakt vrienden. Dan gaat ze met drugs experimenteren. Hash, speed, coke, pillen, paddo's, ecstasy. Ze blijft dagen achtereen

wakker en hallucineert weer. Ze weet zeker dat ze achtervolgd wordt en is ontzettend achterdochtig. Met vrienden praat ze niet meer. Haar ouders laat ze niet binnen; die zitten ook in het complot. Als ze opbellen, hangt Sandra binnen een minuut weer op, omdat ze anders via de telefoon kan worden getraceerd door de CIA.

Gedwongen opname

Vader en moeder kloppen bij allerlei instanties aan, zonder resultaat. De GGZ kan Sandra niet helpen omdat ze verslaafd is; de verslavingszorg kan niet helpen omdat ze psychiatrische problemen heeft. Uiteindelijk komen haar ouders bij Karlijn terecht. Karlijn is een sociaal psychiatrisch verpleegkundige van de GGZ, die ook in het sociaal team zit. Af en toe gaat ze bij Sandra langs. Niet dat ze binnen wordt gelaten, maar zo wordt Sandra nog een beetje in de gaten

gehouden. Mocht ze toch hulp willen, dan weet ze bij wie ze kan aankloppen. Pogingen om Sandra gedwongen te laten opnemen, lopen op niets uit. Weliswaar is ze een gevaar voor zichzelf, maar dit wordt bij de rechtbank als 'eigen keus' gezien omdat ze drugs gebruikt. De psychiater probeert aan te tonen dat ze drugs gebruikt omdat ze psychiatrische problemen heeft, en niet andersom. Dat kan echter niet onomstotelijk worden bewezen, dus is Sandra weer vrij om te gaan.

Als Sandra wordt opgepakt na een vechtpartij hopen haar ouders dat ze zal afkicken in de gevangenis. Maar ze zit maar kort in de cel. Als ze het Huis van Bewaring uitkomt, staat vader haar op te wachten. Zijn dochter loopt hem straal voorbij. Ze gaat naar de Weaze om te tippelen; ze heeft geld nodig voor haar volgende shot. Haar vader ziet haar in de auto stappen bij een onbekende. Vanaf dat moment is hij een gebroken man.

De rol van het sociaal team

Sociaal psychiatrisch verpleegkundige Karlijn van GGZ Friesland meldt Sandra aan in het sociaal team. Sandra weigert alle hulp; niet alleen van Karlijn, maar ook van de verslavingszorg. De woningcorporatie kent haar omdat ze een huurschuld heeft en de baren geregeld over haar klagen. In het sociaal team wordt afgesproken dat de woningcorporatie Sandra voor de keus stelt: of hulp aanvaardt, of uit huis wordt gezet. Sandra laat het laatste gebeuren. Een aantal keren wordt geprobeerd haar gedwongen op te nemen, maar dat mislukt. Het sociaal team staat met de rug tegen de muur. Het ziet geen mogelijkheden meer om Sandra te dwingen de hulp te aanvaarden. Zelf weigert ze pertinent. Toch blijft het team haar volgen. Karlijn en andere hulpverleners proberen contact te houden. Ook onderhoudt Karlijn contact met Sandra's ouders.

² Zie: <http://www.movisie.nl/onderwerpen/OGGz/docs/HWL%2oSocialeTeams.pdf>

1.1 MAATSCHAPPELIJKE UITVAL

Een schrijnend geval zoals hierboven wordt gepresenteerd, komt gewoon in ons welvarende Nederland voor. Want al is ons land één van de welvarendste landen ter wereld, er vallen toch mensen uit. Hiermee wordt bedoeld dat ze niet meer 'meedoen' met de samenleving. Dit kan op verschillende manieren zijn: ze zijn werkloos, hebben vaak psychosociale problemen, schulden, geen sociaal netwerk en/of, zoals in het verhaal van Sandra hierboven, verslavingsproblemen. Daklozen worden door medeburgers vaak als overlast ervaren. Ze vertonen immers van de geldende normen afwijkend gedrag. Mensen vinden ze daarom vies, raar en eng.³ Dit maakt dat niemand met ze om wil gaan en dat hun problemen zichzelf versterken en in stand houden: ze komen in een vicieuze cirkel terecht (Schout, 2008; RMO, 2001: p. 12).

Maatschappelijke uitvallers kosten de samenleving zo'n 1,8 miljoen euro per persoon⁴. Gert Schout, een expert op het gebied van OGGz, schat dat er op dit moment zo'n 24.000 tot 110.000 sociaal kwetsbare mensen in ons land zijn, die kans lopen om buiten beeld van de hulpverlening te raken en zo maatschappelijk uit te vallen (Schout, 2008: p. 12 & 13).⁵ Andere bronnen spreken over 0,5 tot 1,5% van de bevolking, waarbij sprake is van ernstige multiproblematiek.⁶ In grote gemeenten zouden 10 op de 1000 inwoners te maken hebben met meervoudige problemen, wat hun kans op uitval vergroot. Gemeenten en GGD'en kunnen er volgens MOVISIE vanuit gaan dat er in hun gemeente altijd multiprobleemsituaties voorkomen, waarvoor de kans op maatschappelijk uitval reëel is (MOVISIE, OGGZ folder).

Mensen die op straat leven, zoals Sandra in het voorbeeld hierboven, zijn vaak actief zorgmijndend. Daarom leeft er in het grootste deel van de samenleving de misvatting dat daklozen bewust hebben gekozen voor hun ongebonden levenswijze (van Doorn, 2005: p. 27). Ze wilden immers zelf geen hulp meer? Ze maken deze keuze toch bewust? Door deze gedachtegang wordt echter versluierd dat er naast individuele factoren, ook maatschappelijke factoren een rol hebben gespeeld bij het dakloos worden en blijven (van Doorn, 2005: p. 26). Dit komt omdat maatschappelijke systemen, instituties en voorzieningen op een bepaalde manier worden ingericht en zijn georganiseerd (RMO, 2001: p. 13). De manier waarop er georganiseerd is, betekent ook dat er bepaalde normen en waarden spelen die uitval kunnen versterken. Zo

³ Lees bijvoorbeeld eens het verhaal van ex- dakloze Paul: http://stichtinghoedjevanpapier.nl/usr-data/general/feijenoize_def.pdf of het boek van Van Doorn(2005) of Kramer (2008).

⁴ www.mogroep.nl

⁵ De cijfers rondom mensen die het gevaar lopen om ook uit te vallen variëren echter behoorlijk; onder andere omdat ze vaak uit beeld van de instanties verdwijnen. Bovendien wordt er vaak uitgegaan van verschillende definities en aanduidingen van de doelgroep door onderzoekers die de aantallen in beeld willen brengen.

⁶ Zie o.a. http://www.movisie.nl/116559/def/home_/OGGz/wijkgerichte_OGGz/

geredeneerd, zou men kunnen zeggen dat de manier waarop de samenleving functioneert, ervoor zorgt dat mensen die in de problemen komen en hiermee niet kunnen omgaan, vanzelf uitvallen⁷.

Volgens Bauman (2004) klopt dit: het is een kenmerk van kapitalistische samenlevingen, technologische ontwikkeling en moderniteit.⁸ Dergelijke samenlevingen produceren nu eenmaal veel 'afval': mensen die niet mee kunnen komen vallen af. De RMO (2001) stelt het vrij cru als: "hoe meer een samenleving hygiëne betracht, hoe meer de vieze mensen opvallen" (RMO, 2001: p. 13). Kunneman (1999) noemt onze maatschappij een 'technopolis', waarin ook mensen leven die de maatschappij 'niets te bieden hebben'. Zij kunnen het hoge levenstempo niet bijhouden en raken daardoor achterop. (Kunneman, 1999: p. 19-25). De samenleving is als het ware 'te complex' voor hen geworden: ze hebben niet de capaciteit om hun leven op orde te krijgen, met de middelen die daarvoor beschikbaar zijn vanuit de samenleving.

Het voorzieningstelsel van een samenleving moet idealiter worden ingericht op een manier die aansluit op de capaciteiten en kenmerken van de mensen die er gebruik van maken. Dit is in Nederland de afgelopen jaren echter steeds minder het geval (RMO, 2001). Toen het vermaatschappelijkingsproces⁹ in de jaren '60 en '70 in gang is gezet, werd ervan uitgegaan dat mensen die tot die tijd in instellingen werden geplaatst, zich wel zouden kunnen redden in de samenleving. Dit zou zowel voor henzelf als voor de staatskas beter zijn. De verzorgingsstaat was inmiddels namelijk dusdanig uitgedijd, dat ze niet meer te betalen was. Men ging er daarbij vanuit dat deze mensen mondige burgers waren die weten wat ze willen. Maar in werkelijkheid bleek de zorgvraag van mensen met meervoudige problemen onduidelijk, complex, diffuus of zelfs afwezig te zijn (zoals bij zorgmijders).

De RMO (2001) stelde in 2001 dat het voorzieningstelsel te gefragmenteerd of 'verkokerd' is geraakt¹⁰. Door professionalisering en rationalisering is zij niet functioneel, vooral niet voor de meest kwetsbare burgers. Zij kampen met complexe meervoudige problemen op verschillende leefgebieden, die niet door afzonderlijke, specialistische organisaties aan te pakken zijn. Daar

⁷ Voordat iemand op straat belandt, doorloopt hij meestal een traject van mislukkingen, pech en verkeerde keuzes. Zie ook: Kramer, S. de (2008) 'Van miljonair tot krantenjongen.' en: http://www.volkskrant.nl/binnenland/article501051.ece/Liever_dakloos_dan_bij_vrienden.

Dit kan al beginnen bij een ongelukkige jeugd, tot en met het uiteindelijke (bewuste of onbewuste) besluit zich volledig uit de samenleving terug te trekken. Dit 'uitburgeren' (naar Wolf, 2002), kan diverse oorzaken hebben, vaak meerdere tegelijk (Schout, 2001; Wolf, 2002; RMO, 2001). Maar vast staat dat als het eenmaal zo ver gekomen is, deze mensen vaak al meerdere malen, tevergeefs, met diverse instanties contact hebben gehad. Deze actieve zorgmijders worden doorgaans gekenmerkt door een diep wantrouwen in mensen en instituties (zie o.a. Schout, 2007: p. 11-12, 28-31; RMO, 2001: p. 10-11).

⁸ Citaat uit expert interview met Gert Schout op 30 maart 2009.

⁹ Zie bijvoorbeeld: Tonkens (1999) 'Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Dennendal en de jaren zestig.' Amsterdam: Bert Bakker.

¹⁰ De bezuinigingen hebben sinds de jaren '80 ook ruimte gegeven aan een trend die 'New Public Management' kan worden genoemd. Hierbij wordt het publieke domein steeds meer op basis van marktprincipes ingericht, wat voor een meer efficiënte werkwijze moet zorgen.

zou een 'integrale aanpak' voor nodig zijn, waarbij de betrokken organisaties meer samenwerken, coördineren en afstemmen.

De disfunctionaliteit van het stelsel zou zelfs geleid hebben tot toenemend aantal maatschappelijke uitvallers en excessen zoals Savannah en het Maasmeisje. Door de toegenomen informatisering en mediatisering (Noordegraaf, 2004: o.a. p. 258) is er voor de burgers steeds meer transparantie over dergelijke excessen. Dit maakt de ellende die erbij hoort steeds zichtbaarder. Het voorzieningstelsel kreeg de schuld van dergelijke excessen: de hulpverlening zou hebben gefaald.¹¹ Burgers eisten vervolgens van de overheid dat ze 'er iets aan zouden doen' (RMO, 2008: p. 25)¹². Dit is één van de redenen¹³ geweest dat in 2007 de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking is gesteld.¹⁴

Sinds de Wmo is het in ons land zo geregeld, dat de verdeling van middelen naar gemeentelijk niveau is gedecentraliseerd. De overheid heeft een kader voor gemeenten opgesteld, met negen prestatievelden waarop ze afgerekend kunnen worden. Binnen dat kader mogen gemeenten zelf beleid maken. De prestatievelden zijn:

- (1) Leefbaarheid en sociale samenhang,
- (2) Preventieve ondersteuning jeugd,
- (3) Informatie, advies en cliëntondersteuning,
- (4) Mantelzorg en vrijwilligers,
- (5) en (6) Participatie van - en individuele voorzieningen voor mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of psychosociaal probleem en
- (7), (8) & (9) Maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg, verslavingsbeleid (ook wel samengevat als 'maatschappelijke zorg') en de aanpak van huiselijk geweld¹⁵

¹¹ Zie o.a.: <http://www.inspectiejeugdzorg.nl/documenten/DEF%20Gessica.pdf>,
<http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Nederland/Onderzoek-naar-falen-Jeugdzorg-bij-Maasmeisje.htm>,
<http://binnenland.nieuws.nl/441434>,
http://www.volkskrant.nl/binnenland/article457837.ece/Kritiek_op_hulpverleners_Maasmeisje#2

¹² Deze urgentie heeft vervolgens in de zorg en welzijnssector aanleiding gegeven tot meer acceptatie en inzet van outreachende methoden, welke sinds de jaren '60 juist waren uitgebannen. Hierbij wordt gebruik van een zekere mate van 'dwang en drang', om de kwaliteit van leven voor deze personen weer enigszins te verhogen en ook de overlast voor andere burgers terug te dringen. Zie: Tonkens (2008) en zie ook:
http://www.ggzfriesland.nl/documenten/ggfo634_ggz_magazine_2_2008.pdf en www.achterdevoordeur.nl.

¹³ Samenvattend kunnen we dus stellen dat het probleem van maatschappelijke uitval prangend is omdat: Het de samenleving veel geld kost (zo'n 1,8 miljoen euro per persoon), en Het volgens onze normen niet acceptabel is dat er mensen in grote problemen, armoede of zelfs op straat leven. We er overlast (bijv. angst, frustratie, medeleven etc.) door ervaren als er armoede, verloedering en criminaliteit is in onze samenleving, en deze problemen vaak samenhangen met maatschappelijke uitvallers (RMO, 2001).

¹⁴ De Wmo heeft een aantal doelstellingen, waaronder het disfunctionele stelsel verbeteren en bezuinigen op nog steeds uitdijende verzorgingsstaat. Meer algemeen kan echter worden gezegd dat de Wmo bedoeld is om het al eerder in gang gezette vermaatschappelijkingproces te bevorderen (SCP, 2005: 3&7&8). Een verdere uitwerking van aanleidingen voor en doelstellingen van de Wmo, zal volgen in hoofdstuk 2.

¹⁵ Bron: Ministerie van VWS (2007)

Hulpverlening aan (potentiële) maatschappelijke uitvallers, valt onder prestatievelden 7,8 en 9. (Vanaf dit punt zal ik de doelgroep van deze prestatievelden PV78g noemen.¹⁶) Beleidsmakers moeten met hun Wmo- beleid op PV78g dus focussen op de groepen die het dichtst bij maatschappelijke uitval zijn, of reeds uitgevallen zijn. De manier waarop gemeenten invulling geven aan de Wmo, is wettelijk gezien vrij. Zo kunnen ze hun beleid afstemmen op de lokale behoeften, is het idee. Ze kunnen deze invulling in meer of mindere mate samen met organisaties op PV78g vormgeven, maar dit is niet verplicht.¹⁷ Er zijn wel 43 centrumgemeenten aangewezen die de middelen verdelen en beleid op PV78g moeten coördineren voor de lokale gemeenten in de regio.

1.2 PROBLEEMSTELLING

De probleemstelling die kan worden geabstraheerd uit bovenstaande inleiding luidt als volgt. Er bestaat een maatschappelijk probleem, dat gaat over mensen die op het punt staan om uit te vallen of al uitgevallen zijn. Dit probleem, en ook de oorzaken daarvoor, moeten worden aangepakt.¹⁸ De overheid wordt voor deze functie verantwoordelijk gehouden.¹⁹ Vervolgens wordt de Wmo als bestuurlijk instrument ingezet, om zo het voorzieningstelsel te reorganiseren, en de participatie van burgers te bevorderen.²⁰ Daarbij moet de Wmo ook de kosten voor de verzorgingsstaat verminderen.

Het probleem van de maatschappelijke uitval is daarmee echter nog niet opgelost, want om deze Wmo- doelstellingen te bereiken moet er wel een eerst invulling aan worden gegeven door bestuurders bij gemeenten en uiteindelijk door organisaties in de uitvoeringspraktijk.²¹ De invloed die dit heeft op het werkveld, bepaalt vervolgens weer wat voor invulling er mogelijk is.

¹⁶ Dit zijn mensen waarbij sprake is van meervoudige, complexe problemen, die met elkaar samenhangen en een integrale aanpak nodig hebben, en waarbij psychische stoornissen, psychosociale problemen, stoornissen en/of verslaving al een rol spelen. Het kunnen ook mensen zijn die slachtoffer zijn van huiselijk geweld en niet de capaciteiten hebben om zich uit hun situatie te redden.

¹⁷ Wat volgens sommigen problematisch is omdat gemeenten maar weinig weten van psychiatrie. Volgens het artikel Rooijen, M. van (2004) 'Gemeenten hebben geen benul van psychiatrie.' Van: www.psy.nl, maakt de GGZ zich grote zorgen over psychiatrisch patiënten, wanneer de gemeenten met de Wmo verantwoordelijk voor hen worden. Ze zouden er te weinig vanaf weten, waardoor beleid op dit punt te weinig aandacht zou krijgen en niet goed op hen afgestemd zou worden. Hiermee lopen zij risico om weer in instellingen of op straat te belanden. http://www.psy.nl/fileadmin/files/psyarchief/Overheidsbeleid/Wmo_gebrek_aan_psychiatrische_kennis_bij_gemeenten.pdf

¹⁸ Het is voor een samenleving vanuit diverse overwegingen belangrijk om te zorgen voor deze mensen, die dit schijnbaar onvoldoende zelf kunnen (WRR, 2006). Niet alleen vanuit altruïstische motieven, maar ook uit eigenbelang. Het voorkomen van verloedering en gevoelens van onveiligheid in de samenleving is een belangrijke drijfveer.

¹⁹ Zoals zojuist is besproken, blijkt dat dit niet (voldoende) het geval is, en er steeds meer (zichtbare) excessen plaats vinden, ontstaat er urgentie om te herorganiseren (RMO, 2001).

²⁰ Welke dit zijn, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

²¹ In hoofdstuk 2 zal blijken waarom het echter niet duidelijk is, wat de 'juiste' manier is om invulling te geven aan Wmo beleid.

Vanuit deze gedachte is er dus sprake van een constante wisselwerking tussen de structuur of het werkveld waarin de organisaties zich bevinden, en de handelingen die zij zelf verrichten.²²

De overheid laat de invulling van de Wmo aan de gemeenten over en controleert alleen of er beleid gemaakt is op de diverse prestatievelden. Mijn probleemstelling voor dit onderzoek is daarom, dat de uiteindelijke oplossing voor het maatschappelijke probleem, afhangt van de invulling die gemeenten aan Wmo beleid geven, en wat de betrokken organisaties hier vervolgens mee (kunnen) doen. Wat zij beiden doen, bepaalt wat voor invloed de Wmo heeft op het werkveld. Een belangrijke aanname hierbij is, dat wanneer er een discrepantie optreedt tussen eisen en mogelijkheden, er spanning wordt ervaren in de uitvoering. De aanpak of invulling die organisaties aan de Wmo geven en de ontwikkelingen op het werkveld door de Wmo, kunnen betekenen dat professionals hun werk anders kunnen of moeten gaan doen, oftewel, hoe 'werkbaar' hun werksituatie is. Dit heeft uiteindelijk invloed op de kwaliteit van hulpverlening aan de PV789- doelgroep en dit bepaalt uiteindelijk mede, of de maatschappelijke uitval afneemt (wat tegelijkertijd betekent dat de vermaatschappelijking toeneemt). En daarmee, of de Wmo op dit punt succes heeft gehad. Schematisch komt deze argumentatielijn er als volgt uit te zien:



Figuur 1: Argumentatielijn: hoe de Wmo inwerkt op de uitvoering.

1.3 VRAAGSTELLING

Naar aanleiding van de bovenstaande inleiding en probleemstelling kan de volgende hoofdvraag worden geformuleerd:

Wat voor invloed heeft de Wmo op organisaties die zich bezig houden met maatschappelijke zorg?

Om deze vraag te beantwoorden zullen de volgende deelvragen beantwoord moeten worden:

1. Wat houdt de Wmo in?
2. Hoe ziet het werkveld²³ van organisaties op PV789 eruit?
3. Wat voor nieuwe issues moeten op PV789 gemanaged worden door de Wmo?
4. Wat voor kansen en knelpunten zien managers en professionals?

²² Deze gedachte past binnen de structuratietheorie van Giddens (1984).

²³ Met werkveld wordt bedoeld: het veld van organisaties die allemaal werkzaamheden verrichten die onder PV789 vallen. Hiermee bedoel ik zorg- en welzijnsorganisaties die subsidie ontvangen van gemeenten voor Wmo activiteiten op deze prestatievelden, en niet organisaties die in partner- projecten of netwerken rondom deze doelgroep zitten.

De beantwoording van deelvraag 1 en 2 vormt mijn theoretisch kader. Om de invloed van de Wmo te kunnen beoordelen ga ik na wat de invulling is die organisaties aan de Wmo geven (deelvraag 3 en 4). Om dit te kunnen inventariseren ga ik empirisch onderzoek doen. Hiermee kan onderzocht worden wat er op het werkveld gaande is. Omdat ik hierbij uit ga van de interpretatie die managers en professionals aan ontwikkelingen rondom de Wmo geven, ligt het voor de hand om kwalitatieve methode te gebruiken. Desalniettemin zal ik op sommige punten ook kwantitatief onderzoek doen²⁴.

1.4 RELEVANTIE

Dit onderzoek is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant. De wetenschappelijke relevantie ligt vooral in het feit dat er met de Wmo gekozen is voor een nieuwe bestuurlijke inrichting. Gemeenten worden nu verantwoordelijk voor beleidsvorming aangaande maatschappelijke organisaties. Ze mogen hiervoor zelf beleid vormgeven. Het is bestuurskundig interessant om te onderzoeken hoe zij dit gaan doen en wat voor effect dit heeft op organisaties. Gezien de al langer gaande zijnde New Public Management (NPM) trend in het publieke domein (waarbij gefocust wordt op meer marktgericht besturen),²⁵ kan een te zakelijke focus door gemeenten, bijvoorbeeld spanning opleveren voor het werkveld. Dit komt omdat deze sector wordt gekenmerkt door een grote mate van maatschappelijkheid (Noordegraaf, 2004: p.149). Dit houdt in dat zij te maken hebben met een groot aantal issues die moeilijk meetbaar te maken zijn en daarom niet zo goed bij bedrijfsmatig sturen passen.²⁶

De Wmo is op zich al maatschappelijk relevant: ze moet immers maatschappelijke problemen aan pakken.²⁷ Het maatschappelijke effect van deze Wet op de samenleving zal moeten blijken uit de gevolgen van de invulling die gemeenten en organisaties geven aan de Wmo. Dit maakt het relevant om te onderzoeken welke invulling dit is, om zo te kunnen beoordelen welke rol de Wmo kan spelen in het tegengaan van maatschappelijke problemen en het omgaan met de gevolgen ervan. Dat kan uiteindelijk uit dit onderzoek naar voren komen.

Ik ga in dit onderzoek overigens niet met gemeenten spreken over hun invulling van de Wmo, noch met cliënten over hoe de Wmo uiteindelijk voor hen uitpakt. Wel komt de invulling die gemeenten aan de Wmo geven aan de orde in de gesprekken met managers. Dan is het echter

²⁴ Zoals ik voor het onderzoek naar de werkbaarheid van professionals zal doen: al bleek later dat dit concept niet toch goed door middel van kwantitatieve methode te onderzoeken was. De overige vragen (m.b.t. deelvraag 4) waren wel goed meetbaar te maken.

²⁵ Voor meer informatie over NPM, zie: Noordegraaf, 2004: o.a. p. 73.

²⁶ Dit werk ik verder uit in hoofdstuk 3.

²⁷ Dit werk ik verder uit in hoofdstuk 2.

het informatie uit tweede hand, en beschrijft het slechts hoe managers de invulling van gemeenten percipiëren. Daarom geldt deze informatie als indicatie .

1.5 AANPAK

Mijn focus in dit onderzoek ligt op organisaties die werk doen op PV789. Ter beantwoording van de eerste deelvraag is het nodig om eerst duidelijk te omschrijven wat de aanleidingen voor de Wmo waren. Hieruit volgen de problemen die moeten worden aangepakt en de doelstellingen die daarbij horen. Zo is het duidelijk wat het kader is van de Wmo, waaraan gemeenten en organisaties verder invulling moeten geven. Dit zal ik uitwerken in hoofdstuk 2. Ik zal dit doen door middel van het sociologisch perspectief van Giddens (1984), Wolters & de Graaf (2005), rapporten van de RMO (2001, 2008) en de WRR(2006), de visie van Lub (2008), Wolf (2008) en Schout (2008) en algemene inzichten over dit werkveld, van MOVISIE. De beantwoording van deze deelvraag 1 vormt uiteindelijk het vertrekpunt van dit onderzoek.²⁸

Ik zal gebruik maken van expertgesprekken, casuïstiek en literatuurstudie, om de eerste twee deelvragen te beantwoorden. Voor mijn theoretische onderbouwing aangaande het werkveld van organisaties op PV789, zal ik de theorie van Noordegraaf (2004) gebruiken. Op basis van dit theoretisch kader kan ik organisaties, en de issues waar zij door de Wmo mee te maken krijgen, positioneren in (een) bepaalde setting(s). Ik kan zo ook eventuele spanningen verklaren die uit het empirisch materiaal naar voren zijn gekomen.

Deelvraag 3 en 4 worden beantwoord door middel van empirisch materiaal. Ik zal door middel van kwalitatieve interviews pogen te achterhalen wat managers ervaren aan ontwikkelingen door de Wmo. Ik bevrraag daarom wat managers denken dat de ontwikkelingen nu en in de toekomst door de Wmo zijn, en hoe zij denken dat dit komt. Vervolgens kan ik verklaren hoe zij tot hun keuzes voor een bepaalde aanpak en daarmee invulling van de Wmo gekomen zijn. Ik ga er dus vanuit dat managers inspelen op veranderingen in het werkveld. Deze veranderingen op het werkveld kunnen door diverse oorzaken ontstaan²⁹, waaronder handelingen van andere actoren, zoals gemeenten en andere organisaties. Deze gebeurtenissen maken een bepaalde aanpak mogelijk, maar kunnen tegelijkertijd ook grenzen stellen aan mogelijkheden die managers ervaren. Mijn uiteindelijke doel is om inzichtelijk te maken wat de invloed van de Wmo op het werkveld van de organisaties op PV789, en wat hierdoor door hen voor invulling aan de Wmo wordt gegeven, en te verklaren waarom dit op deze manier gebeurt. Ik ga er daarbij vanuit dat ze zich in de keuze voor een bepaalde invulling van de Wmo laten leiden door de kansen en knelpunten die zij zien.

²⁸ Wanneer de lezer al weet waartoe de Wmo dient, is het lezen van hoofdstuk 2 niet nodig.

²⁹ Ook door maatschappelijke processen *an sich*. Welke dit zijn, zal ik verder buiten beschouwing laten.

Ik zal bij de selectie van managers en professionals voor de interviews en enquête, focussen op organisaties die zich bezig houden met verslavingszorg, maatschappelijke opvang, (O)GGz en algemeen maatschappelijk werk. Deze laatste groep is niet in eerste instantie bezig met het opzoeken van zorgmijders zoals de OGGz³⁰ dit is, maar speelt wel een rol in het voorkomen dat mensen zorgmijgend worden. Ze kunnen signaleren waar zorgmijders en potentiële afglijders zich bevinden en hier wat aan doen of de informatie doorspelen aan andere organisaties. Ook hebben ze te maken met mensen die weer terug moeten keren in de samenleving, bijvoorbeeld na een behandeling in een instelling of een periode van detentie.³¹

³⁰ De OGGz werkt meer 'outreachend'. Dit betekent dat ze meer naar de mensen toe gaan, in plaats van wachten tot ze zelf om hulp vragen. Een outreachende methode is bijvoorbeeld 'achter de voordeur kijken', wat betekent gewoon aanbellen bij mensen waarover signalen zijn binnen gekomen van derden. Het wordt ook wel 'bemoeizorg' genoemd. Bureau Frontlijn in Rotterdam hanteert deze methode, maar bijvoorbeeld ook de ACT Teams van de OGGz in Leeuwarden. Zie voor meer informatie over outreachend werken: Hartman & Tops (2005) 'Frontlijnsturing' en www.achterdevoordeur.nl, en voor de discussie erover bijvoorbeeld Tonkens (2008).

³¹ Er zijn geluiden dat algemeen maatschappelijk werkers sinds de Wmo van hun managers steeds vaker de opdracht krijgen om meer outreachend te gaan werken en steeds meer met mensen met complexe problematiek te maken krijgen, die uitbehandeld zijn bij GGZ en/of na detentie weer in de samenleving terecht zijn gekomen. (Input uit interview met een Algemeen Maatschappelijk Werkster op 21 februari en 27 april 2009.)

2. DE WMO

Alvorens over te gaan tot het uitwerken van het theoretisch kader waarbinnen ik mijn onderzoeksgegevens ga plaatsen, lijkt het me van belang om uit te wijden over de aanleiding van de Wmo. Inzicht in de ontwikkelingen die geleid hebben tot de Wmo en haar doelstellingen, kan zorgen voor een betere interpretatie van de kwalitatieve gegevens. Kort gezegd begrijpen we de overwegingen van managers dan waarschijnlijk ook beter. Zij zitten immers (daar ga ik vanuit) al in dit werkveld (lang) voordat de Wmo in werking trad en zullen hun besluiten ook nemen op basis van voorkennis en ervaring over wat er in het werkveld speelde voordat de Wmo kwam.

Ik zal in grote lijnen de maatschappelijke ontwikkelingen toelichten die de overheid ertoe heeft doen besluiten om de Wmo in te voeren. Voor de duidelijkheid moet erbij gezegd worden dat deze bespreking van ontwikkelingen niet uitputtend is. Praktisch gezien is daarvoor geen mogelijkheid. Ik zal alleen de in mijn ogen meest relevante ontwikkelingen bespreken, welke hebben geleid tot de Wmo. In de inleiding zijn de PV789- doelgroep, de PV789- organisaties en de Wmo al kort toegelicht. Dat maakt dit hoofdstuk met name relevant voor de lezers die zich willen verdiepen in de maatschappelijke ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de filosofie achter de Wmo, of die nog niet goed bekend zijn met de Wmo. Voor dit onderzoek zelf dient dit hoofdstuk dus vooral als achtergrondinformatie.

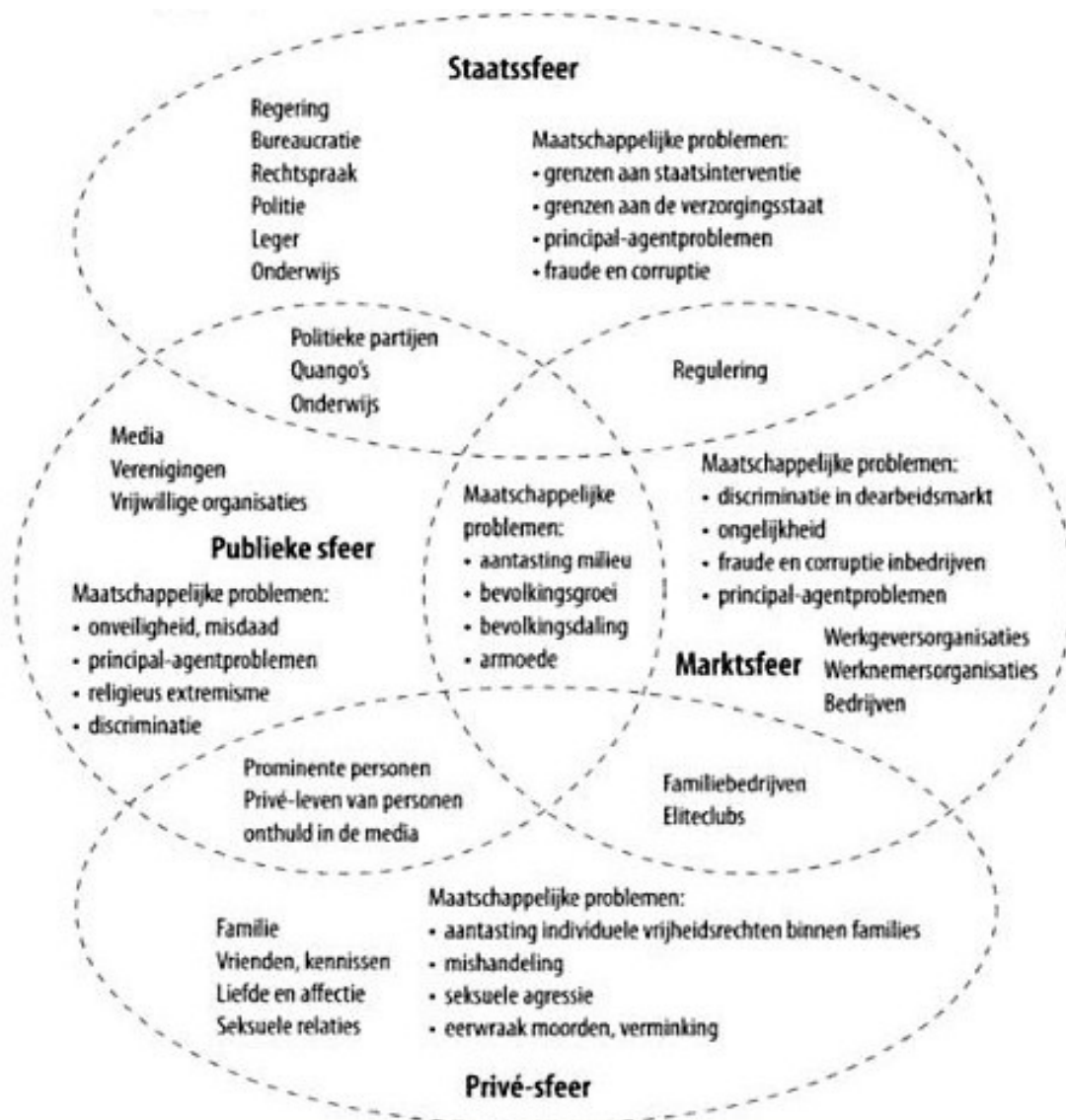
2.1 MAATSCHAPPELIJKE SFEREN

Onze samenleving kan worden begrepen als bestaande uit een aantal 'sferen' (zie figuur 2). Een overzicht van de sferen vindt u terug in figuur 2.) Binnen deze sferen bestaan bepaalde maatschappelijke problemen. Problemen in diverse sferen houden verband met elkaar en kunnen elkaar dus ook versterken. Wanneer men zich hiervan bewust wordt, is ook sneller te begrijpen waarom het ingrijpen in bepaalde sferen door middel van beleid gevolgen kan hebben voor andere sferen. Dit komt omdat burgers zich in alle sferen bevinden en daar gedrag vertonen dat effect heeft op anderen³². Tegelijkertijd beïnvloedt het gedrag van anderen hen ook. Deze manier van denken past binnen het 'structuratiedenken' van Giddens (1984). De structuratietheorie van Giddens gaat over sociale systemen: onze samenleving kan ook gezien worden als een sociaal systeem. In deze theorie zijn 'actie' en 'structuur' wederzijds constituerend³³: "Structuren beperken menselijk handelen maar zijn tegelijkertijd ook bronnen (van macht, zingeving en kennis) van menselijk handelen." (Schout, 2008: p. 17).

³² Zie ook bijlage 1, voor een mogelijke verklaring voor het proces waardoor maatschappelijke uitval wordt veroorzaakt. Ik verwijs verder graag naar Gert Schout (2008) 'Zorgvermijding en zorgverlamming', waarin dit proces heel uitgebreid wordt uitgewerkt op basis van o.a. Giddens, Bauman, Kunneman etc.

³³ Voor het verdere verloop van dit onderzoek zal ik dit uitgangspunt blijven hanteren.

Structuren scheppen dus voorwaarden voor handelen, maar zijn ook de gevolgen ervan. Bovendien kunnen ze handelen beperken. In verschillende sferen bestaan ook allerlei structuren. Tussen de verschillende sferen zijn processen gaande die de situatie (en dus ook de structuren) binnen de sferen onderling beïnvloeden. Deze processen vormen zo condities waarbinnen beleid wordt gemaakt en publieke organisaties worden gemanaged. Beleid en de uitvoering van beleid door organisaties wordt vanuit dit idee dus beïnvloed door de sferen waarin het tot uiting komt, door de structuren die daarbinnen bestaan. Uitvoering kan zo door bestaande structuren worden begrensd, maar de structuur kan ook mogelijkheden bieden. En: zelf oefent de uitvoering ook invloed op de structuur uit.



Figuur 2: Maatschappelijke sferen (Bron: Wolters & de Graaf, 2005: p. 23).

Ik zal drie relevante gevolgen van maatschappelijke processen die hebben geleid tot de Wmo hierna kort toelichten, zodat de context waarbinnen de Wmo tot stand is gekomen beter te begrijpen is.

2.2 DE VERZORGINGSSTAAT

Onze verzorgingsstaat heeft sinds de jaren '70 en '80 diverse herstructureringen ondergaan.³⁴ Voordat de Wmo in werking trad, werd ze weer gezien als zijnde dringend aan vernieuwing toe. Er speelden een aantal problemen waarvoor de Wmo een oplossing zou kunnen bieden. Dit waren: de mislukte vermaatschappelijking³⁵, de suboptimaal functionerende voorzieningen en de onbetaalbaarheid van de AWBZ.³⁶ Deze problemen zal ik achtereenvolgens verder uitwerken.

PROBLEMEN MET VERMAATSCHAPPELIJKING

Zelfbeschikking en zelfontplooiing worden sinds de jaren '70 gezien als een groot goed. Zoals uit het vorige hoofdstuk al bleek, heeft iedereen er in onze samenleving recht op om 'zich te verheffen' (WRR, 2006: p. 37). Er is daartoe een vermaatschappelijkingsproces³⁷ in gaan gezet, waarbij mensen die tot die tijd wegens hun 'afwijkend gedrag' in instellingen terecht kwamen (intramuralisering), nu 'mochten zij wie ze waren', en in de samenleving geplaatst werden (extramuralisering). Ook zij hadden immers recht om over zichzelf te beschikken en zich te ontplooiën, was het idee (Tonkens, 1999). Dit bleek in de praktijk anders uit te werken. Mensen die afwijkend gedrag vertoonden werden allereerst niet zomaar geaccepteerd door andere burgers. Ze veroorzaakten vaak overlast en mensen voelden zich bedreigd door hun soms vreemde gedrag. De mensen die afwijkend gedrag vertoonden konden zich zo niet- begrepen en niet- geaccepteerd gaan voelen. Dit proces werd door zichzelf versterkt en in stand gehouden, met uitsluiting en uitval tot gevolg (Schuyt, 2000; Kwekkeboom, 2001).³⁸

Men ging er in de jaren '70, met het zelfbeschikkingsideaal, vanuit dat alle mensen in staat waren om zelf(bewust) te kiezen wat ze met hun leven wilden doen. Het voorzieningstelsel werd

³⁴ Zie bijvoorbeeld: Brinkman, E. (1989)

³⁵ In de jaren '70 is, met als 'window of opportunity' de 'Dennendal- affaire', de vermaatschappelijkings- beweging ingezet. Mensen mochten niet zomaar worden opgesloten; ze moesten ook 'raar' kunnen zijn tussen de andere burgers in de samenleving, en dus zo lang mogelijk tussen de gewone mensen blijven wonen. Daarbij kwam de crisis in de jaren '80, die maakte dat extramuralisering ook een financiële dimensie had: mensen zelfstandig laten wonen zou goedkoper zijn voor de samenleving dan ze in instellingen opnemen (intramuralisering). Over de Dennendal- affaire, zie: Tonkens (1999).

³⁶ Deze problemen hangen in zekere zin ook met elkaar samen: de vermaatschappelijking was wellicht beter gelukt als de voorzieningen destijds (en nu nog) beter op cliënten met minder capaciteiten waren afgestemd, en dan zouden de kosten van o.a. de AWBZ ook minder zijn. Maar er spelen uiteraard ook andere maatschappelijke processen, die ervoor gezorgd hebben dat vermaatschappelijking niet slaagt.

³⁷ Vermaatschappelijking betekent fundamenteel dat iemand vanuit een positie buiten het gewone maatschappelijke verkeer en buiten het alledaagse sociale leven weer deel kan gaan nemen aan dat maatschappelijk leven. Dit proces heeft betrekking op verschillende (groepen) mensen, zoals mensen met een verstandelijke, lichamelijke of psychische handicap of beperking. Dit proces kán zich op individueel niveau voltrekken. Zo kan een cliënt uit geestelijke gezondheidszorg (GGZ) op eigen kracht herstellen en een plek heroveren in de samenleving. Echter, de ervaring leert dat dit doorgaans niet vanzelf of zonder steun van anderen gaat. Vermaatschappelijking verwijst dan ook naar de bewuste inspanning van cliënten, professionals en de samenleving als geheel om plek te maken voor mensen die voorheen buiten het maatschappelijk leven stonden. Bron: <http://www.trimbospreventie.nl/?themelD=32>

³⁸ Voor meer info en onderzoek over vermaatschappelijking in de zorg, zie Kwekkeboom (2001), Koops en Kwekkeboom (2005) en <http://oathesis.eur.nl/ir/repub/asset/3971/Nugterl.pdf>

vervolgens steeds meer vraaggestuurd ingericht.³⁹ Hiermee werd echter veronachtzaamd dat er ook mensen waren die slecht konden kiezen wat ze met hun leven wilden doen. Mensen die hun eigen belangen niet of slecht konden behartigen, werden zo sneller uit de samenleving 'verstoten'. Dit maakte dat criminaliteit, dakloosheid, vervuiling, verloedering en verkommering toenamen. Bovendien waren mensen die afwijkend gedrag vertonen door de extramuralisering zichtbaarder dan voorheen. Op die manier neemt maatschappelijke uitval toe, en houdt het zichzelf in stand.⁴⁰

GEFRAGMENTEERDE VOORZIENINGEN

De tweede belangrijke aanleiding voor de Wmo is de manier waarop het voorzieningenstelsel functioneert. Volgens de RMO (2001) komt dit door de grote mate van fragmentatie in het voorzieningstelsel, ofwel: verkokering. De zorgsector heeft in de loop der jaren een zeer gedifferentieerd en specialistisch aanbod ontwikkeld. Verregaande technologische ontwikkelingen en het proces van rationalisering hebben hieraan bijgedragen. Professionals in de zorg hebben zich steeds verder gespecialiseerd, om een smalle maar verregaande kennis te ontwikkelen over bepaalde uitvoeringskwesties. Dit heeft uiteraard positieve effecten gehad voor de kwaliteit van zorg, maar kent ook nadelen. Het zorgaanbod is gefragmenteerd en opereert vraaggestuurd, uitgaande van mondige, eigenwijze burgers, die weten wat ze willen. Voor de meest kwetsbare mensen gaat dit mensbeeld echter niet op. Zij beschikken immers niet over een eenduidige zorgvraag, maar juist een complexe en meervoudige problematiek. Bovendien missen ze vaak de capaciteiten om de 'juiste' weg te bewandelen in het zoeken naar hulp voor hun problemen. Een gefragmenteerd voorzieningstelsel zorgt ervoor dat zij door de bomen het bos niet meer zien. Organisaties werken langs elkaar heen en kijken niet voldoende over hun eigen grenzen heen, wat wel nodig is voor mensen met problemen die zich over verschillende levensgebieden uitspreiden. Dat draagt er ook toe bij dat problemen met de PV789- doelgroep blijven voortbestaan.

ONBETAALBAARHEID VAN DE VERZORGINGSSTAAT

De verzorgingsstaat werd in de jaren '80 reeds als 'onbetaalbaar' bestempeld. Er zijn sinds die tijd al grote hervormingen geweest op de verzorgingsstaat, waaronder het meer efficiënt inrichten ervan⁴¹. De laatste decennia echter, bleek de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten), een belangrijk onderdeel van de verzorgingsstaat, nog steeds veel te duur. Mensen die zich om wat voor reden dan ook niet konden verzekeren tegen bepaalde risico's, konden gebruik maken van de AWBZ. In de loop der jaren kwamen er echter steeds meer soorten onverzekerbare risico's

³⁹ De focus op vraagsturing heeft ook te maken met andere maatschappelijke processen, niet alleen vanuit het zelfbeschikkingsideaal. Door ontzuiling bijvoorbeeld is er meer nadruk op eigen keuze en individualisering (die is er ook weer door andere processen), en dit maakt dat mensen steeds meer zelf willen (en mogen) beslissen over hun leven.

⁴⁰ Voor meer verdieping in het proces van maatschappelijke uitval, zie o.a. Wolf (2008) en Schout (2008).

⁴¹ Gestoeld op de New Public Management- trend; zie ook vorige hoofdstuk.

bij. De vermaatschappelijking, de opkomst van de vraaggerichte zorg in combinatie met het steeds mondiger worden van burgers, maakte dat er steeds meer mensen naar buiten traden met allerlei specifieke problemen waarvoor ze zich niet konden verzekeren. Het individualiseringsproces en de vergrijzing van de samenleving heeft de collectieve aanspraak op de AWBZ ook steeds omvangrijker gemaakt.⁴² Er kwamen ook steeds meer berichten en onderzoeken via de media naar buiten over AWBZ- uitgaven waarvan de noodzaak ter discussie werden gesteld.⁴³ Dit alles maakte het des te urgenter voor de overheid om bezuinigingen door te voeren.

2.3 DE WMO

De overheid kwam tot de conclusie dat de verzorgingsstaat aan reorganisatie toe was, op basis van de volgende drie hoofdproblemen waarvoor de Wmo een oplossing moest bieden:

- Er vallen steeds meer mensen maatschappelijk uit
- De AWBZ werd onbetaalbaar
- Het huidige voorzieningenstelsel voldoet niet om goede zorg te bieden

Dit alles heeft de overheid ertoe doen besluiten per 1 januari 2007 de Wmo in te voeren. De Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten en een groot deel van de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) werden samengevoegd in de Wmo⁴⁴. De gemeenten worden met de Wmo formeel 'regisseur' van de (re)organisatie het voorzieningenstelsel rondom de maatschappelijke ondersteuning. Specifiek voor PV789 wordt er budget verdeeld over 43 centrumgemeenten, die in samenwerking met lokale overheden regionaal beleid moeten maken voor de meest kwetsbare groepen. Dit betekent een bestuurlijke vernieuwing: de overheid heeft nu de verantwoordelijkheid voor de meest kwetsbare groepen naar 43 centrumgemeenten gedecentraliseerd. Gemeenten zouden zelf, lokaal en regionaal, het beste weten wat er nodig is voor hun burgers. Het motto is: 'Zelf wat zelf kan, lokaal wat lokaal kan, verzekerd wat verzekerd moet'.⁴⁵

⁴² Het feit dat de individualisering een bijdrage heeft geleverd aan het uitdijende zorgstelsel, wijst erop dat de problemen van de verzorgingsstaat niet alleen van financiële aard waren. In zekere zin heeft de verzorgingsstaat de individualisering zelfs mogelijk gemaakt en versterkt: de staat heeft immers de zorg voor de individuele burger op zich genomen, waardoor burgers uit het sociale netwerk van het individu meer tijd voor zichzelf kreeg.

⁴³ Zie o.a. <http://www.dag.nl/binnenland/bussemaker-flink-bezuinigen-awbz-64606#2> en <http://www.dag.nl/binnenland/ser-welzijn-awbz-halen-86259>

⁴⁴ Overigens zijn er per 2008 nog een groot aantal vergoedingen uit de AWBZ geschrapt, welke ook niet door de Wmo worden vergoed. Het gaat met name om 'luxe' vergoedingen.

⁴⁵ De slogan van het kabinet tijdens invoering van de Wmo. Zie ook: www.invoeringWmo.nl en <http://www.truusdejong.pvda.nl/>

Er wordt door de overheid meer inzet van vrijwilligers en mantelzorgers verwacht, om zo de sociale samenhang en participatie te bevorderen (uit: Beleidsplan Wmo)⁴⁶. Mensen zouden namelijk meer gestimuleerd worden om zich eerst te wenden tot hun eigen sociaal netwerk en naar de civil society⁴⁷, wanneer ze niet in aanmerking meer zouden komen voor professionele hulp vanuit de overheid.⁴⁸ Dit zou essentieel zijn in het tegengaan van maatschappelijke uitval. Dit kan bereikt worden, wanneer gemeenten meer gaan samenwerken en afstemmen met professionele organisaties en burgerorganisaties (civil society) (Wolf, 2008). Hierdoor zouden betrokken burgerorganisaties zich meer gaan organiseren om zo een goede gesprekspartner met een heldere visie te worden voor gemeenten en andere organisaties. Bovendien zouden er zo nieuwe organisaties en verbanden tot stand kunnen komen. Op deze manier kan de 'mislukte' vermaatschappelijking van de PV789- doelgroep worden aangepakt: de Wmo doet voor zorg aan kwetsbare burgers een grotere aanspraak op de ondersteuning vanuit de lokale gemeenschap waarin iemand leeft. De Wmo kan worden gezien als "een voorbeeld van een heroriëntatie op de eigen verantwoordelijkheid en de gemeenschapszin van burgers in het kader van de herijking van onze verzorgingsstaat." Hortulanus, 2004: p. 3).

Het bezuinigen op de AWBZ kan niet alleen worden bereikt door meer aanspraak te doen op de civil society, maar ook doordat de politiek- bestuurlijke laag zo dicht op het werkveld zit en de middelen verdeelt. Op deze manier kunnen ze meer efficiëntie afdwingen in ruil voor financiering. Door middel van de door de overheid opgestelde negen prestatievelden, die vervolgens door de gemeenten zelf concreet mogen worden ingevuld, kunnen de behaalde resultaten centraal geëvalueerd worden. Op deze manier zou zouden de prestatievelden kwaliteit moeten waarborgen: de overheid kan de gemeenten er immers op aanspreken als ze te weinig aandacht aan bepaalde velden besteden of als achteraf blijkt dat er ergens te weinig resultaat geboekt is.

Specifiek voor PV789 houdt dit in dat de verantwoordelijkheid voor beleidsvorming en verdeling van Wmo- budget, bij de 43 (reeds voor de Wmo aangewezen) centrumgemeenten ligt. Zij moeten, in overleg met regiogemeenten en het regionaal OGGz- platform, het voorzieningstelsel (re)organiseren rondom PV789. Naast de vier grote steden zijn er dus 39 regio's waar specifiek beleid gemaakt moet worden voor PV789. De vier grote steden (de 'G4') hebben recentelijk (2008) een Regionaal of Stedelijk Kompas opgesteld. Hierin wordt een gezamenlijk

⁴⁶ Zie ook: <http://www.invoeringWmo.nl/Wmo/nl-NL/Prestatievelden/PV4.htm> maar ook voor een meer kritische noot: www.zorgwelzijn.nl

⁴⁷ De burgermaatschappij of civil society kan bondig worden omschreven als het institutionele domein van vrijwillige associaties. Het is een aanduiding van organisaties of instituties buiten de sfeer van de overheid, de markt en de verbanden van familie en vrienden. Mensen maken er vrijwillig deel van uit. De burgermaatschappij staat bovendien voor politieke en maatschappelijke wensbeelden, zoals betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak, vergroting van maatschappelijk zelfbestuur ten koste van de politiek, beperking van commerciële invloeden en versterking van gemeenschapszin en tolerantie. Bron: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Burgermaatschappij>

⁴⁸ Indicaties voor hulp zijn sinds de Wmo ook minder 'makkelijk' te verkrijgen. Zie bijvoorbeeld: <http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1174173/clinten-vaak-ontevreden-over-indicaties-wmo.html>

plan van aanpak vastgesteld voor het voorkomen van dakloosheid en overlast, en betere opvang en zorg voor dak- en thuislozen. Het Regionaal of Stedelijk Kompas is leidend bij het opzetten van beleid voor elke regio. Desalniettemin is het niet verplicht voor de centrumgemeenten om volgens het Kompas te werken. Sommige gemeenten doen dit dan ook niet.⁴⁹ Beleidsplannen voor deze drie prestatievelden worden doorgaans onder de noemer 'Maatschappelijke Zorg' uitgebracht.

De doelen van de Wmo zijn als volgt geformuleerd⁵⁰:

- 1) bevorderen participatie van alle burgers (iedereen doet mee):
het uiteindelijke doel is het terugleggen van verantwoordelijkheid en zorgplicht bij organisaties en burgers (civil society) om zo de solidariteit onder burgers te verhogen en maatschappelijke uitval terug te dringen
- 2) bevorderen kwaliteit van zorg & welzijn door decentralisatie en horizontale verantwoording: *alle verantwoordelijkheid ligt bij gemeenten, die samenwerking (in ketens) en afstemming tussen instellingen moeten bevorderen maar ook door middel van aanbestedingen kwaliteit en prestaties moet verhogen (balans zoeken)*
- 3) efficiency verhoging (ofwel bezuinigen): *ook door doel 1 (terugdringen verzorgingsstaat)*

2.4 RISICO'S

Rond de Wmo- doelstellingen bestaan wel spanningen, die kunnen zorgen voor knelpunten. De overheid waarschuwt de gemeenten voor de volgende risico's: 'Risico's liggen in een onvoldoende uitgewerkte en onsamenvangende visie, onvoldoende informatie, te weinig 'SMART' doelen, gebrek aan samenhang tussen doelen en instrumenten, onvoldoende draagvlak en gebrek aan mensen en middelen om ambities te realiseren' (Ministerie van VWS, 2007). De grootste en meest opvallende spanning is die tussen de zakelijke en maatschappelijke doelstellingen die met de Wmo worden nagestreefd (Lub et al., 2008). Er moet bezuinigd worden, maar de kwaliteit van dienstverlening moet ook omhoog. Dit lijkt paradoxaal: meer doen met minder middelen. Concreet kan dit barrières opleveren voor organisaties, bijvoorbeeld wanneer zij de kwaliteit moeten te verhogen door meer te gaan samenwerken, maar tegelijkertijd door middel van het aanbestedingssysteem van de gemeenten de kosten zo laag mogelijk moeten houden om zo te kunnen concurreren met andere organisaties. Samenwerking en concurrentie bijten elkaar.⁵¹

Met het systeem van prestatievelden en prestatiemeting de nadruk op verantwoording en efficiëntie verhoogd. Dit werkveld wordt echter gekenmerkt door effecten die slecht meetbaar

⁴⁹ Input uit expert- gesprek met Anne- Marie van Bergen, op 4 maart 2009.

⁵⁰ Uit: Wolf (2006) 'Handreiking OGGZ'.

⁵¹ Het opzetten van nieuwe samenwerkingsverbanden vaak juist geldt: er moeten waarschijnlijk projecten worden georganiseerd en nieuwe voorzieningen (zoals ICT systemen) komen om de samenwerking in goede banen te leiden.

zijn, en vooraf slecht te voorspellen zijn. Dit heeft te maken met onduidelijke causale verbanden. Wanneer organisaties teveel (moeten) focussen op prestaties, kan dit perverse effecten oproepen. Bijvoorbeeld dat organisaties zich vooral gaan focussen op 'makkelijke' gevallen. Terwijl één van de oorzaken voor het disfunctionele voorzieningenstelsel juist was dat deze perverse effecten bestaan. Organisaties lieten de 'moeilijke gevallen immers links laten liggen', omdat die veel geld kosten en te weinig resultaat opleverden.

Een tweede spanning of knelpunt kan liggen rond de veronderstelde oplossing die de Wmo moet gaan bieden voor maatschappelijke uitval. Het uitgangspunt is dat mensen die hulp nodig hebben meer aanspraak moeten gaan maken op hun sociale netwerk, in plaats van meteen aankloppen bij de overheid. Zo zou warmte en betrokkenheid onder burgers bevorderd worden, welke door de verzorgingsstaat had plaatsgemaakt voor een zekere 'anomiserende van solidariteit' (RMO, 2006: p. 10). Professionele zorg- en welzijnsorganisaties op PV789 moeten samen met de civil society, zorgen dat iedereen weer 'meedoet' (Hortulanus, 2004; van der Lans, 2007; Lub, 2008; Wolf, 2008). De samenleving moet de PV789 doelgroep zo (weer) gaan accepteren. In het Wmo kader dat door de overheid geschetst is, wordt echter nauwelijks vermeld hoe dit, concreet, door gemeenten en organisaties tot stand moet worden gebracht. Volgens sommigen wordt dit een 'majeure opgave' (Hortulanus, 2004)⁵².

"Willen wij een kwaliteit van leven voor alle burgers op peil houden, dan staan we voor een majeure opgave, die niet alleen een mentaliteitsomslag bij burgers veronderstelt, maar nieuwe eisen stelt aan onze socialisatiepatronen in opvoeding en onderwijs, die om een andere afstemming van arbeid en zorg vraagt, die een nieuw vormgegeven letterlijke nabije solidariteit in de woonsituatie veronderstelt, die vraagt om meer betrokkenheid van lokale verenigingen en lokale bedrijven bij kwetsbare medeburgers, en die tenslotte vraagt om een andere positionering van de dienstverlening van professionals en hun organisaties aan kwetsbaren mensen en hun sociale omgeving. De burger zal de idee, dat het betalen van belasting en premies, hem vrijwaart van zorgtaken bij kwetsbaren in eigen kring moeten loslaten. Daarnaast zal hij het meer vanzelfsprekend moeten vinden om ondersteuning te bieden aan dorps-, buurt- en stadsgenoten zonder daarvoor in zijn sociale netwerk en omgeving voor gek te worden versleten. De burger zal zich moeten realiseren, dat het managen van het eigen individuele bestaan complexer en veeleisender wordt. Kinderen moeten in de opvoeding en het onderwijs daarop worden voorbereid."

Bron: Hortulanus, 2004: p. 4.

Voor meer inzet van de civil society, moet deze zich wel betrokken gaan voelen bij de doelgroep. Zeker voor de PV789- doelgroep, waarbij het gaat om mensen die zeer veel problemen hebben (gehad) en vaak wantrouwend in het leven staan. Bovendien kunnen ze ineens helemaal geen zorg meer willen (bijvoorbeeld in een slechte periode) of ineens heel afwijkend gedrag gaan

⁵² Er wordt hiervoor door de overheid wel geïnvesteerd in diverse programma's en kennisinstituten (zoals MOVISIE). Zij onderzoeken trends en werken aan aanpakken en kwaliteitsstandaarden.

vertonen. Vrijwilligers en medeburgers moeten geen al te grote problemen hebben met hun verleden of hun manier van zijn. Op het zorgforum⁵³ uiten zorgmedewerkers hun zorgen over de stigmatisering van ex- psychiatrisch patiënten. Ze stellen dat er weinig acceptatie en tolerantie is en dat dit één van de belangrijkste oorzaken is voor terugval en uitval van mensen met ernstige psychische problemen. In die zin is betrokkenheid van de civil society inderdaad erg belangrijk: deze mensen willen zich geaccepteerd voelen. Maar of het realistisch is om dit te verwachten, is de vraag. Dit kan spanning opleveren voor beleidsmakers en organisaties want: hoe brengen zij meer betrokkenheid bij de PV789- doelgroep tot stand?

"In de gespreksgroepen die ik leid ben ik al verschillende keren in aanraking gekomen met mensen, die voor korte of lange tijd waren opgenomen in een psychiatrische inrichting. Wat ik daarbij heb gemerkt is, dat hun situatie na opname vaak vrij uitzichtloos is. Ik bedoel dat niet in absolute zin alsof ze geen goede invulling zouden kunnen geven aan hun leven, maar wel dat vooral hun maatschappelijke positie ongelofelijk wankel is. Het is voor hen bijna onmogelijk om een betaalde baan te krijgen die bij hun opleidingsniveau past. Ook wordt er in de buurt, waarin ze wonen, vaak nogal vreemd en terughoudend op hen gereageerd - om het maar 'es voorzichtig uit te drukken. Meestal kunnen ze alleen nog maar vrijwilligersbaantjes krijgen, die ze vaak ook nog uitstekend vervullen. Meer zit er voor hen echter vaak niet in, tenzij het gaat om banen in de sfeer van de sociale werkplaatsen."

"Als men uit een instelling ontslagen wordt en de maatschappij weet dit, dan gaan ze zo iemand uit de weg. De betrokkene krijgt een enorm stempel opgedrukt! Dit stempel gaat er nooit meer af. Overal waar je komt, in het ziekenhuis en bij de dokter, wordt eerst je voorgeschiedenis bekeken en wat zien ze dan? Juist: dat iemand opgenomen is geweest. Deze mensen worden met de nek aangekeken in de buurt waar ze wonen, op hun werk (als ze nog werk krijgen). Wat gaat iemand doen die genegeerd wordt door de maatschappij? Die gaat zich terugtrekken en een eenzaam bestaan leiden. Dit kan door anderen weer verkeerd worden opgevat met als gevolg dat ze zeggen 'zie je wel, hij of zij doet nog steeds vreemd!'"

Bron (beide citaten): www.zorgforum.nl, 2008.

Er zou vooral spanning kunnen ontstaan, wanneer beleidsmakers onderschatten hoe moeilijk het is om de PV789 doelgroep weer te laten participeren. Dit kan gebeuren wanneer ze zich er niet genoeg bewust van zijn hoe de problematiek van deze doelgroep eruit ziet.⁵⁴ En dat dit niet alleen ligt aan intolerantie en afkeer door de samenleving, maar ook door het gedrag van de doelgroep zelf. Wanneer ze voorbij gaan aan het feit dat deze doelgroep juist geen sociaal netwerk heeft, en dit ook niet meer wil. Met name zorgmijders staan op een dergelijke manier in het leven. Dit vormt nu juist een onderdeel van hun problemen. Bij deze mensen is er in feite sprake van een fenomeen dat 'onvoldoende culturele/ normatieve integratie' genoemd kan worden. Daarmee wordt bedoeld dat mensen centrale normen en waarden behorend bij een actief sociaal burgerschap, onvoldoende naleven (Schout, 2008: p. 27). Ze zijn 'uitgeburgerd' en voelen zich verstoten uit de samenleving: ze vertrouwen niemand meer (Schout, 2008; Wolf, 2008). En voor accepteren van hulp en het opbouwen van een nieuw netwerk is dit vertrouwen nu juist nodig

⁵³ <http://www.zorgforum.nl/forum/index.php?showtopic=4258>

⁵⁴ Volgens een artikel op psy.nl is de kans hierop groot. Rooijen, M. van (2004) 'Gemeenten hebben geen benul van psychiatrie.' Van: www.psy.nl

(Baart, 2001). Dit maakt dat deze doelgroep uitermate moeilijk te helpen is, zeker niet wanneer er door een te grote focus op verzakelijking steeds minder plaats is voor bezieling in de gezondheidszorg (Schout, 2008; Baart & Steketee, 2003).

Er zou, tot slot, ook spanning kunnen ontstaan wanneer er door beleidsmakers (en organisaties) vanuit wordt gegaan dat met de Wmo complete 'ontkoking' moet worden nagestreefd. Volgens de RMO (2008) is verkoking namelijk niet 'het probleem' en ontkoking 'de oplossing'. Hoewel 'ontkoking' van de verkokerde organisaties volgens velen de enige goede oplossing lijkt voor het huidige gefragmenteerde voorzieningenstelsel, waarschuwt de RMO er voor (in 2008) dat het beleidsmatig nastreven van absolute ontkoking juist nieuwe risico's met zich meebrengt (RMO, 2008: p. 26-29). Ontkoking is namelijk grenzeloos; als kokers worden losgemaakt van de sector, ontstaan kokers voor een categorie. Er zouden zo steeds andere categorisering worden bedacht van reeds bestaande problemen (RMO, 2008: p. 24 & 27). De reorganisatie zou een te hoge verwachting zijn om door middel van politiek- bestuurlijke reorganisatie, maatschappelijke problemen aan te pakken. Terwijl de werkelijke, dieperliggende oorzaken voor het uitvallen van mensen nog steeds blijven bestaan (RMO, 2008: p. 30).⁵⁵ Het beste zou zijn om in ieder geval in te zien dat verkoking onvermijdelijk is, omdat er sprake is en blijft van verschillende 'kokers' met eigen wet- en regelgeving, volgens de RMO (2008).⁵⁶ Het is vervolgens nuttig om anders met verkoking om te gaan. Bijvoorbeeld door voldoende ruimte voor professionals te garanderen en de vraag en behoefte van burgers centraal te stellen over alle kokers heen (RMO, 2008: p. 52).

Volgens de RMO is volledige ontkoking nastreven dus niet nuttig, maar: *een bepaalde mate* van ontkoking kan wél werken. Er moet hiervoor worden gefocust op het doorbreken van gevestigde patronen. Ontkoking als culturele verandering kan zinvol zijn. Van der Lans (2007), ziet hier mogelijkheden toe, met de Wmo: "Het toevoegen van de Welzijnswet aan de Wmo maakt het mogelijk om de oude verkoking van welzijn (gemeentefinanciering) en zorg (AWBZ-financiering) te doorbreken. Onder gemeentelijke regie kunnen beide domeinen elkaar opzoeken, op elkaar inwerken en elkaar versterken." Het lijkt er dus op dat beleidsmakers en managers van organisaties tegen (nieuwe) barrières gaan oplopen wanneer volledige ontkoking wordt nagestreefd in het kader van de Wmo.

2.5 CONCLUSIE

Het voorzieningenstelsel van onze verzorgingsstaat heeft, zoals in het dit hoofdstuk te lezen is, een aantal ontwikkelingen doorgemaakt de afgelopen decennia. Een deel van de ontwikkelingen kan als positief worden bestempeld, maar een deel veroorzaakt een 'mismatch' tussen

⁵⁵ Zie bijlage 1 voor meer inzicht in de processen achter maatschappelijke uitval.

⁵⁶ In het volgende hoofdstuk zullen de kokers worden gepresenteerd als bepaalde type organisaties met eigen institutionele kaders.

voorzieningen en kwetsbare burgers en cliënten (RMO, 2001: p. 18). Schout (2008) wijst erop dat zorgvermijding en zorgverlamming op de loer liggen en moeten worden ondervangen.⁵⁷ Hiermee doelt hij op het zicht terugtrekken uit de samenleving door burgers met problemen (zorgvermijding) en het 'opgeven' van cliënten door hulpverleners (zorgverlamming) (Schout, 2008: p. 28-41). Door de Wmo zou het voorzieningstelsel gereorganiseerd kunnen worden. Dit zou ervoor zorgen dat de kwaliteit van dienstverlening verbetert, maar ook dat de zorgvermijding wordt teruggedrongen⁵⁸. Vanuit de Wmo filosofie is de manier om dit te bereiken, dat organisaties meer met elkaar gaan samenwerken. Daarnaast moeten ze samen met gemeenten burgers meer gaan betrekken bij signalering, preventie⁵⁹ en nazorg rondom probleemgevallen.

Uit bovenstaande hoofdstuk blijkt echter wel dat de filosofie achter de Wmo een aantal spanningen kent. Dit zijn de spanning tussen zakelijk en maatschappelijk, de spanning rond de weerstand tegen de PV789- doelgroep en het willen inzetten ervan en de spanning rond het nastreven van volledige ontkokering (wat als onmogelijk wordt verondersteld) (RMO, 2008). Deze spanningen kunnen mogelijke knelpunten brengen in de praktijk. Deze knelpunten kunnen tot uiting komen in issues waarmee managers niet goed om kunnen gaan en zo in doelstellingen die niet (kunnen) worden nagestreefd.⁶⁰ Het moet, dit wetende, nog duidelijker zijn dat het zeer relevant is om inzichtelijk te maken welke invulling er momenteel door organisaties op PV789 wordt gegeven aan deze doelstellingen. Dit kan laten zien waar knelpunten zitten, en ook waar juist kansen liggen om met de Wmo werkelijk iets te doen aan de beschreven problemen. Dit zal uit empirisch (kwalitatief) onderzoek gaan blijken. Alvorens hiertoe over te gaan, wordt in het volgende hoofdstuk besproken hoe het werkveld te typeren is op basis van theoretische inzichten. Daarmee kan, tezamen met dit hoofdstuk, het empirisch onderzoek vorm krijgen en daarna worden geïnterpreteerd.

⁵⁷ Hiermee bedoelt hij dat meer kwetsbare mensen zich gaan afwenden van zorg: maatschappelijk uitvallen, en dat professionals zich steeds meer gaan beperken tot het eigen specialisme en daardoor cliënten 'als een hete aardappel' aan elkaar door gaan geven (Schout, 2008: p. 36).

⁵⁸ De overige problemen die de Wmo aan zou moeten pakken komen aan bod in HS.2. In dit onderzoek ligt de focus met name op het betrekken van (potentiële) zorgmijders (= de PV789- doelgroep) bij de samenleving.

⁵⁹ Voor voorbeelden van preventie- activiteiten, zie:

http://www.ggzfriesland.nl/documenten/ggfo634_ggz_magazine_2_2008.pdf

⁶⁰ Over 'issues' zo meteen meer in hoofdstuk 3.

3. ANALYSE VAN ORGANISATIES OP PRESTATIEVELD 7,8 EN 9

Volgens Noordegraaf (2004), bevinden organisaties zich in figuurlijke zin, in een bepaalde *setting*, met specifieke *instituties* en *issues* die vragen om een bepaalde aanpak of *instrument*. Dit betekent, dat niet elke organisatie hetzelfde functioneert of kan functioneren. Een setting kan in die zin worden gezien als een structuur of systeem, evenals een samenleving, die handelen mogelijk maakt en kan beperken. In dit hoofdstuk zal ik eerst beschrijven wat Noordegraaf (2004) met settings, instituties, issues en instrumenten bedoeld (3.1). Vervolgens ga ik na welke instituties (3.2) en issues (3.3) horen bij de organisaties op PV789. Hierna kan ik deze organisaties in (een) setting(s) plaatsen (3.4), waarna ik na ga welke instrumenten volgens Noordegraaf (2004) het meest passend zijn voor deze setting(s) (3.5). Tot slot bespreek ik de mogelijke verandering van setting(s) voor organisaties op PV789, door de Wmo (3.6).

3.1 SETTINGS

In het vorige hoofdstuk is besproken hoe de maatschappelijke context voor organisaties die te maken hebben met de PV789- doelgroep, er ongeveer uitzag ten tijde van de invoering van de Wmo. Het management in deze organisaties komt tot stand onder invloed van maatschappelijke en bestuurlijke condities. Maatschappelijke condities vormen het speelveld waarop publieke organisaties zich begeven. Het bestuurlijke spel wat binnen het speelveld gespeeld wordt is onderhevig aan bepaalde bestuurlijke condities. Deze condities zijn "de uit maatschappelijke condities voortvloeiende omstandigheden waarin bestuur en beleid gestalte krijgen" (Noordegraaf, 2004: p. 49). De setting waarin organisaties zich bevinden worden beïnvloed door deze algemene maatschappelijke en bestuurlijke context, waaruit concrete politiek- bestuurlijke interventies voortkomen: zoals de Wmo. Deze interventies of bestuurlijke besluiten werken vervolgens weer in op de institutionele context en de werkveld- specifieke issues (Noordegraaf, 2004: p. 53).

Noordegraaf (2004) onderscheidt vier settings waarin organisaties zich kunnen bevinden. Hij werkt deze uit in een *contingentiemodel* (Noordegraaf, 2004: p. 282). Hij onderscheidt: de bedrijfssetting, de expertsetting, de ideologische setting en de gepolitiseerde setting. Elke setting kent bepaalde ideaaltypische waarden, waardoor ze van elkaar kunnen worden onderscheiden. Zo ligt de focus in bedrijfssettings vooral op effectiviteit en efficiency, in expertsettings op intelligentie en professionaliteit, in ideologische settings op integriteit en zorgvuldigheid en op gepolitiseerde settings op weerbaarheid en prestige. Voor elke setting is een basisbenadering van publiek management het meest passend: bedrijfsmanagement, organisatiemanagement,

beleidsmanagement of politiek management. Daarbinnen zijn specifiekere management- types te onderscheiden, voor specifieke issues in die setting. In paragraaf 3.4 zal blijken welke issues en instituties typerend zijn voor welke settings. Onderstaand een schematisch overzicht van het contingentiemodel van Noordegraaf (2004), waarin de settings en de bijbehorende waarden worden aangegeven.

TABEL 9.4 – CONTINGENTIEMODEL VAN PUBLIEK MANAGEMENT

| | Weinig gepolitiseerde expertise | Sterk gepolitiseerde expertise |
|--|--|--|
| Weinig gepolitiseerde overtuigingen | <i>Bedrijfssetting</i> BEDRIJFSMANAGEMENT <ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit • Efficiency | <i>Expertsetting</i> ORGANISATIEMANAGEMENT <ul style="list-style-type: none"> • Intelligentie • Professionaliteit |
| Sterk gepolitiseerde overtuigingen | <i>Ideologische setting</i> BELEIDSMANAGEMENT <ul style="list-style-type: none"> • Integriteit • Zorgvuldigheid | <i>Gepolitiseerde setting</i> POLITIEK MANAGEMENT <ul style="list-style-type: none"> • Weerbaarheid • Prestige |

Figuur 3: Contingentiemodel van Publiek management (Bron: Noordegraaf 2004, p. 282).

Issues en instituties beïnvloeden elkaar wederzijds en zijn leidend: dit betekent dat zij de setting bepalen. Instrumenten zijn volgend, want ze worden ingezet in settings die door issues en instituties worden gecreëerd (Noordegraaf, 2004: p. 31). Een bepaalde management- aanpak of instrumentkeuze kan daarmee ook meer of minder passend zijn. Publieke managers moeten ervoor zorgen dat op passende wijze in specifieke settings wordt gemanaged, en vooral dat passende instrumenten worden ingezet. Dan kan hun gedrag professioneel genoemd worden (Noordegraaf, 2004: p. 30). Het perspectief dat hier gehanteerd wordt past binnen het contingentiedenken (vgl. Mintzberg, 1983). Toch is de invalshoek die Noordegraaf kiest net anders, omdat het settings centraal stelt en niet de organisatie. Dit maakt het mogelijk om bepaalde settings binnen een publieke sector te onderscheiden en identificeren. Wij volgen hier deze invalshoek, zodat het uiteindelijk mogelijk wordt om te onderscheiden in welk type setting managers en professionals op PV789 zich bevinden en welke instrumenten daar het meest passend zijn.

Het is belangrijk om te zien dat settings niet statisch zijn.⁶¹ Zo kunnen ze beïnvloed worden door veranderingen van buitenaf, die weerslag hebben op de institutionele context en de issues waarmee organisaties te maken hebben.⁶² Wanneer dit gebeurt kan een andere aanpak van organisaties gevraagd worden. Organisaties kunnen zich tevens in verschillende settings tegelijk bevinden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij organisaties die zich bezig houden met issues die sector- overstijgend zijn, of deels publiek en privaat zijn.⁶³ Settings kunnen gemengd zijn, dwingend, richtinggevend of niet- dwingend. Dit houdt in dat ze soms echt een bepaald soort management vereisen, maar in andere gevallen meer keuze voor organisaties mogelijk is in hun aanpak.⁶⁴ De veronderstelling bij dit perspectief is dus, dat organisaties zich steeds moeten aanpassen aan de omstandigheden waarin ze zich bevinden. De setting creëert de omstandigheden waarin ze zich bevinden. Tegelijkertijd creëren ze zelf ook de setting, doordat ze handelingen uitvoeren die van invloed zijn op de setting. Op die manier zijn settings dus wederzijds constituerend, wat aansluit bij het gedachtegoed van Giddens' structuratietheorie (1984).⁶⁵

3.2 DE INSTITUTIONELE CONTEXT VAN PV789

Binnen een specifieke setting bevinden zich organisaties, die worden omgeven door een bepaalde institutionele context. Ik hanteer voor een beschrijving/ typering van de institutionele context van de organisaties op PV789 dezelfde definitie van instituties als Noordegraaf (2004). Hij definieert instituties (vgl. Scott, 1995) als: "sociale, gedragsregulerende kaders zijn die individueel gedrag stabiliteit en betekenis verschaffen." (Noordegraaf, 2004: p. 227). Deze kaders kunnen onderscheiden worden als:

- regulatief (wet- en regelgeving: Wmo- beleid gemeenten, wet- en regelgeving t.a.v. specifieke organisatie)
- normatief (normen- en waarden: gezin, religie, professionaliteit)
- cognitief (taal en symbolen: organisatiecultuur, vakjargon, vakkennis)

Bron: Noordegraaf (2004) : p. 227.

⁶¹ Dit sluit weer aan bij het perspectief, dat settings vormen van structuren, of systemen zijn.

⁶² Zoals met de komst van de Wmo, welke de institutionele context via gemeenten, dus top- down, kan beïnvloeden. Bovendien verandert er wellicht veel op het werkveld zelf, dus tussen organisaties onderling. Dit kan betekenen dat er andere issues gaan spelen: nieuwe issues kunnen ontstaan en oude issues kunnen wegvallen.

⁶³ Noordegraaf spreekt in dit verband van 'hybride' organisaties. Volgens hem zijn publieke organisaties waar professionals werken, per definitie hybride (Noordegraaf, 2004: p. 205). Meer hierover, in paragraaf 3.6.1.

⁶⁴ Welk soort management het meest passend is, hangt dan af van welk deel van de organisatie of takenpakket op welk moment onderzocht wordt (Noordegraaf, 2004: p. 32).

⁶⁵ In het vorige hoofdstuk is de structuratietheorie van Giddens (1984) ook kort besproken, om te beschrijven hoe de visie op maatschappelijke ontwikkelingen is die in dit onderzoek wordt gehanteerd.

Het werkveld rondom de PV789- doelgroep is qua institutionele context nogal divers: organisaties als GGZ hebben andere regulatieve, normatieve en cognitieve kaders dan welzijnsorganisaties.⁶⁶ Dit komt vooral door verschillende kerntaken van de organisaties: zorg (cure) en welzijn (care). Hierdoor houden zij zich bezig met andere issues, en hebben daartoe ook andere rechten en bezigheden. De organisatiecultuur vormt een onderdeel van het institutioneel kader, waarop deze organisaties behoorlijk kunnen verschillen. Organisationscultuur kan worden gezien als een dimensie binnen een organisatie, waarbij alle subsystemen (structuur, processen, instrumenten) een culturele lading hebben en niet los van elkaar kunnen worden gezien (vgl. Frissen & v. Westerlaak, 1990). Tussen publieke zorg& welzijnsorganisaties zoals die op PV789, zullen vooral culturele verschillen en overeenkomsten bestaan op punten die te maken hebben met :

- ✚ Taakstelling en doelstelling
- ✚ Wijze waarop een sociale situatie wordt geduid
- ✚ Instrumentarium en werkwijze
- ✚ Relatie met cliënten of burgers
- ✚ Verantwoordingsregime
- ✚ Financiering of aansturing

Bron: van Den Brink, Lub, van Arum en de Wild (2008), p. 1.

3.3 DE ISSUES OP PV789

Organisaties op PV789 hebben te maken met bepaalde issues, die voor alle publieke organisaties spelen. Dit zijn issues rondom legitimiteit en verantwoording. Dit gaat, in toenemende mate sinds de in de jaren '80 ingezette New Public Management- trend, gepaard met veel registratiedruk en prestatiemetingen. Daarnaast zijn er issues die voortkomen uit de specifieke kenmerken van de PV789- doelgroep. Zo is er in sommige gevallen sprake van 'onoplosbare' issues. Volledige 'inburgering' is niet altijd meer mogelijk.⁶⁷

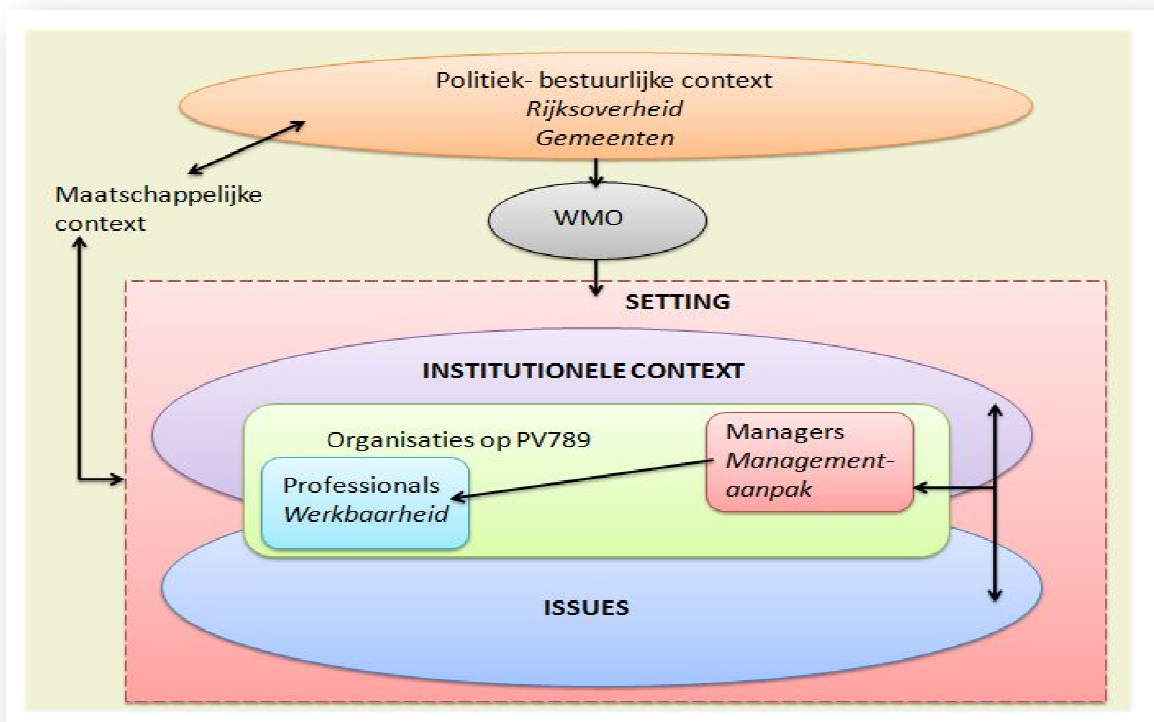
Discretionaire ruimte is in ieder geval van groot belang om toch op een zo goed mogelijke en creatieve manier met deze doelgroep om te gaan. Door middel van het uitwisselen van kennis en het doen van onderzoek is de hulpverlening aan de doelgroep constant in ontwikkeling en daarom soms omstrede. Een goede opleiding kan werken, maar er zijn vooral bepaalde speciale competenties nodig om met de doelgroep om te gaan (Schout, 2008: p. 164).

⁶⁶ De RMO (2008) wijst hier ook op, wanneer zij stellen dat volledige ontkokering niet mogelijk is. De verschillende institutionele contexten van organisaties zorgen hiervoor. Organisaties hebben niet de macht om alle onderdelen van hun institutionele context te beïnvloeden. Vooral het regulatieve kader, dat grotendeels wettelijk is vastgelegd.

⁶⁷ Zoals voor Sandra in de inleiding in hoofdstuk 1.

3.4 DE SETTING VAN PV789

Om iets te kunnen zeggen over de ontwikkelingen rond organisaties op deze prestatievelden, zet ik ze hier daarom neer als één werkveld (zorg & welzijnsorganisaties op PV789), met voor hen typerende institutionele context en issues. Ik veronderstel hierbij dat, hoewel een organisatie altijd een eigen cultuur heeft, een bepaald type publieke organisatie (bijvoorbeeld: een AMW-organisatie⁶⁸) meestal meer culturele overeenkomsten heeft met organisaties uit dezelfde sector (Zorg & Welzijn), dan met een publieke organisatie uit een andere sector (bijvoorbeeld: Woningcorporatie of Politie). Het zal bij de plaatsing in bepaalde settings, per organisatie dus enigszins kunnen verschillen, in welke mate een bepaalde setting van toepassing is. Een schematisch overzicht komt er als volgt uit te zien⁶⁹:



Figuur 4: Schematisch overzicht van de setting van organisaties op PV789.

- 1) Op basis van de in paragraaf 3.2 en 3.3 beschreven institutionele context en issues op PV789, wil ik stellen dat organisaties op PV789 met name in een *expertsetting* te plaatsen zijn. De kenmerken van een de expertsetting die Noordegraaf (2004) beschrijft, zijn grotendeels van toepassing in organisaties op PV789. Er is meestal sprake van een vertrouwelijke afhankelijkheidsrelatie tussen cliënt en aanbieder. Deze is van cruciaal belang in het professionele domein, daar het vaak om voor de cliënt gevoelige issues gaat. Er wordt veelal

⁶⁸ AMW= Algemeen Maatschappelijk Werk

⁶⁹ Overigens is het ook mogelijk om de Wmo te plaatsen tussen de rijksoverheid en de Gemeenten: hiermee zou duidelijker worden dat de gemeenten de invulling geven aan het 'kale' kader dat de overheid hen biedt. In dit onderzoek heb ik echter gekozen voor een organisatie- perspectief, waardoor dit onderscheid minder relevant is.

met professionals gewerkt. Dat wil zeggen: mensen die een opleiding hebben gehad en/of specialistische vakkennis hebben aangaande het product/ de doelgroep waarmee ze zich bezig houden. Ze hebben qua uitvoering veel macht, omdat zij meestal als enige de complexe issues kunnen duiden omtrent de aanpak van de doelgroep. Ze genieten daarom grote autonomie. Deze autonomie is ook noodzakelijk, omdat teveel regulering beperkend kan werken in het ontwikkelen van kennis en ervaring omtrent de complexe issues, welke vaak uniek zijn, steeds opnieuw veranderen en om een nieuwe en andere benadering vragen. Deze professionals en experts zijn werkzaam in (quasi-)beroepsgroepen. Desalniettemin kunnen deze professionals er onderling behoorlijk verschillende normatieve en cognitieve institutionele kaders op na houden (Noordegraaf, 2008: p. 186).

- 2) Naast de typische kenmerken van de expertsetting, heerst er voor organisaties op PV789 ook een focus op efficiëntie en effectiviteit, die horen bij een *bedrijfssetting*. De kenmerken die Noordegraaf (2004) voor deze setting als typerend noemt, zijn dat het vaak gaat om private, op marktprincipes ingerichte organisaties. Dit betekent onder andere dat ze gericht zijn op winst maken. Bovendien zouden de issues in een bedrijfssetting volgens Noordegraaf (2004) goed meetbaar moeten zijn, te standaardiseren en te categoriseren (Noordegraaf, 2004: 148- 151). Institutioneel gezien wordt de bedrijfssetting gekenmerkt door stevige instituties, waarin betrokkenen elkaar kennen en vertrouwen. Ze spreken een gemeenschappelijke taal en er is sprake van routines. De instituties zijn bovendien stabiel en er is weinig verandering in procedures, afspraken, kennis en expertise. Deze kenmerken lijken niet bepaald te passen bij de werkelijkheid van organisaties op PV789. Maar de waarden van de bedrijfssetting zijn toch belangrijk voor hen. Dat komt vooral omdat het publieke organisaties zijn, die zoals hierboven al werd gezegd, vaak een vertrouwelijke afhankelijkheidsrelatie hebben met de cliënt. Dit betekent dat verantwoording moet worden afgelegd over de dingen die zij met cliënten doen, evenals over het belastinggeld dat aan hen besteed wordt.

Maar, hoewel het voor organisaties op PV789 nodig is om bedrijfsmatig te werken, is dit niet altijd goed mogelijk. Voor sommige werkzaamheden past een bedrijfsmatige aanpak op PV789 misschien wel, maar zeker niet voor allemaal (Noordegraaf, 2004: p. 289).⁷⁰ Dat komt door de issues en het institutionele kader uit de expertsetting waarmee deze organisaties te maken hebben. De relatie tussen output en outcomes (hier: maatschappelijke effecten) die verondersteld wordt bijvoorbeeld, is vaak slecht aantoonbaar op PV789. De meeste issues uit de expertsetting zijn niet meetbaar en standaardiseerbaar. De diensten die de organisaties op PV789 leveren zijn gewaardeerd, zonder dat die waardering goed geoperationaliseerd kan

⁷⁰ Uit de vele discussies omtrent verzakelijking, registratie- en verantwoordingsdruk onder professionals, blijkt dat dit inderdaad spanningen met zich mee brengt. Zie o.a. Tonkens (2008) <http://www.zorggeenmarkt.nl/>, <http://www.steyaert.org/jan/publicaties/2008EigentijdsMeten.pdf>

worden (Noordegraaf, 2004: p. 289). Bovendien is er juist wel veel verandering in kennis en expertise qua institutioneel kader voor organisaties op PV789, terwijl verondersteld wordt dat die er weinig is in de bedrijfssetting. Deze discrepanties tussen eisen en mogelijkheden, kan problemen geven (Noordegraaf, 2004: p. 152 & 288). Dit verklaart tevens de spanning tussen zakelijk en maatschappelijk, die naar voren kwam in hoofdstuk 2.

- 3) De organisaties op PV789 zijn de laatste jaren al meer gaan samenwerken. Convenanten zijn gesloten in met name de OGGz⁷¹, en grote fusies hebben plaatsgehad tussen zorg- en welzijnsorganisaties. Dit betekent dat er issues zullen spelen die typisch zijn voor een *ideologische setting*. Hier spelen zwaarwegende issues waarover de meningen uiteenlopen. De setting wordt verder gekenmerkt door de aanwezigheid en betrokkenheid van verschillende partijen, die afhankelijk van elkaar zijn in de oplossing van de issues. Deze partijen kunnen van hetzelfde type zijn, maar kunnen ook variëren. Meestal is er enige mate van gelijkwaardigheid tussen de partijen. Tenslotte is er sprake van een onmogelijkheid in het vinden van de 'juiste' of 'definitieve' oplossing (Noordegraaf, 2004: p. 291). Het samen overleggen en besluiten over oplossen van issues geeft strijd, wat weer een issue is dat gemanaged moet worden. De institutionele context van de ideologische setting is pluriform: dit vormt tevens een verklaring voor de strijd over de oplossing. Dit lijkt allemaal van toepassing op organisaties op PV789, die zich in samenwerkingsverbanden of netwerken bevinden. Ik zou deze setting in dit onderzoek daarom ook willen aanduiden als 'netwerksetting'.

- 4) De vierde setting die Noordegraaf (2004) herkent, is de *gepolitiseerde setting*. Weerbaarheid en prestige spelen hier een grote rol. Qua waarden zijn de organisaties op PV789 niet zozeer direct als gepolitiseerd te bestempelen, evenals qua institutionele context.⁷² Wel is het zo, dat er relaties zijn met de politiek, door hun publieke karakter. Dingen die deze organisaties doen, kunnen altijd politieke consequenties hebben. Dit verklaart tevens de media- aandacht en de vragen die gesteld worden wanneer er iets rondom de doelgroep van PV789 gebeurt. Een kenmerk van deze setting is dan ook dat media als issue gemanaged moet worden. Elke stap die organisaties 'fout' zetten, wordt door de media naar buiten gebracht. De media vormt op die manier een controle- mechanisme op het handelen van deze organisaties. Dit kan crises geven binnen organisaties, die gemanaged moeten worden. Denk hier bijvoorbeeld aan de media- aandacht die ontstond voor organisaties op PV789 na de moord op 'het Maasmeisje' .

⁷¹ Zie: Convenant OGGz en Gemeente Groningen 2006- 2009 (2006) Samenwerkingsovereenkomst Openbare Geestelijke Gezondheidszorg Gemeente Groningen.

⁷² Dit is voorbehouden aan klassieke politieke instituties als het Kabinet en de Tweede Kamer.

Een aantal issues uit deze setting spelen zeker een rol voor organisaties op PV789. Zo hebben ze, evenals andere publieke organisaties, altijd te maken met verdeling van schaarse middelen vanuit de politiek- bestuurlijke sfeer. Daarnaast zijn de issues die spelen vaak ongetemd, wat betekent dat niet alleen experts het erover oneens zijn, maar ook dat er ethische en ideologische opvattingen een rol spelen die ver uit elkaar liggen. Dit kan bijvoorbeeld herkend worden in de discussie over het wel of niet 'achter de voordeur ingrijpen' in de OGGZ⁷³. Noordegraaf noemt dergelijke ongetemde, ethisch geladen problemen *wicked problems* (Noordegraaf, 2004: p. 267). Hargrove en Glidewell (1990) stellen dat organisaties die met 'wicked problems' te maken hebben, een 'impossible job' hebben. Ze moeten mensen helpen die niet te helpen zijn. Dat geldt volgens Hargrove en Glidewell (1990) vooral voor mensen die zorgmijndend zijn, psychische problemen hebben, werkeloos zijn of crimineel.⁷⁴ Hun situatie is zo afkeurenswaardig en uitzichtloos om er geld en moeite in te steken, is de heersende opinie. Dat maakt dat dergelijke organisaties weinig legitimiteit hebben (Hargrove & Glidewell, 1990: p. 1-9). Een ander kenmerk van organisaties die Hargrove & Glidewell herkennen als 'impossible jobs', is dat er tussen hen en andere organisaties weinig overeenstemming is over de 'beste aanpak' voor de issues waarmee ze in de uitvoering te maken hebben.⁷⁵ Dit is ook een kenmerkend issue voor de gepolitiseerde setting.⁷⁶

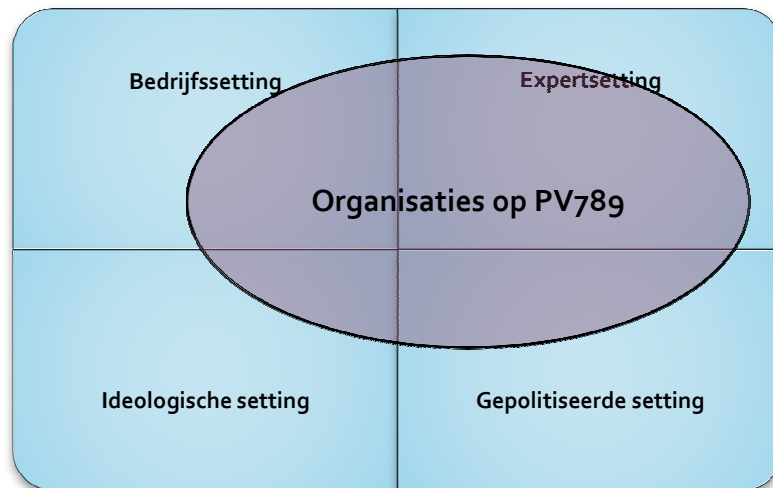
Uit voorgaande blijkt dat de organisaties op PV789 kunnen worden getypeerd als zich bevindend in een *gemengde setting*: issues uit alle vier de settings moeten worden gemanaged. Er is duidelijk sprake van spanning tussen issues uit de bedrijfssetting en de expertsetting. Noordegraaf (2004) noemt organisaties die met dergelijke spanningen te maken hebben, 'hybride' organisaties. Publieke organisaties die met professionals werken zijn per definitie hybride. Ze zijn qua cultuur en structuur gespleten (Noordegraaf, 2004: p. 2005). De cultuur is met name die van een expertsetting, waar de structuur is ingericht op verantwoording afleggen en efficiënt werken. Daarnaast speelt politiek altijd een rol in publieke organisaties, en moeten issues daaromtrent gemanaged worden. Tot slot spelen issues uit de netwerksetting een rol voor organisaties die in samenwerkingsverbanden zitten over hun eigen kernactiviteiten heen (zoals bij OGGz-netwerken). Schematisch komt dit er als volgt uit te zien (zie volgende pagina):

⁷³Zie voor meer informatie over deze aanpak en discussie ook: <http://www.achterdevoordeur.nl/>

⁷⁴ Ze rekenen zwangere tieners ook tot deze groep.

⁷⁵ Dit kwam ook in de vorige paragraaf naar voren; dit heeft te maken met verschillen in institutionele kaders.

⁷⁶ Alsmede voor de expert- en ideologische setting.



Figuur 3: De plaatsbepaling van organisaties op PV789

3.5 INSTRUMENTEN PER SETTING

Om te bepalen in welke setting(s) een organisatie zich bevindt, zijn de issues en de institutionele kaders leidend. Daarbij horen echter ook bepaalde *instrumenten*. In deze paragraaf werk ik kort uit, welke mogelijk instrumenten Noordegraaf (2004) herkent als typerend, en *passend*, in bepaalde settings. Ik maak deze aanpakken concreet voor organisaties op PV789. Dit maakt het bij de analyse voor de lezer mogelijk om op basis van de issues die ik naar voren breng, na te denken over passende instrumenten. Ik zal zelf geen concrete aanbevelingen doen op dit punt, omdat ik met dit onderzoek alleen de ambitie heb om de werkelijkheid te beschrijven en verklaren waar spanningen en knelpunten, maar ook kansen, vandaan komen.⁷⁷

3.5.1 MANAGEMENT IN EEN EXPERTSETTING

De issues die typerend zijn voor de expertsetting, vragen idealiter om de volgende mogelijke aanpakken (Noordegraaf, 2004: p. 190-206):

- ✚ **Kennismanagement:** Belangrijk voor het organiseren van informatie en kennis in expertsettings. Dit is van belang voor professionals omdat zij op deze manier beter hun eigen kennis kunnen verspreiden en delen, en gebruik kunnen maken van kennis van anderen. Uiteindelijk kan dit de kwaliteit van zorg en dus de effectiviteit verhogen. Digitale archieven en databases met informatie over de cliënten zijn een voorbeeld van een manier om kennis te managen.
- ✚ **Management van professionals:** professionals hebben zoals al eerder gezegd, een aparte benadering nodig van managers. Ze zijn vaak hoger opgeleid dan hun managers of

⁷⁷ Een andere reden waarom ik geen aanbevelingen wil doen, is omdat ik mezelf daartoe niet voldoende capabel acht, op basis van de kennis die ik op dit moment heb over management- methoden. Ik acht het doen van aanbevelingen bovendien wat te ambitieus voor een afstudeeronderzoek als dit, maar het zou wellicht wel mogelijk zijn op basis van de theorie in een eventuele vervolgstudie op dit onderwerp.

hebben meer kennis van de doelgroep en de specifieke issues die er spelen op hun werkveld. Ook hebben ze vaak meer contacten met andere professionals en organisaties dan hun managers. Dit geeft ze veel macht. De eerste voorwaarde voor hen om bij een bepaalde organisatie hun professe te beoefenen, is dat ze hun werk naar eigen inzicht moeten kunnen uitvoeren. Hiervoor hebben ze voldoende tijd en discretionaire ruimte nodig. Dit maakt dat hun werksituatie werkbaar is. Daarnaast is het van belang dat ze zich betrokken moeten voelen bij hun organisatie: ze kunnen immers bij elke soortgelijke organisatie aan de slag. Ze hebben van nature geen loyaliteit met hun organisatie, alleen met hun professe. Daarom is het belangrijk om betrokkenheid te creëren van professionals bij de organisatie. Om dit te bereiken zijn diverse methoden bedacht. Van belang is vooral het afstemmen en overleggen met professionals en het aanbieden van goede arbeidsvoorwaarden.

✚ *Management van waarden*: Management van waarden kan van pas komen voor managers die willen sturen op organisatiecultuur. Door te zorgen dat er een sterk gezamenlijk cognitief en normatief kader binnen organisaties is, kan er meer met de organisatie worden bereikt. Wanneer het gaat om het integreren van met elkaar strijdige doelen, zoals bij het nastreven van meer efficiëncy en hogere kwaliteit van dienstverlening, kan een sterk saamhorigheidsgevoel helpen om een betere balans te vinden op uitvoeringsniveau. Dit soort management wordt ook wel 'management van hybriditeit' genoemd. Management van hybriditeit is voor organisaties op PV789, waar professionals gebonden zijn aan strikte regels, categorieën en wetten, maar tegelijkertijd steeds te maken krijgen met de uniciteit van individuele burgers, dus zeer passend te noemen (Noordegraaf, 2004: p. 205-207). Overigens kan deze vorm van management ook worden toegepast op netwerken (Noordegraaf, 2004: p. 202-205).

3.5.2 MANAGEMENT IN EEN BEDRIJFSSETTING

De issues in de bedrijfssetting, zijn gericht op het bereiken van zoveel mogelijk effectiviteit en efficiëncy: de drijvende waarden in deze setting. Bedrijfsmanagement: dit moet sowieso *strak, soepel en simpel* zijn. Door het metafoor van de markt te gebruiken om de organisatie op in te richten, worden organisaties op PV789 steeds meer gedwongen om naar buiten te kijken. Bovendien worden ze door zich net als bedrijven op te stellen naar een markt toe, gedwongen efficiënter te werken. Dit is overigens wel een ideaaltypische voorstelling van zaken, omdat markten niet 'perfect' werken (Noordegraaf, 2004: p. 132 & 134): en zeker de markt rond PV789 niet. Desalniettemin kunnen bepaalde instrumenten er wel voor zorgen dat deze organisaties toch aan de bedrijfsmatige eisen zoals transparantie, verantwoording en efficiëncy kunnen voldoen (Noordegraaf, 2004: p. 136-137).

Het soorten management dat kan worden ingezet:

- ✚ *Prestatiemanagement*: hiermee wordt puur ingezet op het verzakelijken van beleids- en bedrijfsvoering in het publieke domein. Hiervoor moet de cultuur worden omgevormd tot een prestatiecultuur; moeten systemen van prestatiemeting worden geïntroduceerd en moeten prestatierelaties zakelijker worden vormgegeven. (Noordegraaf, 2004: p. 160). In het geval van PV789 gaat het dan om het formaliseren en transparant maken van relaties tussen organisaties en met de gemeente(n).
- ✚ *Kwaliteitsmanagement*: kwaliteitsmanagement kan tot uiting komen in het introduceren van allerlei instrumenten die kwaliteit moeten meten. Denk hierbij aan klantenpanels, tevredenheids- onderzoeken, ISO- normeringen, HKZ- certificering (Noordegraaf, 2004: p. 163), maar ook aan evidence based werken.⁷⁸
- ✚ *Strategisch management*: bij strategisch management gaan organisaties meer inspelen op marktontwikkelingen en zijn ze meer op de toekomst gericht. Modellen als SWOT⁷⁹- analyses, waarbij de kansen en risico's in kaart worden gebracht, of meer algemeen het zich bezig houden met positionering ten opzichte van andere organisaties zijn vormen van strategisch management (Noordegraaf, 2004: p. 165).

3.5.3 MANAGEMENT IN EEN IDEOLOGISCHE SETTING

De issues die typerend zijn voor de ideologische setting, vragen om beleidsmanagement. Er kunnen drie types management worden onderscheiden die hier passend zouden zijn (Noordegraaf, 2004: p.230- 240):

- ✚ *Netwerkmanagement*: Netwerkmanagement focust op de manier waarop interacties rondom beleidsproblemen gestructureerd en beïnvloed (kunnen) worden. In het geval van PV789- organisaties, zal met name netwerkmanagement, uitgaande van de organisatie te midden van andere organisaties, functioneel kunnen zijn. Hierbij kan men denken aan instrumenten die de positie van de organisatie versterken, zoals: meerzijdige instrumenten (contracten, convenanten), persoonsgerichte instrumenten (coördinatoren, boundary spanners), incentives (financiële prikkels, belonen/ boeten), kengetallen (indicatoren) en communicatieve instrumenten (voorlichting) (Noordegraaf, 2004: p. 235; vlg. De Bruijn & ten Heuvelhof, 1991).
- ✚ *Procesmanagement*: Vanuit het procesmanagement kan de nadruk op het faciliteren van interactieprocessen en het doorbreken van blokkades in interacties nodig zijn. Bijvoorbeeld wanneer organisaties op PV789 in veranderprocessen terecht komen door

⁷⁸ Evidence based werken betekent werken via een methode die wetenschappelijk onderzocht is en aantoonbaar succesvol voor een bepaald probleem.

⁷⁹ SWOT= Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

de Wmo. Maar ook tijdens projecten of overleggen waarin ze, samen met andere partijen, terecht kunnen komen.

- ✚ *Management van ambiguïteit:* Het betekenisgeven aan een gemeenschappelijk doel of denkbeeld, dat een focuspunt vormt van management van ambiguïteit kan ook van belang zijn bij het managen van teams met professionals uit diverse organisaties. Vaak is daar sprake van loyaliteitsconflicten voor medewerkers; ze zijn te loyaal aan de eigen organisatie, om goed in een team te functioneren. Het team meer betekenis geven door middel van het verbinden van de pluriforme kaders van de deelnemers kan helpen.⁸⁰

3.5.4 MANAGEMENT IN EEN GEPOLITISEERDE SETTING

In de gepolitiseerde setting spelen weerbaarheid en prestige een grote rol. In hoeverre organisaties op PV 789 zich hiermee expliciet bezig houden, kan ik niet beoordelen. Wel heb ik vastgesteld dat zij zich enigszins met politiek moeten bezig houden, omdat zij als publieke organisatie een sterke verbinding met de politiek onderhouden. De instrumenten die Noordegraaf (2004) aanreikt als zijne passend in deze setting, zijn:

- ✚ *Agendamangement:* het is ook voor managers in organisaties op PV789 van belang om aan agendamangement te doen. Om de issues waarmee zij te maken hebben aan te kunnen pakken, hebben ze middelen nodig vanuit de overheid. Om deze te verkrijgen zal er urgentie moeten worden gevoeld door de overheid om deze issues aan te pakken. Hoewel personen de agenda- en besluitvorming in de politiek niet in de hand hebben, kunnen ze er wel degelijk invloed op uitoefenen. Zo kunnen ze bestuurlijke actie realiseren (Noordegraaf, 2004: p. 261-263). Zeker met de komst van de Wmo en de mogelijkheid in overleg te gaan met de politiek (gemeenten), is er voor managers van organisaties op PV789 meer mogelijkheid om aan agendamangement te doen.
- ✚ *Risicomangement:* managers van organisaties op PV789 kunnen analyseren wat mogelijke maatschappelijke risico's zijn (Noordegraaf, 2004: p. 264). Zij moeten rekening houden met met excessen zoals het Maasmeisje en Savannah, welke hen vervolgens aangerekend (kunnen) worden als 'missers'.
- ✚ *Symbolisch management:* dit type management is nuttig voor vraagstukken die in wezen onoplosbaar zijn, wat ook geldt voor de 'wicked problems'⁸¹ van mensen uit de doelgroep die eigenlijk niet te helpen zijn⁸² (Noordegraaf, 2004: p. 267). Door het inzetten van taal,

⁸⁰ Desalniettemin moet er ook niet teveel loyaliteit aan het team zijn ten opzichte van de organisatie (Lohuis, Schilperoort en Schout, 2002: p. 51).

⁸¹ Deze geven altijd veel aanleiding tot bestuurlijke aandacht, wetten en reorganisaties, zonder dat het bestuurlijke niveau er werkelijk greep op lijkt te krijgen. De Wmo zou vanuit deze redenering van Noordegraaf (2004) dus ook als een vorm van 'symbolisch management' voor wicked problems kunnen worden gezien.

⁸² Zoals later bevestigd zal worden tijdens de interviews: sommige mensen 'zijn gewoon niet meer te helpen'. Maar ook het aantonen van causaliteit tussen veel behandelingen en hun effecten, en zeker tussen preventieve en nazorgacties en hun effecten, zal volgens managers nooit waterdicht aan te tonen zijn.

symbolen en rituelen kan symbolisch management fungeren als een manier te voorkomen dat de hoop wordt opgegeven om deze problemen op te lossen, en om te zorgen dat er geen al te grote maatschappelijke onrust over deze problemen ontstaat.

3.6 MOGELIJKE VERANDERINGEN DOOR DE WMO

MOGELIJKE INSTITUTIONELE VERANDERINGEN

De Wmo vormt een gemeenschappelijk regulatief kader voor de organisaties die met de PV789-doelgroep werken, in een bepaalde regio.⁸³ Omdat organisaties op PV789 door de Wmo meer moeten gaan samenwerken, kunnen de onderling verschillende normatieve en cognitieve kaders gaan botsen. Het is echter ook mogelijk dat ze veranderen tot een meer homogeen kader.⁸⁴ In principe hebben ze wel allemaal te maken met dezelfde doelgroep, en de issues die deze met zich meebrengt. Het ligt echter voor de hand dat de verschillende organisaties zich op verschillende onderdelen van de hulp aan deze doelgroep blijven focussen: preventie, signalering, genezing/behandeling of nazorg.⁸⁵ Dit zijn ze vanuit hun achtergrond (en 'kokers') gewend.

MOGELIJKE ISSUES

Alle spanningen die al genoemd zijn in hoofdstuk twee (§2.4), zoals die tussen zakelijk en maatschappelijk, kunnen nieuwe issues opleveren voor organisaties. Bijvoorbeeld voor het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden, waarvoor concurrentie die verzakelijking oproept, een gevaar kan vormen. Ook kunnen verschillen in institutionele kaders een issue worden; de eerder genoemde punten op het gebied van organisatiecultuur bijvoorbeeld. Het werken in netwerken *an sich* kan daarnaast nieuwe issues oproepen. Deze hebben te maken met het organiseren van een dekkend aanbod, waarvoor coördinatie nodig is, maar ook met het bewerkstelligen van overeenstemming tussen partijen, het verkrijgen van onderling vertrouwen en het organiseren van gezamenlijke verantwoording zijn issues die opspelen in netwerken.⁸⁶ Wanneer de gemeenten door de Wmo meer prestatie- en verantwoordingsdruk op organisaties legt, kan dit een issue worden. De relatie met de gemeente zelf ook; de manier waarop zij hun regierol nemen kan van invloed zijn op de (bestaande) relatie en issues opleveren. Hier moeten managers mee om kunnen gaan.

⁸³ Het ligt er echter wel aan hoe de afstemming tussen centrumgemeente en lokale gemeenten is. Wanneer er geen regionale visie ligt, kan dit het lastiger maken voor regionaal opererende organisaties. Ze moeten dan immers rekening houden met verschillende en elkaar bijtende eisen en wensen van de diverse lokale gemeenten. Dit kan spanningen geven; nieuwe issues. Uit het empirisch onderzoek moet blijken hoe het er in de werkelijkheid aan toe gaat.

⁸⁴ Bijvoorbeeld een netwerk met eigen regels en normen waarbij medewerkers zich meer met elkaar verbonden voelen dan met de moederorganisatie.

⁸⁵ Met preventie wordt hier bedoeld alle activiteiten die gericht zijn op het voorkomen van het verslechteren van een situatie. Signalering is het kunnen melden van eventuele verslechtering of problemen van mensen, genezing is de behandelingen of de hulp die iemand kan krijgen voor zijn of haar problemen. Tot slot is er de nazorg, welke nog deel is van de behandeling, maar vooral gericht is op het voorkomen van terugval. In die zin is nazorg dus een vorm van preventie.

⁸⁶ Dit kan overigens nu ook al een issue zijn, omdat veel organisaties al meer zijn gaan samenwerken de afgelopen jaren.

Het kan een issue worden om de PV789- doelgroep meer geaccepteerd te krijgen onder burgers. Het lijkt er niet op dat er nu veel bewustzijn en draagvlak is voor het nastreven van deze Wmo doelstelling onder gemeenten, betrokken organisaties en de samenleving zelf (RMO, 2001: p. 22; Schout, 2008: p. 11). Het omgaan met mensen die zich anders gedragen dan men gewend is, doet zware aanspraak op de sociale vaardigheden (Lohuis, Schilperoort & Schout, 2002: p. 75). De doelgroep zelf als issue, zal qua problemen die zij hebben, ook kunnen veranderen door de Wmo. Dan moeten er nieuwe methoden ontwikkeld worden om hiermee om te gaan.

Er kunnen waarschijnlijk nog meer issues bijkomen door de ontwikkelingen die plaatsvinden door de Wmo. Niet alle issues hoeven spanningsvol te zijn. Issues kunnen de organisatie dwingen om de focus te verleggen: de issues zijn zoals al eerder is gezegd leidend, en de instrumenten volgend (Noordegraaf, 2004: p. 31). Uit empirisch materiaal zal moeten blijken of en zo ja wat voor issues er door de Wmo zijn bijgekomen, en of de organisaties ook daadwerkelijk hun aanpak aanpassen om met deze issues om te gaan.

MOGELIJKE INSTRUMENTEN

Door decentralisatie zijn gemeenten regisseur geworden. Daarom kunnen er, omdat het veld nu wordt aangestuurd door gemeenten, meer politieke issues gaan spelen. Dit vraagt om vormen van politiek management. Agendamangement kan bijvoorbeeld belangrijker worden, om bij gemeenten aandacht te krijgen voor bepaalde issues. De Wmo biedt ruimte aan gemeenten om via het systeem van aanbestedingen meer nadruk te leggen op efficiëntie en effectiviteit in hun beleid. Wanneer ze dit doen, komen er meer bedrijfsmatige issues voor managers naar voren, die vragen om bedrijfsmanagement. Dit kan tevens betekenen, dat er meer geconcentreerd moet worden met andere organisaties, wat de beoogde samenwerking kan verminderen. Dit levert met elkaar conflicterende issues op. Een aantal mogelijke spanningen zijn in het vorige hoofdstuk al naar voren gekomen. Management van waarden, management van ambiguïteit en symbolisch management kan werken om met de tegenstrijdige eisen om te gaan.

3.7 CONCLUSIE

Het blijkt dat organisaties op PV789 niet in één setting van het contingentiemodel van Noordegraaf (2004) te plaatsen zijn. Dit is volgens Noordegraaf (2004) altijd het geval voor publieke organisaties waar professionals werken: deze noemt hij 'hybride'. Management van hybriditeit zou daarom het meest passend zijn. Verder hebben de organisaties ook altijd te maken met issues uit de ideologische setting en de gepolitiseerde setting. Dit maakt het management in deze organisaties heel complex, omdat er diverse vormen van management passend zijn. Daarnaast kunnen issues zich spanningsvol tot elkaar verhouden, wat de keuze voor een bepaald

instrument lastiger kan maken. Door de komst van de Wmo zullen er nieuwe issues bij kunnen komen, en de institutionele context kan veranderen. Dit kan vragen om een andere managementaanpak. De mogelijke veranderingen in issues en instituties zijn besproken in de vorige paragraaf, en zijn onderzocht door middel van empirisch onderzoek. De resultaten hiervan zullen in hoofdstuk 5 worden gepresenteerd. In hoofdstuk 4 zal eerst worden verantwoord, hoe dit empirisch onderzoek is vormgegeven en uitgevoerd is.

4. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Mijn onderzoek kan getypeerd worden als bestuurskundig onderzoek. Een kenmerk van bestuurskundig onderzoek is dat het vaak over specifieke gevallen in de praktijk gaat. Daarom is er minder sprake van het toetsen van modellen dan in andere soorten wetenschappelijk onderzoek. Wel is het zo dat modellen kunnen worden toegepast om de (vaak unieke) werkelijkheid die in de bestuurskunde onderzocht wordt, te kunnen begrijpen. Een ander kenmerk van bestuurskundig onderzoek zoals hetgeen voor u ligt, is dat er vaak vooraf veel informatie vergaard moet worden en er ook veel informatie uit voort komt. Er is namelijk sprake van een hoge mate van complexiteit in onderzoeksobjecten en er zijn vaak veel causale verbanden tussen onderzoeksobjecten. Om dit te kunnen bevatten is gedegen vooronderzoek nodig.

Om vervolgens tot een enigszins begrijpelijk, betrouwbaar en valide resultaat tot komen is triangulatie⁸⁷ essentieel (van Thiel, 2007: p. 59). Ik heb dit in mijn onderzoek ingebouwd door mijn analyse te baseren op gegevens die voortkomen uit: literatuuronderzoek, het verzamelen van casuïstiek, het voeren van expertgesprekken, het uitzetten van een enquête en het houden van interviews. Ik heb er daarom voor gekozen om kwalitatieve (= interpretatief) en kwantitatieve (= feitelijk/ cijfermatig) gegevens te combineren.

4.1 DOELSTELLINGEN VAN DIT ONDERZOEK

De doelstelling die ik met dit onderzoek nastreef, is om inzicht te verschaffen in de invulling die het werkveld geeft aan de Wmo. Ik heb gesteld dat dit onderzoek van belang is, omdat de Wmo (mede) tot doel heeft om de maatschappelijke uitval terug te dringen, wat ik zie als een complex maatschappelijk probleem. Organisaties op PV789 kunnen door middel van hun uitvoering een bijdrage aan de oplossing ervan kunnen leveren, wat het relevant maakt om hun houding en gedrag te onderzoeken. Dit hangt samen met de perceptie die zij hebben wat er mogelijk is en wat niet. Dit bepaalt de invulling die ze denken te kunnen geven. Om deze perceptie te kunnen duiden, is kwalitatief onderzoek het meest geschikt. Ik onderzoek daarmee allereerst de ontwikkelingen die zich volgens managers voordoen op het werkveld sinds de Wmo (zie ook hoofdstuk 1) en wat voor dingen zij zelf doen. Ik ga er dus vanuit dat zij deze ontwikkeling mede vormgegeven hebben en verder vorm (kunnen) geven.

⁸⁷ Triangulatie betekent letterlijk 'driehoeksmeting'. Het is een manier om de betrouwbaarheid en validiteit (= geldigheid) van een onderzoek zo hoog mogelijk te laten zijn. In mijn geval gebruik ik drie manieren om eenzelfde onderwerp te bestuderen: analyse van literatuur en documenten, interviews en enquêtes. Ik gebruik ook meerdere informatiebronnen (van Thiel, 2007: p. 59).

4.2 AANPAK

In deze paragraaf beschrijf ik eerst puntsgewijs welke stappen ik heb ondernomen tijdens dit onderzoek. In de volgende paragrafen werk ik de aanpak rondom de interviews met managers (§4.3) en de enquête onder de professionals (§4.4) uitgebreider uit.

OPERATIONALISATIE

Helemaal aan het begin van het onderzoek, bij het schrijven van het voorstel, bleken de volgende abstracte zaken geoperationaliseerd te moeten worden:

- De Wmo
- PV78g
- De PV78g- doelgroep
- Het werkveld rondom prestatievelden 7,8 en 9 van de Wmo: setting(s)
- Werkbaarheid professionals

Voor het operationaliseren van deze zaken heb ik gebruik gemaakt van theorie (hoofdstuk 2 en 3), casuïstiek en expertgesprekken. Deze vormden de basis van mijn argumentatielij, theoretisch kader en de opzet van mijn empirisch onderzoek. Voor een zekere kennis, een betere onderzoeksfocus en concrete voorbeelden uit het veld heb ik contact met een aantal experts gezocht. Zo heb ik gesproken met Anne- Marie van Bergen, senior adviseur Hulpverlening en Advisering bij MOVISIE. Zij heeft mij een aantal voorbeelden gegeven en inzichten in wat de Wmo zou kunnen betekenen (zowel gevaren als kansen), op prestatieveld 7,8 en 9. Gert Schout heeft mij geïnformeerd over de gang van zaken in het OGGz- netwerk in Groningen, en de knelpunten rond dit werkveld. Ook heeft hij mij meer verdieping geboden aangaande de problematiek van maatschappelijke uitvallers. Mirko Noordegraaf (mijn tweede lezer) heeft mij in een expertgesprek geadviseerd meer in te zoomen op de uitdagingen waar managers op deze velden steeds meer mee te maken (kunnen) krijgen, en dit toe te spitsen op knelpunten die de Wmo mee kan brengen. Mijn stagebegeleider bij MOVISIE tenslotte, Vasco Lub, heeft me waardevolle informatie verschaft over de doelstellingen en mogelijkheden van de Wmo, en de mogelijke kanten die organisaties op zouden kunnen gaan onder invloed van deze wet.

THEORETISCH KADER

Omdat ik tijdens een minor Beleidssociologie in 2007 al een planevaluatie heb gedaan voor de Wmo, was ik al grotendeels op de hoogte van de aanleiding en inhoud van deze wet. Deze kennis heb ik gebruikt voor hoofdstuk 2. Via MOVISIE en internet heb ik allerlei handreikingen gelezen van experts in de sociale sector, zoals Judith Wolf (2006) en Jos van der Lans (2007). Het lezen van de boeken van Lia van Doorn (2004), Gert Schout (2008), Gerard Lohuis (2007) en Evelien Tonkens (2008) hebben me meer inzicht gegeven in de doelgroep en het werkveld van

prestatieveld 7,8 en 9. De concrete invulling van de interviews (topiclijst, vragen) en enquête (vragenlijst) heb ik met name gebaseerd op casuïstiek en op theoretische inzichten van Baart (2001), Lohuis, Schilperoort & Schout (2002), Noordegraaf (2004), Schout (2008) en Wolf (2008).

OPZET EMPIRISCH ONDERZOEK

Tijdens de periode van inlezen, expertgesprekken voeren en casuïstiek verzamelen, ben ik begonnen met een random selectie van organisaties die werken op prestatieveld 7,8 en 9. Hoewel ik eerst een case- selectie wilde doen, leek me dit later toch minder geschikt, aangezien selectie op één organisatie een te beperkt beeld zou geven van alle organisaties die op deze velden opereren. Daarnaast zou selectie op gemeenten moeilijkheden geven, omdat veel organisaties in verschillende gemeenten en soms zelfs hele regio's werkzaam zijn. Daarom heb ik besloten om middels een aselechte steekproef organisaties uit het werkveld van PV789 te selecteren. Hieronder vallen in eerste instantie organisaties voor maatschappelijke opvang, verslavingszorg en de (O)GGz.

Later heb ik hier echter ook organisaties voor Maatschappelijk Werk en Welzijn aan toegevoegd. De reden hiervoor is, dat ik in de tussentijd een oriënterend gesprek had met een Algemeen Maatschappelijk Werkster (AMW). Zij vertelde me dat het maatschappelijk werk ook veel te maken heeft met zorgmijders en mensen met complexe problemen, waarvan de kans groot is dat ze 'uitburgeren' (Wolf, 2008). Ze vertelde dat er steeds meer outreachend gewerkt wordt en ook samenwerkingsverbanden worden aangegaan rondom OGGz- werkzaamheden. Later heb ik ook een officieel interview met deze professional gehad, en dit gebruikt als één van de manager- interviews. Dit, omdat de informatie die zij verstrekte kwalitatief gezien erg bruikbaar was.

4.3 DE INTERVIEWS MET MANAGERS

AANPAK

Ik heb bij mijn onderzoek verondersteld dat managers invulling gaan geven aan de Wmo doelen in hun organisatiebeleid, op basis van ontwikkelingen in het werkveld om hen heen. Daarbij horen ook de kansen en mogelijkheden, alsmede de risico's en grenzen die zij zien. Dit heb ik vervolgens gecheckt in de interviews. Door organisaties die opereren op prestatieveld 7, 8 en 9 gezamenlijk, op basis van overeenkomstige kenmerken, in een setting te plaatsen, kon ik vooraf beredeneren welke issues een rol zouden spelen voor hen. Ik concludeerde dat er sprake is van een gemengde setting, waarin issues spelen die te herkennen zijn in alle vier de settings die Noordegraaf (2004) onderscheidt. Op basis van de uitwerking van de Wmo in hoofdstuk 2, kon ik vooraf beredeneren wat voor verschuivingen er konden plaatsvinden. Ik kon dit vervolgens in de interviews checken, en bevragen of de kansen en knelpunten die ik had voorzien inderdaad optreden. Spanningen heb ik daarbij opgevat als 'knelpunten' in de uitvoering, die grenzen stellen aan de mogelijkheden om

bepaalde doelstellingen van de Wmo te bereiken. In die zin, kunnen deze spanningen vervolgens ook worden opgevat als knelpunten in de Wmo filosofie zelf. Overigens is dit geen doel van deze scriptie geweest, dus heb ik hier ook geen uitspraken over gedaan.⁸⁸

WERVEN VAN RESPONDENTEN

De manier waarop ik managers heb gevonden om te interviewen, is via de al eerder genoemde aselecte steekproef. Ik heb deze organisaties geselecteerd op het werkzaam zijn op prestatieveld 7,8 en 9. Ik heb uiteindelijk ongeveer 25 organisaties, verspreid over het hele land, per mail en per telefoon benaderd. Helaas heb ik geen managers uit de maatschappelijke opvang bereid gevonden om mee te werken. Er hebben 15 managers van Verslavingszorg, GGZ, OGGz en Maatschappelijk Werk & Welzijn gereageerd, waarvan er uiteindelijk 1 niet mee wilde doen omdat hij te weinig met de Wmo te maken had, 4 het toch te druk hadden en 3 zich had bedacht om onbekende redenen. Van de managers die wel reageerden, was zeker de helft erg enthousiast over het onderzoek en wilde er graag meer over vertellen. Ik heb uiteindelijk 5 managers persoonlijk ontmoet en een interview gehad van gemiddeld 60 minuten. 2 managers heb ik telefonisch gesproken en dit gesprek duurde gemiddeld even lang. De managers blijven in dit onderzoek anoniem, maar om ze van elkaar te kunnen onderscheiden, wordt bij de citaatvermelding en resultaatbespreking wel aangegeven uit wat voor type organisatie zij komen. Dit waren:

1. **V1** = Accountmanager van een regionale organisatie voor Verslavingszorg
2. **OGGz1** = Regiomanager OGGz
3. **MW&W1** = Directeur van een regionale organisatie voor Maatschappelijk Werk & Welzijn
4. **MW2** = Regiomanager van een regionale organisatie voor Maatschappelijk Werk
5. **MWP1** = Professional Maatschappelijk Werker⁸⁹
6. **GGZ1** = Manager Preventie GGZ en portefeuillehouder Wmo voor een regionale GGZ instelling
7. **OGGz2** = Regiomanager GGD / OGGz
8. **MW&W2** = Regiomanager voor een grote Maatschappelijk Werk & Welzijn organisatie

INTERVIEWS

De techniek die ik tijdens de interviews gebruikte was semi- gestructureerd: ik heb wel een topiclijst opgesteld maar heb me daar qua volgorde niet altijd aan gehouden. Dit leek me vruchtbaarder voor de uitkomsten en beter voor een soepel verloop van het gesprek. Om tot de

⁸⁸ Dan zou het om een plan of beleidsevaluatie gaan. Bovendien heb ik ook niet onderzocht wat voor specifieke beleidsinvulling door gemeenten aan het Wmo kader is gegeven, dus kan ik geen gegronde uitspraken doen op dit punt.

⁸⁹ Het professional- interview (MWP1) heb ik gehouden als 'expert- interview', maar ik heb de resultaten daaruit mee laten draaien in de analyse.

topiclijst voor de interviews te komen, heb ik gebruik gemaakt van de literatuur, de casuïstiek en de handreikingen over OGGz in de Wmo.

Ik heb eerst de algemene ontwikkelingen die ze merkten door de Wmo op hun werkveld bevestigd. Ik veronderstelde dat hieruit issues naar voren zouden komen die van invloed kunnen zijn op de keuzes die ze maken in hun aanpak. Dit heb ik uiteraard ook gevraagd. Ik ben overigens gedurende het hele interview naar concrete voorbeelden blijven vragen. Ik heb ook teruggekoppeld wat er uit de enquête kwam. Zo kon ik ook mogelijke verklaringen voor bepaalde enquêteresultaten bespreken met managers. Het leek me tot slot relevant om te vragen naar de toekomstvisie, als onderdeel van de algemene visie op de Wmo doelstellingen. Zo kon ik de door hen gepercipieerde kansen of knelpunten naar boven halen rond de Wmo doelstellingen. Dit zou kunnen verklaren waarom zij de bepaalde issues als spanningsvol ervaren. De topics en vragen die ik uiteindelijk in de interviews naar voren heb laten komen zijn:

1. Wmo

- Heeft u er veel mee te maken?
- Wat doet u allemaal rondom de Wmo?
- Wat is er veranderd op uw werkveld door de Wmo?
- Bijv.: Hoe is uw verhouding met de gemeente nu?
- Bijv.: Hoe is uw verhouding met andere organisaties nu?
- Hoe gaat u hiermee om?

2. Managementaanpak

- Veranderd door de Wmo?
- Waarom kiest u voor bepaalde aanpak?
- Hoe gaat u om met verantwoording, registratie en prestatiedruk en is deze veranderd door de Wmo?

3. Werkbaarheid voor professionals

- Wat is werkbaarheid voor professionals volgens u?
- Wat doet u om deze te waarborgen?
- Is de werkbaarheid veranderd door de Wmo?
- Wat denkt u dat nodig is om werkbaarheid te verbeteren?

4. Visie op Wmo doelstellingen

- Wat is uw algemene mening over de Wmo?
- Hoe realistisch zijn de Wmo doelstellingen?
- Bijv: met welke organisatie zou u graag meer willen samenwerken, en waarom?
- Bijv: hoe ziet u de rol van burgers?
- Waar liggen met name knelpunten/ kansen?

Figuur 6: Topiclijst voor manager- interviews

ANALYSE

Om de interviews te analyseren heb ik gebruik gemaakt van een kwalitatieve analyse. Hierbij heb ik de interviews woordelijk uitgewerkt en de antwoorden geanalyseerd op overkoepelende thema's. Op die manier kon ik een boomstructuur met thema's opstellen, in een apart bestand.

Daarna ben ik in de antwoorden naar trefwoorden en later naar citaten gaan zoeken om de thema's verder uit te kunnen werken op betekenissen die eraan gegeven werden door de managers.

4.4 DE PROFESSIONAL- ENQUÊTE

AANPAK

Aanvankelijk had ik het doel om de werkbaarheid van professionals te meten. Dit bleek uiteindelijk niet (goed) mogelijk. De enquête is echter wel uitgezet, en ik zal ik toch verantwoorden hoe deze tot stand is gekomen. Desalniettemin zal er voor het verdere verloop van het onderzoek geen speciale aandacht meer worden besteed aan dit concept.

Om de werkbaarheid van professionals te operationaliseren heb ik gebruik gemaakt van informatie uit expert- gesprekken, literatuur over zorg aan de PV789- doelgroep, algemene handreikingen over het organiseren van OGGz, en specifieke handreikingen over de OGGz en de Wmo. Werkbaarheid was een tamelijk niet- bestaand en vaag concept in ons land. In België gebruiken ze het wel veel, maar in een iets andere betekenis. Ik heb uiteindelijk voor de enquête gebruik gemaakt van drie variabelen om de mate van werkbaarheid op te kunnen beoordelen. Namelijk:

- de hoeveelheid **tijd** die professionals kunnen besteden
- de hoeveelheid discretionaire ruimte ze tot hun beschikking hebben
- de mate van betrokkenheid bij de organisatie

Uiteindelijk kwam ik op de volgende vragenlijst uit:

- ✚ Om te beoordelen of ze voldoende **tijd** tot hun beschikking hadden, heb ik gevraagd hoe het sinds de Wmo gesteld is met de tijd die ze hebben voor cliënten. Dit leek me relevant omdat de tijdsdruk de mate van werkbaarheid kan beïnvloeden. Ik veronderstelde dat, wanneer minder tijd genomen kan worden voor een cliënt dan men denkt dat nodig is, men stress kan gaan ervaren, wat de werkbaarheid negatief beïnvloedt. Ook tijd om te overleggen met collega's heb ik bevroegd. Uit het expertgesprek met de professional en uit de literatuur scheen mij toe dat overleggen met collega's als belangrijk wordt ervaren voor professionals. Zo kunnen zij 'stoom afblazen' (aldus de professional), elkaar om hulp vragen en kennis vergroten door van elkaar te leren. Als derde volgt de algemene vraag of er sprake is van meer of minder tijdsdruk in hun werk. Deze heb ik vooral gesteld om nogmaals duidelijk deze factor de meten. Eigenlijk diende hij als controlevraag, omdat de andere vragen ook al tijdsdruk meten.

✚ Om de **discretionaire ruimte** te kunnen beoordelen heb ik gevraagd of professionals sinds de Wmo : minder hoeven te registreren, het gevoel hebben hogere prestaties moeten leveren, meer vrijheid ervaren om zelf te bepalen wat goed is voor een cliënt en meer outreachend moeten werken terwijl ze dit niet willen. Deze laatste vraag is voortgekomen uit het expertgesprek met de professional. Zij vertelde mij dat er onder veel collega AMW- ers sprake is van onwil ten aanzien van outreachend werken⁹⁰. Er werd aangegeven dat het werken met mensen die geholpen willen worden voor hen is waarom ze het werk doen, en dat ze echt niet tegen de zin van mensen in willen gaan. Uiteindelijk heb ik de vraag in de analyse achterwege gelaten, omdat hij eigenlijk twee vragen tegelijk stelt. Dit maakt het antwoord dat erop gegeven wordt te dubbelzinnig.

Ruimte voor professionals is een essentieel onderdeel van het werk. Dit komt bij meerdere auteurs die ik gebruikt heb voor dit onderzoek naar voren (o.a. Noordegraaf, 2004; Schout, 2008; Wolf, 2008, Tonkens, 2008). Onder ruimte versta ik hier 'discretionaire ruimte' of professionele vrijheid/ ruimte. Die ruimte hebben professionals nodig om hun expertise in te zetten, om te bedenken wat het beste is om te doen met of voor een cliënt, soms 'op onderbuikgevoel'⁹¹ te kunnen handelen. Het onder druk van kwaliteits- en prestatienormen handelen is iets wat steeds meer opkomt in de zorg- en welzijnssector, maar wat wel de professionele ruimte kan inperken (Baart & Steketeer, 2003); en daarmee de werkbaarheid. Vandaar dat ik dit bevraagd heb.

✚ Om de **betrokkenheid** te meten heb ik gevraagd: of het sinds de Wmo minder duidelijk is wat de normen van de organisatie zijn, of ze meer het gevoel hebben dat ze bij de organisatie terecht kunnen voor hulp, steun of advies bij hun werk, of ze het gevoel hebben een minder goede hulpverlener te kunnen zijn dan ze willen. Het leek mij van belang om de normen te bevragen, om te kunnen achterhalen of er (al) sprake is van veranderingen in normen die heersen over bepaalde onderdelen van het werk. De mogelijke feedback en steun vanuit de organisatie leek mij een logisch teken van betrokkenheid, al kan dit subjectief zijn. Tot slot heb ik ook hier een controle vraag gesteld: of ze zich meer betrokken voelen bij de organisatie. Achteraf bleek betrokkenheid niet goed meetbaar door middel van een drietal gesloten vragen, omdat er zoveel factoren afhangt.⁹²

De antwoordschalen en vorm van de vragenlijst voor de enquête is opgesteld samen met een medewerker van de Universiteit Utrecht, die gespecialiseerd is in enquêtes. Hij heeft mij

⁹⁰ Later, tijdens de interviews, bleek dit inderdaad zo te zijn, maar dan vooral onder oudere werknemers. Zie ook hoofdstuk 5: Analyse.

⁹¹ Wordt meerdere malen als kenmerk van OGGZ- hulpverlening genoemd: op onderbuikgevoel handelen omdat er geen 'best practice' of protocol beschikbaar is voor de situatie. Zie ook hoofdstuk 5: Analyse.

⁹² De betrokkenheid wordt volgens managers, zo bleek uit onderzoek, ook door materiële arbeidsvoorwaarden gewaarborgd. Zoals werkruimte, computers, telefoons, auto, etc.

geadviseerd over de vraagstelling en de antwoordschalen. Alle vragen rondom werkbaarheid staan op een vijfpuntsschaal die loopt van *zeer mee oneens* naar *zeer mee eens*. De reden voor het gebruiken van de vijfpuntsschaal, was omdat ik graag enige nuance wilde aanbrengen in de antwoorden. Ik heb de enquête uiteindelijk online gezet via www.thesis-tools.com. Dit is een website voor studenten, waar je zelf online enquêtes komt opstellen en via een link onder respondenten verspreiden. De resultaten kun je opvragen in de vorm van grafieken of in Excel.

WERVEN VAN RESPONDENTEN

Voor het werven van respondenten voor de enquête heb ik volgens mij een (nog) vrij 'ongebruikelijke' methode gebruikt, namelijk Hyves.⁹³ Ik dacht op een makkelijke manier aan respondenten te kunnen komen, wat ook het geval bleek te zijn. Dat kwam volgens mij omdat ik ze zo directer kon benaderen dan top- down via organisaties. Het nadeel van een dergelijke manier van werven, is dat het minder betrouwbaar is. Dat komt omdat je weinig controle hebt over de respondenten. Je kunt niet checken of iemand werkelijk op PV789 werkt: dit heb ik wel gevraagd in de oproep, en mensen moesten in de enquête hun functie en organisatietype invullen. Maar uiteindelijk is het niet waterdicht of het werkelijk om PV789 professionals gaat.

Je kunt op Hyves zoeken naar bedrijven, en (soms via de beheerder) een oproep plaatsen aan de medewerkers die bij zo'n bedrijf zijn aangemeld. Van de 40 beheerders die ik op deze wijze heb benaderd, hebben er 12 positief gereageerd en een oproep geplaatst voor professionals om de enquête in te vullen. Sommigen hebben de enquête- link via de bedrijfsemail aan hun collega's verstuurd. De verdere verspreiding van de enquête heeft plaatsgevonden door middel van het mailen van een reeds bekend frontlinie- panel van MOVISIE en door het aanschrijven van managers voor interviews. Degenen die mee wilden doen heb ik tevens gevraagd de enquête onder hun personeel te verspreiden, wat de meesten hebben gedaan. Wel is het zo dat er dus geen overeenkomst is qua organisaties waar interviews met managers gedaan zijn, en waar onder professionals een enquête is uitgezet. Bovendien is er geen controle mogelijk geweest op de respondenten die de enquête hebben ingevuld. Er is dus sprake van een *getrapte steekproef*, die op verschillende aselechte methoden gebaseerd is (van Thiel, 2007: p. 54).

⁹³ Hyves bestaat pas 4 jaar. Het is een digitaal netwerk van 'vrienden', die allemaal een eigen persoonlijk profiel hebben waarop ze foto's, berichten, muziek, links etc. kunnen zetten en die ze volledig kunnen aanpassen (qua lay- out) naar de eigen wensen. Het is bovendien mogelijk om in te stellen wie wel en niet op de persoonlijke Hyve kan kijken. Wanneer je iemand 'toevoegt' als 'vriend' kan diegene sowieso alles op de persoonlijke pagina zien en ook 'krabbelen'. Dit is het achterlaten van berichtjes op de persoonlijke Hyve, wat dan leesbaar is voor in elk geval de eigenaar van de Hyve, alsmede alle toegevoegde 'vrienden'. Het is ook mogelijk lid te worden van 'bedrijfs- Hyves', opgericht door individuele Hyvers, en ook van groeps- Hyves, gebaseerd op een hobby of geloof of wat maar 'door de beugel kan'. Dit laatste wordt overigens door de beheerders van Hyves besloten.

ANALYSEREN VAN RESULTATEN

Voor het analyseren van de resultaten van de enquête heb ik in eerste instantie gebruik gemaakt van SPSS.⁹⁴ Ik had een totale groep geschikte respondenten van 63 personen.⁹⁵ Ik heb vervolgens een onderscheid gemaakt tussen professionals uit de (O)GGZ, verslavingszorg en maatschappelijke opvang (totaal 33), tegenover maatschappelijk werkers en welzijnswerkers (30). Hieruit bleken echter geen significante verschillen te komen. Er waren echter geen significante verschillen tussen deze twee groepen. Dit kan ik zien als een ondersteuning voor de aanname in hoofdstuk 3, dat er wel verschillen tussen organisaties op PV789 zijn, maar dat ze aangaande de issues waarmee ze te maken hebben toch als één organisatie kunnen worden gezien in mijn theoretisch kader.

ONBRUIKBAARHEID

De uiteindelijke resultaten van de enquête bleken op het punt van werkbaarheid niet erg nuttig. Er is vaak 'n.v.t.' ingevuld, wat kan wijzen op slecht begrip van de vraagstelling of slechte vragen. Het kan ook zijn dat mensen het verband tussen de Wmo en hun werkzaamheden niet goed zien, of de invloed van de Wmo überhaupt niet merken. Eén van de managers gaf ook aan dat de enquêtevragen te moeilijk zouden zijn voor zijn professionals. Bovendien wordt het concept 'werkbaarheid' niet door theorie onderbouwd, maar heb ik het vanuit diverse literatuur zelf tot een onderzoeksconcept gemaakt. Er is mijns inziens meer onderzoek nodig om het concept een stevig fundament te kunnen geven.⁹⁶ De resultaten die wel interessant waren, presenteer ik in hoofdstuk 5 als ondersteuning (of ontkrachting) van de kwalitatieve uitkomsten. De werkbaarheidsvoorwaarden, alsmede de enquêteresultaten, zijn dus niet in een apart hoofdstuk of paragraaf behandeld.

4.5 KNELPUNTEN

Ik realiseerde me in de loop van mijn onderzoek dat ik een te brede focus had. Ik wilde teveel actoren betrekken bij het in kaart brengen van de situatie. Uiteindelijk heb ik mijn focus pas na de analyse van de resultaten vernauwd. Toen werd duidelijk dat een onderzoek naar de werkbaarheid van professionals, eigenlijk een extra onderzoek was. Ik heb er daarom voor gekozen de werkbaarheid van professionals te schrappen. Wel heb ik de enquêteresultaten die interessant waren, als aanvulling op de kwalitatieve resultaten gebruikt. Omdat er in de enquête

⁹⁴ Hiervoor heb ik hulp gehad van een medewerker van MOVISIE, omdat ik niet opgeleid ben om statistische analyses te doen.

⁹⁵ Na schifting van 16 respondenten, omdat die niet met PV789 te maken hadden.

⁹⁶ Uit de interviews met managers bleek trouwens wel dat de voorwaarden die ik voor werkbaarheid had opgesteld, klopten. Zij vonden wel dat er ook praktische elementen aan de voorwaarden voor werkbaarheid toegevoegd moesten worden, zoals een goede werkruimte (locatie/ gebouw), werktelefoon, computer, auto, etc. Dit had ik ook kunnen abstraheren uit de theoretische beschouwing over expertsettings, waarin besproken werd dat het belangrijk is om professionals goede arbeidsvoorwaarden te bieden, omdat ze uit essentie weinig verbondenheid met hun organisatie zullen hebben, maar meer met hun vak. (Noordegraaf, 2004). Zie ook: hs. 3.

ook andere vragen waren gesteld, die in relatie stonden tot de thema's die met managers waren besproken, was dit goed mogelijk en nuttig. Voor de hoofdvraag heb ik besloten me te focussen op de managers. Uiteindelijk geven de interviews mij het meeste inzicht in wat de gepercipieerde kansen en mogelijkheden zijn die managers zien om invulling te geven aan de Wmo. Door hen te vragen naar de ontwikkelingen op het werkveld en de issues die opgekomen zijn door de Wmo, kan ik iets zeggen over de door hen gepercipieerde invloed van de Wmo op hun werkveld en de kansen en mogelijkheden die zij zien om invulling te geven aan de Wmo.

5. ANALYSE

Na de analyse van de interviews en enquêtes bleek er grote mate van overlap te zijn op een aantal genoemde ontwikkelingen of thema's. Deze thema's kunnen worden geïnterpreteerd als issues en institutionele veranderingen waarmee organisaties te maken hebben door de Wmo. De manier waarop managers tegen deze ontwikkelingen aankijken, en met deze ontwikkelingen omgaan, bepaalt de invulling die ze geven aan de Wmo. Deze thema's en ontwikkelingen worden in dit hoofdstuk per paragraaf besproken. De paragraafverdeling is dezelfde als die in de topiclijst van managers is aangehouden, en sluit aan op de argumentatielijn die gedurende dit onderzoek is aangehouden (zie ook figuur 1: p.16) Dit zijn achtereenvolgens: § 5.1 Ontwikkelingen op het werkveld door de Wmo – *Institutionele context* ; § 5.2 Ontwikkelingen op het gebied van managementaanpak door de Wmo – *Issues* (stap 2) § 5.3 Kansen en Knelpunten – *Mogelijkheden voor bepaalde invulling aan Wmo*.

5.1 ONTWIKKELINGEN IN HET WERKVELD DOOR DE WMO

Er zijn sinds de Wmo een aantal ontwikkelingen zichtbaar op het werkveld van PV789-organisaties. Deze ontwikkelingen zijn volgens managers (ook) een gevolg van de Wmo. In die zin houden ze dus verband met de manier waarop door gemeenten en organisaties invulling wordt gegeven aan de Wmo. De genoemde ontwikkelingen hebben invloed op de institutionele context van PV789 en zo ook op de setting van managers. De belangrijkste ontwikkelingen worden hier achtereenvolgens uiteen gezet, ondersteund door citaten van managers.

5.1.1 MEER BELEIDSAANDACHT VOOR PV789

Sinds de Wmo in werking is getreden en de gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor de uitvoering op PV789, lijkt er ook daadwerkelijk meer beleidsaandacht te zijn gekomen voor dit veld, zowel door gemeenten als door de rijksoverheid. Dat komt ook door de excessen die in het verleden hebben plaatsgevonden, maar de Wmo legt nu constitutioneel vast dat er meer aandacht moet komen voor kwetsbare mensen. De toegenomen beleidsaandacht onder andere uit de vele uitnodigingen die managers ontvangen voor overleggen en de actieve toenadering van gemeenten tot het veld. Er worden veel projecten georganiseerd en actief beleid gemaakt door gemeenten voor deze doelgroepen. Alle managers geven aan dat name OGGZ activiteiten veel beleidsaandacht krijgen van gemeenten sinds de Wmo. De focus ligt daarbij op het opzetten van betere signaleringsnetwerken, en bemoeizorgteams.⁹⁷ Jeugdzorg is volgens managers een tweede gebied waar de afgelopen jaren, en zeker sinds de Wmo, meer aandacht voor is.

⁹⁷ Zoals de Sociale Teams in Leeuwarden: zie inleiding hoofdstuk 1.

MW&W2

"Ik vind dat met name Jeugd, OGGZ en mantelzorg meer aandacht krijgen en dat er meer structuur in komt. Wat opvallend is, is dat men de keten probeert te sluiten. Niemand mag meer tussen de wal en het schip vallen."

V1

"De afgelopen jaren is er meer aandacht vanuit beleidsmakers voor 7,8 en 9. Hiermee is er ook meer erkenning voor de groepen mensen die binnen deze velden vallen. Door de Wmo is dit versterkt en institutioneel vastgelegd. Het is nu wettelijk verplicht dat er focus is op deze velden voor in gemeente- beleid. Dit maakt dat er ook echt meer beleid op gemaakt wordt. Door rubricering in prestatievelden is er meer focus op en helderheid over de instellingen gekomen die daarop opereren. Concreet is vooral zichtbaar dat de noodzaak tot ketensamenwerking groter is geworden, de zwerfjongerenproblematiek meer in beeld is gekomen en dat er meer besef van de problemen rond maatschappelijke uitval is."

"Bemoeizorg is meer op de kaart gezet door de Wmo; ook wij zijn is daar nu meer mee bezig dan voorheen. Vooral merkbaar is de focus op kwetsbare groepen. Een aantal excessen heeft de focus vergroot en de Wmo legt nu constitutioneel vast dat er beleid op gemaakt moet worden om dit te voorkomen. De noodzaak van aandacht voor nazorg is toegenomen door de Wmo. Hoe gaat de klant verder? Is er een steunsysteem in zijn of haar omgeving? Dit is ook een pluspunt van de Wmo."

Het cliëntperspectief is (nog) meer voorop komen te staan door de Wmo, wat tot uiting komt in beleidsvorming door gemeenten als wel door organisaties op het werkveld. Concrete voorbeelden hiervan zijn het cliëntgestuurde denken, waarbij de cliënt, zijn problemen en capaciteiten centraal staan, in plaats van automatisch inzetten van bestaande methoden. Er wordt als het ware meer naar andere, nieuwe, mogelijkheden gekeken, waarbij de cliënt centraal staat en de methode meer integraal is.⁹⁸ Ook worden cliëntengroepen meer geraadpleegd en betrokken, en wordt er gebruik gemaakt van ervaringsdeskundigen, om beter aan te kunnen sluiten bij de belevingswereld van de cliënt.⁹⁹

V1:

"De Wmo heeft veel invloed op focus op versterking en vergroting van zelfredzaamheid van de cliënt. Bovendien bevordert de Wmo een externe oriëntatie van professionals om dit te bereiken. Er wordt meer contact gezocht met andere professionals en organisaties, en naar mogelijkheden gekeken voor verbetering van de positie van de cliënt door middel van hulp van externe organisaties."

Met de komst van de Wmo wordt er sterker ingezet op zelfredzaamheid. De nadruk wordt gelegd op het zoeken naar een netwerk en het 'zelf (mee)doen'. Dit is een goede impuls, zegt manager V1. Organisaties zoals die van hemzelf zetten hierop sterker in sinds de Wmo. Er wordt meer gefocust op wat mensen nog wel kunnen in plaats van ze alleen maar te vertellen hoe het moet. Hij vond dit altijd al een betere manier van werken dan iemand constant bij de hand houden. Andere managers zijn het hiermee eens. Er moet echter wel een vangnet blijven voor mensen die het echt niet zelf kunnen en niemand hebben. Vanuit deze optiek zou de aanpak van de PV789-doelgroep in eerste instantie 'bemoeizuchtiger', maar vervolgens ook meer 'empowering' zijn, dan voorheen. "Deze filosofie moet dan wel gedragen worden door gemeenten en de organisaties op landelijk niveau", zegt hij. Hij twijfelt eraan of dit wel (al) zo is.

⁹⁸ Integraal houdt in dat er naar een oplossing voor alle problemen op alle leefgebieden gekeken wordt.

⁹⁹ Dit gebeurt nu in de gemeente Eindhoven, bij Neos:

<http://www.ggze.nl/cms/uploads/textmodule/files/Uit%20Multiloog%20wkvPsy.pdf>

Preventie en nazorg zijn belangrijker geworden door de Wmo. Zeker omdat er met de Wmo meer wordt ingezet op zelfredzaamheid. Bovendien is al eerder gebleken dat veel mensen zich na een behandeling niet (meteen) goed kunnen redden, en dat vroegtijdig ingrijpen erger kan voorkomen. Op het werkveld zelf zijn de meesten zich hiervan bewust. Deze begeleiding hoeft vaak niet eens intensief te zijn, zegt manager OGGZ2.¹⁰⁰ Alleen al door even langs te gaan en iemand te vragen hoe het gaat, is al een vorm van nazorg die veel positieve effecten kan hebben. In feite is nazorg eigenlijk ook een vorm van preventie. Managers geven aan dat er nu vanuit gemeenten nog te weinig beleidsaandacht is voor preventie en nazorg. Het probleem ligt er vooral in dat preventie en nazorg wettelijk en beleidsmatig gezien vaak moeilijker te organiseren zijn. Dat komt omdat preventie en nazorg lastig te verantwoorden zijn. De resultaten zijn vooraf slecht in te schatten en de effecten zijn achteraf moeilijk meetbaar. Wanneer er te weinig aandacht wordt besteed aan preventie en nazorg, kan dat op de lange duur dus problemen gaan geven.

Uit de gesprekken blijkt tot slot dat de beleidsaandacht voor PV789 minder expliciet aanwezig is in kleinere dorpen. Dat wil zeggen: professionele organisaties worden hier minder betrokken in de beleidsvorming, zeker wanneer zij regionaal opereren. Problemen rondom de doelgroep worden in kleine dorpen vooral informeel opgelost, en de burgemeester coördineert zelf de hulpverlening.¹⁰¹

MW&W2:

"Nou ik ken een gezin, daar is de burgemeester eigenlijk mee bezig. Die bemoeit zich ermee, dat heb je in een klein dorp. Dat gaat van de Raad van Kinderbescherming, die nu in Bureau Jeugdzorg zit, van GGZ tot ons maatschappelijk werk, tot de Woningbouwvereniging, tot de Wijkagent.. Zo'n burgemeester roept ze dan bij elkaar, want die wil dan iedereen spreken rondom dat gezin. Ja dan zie je zó 12 mensen rond die tafel zitten!"

V1

"In kleine dorpen is dit overigens minder het geval. Maar vaak speelt de problematiek daar ook in mindere mate of wordt het binnen de gemeenschap, informeel, aangepakt."

5.1.2 MARKTWERKING

De Wmo geeft een impuls aan marktwerking en kan zorgen voor focus op efficiënter werken. De gemeenten kunnen door de prestatievelden en het systeem van aanbestedingen eisen stellen aan organisaties op dit gebied. Een te grote focus op marktwerking en goedkope dienstverlening kan echter spanning brengen op het werkveld, stellen managers. Dit heeft volgens managers vooral

¹⁰⁰ Uit het expertgesprek met Gert Schout bleek hetzelfde. Hij stelde dat organisaties gewoon creatief moeten zijn om toch preventie en nazorg te bieden. Hij vertelde dat men dit zelf, via 'mazen in de wet, georganiseerd in het OGGZ-netwerk in Groningen. *Bron: expertgesprek met Gert Schout op 30 maart 2009.*

¹⁰¹ Dit bleek ook uit mijn expertgesprek met Anne-Marie van Bergen in april 2009.

een averechtse invloed op de samenwerking tussen organisaties en de 'ontschotting' die de Wmo beoogt.

MW&W₁

"Oh ja. Jullie moeten samenwerken maar jullie moeten ook concurreren. Dat is de paradox ten top he."

Marktwerking kan de samenwerking tegenwerken omdat het wantrouwen in de hand werkt. Terwijl vertrouwen juist essentieel is voor een goede samenwerking tussen organisaties en gemeenten, en organisaties onderling. Voor vertrouwen is het nodig dat "men het gezamenlijk belang voorop zet, te weten: de cliënt, en dat men het achterste van de tong aan elkaar laat zien", aldus manager MW₂. Wanneer er door haar gemeente een zakelijker invulling aan de Wmo zou worden gegeven, en bijvoorbeeld meer met aanbestedingen zou worden gewerkt, zou zij minder willen samenwerken, zegt ze. Ze zou minder vertrouwen in haar collega-organisaties hebben, dat zou irrationeel zijn. Daarom kan teveel marktwerking nooit positieve effecten hebben voor de beoogde ontschotting, aldus manager MW₂. Dan zou er steeds teveel nadruk op bezuinigen worden gelegd, en concurrentie aangewakkerd. Dit is uiteindelijk slecht voor de kwaliteit van dienstverlening, omdat de diensten dan versralen.

MW₂

"Er wordt in de gemeente waar wij werkzaam zijn echt beleid gemaakt waarbij directe concurrenten buiten de deur gehouden worden. We laten als partij dan ook het achterste van de tong zien, wat minder zou zijn als we in een concurrentie positie zouden zitten. Gemeenten moeten zich door de Wmo meer gaan verdiepen in het veld. Wanneer ze dit niet doen, en alleen naar de prijs kijken, wordt concurrentie aangewakkerd, wat samenwerking tegenwerkt. Zo verschaalt het veld. Dit is kenmerkend voor een gebrek aan visie: in dit veld krijg je niet meer voor minder."

"Het collectief belang zou voorop moeten staan maar uiteindelijk draait het vaak alleen om het binnenhalen van centen in het openbaar bestuur. Wanneer dit tussen organisaties het geval is, dan wordt ook het algemeen belang opzij geschoven. Zo werkt het nu eenmaal bij concurrentie, en daarom kan marktwerking funest zijn voor samenwerking. Marktwerking is een verkeerd middel om meer zeggenschap te krijgen over het veld. Die zeggenschap kunnen bestuurders ook verkrijgen door in dialoog te gaan met organisaties. Ze moeten daarbij vertrouwen tonen in het veld. Ze kunnen ook met woorden afdwingen wat ze van ons willen. Er kunnen gewoon afspraken gemaakt worden waar organisaties zich aan houden. Marktwerking is helemaal niet nodig. Het roept mechanismen op van wantrouwen; terwijl juist vertrouwen essentieel is voor de samenwerking. De kennis die alle organisaties inbrengen, geeft de meerwaarde aan samenwerking. Alles waar de cliënt beter van wordt, daar is samenwerking voor nodig. Dat is al ingewikkeld genoeg om tot stand te brengen; concurrentie maakt het nog veel moeilijker."

Manager MW&W₂ is genuanceerder: hij zegt dat kwaliteit altijd voorop moet staan bij de beleidsvorming maar dat marktwerking op zich wel goed is omdat het organisaties bewust maakt van de kosten die ze maken. Zo is hij zelf ook meer kostenbewust gaan werken door de Wmo. Hij verdiept zich nu meer in de financiële kant van zijn organisatie, wat ook moet omdat hij subsidieaanvragen schrijft. Wanneer een gemeente door middel van aanbestedingen werk gaat verdelen, zouden zij altijd voor kwaliteit moeten gaan en niet voor de laagste prijs. Vaak heeft kwaliteit te maken met het kennen van de regio, en is het dus niet wenselijk dat bijvoorbeeld een organisatie uit een heel andere provincie, omdat die veel goedkoper is, de diensten gaat leveren. Zelf heeft zijn organisatie ook goedkope diensten geleverd aan een gemeente in een andere regio, en is van een koude kermis thuis gekomen. Zijn aanpak werkte niet, omdat hij het netwerk en de kennis miste die een gevestigde organisatie in die regio wel zou hebben. Zijn

dienstverlening was niet van een voldoende niveau en de interventies die hij daar deed slaagden niet. Uiteindelijk heeft hij zich daarom ook teruggetrokken: ideologisch gezien vond hij het niet correct om alleen voor het geld en niet voor de kwaliteit te gaan.

Manager V₁ en OGGZ₂ zien de Wmo als nuttig middel voor de overheid om bezuinigingen door te voeren en het systeem te reorganiseren. Dit was ook zeker nodig, vinden zij. De AWBZ werd de laatste jaren voor allerlei 'luxe dingetjes' gebruikt. Het is beter dat er nu meer op kosten wordt gelet door organisaties op het werkveld, en door burgers zelf. Wel zien zij, net als andere managers, een gevaar in een te sterke focus op verzakelijking door beleidsmakers. Maar zolang kwaliteit voorop blijft staan, is de Wmo een goede manier om het kostenbewustzijn op het werkveld te verhogen en de het werkveld van PV78g te dwingen efficiënter te gaan werken. Dit is volgens hen ook zeker gelukt: ze zijn zich bewuster van wat ze uitgeven en houden zich meer bezig met kosten. Al deden ze dat voor de Wmo ook al.

MW&W₂

"Soms kunnen diensten gestandaardiseerd worden. Deze komen in aanmerking voor aanbesteding. Als je alleen een gesprek doet, dan kun je natuurlijk leveren. Dan kun je vanuit allerlei hoeken en gaten leveren. Maar als je het echt over projectmatig werken hebt, en het aanpakken van problemen binnen de lokale structuur, binnen de lokale wijken, of gemeentes, dan moet je wel mensen hebben die kennis hebben van die wijken en die ook de mensen kennen. Dan loop je zo naar de politiek toe, je loopt zo naar de ambtenarij toe... en dat is erg belangrijk met dit soort organisaties, die zo dicht tegen de leefwereld van mensen aangeplakt zitten. Want dat zitten wij in feite. We zitten bijna in die leefwereld van die mensen.. dus zijn de ogen en oren van ambtenaren en politici. Daarvoor moet je op een bepaald moment goede contacten hebben daarmee, en kun je niet een organisatie uit Emmen halen als je eens wat gaat doen."

OGGZ₂

"De Wmo is een verkapte bezuiniging op de AWBZ, en terecht hoor, want er werden ook luxe dingetjes van gedaan."

5.1.3 ONTSCHOTTING

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gesteld, kan de Wmo gezien worden als wettelijk instrument om via gemeenten organisaties aan te zetten tot 'ontkokering' of 'ontschotting'.¹⁰² Dit zou moeten uitmonden in meer samenwerking en een verbeterd voorzieningstelsel. Dit zou nodig zijn om diverse redenen (zie hoofdstuk 2), maar voornamelijk omdat de laatste decennia steeds meer mensen tussen wal en schip terecht komen. Uit de meeste interviews kwam naar voren dat dit het geval is, maar de OGGz managers dachten niet dat dit specifiek door de Wmo kwam. Ze zouden al een hele tijd in ketens en netwerken hebben gewerkt.¹⁰³ Vooral GGZ en het Maatschappelijk Werk & Welzijn zoeken meer toenadering tot elkaar, zeggen managers. Ze nemen in gezamenlijke loketten plaats, of GGZ plaatst een professional in een netwerk of team van

¹⁰² Ik zal in de verdere bespreking over dit thema aansluiten bij de terminologie die gehanteerd wordt door managers, namelijk 'ontschotting'. Dit vat ik dan op als 'het over grenzen heen kijken', waarmee het dus minder 'radicaal' is als 'ontkokering'. Zie ook de discussie hierover in hoofdstuk 3, over de spanning tussen verkokering en ontkokering (RMO, 2008). Het zou niet realistisch en onwenselijk zijn om te streven naar totale ontkokering, omdat er altijd een zekere verkokering zal blijven bestaan door de manier waarop een stelsel van sectoren is ingericht.

¹⁰³ OGGz₁ & OGGz₂

maatschappelijk werkers. Zo doet Manager MW2 mee aan een gezamenlijk initiatief van de gemeenten voor een Wmo loket waar alle informatie over hulpverleningsmogelijkheden verzameld zijn en ook hulp kan worden aangevraagd. De loketten worden bemand door professionals uit allerlei organisaties.¹⁰⁴ Ook manager MW&W2 doet mee aan dergelijke centra en loketten, door professionals in te zetten.

MW2:

"Ik merk dat er echt een trend in gang is gezet door de Wmo waardoor de diverse partijen ook daadwerkelijk meer willen gaan ontschotten. Samenwerking vindt nu niet alleen maar plaats d.m.v. formele convenanten en protocollen, maar ook door echte samenwerkingsverbanden. Door de Wmo lijkt de intentie van veel organisaties veranderd: ze zijn meer bereid om als organisatie een stukje van de autonomie op te geven, voor het belang van de cliënt. De Wmo is echt een katalysator geweest in dit proces. Iedereen gaat mee in de stroom, in meer of mindere mate."

Het werken in teams en samenwerkingsverbanden die door allerlei organisaties zelf zijn opgezet, komt ook vaker voor sinds de Wmo, denken alle managers. Hierbij tonen organisaties zelf initiatieven door elkaar te benaderen om issues samen aan te pakken.

OGGZ1:

"Door de Wmo krijg je steeds beter toegang tot instanties, en collega- instellingen, om gezamenlijk de OGGz-problematiek aan te pakken. Dat ontwikkelt zich steeds verder. Ik weet wel zeker dat mensen door de Wmo meer buiten hun eigen kaders gaan denken."

MWP1:

"Er waren al jarenlang overleggen tussen organisaties, weliswaar losstaand van de gemeenten. GGZ zit nu bij zorgoverleg Jeugd, van Centrum voor Jeugd en Gezin. Dit is allemaal wel nieuw sinds de Wmo. Samenwerking en overleg is veel prettiger wanneer je elkaar echt kent en ziet. Door zorgnetwerken kun je echt samen met een wijkverpleegkundige op werkbezoek. Dat is fijn."

MW2:

"Voor positionering is het ook belangrijk. Er is bewust gekozen voor intensieve samenwerking met welzijnsorganisaties; dat was eerst niet zo. Multi- probleemsituaties wordt meteen afgestemd onder partijen en een casus wordt echt gedragen door alle organisaties. Iedereen denkt mee over de aanpak; de cliënt staat voorop. En er wordt duidelijk afgesproken wie er verantwoordelijk is voor een bepaalde casus."

MW&W2:

"Wat je wel ziet is dat het door de Wmo, doordat organisaties dichterbij elkaar zijn gekomen, en doordat die gemeenten ook toch wel een belangrijke regierol gaat spelen, dat het wel meer gaat bruisen. Dat het niet meer zo is dat je zit en geld krijgt. Ik denk dat de Wmo het ook mogelijk maakt dat er over de grenzen heen wordt gedacht."

De professionals is niet direct naar ontschotting gevraagd op het werkveld, maar er is wel gevraagd of ze meer zijn gaan samenwerken door de Wmo. Ook hun mening over samenwerking met andere organisaties is bevestigd. Uit de resultaten blijkt dat professionals inderdaad meer zijn gaan samenwerken sinds de Wmo. Ruim 73% aan soms of vaak meer samen te werken met professionals uit het eigen werkveld sinds de Wmo. Ruim 70% zoekt veel vaker of soms contact met organisaties buiten het eigen werkveld. Zij lijken er ook voor open te staan: ruim 70% van de professionals geeft aan samenwerking als een kans te zien voor verbetering van hulpverlening.

¹⁰⁴ Ik niet te weten gekomen of verslavingszorg ook deelneemt aan dergelijke initiatieven.

| | Ik zie samenwerking met andere organisaties als een kans om de kwaliteit van hulpverlening te verbeteren |
|---------------|--|
| Zeer oneens | 9% |
| Oneens | 4,5% |
| Neutraal | 11,9% |
| Eens | 34,3% |
| Zeer eens | 35,8% |
| Geen antwoord | 4,5% |
| Totaal | 100% |

Tabel 1: Enquêteresultaten professionals PV789-Samenwerking

| | Ik werk sinds de Wmo meer samen met andere professionals in mijn werkveld | Ik overleg en maak sinds de Wmo vaker afspraken met mensen uit organisaties buiten mijn eigen werkveld |
|----------------|---|--|
| Ja, veel vaker | 14,9% | 13,4% |
| Ja, soms | 58,2% | 56,7% |
| Zeer zelden | 17,9% | 17,9% |
| Nooit | 9% | 11,9% |
| Totaal | 100% | 100% |

Tabel 2: Enquêteresultaten professionals PV789- Mening samenwerking

De resultaten van professionals ondersteunen de antwoorden van managers, en er kan daarom gezegd worden dat er sprake is van een zekere mate van ontschotting, door de Wmo. Dit kan invloed hebben op de institutionele context van de organisaties, en nieuwe issues met zich meebrengen. Of managers dit ook ervaren, zal worden besproken in paragraaf 5.2.3.

5.1.4 NIEUWE INITIATIEVEN

Sommige managers gaan nog een stap verder dan het zoeken van toenadering tot elkaar en het actief samenwerken; ze denken na over domeinoverstijgende organisaties en methodieken. In een dergelijk geval zou er sprake zijn van een geheel nieuwe institutionele context. Een aantal managers geven ook expliciet aan dat zij de Wmo zien als een wettelijk kader om hun institutionele context te reorganiseren. In principe geven ze daarmee impliciet aan dat ze vinden dat dit ook nodig is. Manager OGGz1 heeft bijvoorbeeld plaatsgenomen in een 'denktank', met allerlei netwerkpartners. Zij willen onder andere gaan nadenken over een overkoepelende

organisatie voor bemoeizorg. Dit zou veel efficiënter zijn dan samenwerkingsverbanden volgens hen. Nu moet er nog teveel afstemming en overleg plaatsvinden, wat teveel tijd kost. Manager GGZ₁ ziet ook een oplossing in een regionaal initiatief, om stroperigheid en allerlei onderlinge spanningen weg te werken. Daarmee zou onenigheid over te hanteren methodieken verminderen, wat nu nog te vaak een rem zet op de processen. Manager MW&W₁ is hiermee ook bezig. Zij heeft plaatsgenomen in een project dat gefinancierd wordt door de Provincie. Ze zijn aan het onderzoeken hoe ze het middenveld het beste kunnen reorganiseren, om zo tot één gezamenlijke aanpak te komen. Dit geeft aan dat ook vanuit bestuurlijk niveau met de Wmo echt wordt ingezet op ontschotting.

MW&W₁

"Toen ik voor het eerst van de Wmo hoorde, heb ik een directeur van een thuiszorgorganisatie, een directeur van werkvoorziening, ik van MWW, de corporaties en iemand van cliëntenbelangen, hebben we een denktank gevormd. Ik zei 'jongens, daar moeten we iets mee. We beginnen 1 mei met een project waarvoor ik veel subsidie van de provincie heb gekregen. Het is een innovatieproject, een twee jaar durend project, daar werken we samen met de psychiatrie en vrijwilligers. Dat wordt een soort kernteam die met het veld een soort netwerkmethodie gaat ontwikkelen. Dus gezamenlijke intake, dat soort dingen. Ik heb 2007 kwalitatief onderzoek gedaan bij collega's om draagvlak te weten. Iedereen was daar zeer enthousiast over. Ik heb daar ook wel verwachtingen bij. En eigenlijk, als ik er goed over nadenk, is het een reorganisatie van het maatschappelijk middenveld: eigenlijk zijn we daarmee bezig. Dus over een jaar of 5, 6, hebben we waarschijnlijk een gezamenlijke methodiek. De Wmo was voor ons een inspiratiebron."

OGGZ₁

"Waar onze gedachten binnen het team naar uit gaan, is om niet een ACT team binnen de GGZ te hebben, maar ACT team over alles heen. Zelfs buiten de gemeente. Het zijn gedachten van hoe kun je nou nog beter dat speelveld bedienen, zonder last te hebben van ruggespraak. Dan moet je wel een gigantische expertise hebben. Maar als je die hebt kun je echt veel bereiken. Ik denk dat het die kant wel opgaat. "

GGZ₁

"Dat er 1 gemeente is, die zegt van "weetje wat? We zetten een streep door alles." Het financieren van al die organisaties die ze van oudsher financieren en daarmee in de lucht houden. Er zijn ook wel opleidingen in de maak om toch meer geïntegreerd welzijn- zorg te bieden. In feite zou je toch met een nieuw soort functionaris een verbinding moeten brengen, want volgens mij is dat de essentie.. tussen zorg en welzijn. Dat is nodig. Alleen: hoe gooi je het oude weg?"

5.1.5 CONCLUSIE

De eerste ontwikkeling die in deze paragraaf besproken werd is dat managers merken dat er sinds de Wmo meer beleidsaandacht is voor de doelgroep van prestatieveld 7, 8 & 9. Met name voor OGGZ en Jeugdzorg. In kleine dorpen lijkt dit overigens minder; daar lossen ze dingen graag zelf, informeel, op. Preventie en nazorg zouden wel meer wettelijk bestendig moeten worden, al is er meer bewustzijn zichtbaar van het belang ervan. Marktwerking geeft een impuls aan meer efficiënt werken, maar kan samenwerking tegenhouden. Er is duidelijk meer toenadering tussen organisaties zichtbaar. Dit wordt deels door gemeenten geïnitieerd, maar ook door organisaties zelf. Managers spreken van een zekere mate van ontschotting, en noemen hier diverse voorbeelden van. De resultaten uit de enquête onder professionals geeft aan dat er inderdaad

meer samengewerkt wordt, en dat de meeste professionals hier ook voor open staan. Er zijn ook managers die aangeven met domeinoverstijgende projecten bezig te zijn.

Concluderend kan gezegd worden dat de Wmo als Wet in ieder geval invloed heeft op het regulatief element van de institutionele kaders.¹⁰⁵ Wanneer er nieuwe samenwerkingsvormen en methodieken worden ontwikkeld, en zeker wanneer deze domeinoverstijgend zijn, is het goed denkbaar dat ook cognitieve en normatieve kaders zullen veranderen. Professionaliteit, normen, vakjargon en de vakkennis kunnen dan immers beïnvloed worden.

5.2 ONTWIKKELINGEN VOOR MANAGERS

In deze paragraaf zal ik de resultaten uit de interviews presenteren, die duiden op nieuwe issues voor organisaties. Managers zullen hiermee om moeten gaan en dat vraagt om een bepaalde aanpak. De vraag is gesteld, of ze op basis van de issues waarmee ze door de Wmo te maken hebben gekregen, ook hun beleid hebben aangepast. In de enquête is aan professionals gevraagd of hun leidinggevende nieuwe uitvoeringskeuzen gemaakt heeft door de Wmo. Hierop gaf 23,9% van de professionals aan dat het beleid van hun organisatie behoorlijk veranderd is, en 43,3% van hen zei dat het beleid op een aantal punten is aangepast. Dit houdt in dat er in totaal in de organisaties van bijna 68% van de professionals sprake is van doorgevoerde veranderingen en nieuwe uitvoeringskeuzen sinds de Wmo.

Ik heb de issues die uit de interviews naar voren kwamen, verdeeld onder de vier genoemde settings uit hoofdstuk 3.¹⁰⁶ Dit waren de expertsetting, de bedrijfssetting, de ideologische setting en de gepolitiseerde setting. Ik bespreek de resultaten achtereenvolgens ook per setting (vgl. Noordegraaf (2004)), op volgorde van dominantie. De meeste issues die spelen vallen binnen de expertsetting, vervolgens de bedrijfssetting en daarna de ideologische setting en gepolitiseerde setting. Per setting en issue geef ik aan welk instrument daarbij passend zou zijn. Ik ga daarbij uit van wat managers aangegeven hebben dat zij doen rondom deze onderwerpen, alsmede van de theorie over wat passende instrumenten zouden zijn bij de setting (zie hoofdstuk 3).

¹⁰⁵ Noordegraaf (2004) onderscheidt regulatieve, normatieve en cognitieve kaders, die samen een institutie vormen. Een organisatie kent een institutionele context waarin deze kaders ook terug te vinden zijn. Zie hoofdstuk 3 (Bron: Noordegraaf, 2004: p. 227)

¹⁰⁶ Ik heb de organisaties op PV789 daar neergezet als zijnde één organisatie, er daarbij vanuit gaande dat ze zich allemaal met Maatschappelijke Zorg bezighouden (= PV789). Uit de analyse die ik heb uitgevoerd bleek dat organisaties op PV789 met issues uit alle vier de settings te maken hebben, maar dat de expertsetting en de bedrijfssetting het meest dominant zijn. Dit soort organisaties zouden daarom 'hybride' zijn, wat altijd het geval is voor publieke organisaties waar professionals werken, aldus Noordegraaf (2004).

5.2.1 EXPERTSETTING- ISSUES

BEMOEIZORG EN OUTREACHEND WERKEN

De toegenomen beleidsaandacht voor met name OGGz activiteiten, maken dat bemoeizorg¹⁰⁷ meer wordt ingezet. Een meer outreachende aanpak was de laatste jaren sowieso al meer geaccepteerd, maar de Wmo heeft dit nu bestendigd. Manager OGGZ1 en OGGZ2 zeggen dat ze weinig veranderd hebben aan de inhoudelijke aanpak van de doelgroep, maar dat dit vooral komt omdat ze altijd al outreachend werkten. Wel is het nu meer zo dat er contact met andere organisaties wordt gezocht in hulpverlening aan de cliënt.

De trend naar meer outreachend werken heeft sinds de Wmo wel invloed op organisaties die dit nog niet deden. Ook zij gaan zich nu meer bezighouden met bemoeizorg activiteiten en meer outreachende methoden hanteren. Dit betekent vervolgens dat hun professionals ook op deze manier moeten werken. Dat moet gemanaged worden, want voor outreachend werken, en vooral voor echte bemoeizorgactiviteiten, zijn specifieke competenties nodig.¹⁰⁸

MWP1 zegt dat de professionals in haar organisatie niet worden 'gedwongen' om meer outreachend te werken, maar dat de trend zeker wel zichtbaar is. Dit was al in opkomst, maar versterkt door de Wmo. Zo vraagt haar baas haar bijvoorbeeld of ze meer outreachend wil zijn door zelf initiatief te tonen in het contact zoeken met cliënten. Ze moet dan hulp aanbieden terwijl er niet om gevraagd wordt. Zo heeft ze wel eens cliënten verkregen door verwijzers voor te stellen een cliënt aan haar door te sturen, of hen om het nummer van een cliënt te vragen. Ze merkt echter dat dit minder goed werkt, omdat mensen dan eigenlijk niet geholpen willen worden. Wel zorgt ze er actief voor dat ze naamsbekendheid verwerft, door haar nummer achter te laten bij scholen, en zeggen dat ze mensen kunnen doorsturen.

MWP1:

"Ik werk outreachend, in zoverre dat ik voorstellen doe aan huisartsen en andere mogelijke verwijzers om mijn nummer te geven aan een cliënt. Zo kunnen de cliënten mij opbellen. Ook vraag ik wel eens aan verwijzers om mij het nummer van cliënten te geven van wie ze denken dat ze hulp nodig hebben, zodat ik hen kan bellen. Maar ik merk dat dit minder goed werkt. Dat komt omdat mensen dan vaak niet gemotiveerd zijn. Als mensen voor een gesprek willen komen, bellen ze zelf wel. Het verloopt allemaal veel moeizamer als ik zelf achter iemand aan heb gebeld. Het echt outreachend werken is meer iets voor de OGGz. Ik heb het overigens vaak te druk om dit soort dingen te doen. Verder werk ik veel aan mijn netwerk. Dit houdt in dat ik bijvoorbeeld via de zorgcoördinator van een school mezelf neerzet. Zeggen dat ik besta, dat ze mensen kunnen doorsturen. Naamsbekendheid verwerven."

¹⁰⁷ Met bemoeizorg wordt bedoeld: een vorm van zorg die bedoeld is voor mensen met psychische psychiatrische, lichamelijke verslavings- en of sociale problemen die niet zelf om hulp vragen. Ik hanteer hier het begrip bemoeizorg en outreachend werken, terwijl bemoeizorg een vorm van outreachend werken is. Ik bedoel met beide termen hier, dat er actief zelf op cliënten moet worden afgestapt. Het verschilt dan per cliënt of je spreekt van bemoeizorg of alleen meer outreachende benadering. Er zijn tegenwoordig ook organisaties voor bemoeizorg, die bestaan uit samenwerkingsverbanden tussen diverse organisaties. Zie bijvoorbeeld: www.bemoeizorg.nl

¹⁰⁸ Zo moeten professionals om te beginnen al geloven in een dergelijke vorm van 'dwang'. Daarnaast is ook lef nodig, want veel zorgmijders zijn geen lieverdjes. Ze moeten weten hoe ze toch door kunnen dringen in de leefwereld van de cliënt. Hiervoor moeten ze vakinhoudelijke kennis hebben (opleiding). En: volhouden bij veelvuldige weigering van toegang tot het huis bijvoorbeeld. Tot slot moeten ze ook gewoon 'een klik' hebben met de cliënt: hij of zij moet de professional het vertrouwen geven, en dat gebeurt om redenen wel of niet waarvoor moeilijk succesfactoren zijn aan te wijzen (zie o.a. Schout, 2008; Baart, 2001, voor competenties van professionals in de bemoeizorg).

Alle geïnterviewde managers zijn het erover eens dat een zekere mate van bemoeizorg onvermijdelijk is in deze tijd, en nog meer nu de Wmo inzet op meer zelfredzaamheid. Veel mensen kunnen zichzelf nu eenmaal niet redden in de huidige samenleving. Dit wijten ze aan de enorme complexiteit van de huidige samenleving, waar sommige mensen gewoon niet mee om kunnen gaan. Dat zou komen omdat ze niet de capaciteit hebben om met de technologische veranderingen, maar ook de sociale structuur van de samenleving, om te gaan.¹⁰⁹

MW&W1:

"We leven in een ingewikkelder samenleving. Als je niet in een goed netwerk zit, dan heb je het echt zwaar. De effecten van die wij- maatschappij naar een ik- maatschappij, komen vooral neer op de zwakkeren van de samenleving..Mensen die 'eigen verantwoordelijkheid' als uitgangspunt hebben, snappen niet dat er een groep is, die deze verantwoordelijkheid niet kan dragen. We zullen er dus als samenleving met zijn allen voor moeten zorgen. Lang niet iedereen is hier echter van overtuigd. Ook gemeentes niet. Die denken vaak ook heel liberaal."

MW&W2:

"Mensen die bij een pinautomaat staan: als dat pasje opgeslokt wordt, dan weten ze niet wat ze doen moeten. Dus dan gaan ze naar hun huis, dan doen ze de deur dicht, en verder niks meer. Ja en dan krijg je een probleem, als dat een maand zo duurt. De maatschappij is natuurlijk ook heel complex geworden. En voor veel mensen is hun leven heel moeilijk te besturen. Misschien dat dat ook met zich meebrengt dat je er ook meer naartoe moet en meer moet gaan kijken en.. soms gewoon maandelijks iets voor hun moet doen."

PROFESSIONALS

Voor sommige organisaties betekent de Wmo een grote verandering van organisatiestructuur. In de organisatie van manager MW&W2 zijn ze volledig anders gaan werken. Nu wordt vooral gefocust op projecten, waarvoor professionals andere competenties nodig hebben. Ze moeten bijvoorbeeld een stuk flexibeler inzetbaar zijn en op een aantal punten meer expertise verwerven dan voorheen het geval was.

MW&W2

"Eerder had je een heel groot basispakket met taken op het gebied van AMW, jongerenwerk, ouderenwerk, vrijwilligerswerk, nou goed al die functies, en je krijgt nu steeds meer 'plustaken'. Dat zijn taken waarin diverse onderdelen van het werk, bijvoorbeeld jongerenwerk en AMW, verenigd worden samen met psychiatrie en verslavingszorg tot een project, en dat project moet dan op 1 of andere manier gericht op een doelgroep vormgegeven worden. Dat zie je steeds meer komen. Dus waar je eerder een subsidie- aanvraag schreef voor het leveren van AMW, schrijf je er nu één voor AMW en nog een stuk of 15 plustaken. Waar mensen wel in de basis AMW doen, maar toch ook wat specifiek. En daar moeten ze ook specifiek voor getraind worden. Dat betekent als manager ook dat je steeds meer te maken krijgt met een projectorganisatie en dus steeds meer werkzaamheden die een begin en een eind hebben en steeds meer mensen zoekt die daar flexibel inzetbaar of tijdelijke contracten of, mensen van uitzendbureaus nou goed dat soort dingen. Dat maakt het complexer om te managen, het maakt het administratief, financieel en qua registratie vind ik het complex, je moet alles apart verantwoorden. Je moet heel goed kijken naar wat de gemeente wil."

Wanneer het competentieprofiel van professionals verandert, bijvoorbeeld omdat ze meer outreachend, meer projectmatig, of meer moeten samenwerken, betekent dit logischerwijs dat er professionals zullen zijn die niet (meer) aan de benodigde competenties voldoen. Zij zullen niet altijd bereid zijn of de capaciteit hebben om te veranderen. Er wordt soms beleid gevoerd waarmee ze het niet eens zijn en/ of wat ze moeilijk vinden om te doen. Zij kunnen hun werksituatie dan minder werkbaar gaan vinden: ze ervaren minder betrokkenheid bij hun

¹⁰⁹ Dit sluit aan bij de theorie in hoofdstuk 1 en 2.

organisatie en voelen zich minder 'op hun plek'. Er kan weerstand ontstaan. Dit moet gemanaged worden. Uit de interviews blijkt dat bij verminderde tevredenheid met het werk of om daadwerkelijke weerstand, vaak gaat om professionals uit de 'oude garde'. Met name deze groep schijnt het lastig te vinden om de eigen methodieken ter discussie te stellen en 'bij zich in de keuken te laten kijken'. Bovendien hebben ze vanuit ideologische motieven vaak moeite met de nieuwe tendens naar meer outreachend werken.

MW&W2:

"Professionals moeten heel veel projectmatig werken, heel veel samenwerken binnen netwerken, ook met andere organisaties. Niet alleen meer puur het hulpverleners, maar ook het praten met andere organisaties.. over mensen, over casussen, maar ook over hoe je het aanpakt, methodieken. Maatschappelijk werkers houden daar niet van, nee. Tenminste: de oudere maatschappelijk werkers houden daar niet van. Oudere maatschappelijk werkers, die hebben daar heel veel moeite mee, om in hun huisje te laten kijken, en jongeren doen niets liever als in hun huisje te laten kijken. En het delen, en veel met projecten bezig zijn, met heel veel verschillende dingen bezig zijn. Niet alleen maar puur met het hulpverleners. De ouderen komen natuurlijk uit de cultuur waarbij je heel duidelijk.. dat praten in dat kamertje, dat was het belangrijkste. En die jongeren komen uit een cultuur waarbij dat netwerken ontzettend belangrijk is. En zorgen dat je het netwerk gesloten hebt en dat je snel contact hebt, dat je snel kunt bellen.. dat zit in die cultuur veel meer verweven. Het zal ook wel op scholen meer tot uiting komen, dat soort dingen. Dat communiceren met anderen, met collega- organisaties, net zo belangrijk is als het hulpverleners an sich."

"Ik denk dat de ouderen, misschien te generalistisch, maar ik denk dat de ouderen wel heel erg uitgaan van het zelfhelend vermogen van de mens, en dat ze het zelf allemaal wel kunnen, en dat het uit henzelf komt en dan komt het allemaal wel goed. En dat de andere generatie toch steeds meer denkt van: ik denk dat heel veel mensen in deze complexe samenleving gewoon permanent geholpen moeten worden met hun administratie of wat dan ook."

Manager MW&W2 heeft wel moeite met het managen van oudere professionals met weerstand tegen een meer outreachende houding. Dat komt omdat hij deze weerstand wel begrijpt. Hij beschouwt het 'achter de voordeur kijken' zelf ook als een ethisch lastige kwestie.

MW&W2:

"Sommige, meestal oudere, hulpverleners, vinden bijvoorbeeld het Tweede Kansbeleid erg veel op drang, dwang zelfs, gaan lijken. En daar zijn ze wel heel allergisch voor. Terwijl de jongeren vinden dat dit moet kunnen. Uiteindelijk is het natuurlijk in de geschiedenis zo geweest dat vroeger, maatschappelijk werkers wel op bezoek gingen overal, en achter deuren gingen kijken.. en vervolgens komt daar kritiek op, en zegt het AMW, nou goed, dan trekken we ons terug. En nu komt er opeens weer een generatie die zegt 'en we gaan weer naar...' dus die denken: 'we gaan weer terug naar vroeger'! Dat is ook hartstikke lastig natuurlijk. Want: hoe laat je de cliënt in z'n waarde, op het moment dat je op z'n deur gaat lopen bonken, en allerlei dingen dwingt om te doen? Daar hebben ze heel veel moeite mee."

Discretionaire ruimte voor professionals, is ook een punt dat gemanaged moet worden. Door de Wmo kan deze ruimte worden beïnvloed, wanneer organisaties van gemeenten meer of minder ruimte krijgen. Ruimte vanuit gemeenten voor organisaties, werkt dus door op de ruimte voor professionals. Manager MW&W2 onderschrijft dit. In zijn regio krijgen organisaties veel ruimte voor eigen invulling, en professionals dus ook. Zijn professionals geven zelfs adviezen aan gemeenten middels overleggen. Op basis daarvan wordt er vorm gegeven aan de BCF (Beleidsgestuurde Contract Financiering). Ze worden als het ware voor de gemeenten en in gezamenlijke projecten 'gedetacheerd', om daar hun kennis te delen. De creativiteit van professionals wordt alleen maar gestimuleerd sinds de Wmo er is, stelt hij. Ook manager OGGZ1

en OGGZ2 geven aan dat zij (nog) meer ruimte hebben gekregen om zelf invulling aan beleid en methodiek te geven sinds de Wmo. Dit komt de professionaliteit ten goede.

MW&W2:

“Je krijgt nu de kentering dat het toch wel jammer is dat je HBO-ers inhuurt die je aan het handje houdt en precies gaat zeggen wat ze doen. Want HBO-ers huur je in om ook creatief te zijn en ook oplossingsgericht te denken en misschien nieuwe dingen te bedenken. Dus de kentering die je nu ziet is dat we steeds meer de professional weer centraal gaan zetten en prikkelen en om hun eigen professionaliteit weer naar voren te laten komen. Maar ook: hoe kunnen die mensen nou ook zo geprikkeld worden dat ze die gemeentes op een bepaald moment gaan prikkelen om te gaan denken van ‘Hee, als we die kant nou op kunnen?’.. want zij weten het eigenlijk gewoon het beste.”

Wanneer organisaties zoals die van manager MW&W2 hun professionals veel ruimte geven, is dit wel spannend. Wat professionals doen, kan de relatie met gemeenten en samenwerkingspartners immers beïnvloeden, omdat het imago van de organisatie in zekere zin door professionals uitgedragen wordt. Daarom zorgen organisaties als die van manager MW&W2 ervoor dat er naast meer ruimte, ook meer richtlijnen zijn. Zo proberen ze de professionaliteit van de organisatie te waarborgen. Een kledingprotocol is daar een voorbeeld van.

MW&W2:

“Professionals gaan weer meer getriggerd worden om die creativiteit van hun weer in te gaan zetten, dat ook weer leuk gaan vinden. Ze krijgen veel meer ruimte vanuit de organisatie. Dat is eng, aan de ene kant. Want wat gaat iemand zeggen als ie alleen bij een wethouder zit? Ja goed, je moet natuurlijk ook heel goed mensen gaan instrueren.”

“Ineens komen er kledingprotocollen binnen dit soort organisaties. Wij willen dat mensen er op een bepaalde manier uitzien, omdat je de organisatie vertegenwoordigt. Ja, die professionaliseringslag is enorm.”

Er is dus een belangrijke rol voor de manager weggelegd in het waarborgen van de discretionaire ruimte voor hun professionals. De manager moet zorgen dat er niet teveel druk op hun professionals komt te staan. Dit kunnen zij doen door het maken van reële afspraken met gemeenten: zo kunnen ook reële prestatie-afspraken worden gemaakt met professionals. De haalbaarheid van die afspraken met gemeenten, moet door de managers goed worden ingeschat. Alleen dan kan voorkomen worden dat professionals moeten gaan ‘goochelen’ met hun tijd.

MW2:

“We geven hen de ruimte maar sturen ook. De gemeente speelt hier een rol in, want daarmee worden eerst prestatie-afspraken gemaakt. Hoeveel behandelingen mogen er worden gebruikt? Hoe beter dit aansluit op de werkelijkheid, hoe minder complex het wordt voor profs. Anders moeten ze echt gaan ‘goochelen’ met hun tijd. De manager speelt hierin een belangrijke rol als schakel tussen gemeenten en profs. Hij moet zorgen dat er reële afspraken worden gemaakt met opdrachtgevers. Als blijkt dat de eisen die opdrachtgevers stellen niet haalbaar zijn, moet een manager zich soms terugtrekken, wat inhoudt dat de organisatie een opdracht verliest.”

Wat merken de professionals die de enquête hebben ingevuld van de discretionaire ruimte die de organisatie hun kan geven? Ervaren ze daadwerkelijk meer ruimte om zelf te bepalen wat het beste is voor een cliënt? Gaan ze gebukt onder een hogere prestatiedruk? Of.. beiden? Uit de enquête blijkt in ieder geval wel dat professionals niet zo zeer ‘meer vrijheid ervaren om zelf te bepalen wat goede hulpverlening is voor een cliënt’. Ruim 39% is het hiermee niet eens of zeer mee oneens. Maar 9,1% van de professionals is het ermee eens en 22,7% zegt een ‘neutrale’

mening te hebben hierover. Professionals geven aan niet veel last te hebben van extra prestatiedruk. Althans: bijna 30% staat er 'neutraal' tegenover. Dit kan betekenen dat ze weinig invloed van de Wmo op prestatiedruk voelen.

| Sinds de Wmo... | heb ik het gevoel hogere prestaties te moeten leveren dan voorheen | ervaar ik meer vrijheid om zelf te bepalen wat goede hulpverlening is voor een cliënt |
|-----------------|--|---|
| Nvt | 25,4% | 28,8% |
| zeer oneens | 4,5% | 18,2% |
| Oneens | 14,9% | 21,2% |
| Neutraal | 29,9% | 22,7% |
| Eens | 16,4% | 7,6% |
| zeer eens | 9,0% | 1,5% |
| Total | 100,0% | 100,0% |

Tabel 3: Enquête professionals – prestatiedruk en discretionaire ruimte

Meer ruimte, samenwerking en overleg, maakt wel, dat het belang van goede communicatie groter is geworden. Kennismanagement is belangrijker geworden door de Wmo. Dat komt omdat er door de vele samenwerking en overleggen sprake is van een overvloed aan (gemeenschappelijke) kennis, die verspreid wordt onder professionals en tussen organisaties. Professionals worden door de samenwerking in teams, projecten en loketten, veel meer gestimuleerd om hun expertise uit te bouwen en te verspreiden. Hiervoor zijn nieuwe systemen nodig.

MW2:

“De Wmo versterkt de noodzaak van goede communicatie, omdat mensen gaan ‘uitwaaieren’ naar alle kanten. Wat ze overal meemaken en waarmee ze bezig zijn, moet worden gecommuniceerd en gedeeld met de organisatie en collega’s. Anders verlies je het saamhorigheidsgevoel van samen ergens voor staan en aan werken. De organisatie moet de complexiteit die door de Wmo vergroot wordt, organiseren. Anders werken de professionals allemaal te autonoom en hebben alleen hun eigen ervaringen. Ze moeten deze echt met elkaar kunnen delen. Dit hebben ze nodig, vinden ze zelf ook leuk en het is zeer leerzaam. Er zijn nu wel overlegjes maar ze zijn er nog niet helemaal.”

CONCLUSIE

De typische expert- setting- issues die door de Wmo opkomen of worden versterkt, hebben vooral te maken met het managen van professionals. De trend naar meer outreachend werken is een tweede issue dat gemanaged moet worden, omdat er vorm aan gegeven moet worden voor organisaties die dit nog niet deden, en omdat er andere competenties voor professionals voor nodig zijn. Deze trend naar meer outreachend werken kan bovendien onder professionals op weerstand stuiten, wat vervolgens ook gemanaged moet worden. De discretionaire ruimte van professionals is een issue dat altijd gemanaged moet worden in deze setting, maar die wel kan veranderen door de Wmo. De ruimte die organisaties van gemeenten krijgen om zelf invulling aan de Wmo te geven, lijkt van invloed te zijn op de ruimte die organisaties aan professional (kunnen)

geven.¹¹⁰ Wanneer er meer ruimte aan professional gegeven wordt, brengt dit ook issues met zich mee. Over het algemeen lijkt het er tot slot op dat professionals sinds de Wmo, meer zijn gaan samenwerken. Dit brengt issues mee rondom (interne) communicatiesystemen en het managen van netwerken. Deze horen tevens bij de ideologische setting.

5.2.2 BEDRIJFSSETTING- ISSUES

VERANTWOORDING EN PRESTATIES

Verantwoording en prestatiemeting lijkt dus een issue dat duidelijk prangender wordt door de Wmo. Wat over de hele linie naar voren komt, is de toegenomen noodzaak om hier meer op te letten. Dit komt door de druk die vanuit de overheid wordt gelegd op de prestatiemeting, en de manier waarop gemeenten verantwoording vragen van organisaties. Een manier om een veelheid aan prestatie- en verantwoordingseisen te voorkomen, kan zijn om een uniform model op te stellen voor de mogelijke te verantwoorden activiteiten.

V1.

"De verantwoordingsplicht blijft een lastig te managen issue. Er is de afgelopen decennia, maar ook door de Wmo, een gigantische toename van verantwoordingsdruk. De toename door de Wmo wordt vooral veroorzaakt doordat er een extra financier bij gekomen is. En er wordt dieper ingegaan op de inhoud van activiteiten die een organisatie uitvoert, sinds de Wmo. Allerlei prestatienormen worden opgesteld. Onze organisatie heeft vijf jaar geleden een model opgesteld met daarin de prestaties waarover verantwoording moet en kan worden afgelegd. Hiervan maken centrumgemeenten gebruik. Zo kan worden voorkomen dat men per gemeente met andere eisen komt waardoor de organisatie verscheurd wordt in wat er verantwoord moet worden."

Veel spanning rond verantwoording afleggen ontstaat rond het feit dat het leveren van gegevens vaak moeilijk is en veel tijd kost. Registratie is niet altijd mogelijk of nauwkeurig genoeg. Bijvoorbeeld omdat klachten van cliënten niet te categoriseren of standaardiseren zijn. Sommige dingen die financiers willen weten, zijn dus helemaal niet uit een registratiesysteem af te leiden.

MW2.

"Het managen van registratie en verantwoording is een eeuwig punt van aandacht. Aan de ene kant is het allemaal hard nodig, maar aan de andere kant moet de registratie niet de spuigaten uit lopen. Als opdrachtgevers ons overvragen, zegt ze "We zijn niet het CBS!". Als het puur gaat om gegevens en resultaten, gaan we voor een heel stuk mee met de gemeenten. De standaardinfo die we voor alle gemeenten beschikbaar hebben willen we altijd wel leveren, maar voor extra info zullen ze ook extra moeten subsidiëren: er moet dan immers een extra werker worden aangesteld om de verloren tijd goed te maken. Ze kunnen ook iemand sturen die zelf gegevens zoekt die ze willen hebben, maar vaak werkt dit niet door privacy- bescherming van cliënten en omdat ze niet weten hoe het systeem werkt. Dan komt het er vaak alsnog op neer dat ze er als organisatie veel tijd aan kwijt zijn. Managers zitten als tussenlaag echt tussen bestuur en uitvoering in, en leiden de eisen in goede banen."

Dit spanning rondom registratie en verantwoording voor organisaties op PV789, hebben er vooral met name mee te maken dat de effecten van behandelingen slecht meetbaar zijn. OGGz- cliënten bijvoorbeeld, hebben geen duidelijke hulpvraag, mijden zorg en bezorgen mede- burgers vaak

¹¹⁰ Er zijn natuurlijk ook andere factoren van invloed op de ruimte die managers aan professionals (kunnen) geven.

overlast. De opbrengst van het beperken van de overlast die deze mensen veroorzaken is niet goed in getallen vast te leggen. Laat staan dat het meten van de effecten op burgers die na een succesvolle interventie¹¹¹ geen overlast meer ervaren, mogelijk is. Ook de kosten vooraf, voor behandelingen die Algemeen Maatschappelijk Werkers uitvoeren, kunnen niet goed ingeschat worden. Dit komt vooral omdat cliënten niet 'in een hokje' te plaatsen zijn, aldus manager MW&W1.

MW&W1:

"Ambtenaren hebben de neiging om te zeggen: "Wat kost een bepaald traject? Tien gesprekken? Nou dat kost dan zo en zoveel." Dan zeg ik: "Wat we zeker weten is de tijd die besteden aan de intake. Die kun je normeren. Dan spreek je een traject af, en de *inschatting* is dat je daar tien gesprekken voor nodig hebt." Maar hoe vaak gebeurt het niet, dat er tijdens zo'n gesprek ineens een nevenprobleem op tafel komt? Dan blijkt dat iemand al jaren elke avond door haar vader op de bank geneukt wordt. Als zoiets blijkt, dan moet daar tijd bovenop. Van tevoren trajecten inkopen, dat werkt dus niet. Maar dat is vloeken hoor, om dat te zeggen. Want dan zien ze in dat dit soort dingen niet beheersbaar zijn. Dat snappen ze wel, maar het probleem doemt op dat niet alles in hokjes kan worden ingedeeld."

MWP1 wijst ook nadrukkelijk op een aantal problematische aspecten van verantwoording afleggen, die te maken hebben met de aard van hun werk. De Wmo maakt de verantwoordingsdruk groter; zo zijn meet- methoden door de Wmo nog strakker geworden, omdat gemeenten hogere eisen stellen. Ze merkt dit concreet aan dingen als tevredenheidsformulieren die nu een gesloten vorm hebben, zodat er specifiekere zaken gemeten kunnen worden. Alle aspecten van tevredenheid zijn gecategoriseerd en gestandaardiseerd. Dit soort manieren van meten zijn echter niet representatief voor wat nu werkelijk de effecten van een behandeling op een cliënt zijn, zegt ze. Dit komt, zoals het citaat van manager MW&W1 ook al liet zien, omdat er vaak nevenproblemen of externe effecten een rol spelen tijdens veel behandeltrajecten. In dat geval is het causale verband tussen een behandeling en het effect op de cliënt niet duidelijk aantoonbaar. De cliënt is zich bovendien niet altijd zo bewust van alle effecten van de behandeling. Vaak treden deze ook pas veel later op: wanneer het tevredenheidsformulier allang is ingevuld en ingeleverd en de tevredenheid dus al is 'gemeten'.

MWP1:

"Soms is het in een verslag lastig weer te geven wat door een gesprek komt en wat de problemen aanvankelijk waren. Het causale verband tussen genezing en behandeling is moeilijk aan te geven. Dit speelt ook bij tevredenheid. Dit soort dingen zijn moeilijk meetbaar, door het gebrek aan aantoonbare causale relaties. Dit is een essentieel kenmerk van het werk. Alle cliënten zijn uniek en vaak is er sprake van veel externe factoren, zo'n 40%, die een rol spelen bij behandeling en de uiteindelijke uitkomst. Bijvoorbeeld dat een cliënt ineens een liefde ontmoet of juist een geliefde verliest, of de baan kwijtraakt. Dit is van tevoren niet in te schatten en kan niet op basis van het initiële probleem waarmee iemand zich aanmeldt bij AMW worden ingeschat. Het blijkt pas tijdens en na de behandeling hoe effectief de werker is geweest. En dan nog is die effectiviteit dan vaak niet aan specifieke verrichtingen te koppelen. Ook tevredenheid hangt af van allerlei factoren buiten de werker om. Een klant kan bijvoorbeeld in eerste instantie heel ontevreden zijn en dan na een jaar toch denken van "god, die werker had toch gelijk", en dan alsnog zijn problemen aanpakken. Het is allemaal niet meetbaar. Of niet goed meetbaar. Als iedereen dat maar zou beseffen is er niet veel aan de hand. Als iedereen toch dingen wil meten, vooral effecten, dan komen we in de problemen."

¹¹¹ Wat in de bemoeizorg/ OGGZ wordt gezien als het doorverwijzen naar reguliere hulpverlening en/ of het terugdringen van overlast en voorkomen van erger.

V1:

"Er wordt al jaren contact gezocht met organisaties als cafés en dergelijke voor preventie- doeleinden. Het is echter vooral lastig om te meten en bij te houden in hoeverre dit bijdraagt aan voorkomen en aanpakken van problemen die mensen hebben. Dat maakt dit soort activiteiten zeer lastig te verantwoorden."

Preventie en nazorgactiviteiten worden steeds belangrijker door de Wmo, zoals ook is besproken in paragraaf 5.1. De problemen met preventie en nazorg zijn echter dat ze niet goed aan prestatie- en verantwoordingseisen kunnen voldoen. Het zijn eigenlijk activiteiten die *voorkomen* dat er kosten gemaakt worden, in plaats van dat ze daadwerkelijk iets meetbaars opleveren. Het wettelijk kader van de Wmo maakt het nu nog niet goed mogelijk om preventie en nazorg te organiseren. Daarom moeten managers er vaak creatief mee omgaan. Ze ondernemen dan activiteiten waarvoor geen directe subsidie is aangevraagd, en gebruiken hiervoor subsidie voor andere aanvragen. De verantwoording van deze activiteiten, wat toch moet gebeuren, is dan vooral een kwestie van goede argumentatie. Dit kan vooral door uit te leggen dat iemand die al eens behandeld was in een instelling en zich maanden thuis had opgesloten, door een paar beleefdheidsbezoekjes weer dingen buitenshuis onderneemt. Vaak is een beetje extra aandacht voldoende 'nazorg' om te voorkomen dat mensen terugvallen en in veel ernstiger toestand weer hulp nodig hebben, zegt manager OGGz2. Door dit uit te leggen aan financiers, proberen managers hen de waarde van de activiteiten te laten inzien en op één of andere manier toch subsidie los te krijgen voor dergelijke activiteiten. Met name manager OGGz1 en OGGz2 doen aan nazorg onder het mom van OGGz activiteiten, om toch aanwezig te kunnen zijn in de omgeving van (potentiële of ex-) (O)GGZ- cliënten.

OGGz2:

"Je gebruikt de Wmo dan dus ook om bepaalde doelgroepen wel te kunnen blijven bedienen, waarvan je eigenlijk zeker weet dat als je het niet doet, en dat moet je wel even met de gemeente afspreken, dat de investering achteraf veel groter zal zijn dan als je er een beetje preventief mee om zou gaan. Wat wij doen, is ingaan op alle vragen die worden gesteld. Kan op voorhand zijn, of achteraf, of we even een keertje willen meekijken. Als iemand dan niet verzekerd is via een andere organisatie, dan doen we het onder het mom van OGGz- activiteiten. Ja je moet creatief zijn, maar je moet wel hard kunnen maken dat als je het niet doet, dat iemand dan uit beeld raakt en sowieso weer in die OGGz- wereld terecht komt.. waardoor de kosten nog veel harder uit de bocht vliegen."

OGGz1:

"Het leuke is dat je in het netwerk waarin je zit, dat je met z'n allen een truc probeert te bedenken waarmee je deze mensen toch kunt vangen. Het stationsgebied is een goed voorbeeld. Daar is altijd veel overlast geweest van mensen die daar slapen. We hebben met z'n allen afgesproken dat hulpverleners die even 5 minuten hebben daar even langs fietsen en in contact proberen te komen met de mensen die ze kennen. Zij proberen ze dan zover te krijgen om naar een opvang te gaan om daar te slapen. Na een paar maanden waren er geen slapers meer op die plek. Dat is dus heel erg goed. Je bereikt een klein groepje, maar wel een groep die je dan net een niveauje hoger brengt. De politie, wij, hoeven daar dan geen energie meer in te steken."

KWALITEITSBORGING

Zoals bleek uit vorige paragraaf, is er de laatste decennia een enorme toename aan registratiedruk. De Wmo heeft dit niet verminderd, zeggen managers. Om met alle registratie om te kunnen gaan zijn nieuwe systemen nodig. Niet elke manager heeft dit al georganiseerd, maar

degenen die het wel hebben, zijn er blij mee. Deze nieuwe registratiesystemen kunnen namelijk extra voordelen hebben. Kennis en informatie delen binnen én tussen organisaties, wordt er makkelijker door. Een goed registratiesysteem kan ook voordelen kan hebben voor professionals die ermee werken. Ze kunnen zichzelf en elkaar controleren en zo van elkaar leren. Op deze manier kunnen ze hun kwaliteit van dienstverlening bewaken en verbeteren. Het registratiesysteem bewaakt daarmee tegelijkertijd dus ook de kwaliteit van de hele organisatie.

Juist het sturen op die voordelen, maakt dat professionals er minder tegen in opstand komen. Manager MW2 gebruikt haar systeem als 'kapstok' om de evaluatie van prestaties aan op te hangen. Professionals kunnen zo worden aangesproken op specifieke prestaties en zo wordt de kwaliteit bewaakt. Een voorwaarde is wel dat een registratiesysteem als leermiddel en niet als repressief instrument wordt gebruikt, omdat het anders perverse effecten oproept, zoals het invoeren van verkeerde informatie.

MW2:

"De organisatie laat mensen er zelf naar kijken en hun eigen productie beoordelen. Ze wisselen het onderling uit en controleren elkaar, en vergelijken met elkaar. Als er rare dingen in staan vraagt een manager om uitleg. In die zin is het systeem echt een kapstok in het aansturen van mensen. Er wordt vanuit gegaan dat iedereen op zijn eigen manier werkt en met de beste intenties. Maar soms gaat het wel eens mis. Dan fungeert het systeem ook als kapstok, om het gesprek aan op te kunnen hangen."

V1:

"Het is van belang om gelijktijdig met deze druk van buiten naar binnen, systemen te verbeteren waarmee geregistreerd moet worden. Het moeten systemen zijn waarmee professionals de inhoud van hun werk ook kunnen verbeteren. Bijvoorbeeld het EPD, cliëntvolgsystemen. Het is prettig voor professionals om te kunnen zien wat er allemaal gebeurt met de cliënt. Het productie- metingsysteem moet geen repressief instrument zijn maar een leerinstrument. Om dit te bereiken is het van belang dat er geen sancties op staan. Controle- instrumenten moeten iets van de managers & de professionals samen zijn. Als het van bovenaf wordt opgelegd werkt het nooit. Er moet in dialoog vorm aan gegeven worden door middel van functioneringsgesprekken."

Een ander veelgenoemde manier van kwaliteitsbewaking, is *evidence based werken*. Er is de laatste decennia een trend zichtbaar naar meer evidence based werken.¹¹² Deze trend is dus niet door de Wmo ontstaan, maar wordt er wel door versterkt. Dat komt door de nadruk die de Wmo legt op prestaties en het verhogen van de kwaliteit.¹¹³ Financiers vragen dan ook steeds vaker van organisaties dat ze gebruik maken van evidence based methoden. Dit zou de kwaliteit ten goede komen, evenals de legitimiteit: het gaat immers om beproefde methoden.

GGZ1

"Ik heb wel eens iemand van de gemeente gebeld die het maar had over evidence based. Die heb ik toen gevraagd om daar eens met mij over te praten. Ik wilde voorkomen dat er een verwachting ontstaat dat wij dat 'even' regelen. Als je dat wil, moet er onderzoek komen en moet er geld bij komen."

"Ik heb laatst een kwaliteitsformulier van ik geloof de GGZ gekregen, voor bemoeizorg. Die heb ik doorgestuurd naar de gemeenten. Ik geloof niet in 1 beste methode. Als het maar een aantal manieren zijn die echt werken. En niet allerlei verschillende manieren die misschien helemaal niet werken. Je moet goed kunnen verantwoorden wat je doet. Ik vind een aantal partijen.. wij zijn denk ik nog redelijk streng in de leer.. als het gaat om gegevensuitwisseling.. de zelfbeschikking van mensen respecteren.. dat zit gewoon eigen in de psychiatrie. Daar ben je mee opgevoed, dat dat belangrijk is. Andere partijen zijn daar een stuk onvoorzichtiger in dan wij."

¹¹² Er spelen diverse discussies over de waarde van evidence based methoden. Zie bijvoorbeeld:

<http://www.socialevraagstukken.nl/eCache/DEF/1/23/009.html>

¹¹³ Wat weer past binnen de meer algemene trend naar meer professionalisering, die de laatste decennia heeft plaatsgevonden in het publieke domein (Noordegraaf, 2004: o.a. p.73 & 186).

Manager GGZ1 gelooft in evidence based werken. Ze pleit ervoor om ook in de bemoeizorg meer volgens kwaliteitsstandaarden en beproefde methodieken te werken. Dit is belangrijk omdat mensen nog te vaak 'zomaar wat doen'. Vooral in de bemoeizorg en het welzijnswerk. Daar worden nu meestal wel kwantitatieve normen voor opgesteld, maar juist over de doelmatigheid van de interventie is maar weinig te zeggen. Hier moeten organisaties samen met gemeenten meer over gaan nadenken, vindt zij. De Wmo biedt een kader om hier samen invulling aan te geven.

Evidence based werken wordt door de meeste managers juist als problematisch gezien. Zeker op PV789. Zij zien het niet gebeuren dat er 'best practices' op te stellen zijn, of kwaliteitsnormen. Dit komt omdat deze normen de ruimte voor professionals zouden beperken, die ze juist zo nodig hebben met deze moeilijke doelgroep. Sommige onderdelen van het maatschappelijk werk en welzijn zijn wel te standaardiseren, maar ook daar moet er altijd ruimte blijven voor het aanpakken van onverwachte externe factoren en niet- meetbare effecten, zegt manager MW&W2. Mensen waarvoor een bepaalde evidence based methode niet werkt, kunnen zo van hulp verstoken blijven. Voor een andere methode is dan immers geen subsidie verleend. Een al te vaste methode kan dus beperkend werken op de discretionaire ruimte. Dit zagen we ook al in paragraaf 5.2.1.

MW&W1:

"Effecten kun je niet laten zien. Klanttevredenheid kan je wel meten, en desnoods herhalen na een paar jaar. Maar veel klanten zijn alleen maar blij dat ze van de hulpverlening af zijn, zeker binnen maatschappelijk werk, willen mensen niets meer met hun problemen te maken hebben. Er zijn dus wel dingen die je kunt meten, maar dan heb je nog niet het effect van de interventie. Ik wordt dan ook ziek van dat evidence- based denken. En ik ben alleen zo'n beetje de enige die zoiets roept hoor. Natuurlijk heb je bepaalde methodes die goed werken. Maar straks hebben we 12 of 15 methodes en dan hebben we 1000 klanten die daar niet inpassen."

Wanneer de gemeente vertrouwen geeft aan de organisatie, kan een manager zelf methoden inbrengen waarvan ze denken dat die werken. Er moet een dus dialoog mogelijk zijn over mogelijkheden, en niet top- down eisen voor een bepaalde methodiek worden opgelegd. Een dergelijke manier van samenwerken, en ruimte krijgen, voorkomt dat er volgens methoden moet worden gewerkt die volgens organisaties zelf niet werken. Deze ruimte om dingen uit te proberen is met name belangrijk voor de OGGZ, stelt manager OGGZ1. Daar komt men immers regelmatig in situaties terecht waarvoor geen evidence based methode beschikbaar is. Dit kwam in paragraaf 5.1.1 en 5.2.1 ook al naar voren.

OGGZ2

"Bij deze OGGz- problematiek is het niet op voorhand te zeggen wat het effect is. Maar als ik dan kom met een onderzoek onder jongeren, waar al op zeer jonge leeftijd wordt ingegrepen met positieve lange termijn effecten, dan luisteren ze wel. Ze zijn overtuigd dat als ik dat zeg, dat het dan ook de waarheid is. Er gaat dan niemand mij in twijfel trekken. Als je met een goede argumenten komt.. Dat vertrouwen is er ook gewoon. Dat is essentieel. Dat vertrouwen is er ook wederzijds."

STRATEGIE

De organisatie moet zich in de 'nieuwe' omgeving, het meer 'bruisende' werkveld waarop hij zich bevind, strakker gaan positioneren, zegt manager MW&W2. Het belangrijker geworden door de Wmo, om proactief te zijn. Het is nodig om creatief en innovatief te zijn in het aanpakken van de doelgroep en het aangaan van samenwerkingsrelaties. Een manier om dit te doen is door vooruit te kijken en in te spelen op wat de cliënt nodig heeft in de lokale en regionale situatie. Zo kunnen ze zelf projecten initiëren en aanbieden aan de gemeenten. Meer op efficiëntie en kwaliteit letten is ook belangrijk voor organisaties om zich zo als betrouwbare partner te positioneren tegenover andere organisaties en gemeenten. Dit maakt ze een interessante samenwerkingspartner. Ze moeten zich als het ware meer 'verkoppen'.

OGGZ1:

"Wij moesten bijvoorbeeld stoppen met ons spreekuur in de gevangenis. Mensen die ook in GGZ- zorg zitten, stonden ineens weer op straat als hun straf erop zat. Daardoor kreeg je mensen vaak onvoorbereid en in slechte toestand weer aan de deur. Justitie had de slechte eigenschap om niemand te waarschuwen als iemand zijn straf had uitgezeten. Dat spreekuur kon niet meer sinds de Wmo, en daarom zijn we het nu op OGGZ- titel gaan doen. De gemeente vindt dat een strak plan, want dat betekent dat we weten wanneer iemand weer de straat opgaat, en dat we ruim van tevoren ook weer de behandeling kunnen proberen te starten, en dat er geen wachttijden meer zijn, en dat iemand op een hoger niveau weer kan gaan functioneren zodra hij uit de gevangenis is."

Het moet ook duidelijk zijn wie wat doet, want zo ontstaan er minder domeindiscussies. Dit is makkelijker in de samenwerking met andere organisaties, maar ook met gemeenten. Dit zegt ook manager OGGZ1. Wanneer gemeenten weten wie wat doet, weten ze ook wie ze waarvoor moeten vragen. Vaak zal dit wel inhouden dat er meerdere partijen om de tafel zitten, omdat de problemen domeinoverstijgend zijn. Maar de taakverdeling is vervolgens wel sneller gemaakt.

CONCLUSIE

De al bestaande verantwoording- en prestatiedruk wordt door de Wmo verhoogd. Dit zijn issues waarmee managers al te maken hadden, maar die nu nog prangender worden. Zoals al eerder (in de theorie, en paragraaf 5.1.1) ter sprake is gekomen, zijn met name preventie en nazorg-activiteiten lastig te organiseren en verantwoorden. Dit komt omdat de effecten daarvan niet goed vooraf in te schatten, noch achteraf meetbaar te maken zijn. Toch is er door de Wmo meer preventie en nazorg nodig, volgens managers. Dit heeft te maken met de focus op zelfredzaamheid. Dit levert een paradoxale situatie op, die gemanaged moet worden.

Naast toenemende prestatiedruk is er ook meer focus op kwaliteit. Dit maakt dat er extra waarde wordt gehecht aan evidence based werken. Ook dit levert spanning op, omdat er voor de aanpak van PV789 doelgroep weinig evidence based methoden beschikbaar zijn. Bovendien zeggen managers dat er te vaak mensen zijn in deze doelgroep, waarvoor een beproefde methode niet werkt. Een te grote focus op evidence based werken perkt de ruimte in om creatief te zijn. Managers die toch voor een gedegen kwaliteitsborging willen zorgen, hebben hier dus een behoorlijk issue aan. Tot slot is er een ontwikkeling zichtbaar van meer innovatief zijn en meer

positionering. Dit vraagt om een goede strategie. Hoewel het nodig is om samen te werken, en te 'ontschotten', is het ook nodig dat iedereen weet 'wie wat doet'. Daarvoor is afbakening en duidelijke visie op de werkzaamheden nodig, wat gemanaged moet worden.

5.2.3 IDEOLOGISCHE- ISSUES

De ideologische of netwerksetting wordt (zoals besproken in hoofdstuk 3), door het bestaan van verschillende partijen rondom een bepaald onderwerp, in dit geval de PV789- doelgroep. De issues die uit de interviews naar voren kwamen, hebben vooral te maken met relatiebeheer tussen de partijen. Het blijkt dat de in gang gezette ontschotting bepaalde kansen, maar ook grenzen kent. Deze hebben te maken met verschillen in organisatiecultuur, domeindiscussies en vooroordelen. Ik zal hieronder, korter dan de vorige twee sub- paragrafen, bespreken hoe dit tot uiting komt.

Uit paragraaf 5.1.3 bleek dat er door de Wmo meer sprake lijkt te zijn van toenadering tussen diverse organisaties in het veld. Desalniettemin geven managers aan dat er rondom het zoeken van toenadering en het samenwerken, wel bepaalde spanningen zijn. Deze moeten gemanaged worden. Een voorbeeld van een spanning is die tussen Verslavingszorg en GGZ. Er blijkt al jaren een spanning te bestaan tussen deze partijen, welke door de Wmo weer opspeelt bij het opzetten van nieuwe netwerken en ketens. Verslaving wordt als vanouds gezien als een lichamelijke stoornis, waar mensen bovendien zelf voor gekozen hebben.¹¹⁴ Dit brengt een fundamenteel verschil met psychiatrische stoornissen. Vaak spelen beide problemen een rol, maar het blijkt moeilijk aan te tonen welk probleem er eerst was. Dit is echter wel nodig om te bepalen wat er moet gebeuren en door wie.¹¹⁵

GGZ₁

Volgens mij gaat dat nooit over. Kip en ei hè.. wat komt eerst? En wat moet je eerst aanpakken? De afgelopen jaren hoor je steeds meer dat verslaving een ziekte is, dat is natuurlijk jaren niet geweest. Ik denk inderdaad dat psychiatrie ook wat huiverig is om überhaupt verslaafden binnen de deur te laten want we hebben er heel veel last van. Want ja een verslaafde die niet serieus werkt en toch weer gaat dealen en gaat gebruiken, dat is voor andere cliënten heel erg. Die zijn superkwetsbaar daarvoor. Het heeft iets met je visie op het ontstaan van de stoornis te maken misschien wel. Een verslaafde is toch iets meer zelf verantwoordelijk voor zijn ellende? Zoiets?"

OGGZ₁

Ik zou veel beter willen samenwerken met Verslavingszorg. De deal is dat Verslavingszorg mensen behandelt die hoofdzakelijk verslaafd zijn, maar ze hebben absoluut mensen die ook psychiatrisch wat mee nemen. Voor GGZ geldt dat andersom. Daar zit een vage grens tussen en da's niet lekker, da's niet goed. Die problemen hangen met elkaar samen. Wat je nu ziet is dat wij zelf expertise in huis moeten halen over verslavingszorg, omdat psychiatrische problematiek de boventoon voert. Dat wil ik helemaal niet! Ik wil gewoon die verslavingszorgers hier aan tafel. Net zoals onze mensen daar gewoon aan tafel moeten zitten, klaar. Ik hoef geen verslavingszorg organisatie bij mij in deze toko. Verslaving is geestelijk, maar verslaving in combinatie met psychiatrische problematiek, dat is het onderscheid. En als de psychiatrische problematiek de ondertoon voert, dan doet Verslavingszorg het, en voert het de boventoon, dan doen wij het. Maar wij hebben het gevoel dat Verslavingszorg niet doorverwijst naar ons, en Verslavingszorg heeft het gevoel dat wij niet doorverwijzen naar hun."

¹¹⁴ Zie <http://www.hetzwartegat.info/index.php?id=20> over nieuwe wetenschappelijke inzichten op dit punt.

¹¹⁵ Dit wordt ook genoemd in het verhaal over Sandra, in de inleiding (HS1).

Manager MW&W2 geeft aan dat veel spanningen tussen organisaties inderdaad vaak met grensvaagheden te maken hebben. Hij zegt echter dat deze vaagheden wel helderder gemaakt kunnen worden, mits organisaties zich ervan bewust worden, en er zo afspraken over maken. Hiervoor is een pro- actieve houding nodig: de organisatie moet contact zoeken met degene waarmee vaagheden bestaan. Die moeten samen om de tafel. De Wmo geeft hier wel aanleiding voor, zegt hij, omdat organisaties vanuit beleid maar ook vanuit de Wmo filosofie meer naar elkaar toe gedwongen worden. Om dit werken in netwerken goed te laten verlopen is het nodig dat vaagheden zo veel mogelijk worden opgelost. Dit kan het beste door ze bloot te leggen en erover te spreken.

MW&W2

"Met sommigen gaat het heel soepel, zoals met de politie. Ieder heeft zijn eigen taak. Maar met bijvoorbeeld de GGZ, GGD's, is er wel wat spanning, omdat GGD's zit op het vlak begeven van opvoedingsondersteuning en dat soort zaken, waarvan wij denken dat het eigenlijk bij ons hoort. Zodra er grensvaagheden ontstaan, komen er spanningen. Je merkt dat die spanningen er zijn. Zodra iedereen op zijn eigen terrein zit, dan is het goed."

"Het schuift door de Wmo allemaal wel naar elkaar toe. Wat je krijgt is dat je je producten steeds helderder gaat omschrijven, en je diensten. Want zodra je een heel heldere omschrijving hebt van wat je doet, weten anderen ook van 'dat doet ie wel, maar dat doet ie niet'. En die verhouden zich daar dan ook op, en als het overlapt, kun je het daarover hebben. Van 'wie zou het moeten doen'. Maar dat moet je wel doen, want anders blijft die spanning er hangen."

GGZ1

"Ik heb wel het idee dat wij daarin de wat dominante partij zijn. Dat heeft natuurlijk ook... ja psychiatrie is natuurlijk vrij breed, ons domein is breed, is eigenlijk inclusief verslavingszorg, en het tweede aspect is dat wij natuurlijk bepaalde bevoegdheden hebben die anderen niet hebben. Je ziet tijdens overleggen ook dat er heel veel domeindiscussies speelden, van: wanneer is iets 'des bemoezorgs' en wanneer wordt het weer reguliere zorg?"

In het gesprek met zowel manager GGZ1 en V1 kwam wat betreft spanningen tussen organisaties in het werkveld nog een andere verklaring naar voren. Deze sluit aan bij wat in de theorie in hoofdstuk 3 aan de orde kwam over organisatiecultuur en verschillen tussen institutionele context van organisaties. Manager V1 en GGZ1 geven aan dat er in het verleden sprake is geweest van 'arrogantie' en een 'gesloten houding' door de GGZ ten aanzien andere organisaties. Het kan daarom nu lastig zijn voor de GGZ om samenwerking tot stand te brengen met Welzijn en Maatschappelijk Werk. Dit zou komen omdat er vooroordelen spelen over de houding van GGZ-medewerkers, gebaseerd op hun gesloten houding in het verleden. Werknemers in GGZ, Verslavingszorg en Maatschappelijk Werk & Welzijn, blijven daarnaast ook gewoon 'heel verschillende types', aldus manager GGZ1. Naast vooroordelen spelen volgens haar dus ook cultuurverschillen een rol in de gespannen verhouding.

V1

"Met name de samenwerking met GGZ instellingen is in het begin lastig geweest, omdat deze van oorsprong niet 'naar buiten gericht' zijn. Dit vergde een omslag in hun cultuur, wat moeilijk voor hen was. Nu gaat dit stukken beter."

GGZ1

"Welzijnswerkers zien ons nog.. de competentieverschillen tussen een preventiewerker en een welzijnswerker zijn ook wel groot. Dus wij worden ook wel een beetje als een bedreigende partner gezien. Je begrijpt elkaar toch snel niet helemaal goed en ik wil niemand diskwalificeren hoor maar.. het loopt over het algemeen stukken beter met maatschappelijk werk dan met welzijnswerk. We zijn in het verleden ook wel een beetje arrogant geweest. Dat gevoel bij hen blijft dat wij hen de les wilden lezen. Dan kun je praten als brugman maar dat gevoel gaat niet weg."

CONCLUSIE

Op basis van de resultaten die besproken zijn in paragraaf 5.1.3 lijkt de Wmo de organisaties steeds meer in een ideologische setting te 'duwen'. Dit vermoeden had ik al geuit in hoofdstuk 3, en kwam ook al naar voren in paragraaf 5.1.3, waarin de ontwikkelingen besproken zijn die managers zien op het werkveld. Verschuiving naar andere organisaties toe, meer over grenzen heen kijken, meer contact en overleg met gemeenten, etcetera. Uit de interviews blijkt echter ook, dat de samenwerking rondom de PV789- doelgroep, niet altijd makkelijk gaat. Dit zou komen door vooroordelen, domeindiscussies en organisatiecultuur. Er bleek hieruit echter ook nog iets anders: een diepgewortelde fundamentele vaagheid van grenzen zoals die tussen Verslavingszorg en GGZ, wijst niet alleen op een ideologische setting. Het gaat hier namelijk niet (alleen) meer om strijd over kennis en professionaliteit; de strijd lijkt onoplosbaar. Dat komt doordat de kern van het probleem niet in causale verbanden te ontrafelen is.

5.2.4 GEPOLITISEERDE ISSUES

De meeste organisaties op PV789 hadden al te maken met gepolitiseerde issues. Sinds de Wmo is er een bestuurlijke verandering doorgevoerd, wat maakt dat de relatie met de gemeente nieuwe issues met zich meebrengt. Wat voor issues dit met zich meebrengt, bespreek ik in deze paragraaf.

Door de Wmo zijn de gemeenten verantwoordelijk voor wat er gebeurt met de PV789- doelgroep. Alle gemeenten¹¹⁶ lijken sinds de Wmo echt meer de regie te nemen, al verschilt het per regio in welke mate dit gebeurt. Managers in de OGGZ geven aan dat je als manager zelf pro- actief moet zijn in het initiëren nieuwe projecten, samenwerking en overleg.

OGGZ₁

"Degene die vanuit de gemeente de Wmo en de OGGz in de portefeuille heeft zeg maar, die kan ik gewoon thuis mailen. Ik heb een denktank opgericht, waar hij ook in zit. De start was overigens wel even ingewikkeld. Ik ben in april vorig jaar begonnen en toen was er sprake van veel schade en achterstand. Er was geen weet van elkaars bestaan, en dat moest ik even rechtekken. Om het contact op te bouwen was wel even moeilijk, maar nu het er eenmaal is.. Toen is er een verschuiving geweest naar meer samenwerking i.p.v. concurrentie. Ik zit nu ook in die denktank en in de begeleidingscommissie van de sociale teams. Dit borgt als het ware de samenwerking. Het is gewoon zaak om er goed in te zitten, en dat vergt veel tijd aan borrels en overleggen. Met zijn allen zit je in die OGGz- wereld. Het wordt ook voor de gemeente overzichtelijker van wie zit nou in de OGGz en wat doet nou wie etc. dat wordt gewoon helderder."

Volgens sommige managers is de regie te strak, en volgens sommigen is er juist te weinig regie. Wanneer de regie als te strak wordt ervaren, geven managers aan dat ze te weinig inbreng in beleidsvorming hebben en de relatie minder goed aanvoelt. Managers die een dergelijke strakke regie ervaren, geven aan dat ze het gevoel hebben gewantwoord te worden door hun gemeenten. Zij krijgen minder ruimte om zelf invulling te geven aan de Wmo. Managers die een zeer strakke

¹¹⁶ Waarin de managers die ik geïnterviewd heb, werkzaam zijn.

regie ervaren, zoals MW&W₁, hebben het gevoel dat er weinig mee gedaan zal worden wanneer ze zelf initiatieven tonen. Deze manager is daarom zelf dingen is gaan ondernemen, zonder medeweten of toestemming van de gemeente. Maar al verlopen deze projecten vervolgens succesvol, nog steeds blijft er sprake van wederzijds wantrouwen.

MW&W₁:

"De aanbieders van zorg en welzijn moeten als het ware tegen de klippen op roeien, om die goede samenwerking tot stand te brengen. Dus dat is het idiote. Dat heeft te maken met de regiebehoefte en de vertaling die gemeenten aan het Wmo beleid geven. Ze trekken de verantwoordelijkheid naar zich toe, terwijl ze eigenlijk de verantwoordelijkheid in het veld moeten leggen."

"Wat ik ook vaak zie is dat de politiek, in de zin van raadsvergaderingen die er zijn en overleggen, een funeste rol spelen. Soms ga ik naar een raadsvergadering en denk ik wat wordt er hier gelogen, die informatie klopt gewoon niet! Maar die raadsleden krijgen ook zoveel op hun bord waar zo over moeten beslissen. Ze zijn vaak onvoldoende geïnformeerd om te kunnen besluiten. Mensen die er zitten zijn dus wel zeer bevlogen, maar zonder de know-how om goed te kunnen bepalen wat er nu nodig is.. maar zij beslissen wel. Dan speelt er ook nog eens partijpolitiek een rol in.. nou ik vind het een modderbad hoor."

"Ik denk dat ze heel sterk de verantwoordelijkheid voelen om uit te komen met hun budget. En heel sterk de verantwoordelijkheid voelen voor de opdracht die zij vanuit die Wmo mee krijgen. Dus dat snap ik heel goed. Alleen, durven ze te weinig te vertrouwen op de expertise in het veld. Om daar echt samen vorm aan te geven. Daar heeft het mee te maken denk ik. Decentralisatie gaat altijd gepaard met kortingen. Omdat er nu een nieuw kader geschapen is.. de gemeenten zijn nu de baas. Dus de decentralisatie veroorzaakt de spanning doordat die de verantwoordelijkheid bij de gemeenten legt en dat zet hen onder druk. En daarmee ook de bestaande relaties en werkvormen."

Onderling vertrouwen lijkt dus essentieel voor goede samenwerking. Daarom zou een gebrek hieraan als verklaring kunnen dienen voor een minder goede relatie. Wanneer de relatie suboptimaal is, is er vaak ook een minder goede informatie- uitwisseling tussen partijen. Dit geven eigenlijk alle managers aan. Juist die informatieverstrekking is essentieel om tot een gezamenlijke invulling van de Wmo te komen. Hoewel de managers voor allerlei overleggen worden uitgenodigd en daar informeren ze gemeenten over de inhoud van het werkveld, zeggen ze dat er een lacune blijft ontstaan in kennis over het werkveld bij gemeenten. Meer bewustwording van de problematiek zou daarom nodig zijn.

GGZ₁:

"Men volgt het wel kritisch, natuurlijk, logisch, je geeft geld dus je wilt weten wat je er voor krijgt. Maar ik heb ook wel het idee dat wij een hele coöperatieve betrouwbare partner door hen gevonden worden."

MW&W₂:

"En ze krijgen natuurlijk ook steeds meer taken naar zich toe.. dus ze worden ook wel een beetje bibberig als ze zien waar ze allemaal verantwoordelijk voor worden. Waar niet altijd geldstromen bij mee komen natuurlijk."

OGGZ₂:

"Een spanningsveld is dat wij vinden dat de regie beter genomen zou kunnen worden, door gemeenten. Ze laten het ook wel lopen. Maar ik denk zelf dat je de GGD in den brede als adviesorgaan zou kunnen gebruiken. Maar ja, dat gebeurt weinig. Voor mijn gevoel te weinig. Ja en nou heb ik wel, als proactief mens, du moment dat ik iets hoor, of zie of vermoed, dan schuw ik niet om de mensen en ook gemeenten te vragen van god kunnen we daar eens een brainstormsessie over houden. En aan de andere kant zijn ze ook altijd bereid hoor. Het is een lastig iets. Ik denk dat we al eerder met elkaar om de tafel zouden kunnen zitten, dan we nou doen."

Een ander issue wat kan spelen is wanneer gemeenten hun beleid niet op elkaar afstemmen. Dit heeft een negatieve invloed op organisaties. Dit is voor organisaties verwarrend en maakt alles ingewikkelder en stroperig. Ze hebben daardoor namelijk te maken met allerlei verschillende, lokale invullingen van de Wmo, met bijbehorende eisen, wensen en voorwaarden voor financiering. In het beleidsplan Wmo wordt voor dit risico ook gewaarschuwd, en veel managers noemden het nu inderdaad als verbeterpunt.¹¹⁷

De 43 centrumgemeenten moeten er in principe voor zorgen dat er op PV789 een regionaal plan ligt. De centrumgemeente moet als het ware de regie (en dus vertrouwen) krijgen van lokale gemeenten, om zo PV789 beleid te maken voor de hele regio. Voor bepaalde onderdelen die raken aan PV789 wordt echter ook lokaal beleid gemaakt. Maar er vindt nauwelijks afstemming plaats hierover tussen gemeenten. Zoals ook bleek uit het citaat van MW&W1 (vorige pagina), spelen er ook politieke belangen mee bij de beleidsvorming, die het proces van samenwerking tussen gemeenten belemmeren. Manager MW&W2 gaf tijdens het interview ook aan dat zijn lokale gemeenten 'eigenzinnig' zijn, en het allemaal op hun eigen manier willen doen.

OGGZ2

"En wat altijd speelt is de spanning, ook in het kader van de Wmo, is natuurlijk regionaal en lokaal. Soms denk ik van: doe al dat geld bij elkaar harken en zet dat regionaal in. Maar nee, ze zitten allemaal als Dagobert Duck op hun centen."

CONCLUSIE

Uit de interviews blijkt dat gemeenten hun regie allemaal anders invullen. Wanneer er een te strakke regie is, voelen organisaties zich gewantrouwd en neemt de ruimte voor eigen invulling af. Dit kan betekenen dat er weinig creatieve invulling voor de PV789- problematiek is door organisaties.¹¹⁸ Er is tevens sprake van spanning tussen regionaal en lokaal. Issues rondom de relatie met gemeenten kunnen voor organisaties lastiger te managen zijn, doordat er een ongelijkwaardige relatie is. Desalniettemin kunnen ze ook pro- actief zijn en proberen de relatie zelf vorm te geven. Er wordt vooral veel waarde toegekend aan het tot stand brengen van een vertrouwensrelatie, waarbij de partijen elkaar (informeel) kennen en makkelijk contact met elkaar kunnen opnemen. Zo is de kans op te hoge eisen aan het werkveld ook kleiner.

5.3 KANSEN EN KNELPUNTEN

Alle managers zien de Wmo inderdaad als een Wet die de vermaatschappelijking moet bevorderen, en maatschappelijke uitval dus moet tegengaan. Ik heb managers gevraagd wat ze vinden van de doelstelling om daarbij meer gebruik te maken van de civil society, en wat ze

¹¹⁷ Een dergelijke versnipperde visie in een regio werkt ook negatief uit op de relatie tussen hen en de gemeenten.

¹¹⁸ Maar managers kunnen dit ook omzeilen, zoals manager MW&W1 liet zien.

daarbij als kansen en risico's zien. Wat ze überhaupt voor mogelijkheden en beperkingen voor vermaatschappelijking zien, behandel ik ook, in een aparte sub- paragraaf.

5.3.1 DE INZET VAN DE CIVIL SOCIETY

In plaats van bij hulpbehoevendheid direct bij de overheid aan te kloppen, moet het eigen netwerk van mensen zou tezamen met mantelzorgers en vrijwilligers gaan zorgen dat niemand meer in eenzaamheid verkommt of verloedert. Op deze manier zou de vermaatschappelijking bevorderd worden. De rol van organisaties is dan alleen nog het opvangen van mensen die niet over een dergelijk netwerk beschikken, of die geen hulp willen maar het wel nodig hebben.

Over deze doelstelling zijn sommige managers optimistischer dan andere. Zij zien in het bevorderen van de zelfredzaamheid en betrokkenheid van mensen bij elkaar, een goede doelstelling om maatschappelijke uitval tegen te gaan. Desalniettemin vraagt men zich wel af, hoe realistisch deze doelstelling is. Zijn er nog wel mensen die zich betrokken voelen bij medeburgers? En dan vooral: bij burgers die zich afwijkend en soms afwijzend gedragen? Manager MW&W2 is hier wel optimistisch over: volgens hem komen er steeds meer vrijwilligers.

MW&W2:

"De laatste tijd zit ik veel bij die Eigen Kracht conferenties, die ken je vast wel, dat betekent dat als iemand hulpbehoevend wordt, er door een hulpverlener wordt gekeken van wie kan wat? Uiteindelijk wordt er een heel systeem omheen gebouwd. Zo'n hulpverlener gaat er langzamerhand uit, en dan zie je dat het loopt. Dat had ik niet verwacht een aantal jaar geleden, dat het zo zou gaan bewegen. En als ik zie hoeveel vrijwilligers er komen. Wij hebben 330 mensen in dienst, en rond de 1200 vrijwilligers. Zo zie je dat steeds meer mensen, naast hun baan, al hebben ze een hele drukke baan, dat ze toch tijd vrij maken om iets te doen. Dat vind ik ook toenemen. Eerder had je een vrijwilliger, die zat in een buurthuis, en die was vrijwilliger van dat buurthuis, en die zat daar dag en nacht. De vrijwilliger verandert ook, het wordt steeds meer een netwerkspeler. Tegenwoordig wordt er gezegd: "als je kind lid is van een vereniging, dan doe je als ouder wat vrijwilligerswerk". Dat is heel normaal. Het wordt wel gestimuleerd op een bepaald moment, door de Wmo. Bijvoorbeeld wanneer dingen als Eigen kracht ingezet worden, dat is landelijk, en hoe ook de mentaliteit van mensen toch langzaam bespeeld wordt. Je moet toch iets doen voor een ander."

Anderen zijn echter sceptischer over de rol van vrijwilligers. Mensen zouden veel te individualistisch zijn, en bovendien bijten de doelstellingen vanuit de overheid elkaar. Mensen moeten meer werken maar ook meer zorgen. "Dat is praktisch onmogelijk!", stelt manager MW&W1. Daarnaast is er ook veel minder een norm om voor je familie te zorgen, dan het vroeger het geval was. Mensen wonen nu vaak ver uit elkaar, voelen niet meer de noodzaak om dicht bij de familie te blijven, voor het geval er wat gebeurt. Dit geldt zeker voor hoger opgeleide mensen, die naar de steden trekken en daar na hun studie werk gaan zoeken. Veel mensen gaan ervan uit dat de overheid (financieel) voor hen zorgt wanneer ze ziek worden; dit was voorheen ook veel meer het geval. Dit heeft ook bepaalde processen in gang gezet, bijvoorbeeld een verschuiving van een wij- cultuur naar een ik- cultuur. Oftewel: individualisering. "Dit proces draai je niet

zomaar om, en zeker niet in een korte periode van tijd. Voordat een cultuur fundamenteel verandert, ben je zo 50 jaar verder,” zeggen manager MW&W2 en manager OGGZ1.

MW&W1:

“De ideologie die achter die WMO zit, da’s heel goed. Maar als je ziet, de jaren ‘50 daar wil ik niet naar terug hoor, maar als je ziet hoe dat geworden is tot 2000, daar is ruim 50 jaar overheen gegaan om te komen van een wij- naar een ik- cultuur. Dan ga je toch niet denken van we gaan een wetje uitvaardigen en binnen 5 jaar zijn we weer terug bij de wij- cultuur van bijna 60 jaar geleden? Dat kan toch helemaal niet? Maar daar wordt wel op gehandeld. Alsof het zo zou zijn. Waanzin. Alleen praktisch gezien kan dat al niet. Ik weet wat voor druk het legt om mantelzorger te zijn. Tegenwoordig, ook gewoon gezien de economische omstandigheden plus de vanzelfsprekendheid van onze materiële welvaart zeg maar, moeten mensen werken. Er wordt een beleid gevoerd op de toekomstige tekorten aan arbeidskrachten, dus iedereen moet de arbeidsmarkt op. Vrouwen ook. Die keus is al niet meer te maken eigenlijk. En die moeten dus ook nog vrijwilligerswerk doen en mantelzorgen? Dat is praktisch onmogelijk volgens mij. Dus, nogmaals, ik vind de gedachte heel prima, maar we leven niet meer in de jaren ‘50 hoor.”

MW2:

“Mantelzorgers en vrijwilligers inzetten: hoe reëel is dat? Beleid stelt tegenstrijdige eisen aan de samenleving: we moeten allemaal massaal werken, ook vrouwen, dus er is praktisch weinig tijd voor mantelzorg of vrijwilligerswerk. Daarnaast is de cultuur er ook niet naar. Dit is echt een zwakke schakel in het Wmo plan.”

MWP1

“Ik merk geen toename van betrokkenheid bij de cliënt door burgers over het algemeen. Het is heel onrealistisch om dit te verwachten. Mensen moeten dit toch van binnenuit willen? Bovendien hebben veel mensen met de huidige levensstijl die velen erop na houden geen tijd en energie om zich met andere mensen bezig te houden. In kleine dorpen is een dergelijk sociaal netwerk vanuit de gemeente er vaak wel, als een soort dorpscultuur. Maar in grote steden is dit er niet. Daarnaast is het zo dat als vrijwilligers zich met mensen gaan bemoeien die problemen hebben, ze vaak verkeerde dingen adviseren waardoor de cliënt niet geholpen is.”

In theorie zouden er allerlei soorten samenwerkingsinitiatieven door organisaties kunnen worden ontplooid, om de doelgroep beter te helpen. De doelgroep heeft immers vaak problemen op diverse leefgebieden, en diverse organisaties zouden bovendien een bijdrage kunnen leveren aan vermaatschappelijking. Bijvoorbeeld door ze banen te geven. Ze kunnen ook bijdrage in preventie activiteiten, door te signaleren. Manager OGGz2 noemt een voorbeeld van een taxi- chauffeur die een notoire zorgmijder in zijn taxi had gehad. De zorgmijder was al een tijdje uit beeld bij Vangnet & Advies. Deze man had onder meer in zijn broek geplast en in de taxi. De chauffeur besloot er melding van te doen bij Vangnet & Advies. Omdat de taxichauffeur had verteld waar hij hem eruit had gezet, kreeg het team van manager OGGz2 deze man weer in beeld.

De professionals zijn in de enquête ook bevraagd naar de samenwerking met andere *gewenste* organisaties, zowel binnen als buiten het eigen werkveld. Er waren meerdere antwoorden mogelijk. Uiteindelijk bleek dat er vooral een wens is meer samen te werken met woningcorporaties (44,4%), thuiszorg (38,1%) en welzijn (34,9%). Dit sluit redelijk aan bij wat managers hebben gezegd tijdens interviews, over organisaties waar ze graag meer of nieuwe samenwerkingsverbanden mee aan zouden willen gaan. Bij managers werden als *gewenste* samenwerkingspartners vooral woningcorporaties, verslavingszorg en huisartsen genoemd. Manager GGZ1 stelt dat huisartsen vaak nog te weinig doorverwijzen.

| | | Met wat voor organisaties (ook uit andere sectoren) zou u graag meer samenwerken, contact hebben of overleggen dan u nu doet? |
|----|---------------------------|---|
| 1 | Woningcorporaties | 44,4% |
| 2 | Thuiszorgorganisaties | 38,1% |
| 3 | Welzijnsorganisaties | 34,9% |
| 4 | Huisartsen | 33,3% |
| 5 | GGZ | 31,7% |
| | Sociale dienst | |
| 6 | Gemeenten | 30,2% |
| | Vrijwilligersorganisaties | |
| 7 | Cliëntorganisaties | 27% |
| | Verslavingszorg | |
| 8 | Maatjesprojecten | 25,4% |
| 9 | Maatschappelijk werk | 23,8% |
| 10 | Maatschappelijke opvang | 22,2% |

Tabel 4: Enquêteresultaten professionals PV789- gewenste samenwerking(Top 10)

Manager OGGZ1 begrijpt heel goed dat professionals meer willen samenwerken met woningcorporaties. Dit zou hij zelf ook wel willen. Hij heeft vaak conflicten met woningcorporaties, omdat zij geen woonruimte willen geven aan mensen met psychische problemen. “Ze willen die gekken echt niet hoor”, zegt hij.

OGGZ1:

Woningstichtingen zijn daar een mooi voorbeeld van: die zeggen “Oh dat is een patiënt van de GGZ!” En wijzen hem dan vervolgens geen woning toe. Dan tikken ze ‘em eruit. Omdat we een psychiater als hoofd hebben hier, en die een redelijk grote mond heeft, dat toen we een nieuwe burgemeester kregen, rechtstreeks naar hem toegelopen zijn van “weet je wel wat de woningstichting met je burgers doet!?”.. Je ziet dus dat andere organisaties dat ook gewoon weigeren... alleen door op het hoogste niveau iets in die relatie te doen, bijvoorbeeld via de burgermeester, kun je wat bereiken. Ze zeggen: “we willen die gekken niet!” Want geloof me: ze willen ze echt niet hoor.. écht niet.”

Net als andere managers zeggen, werken woningcorporaties vaker tegen dan mee. Alleen corporaties waar de gemeenten afspraken mee hebben, worden als goede partners beschouwd. Er spelen volgens schijnbaar teveel tegenstrijdige belangen. Corporaties willen geen gedoe met andere bewoners als een ex- cliënt overlast veroorzaakt. Ook willen ze geen problemen met achterstallige huur en verloedering van de woning. Ze denken nu toch vaak dat er een te grote kans is op dit soort problemen, aldus manager OGGZ1. Met commerciële organisaties iets opzetten om te helpen ‘mensen met een vlekje’ een kans te geven in de samenleving is volgens manager OGGZ1 een onbegonnen zaak. “Het zou ze alleen maar geld kosten, dus zoiets zou alleen werken door er geld op toe te leggen”, zegt hij. Hij vind ‘lijntjes leggen’ met dergelijke organisaties trouwens ook geen taak voor de OGGZ, noch de GGZ.

Manager V1 ziet samenwerking met private organisaties rooskleuriger in, evenals manager MW2 en manager MW&W2. Manager MW2 heeft sinds kort 'een lijntje' lopen met banken, en dat is echt iets wat de Wmo heeft aangezwengeld, zegt ze. Initiatieven als uitzendbureaus voor ex-verslaafden worden genoemd, evenals initiatieven van de middenstand, zoals supermarkten. Dit zou ex-clënten en mensen met een handicap enorm kunnen helpen als ze gewoon konden werken en boodschappen doen, met een beetje extra hulp. Er zal wel extra financiering nodig zijn voor organisaties, om mensen te begeleiden die gaan werken met ex-clënten van GGZ en Verslavingszorg.

MW&W2:

"Kijk het veld van Verslavingszorg, GGD, politie en scholen en dat soort zaken, die domeinen, onderwijs, hulpverlening, politie en justitie en dat soort dingen, die vinden elkaar wel. Daarbuiten zit nog die ring die er eigenlijk ook heel veel dingen in zou kunnen doen. Dus dat zou ik wel heel interessant vinden. Probeer ook eens niet alleen de mensen in dienst te nemen die het meest voor de hand liggen maar misschien ook eens anderen, want dat kan wat andere kansen geven, op één of andere manier. Onbekendheid speelt wel een grote rol, waarom ze dit nu niet doen. Onbekendheid en daardoor angst. Maar soms zijn juist dat soort mensen hele harde werkers op één of andere manier. Als je winkeliers handvaten gaat geven hoe ze om moeten gaan met dit soort mensen, dan krijg je natuurlijk ook dat mensen het ook wel een uitdaging gaan vinden van Goh laat ik het nou eens zo doen, of zo doen. Te beginnen met een aantal die ervoor open staan en dan te kijken hoe je het verder uitbouwt."

"Dat zijn wel leuke dingen om uit te bouwen vind ik. Ik zie er wel mogelijkheden in. Ik vind dat wel dingen die uitgewerkt kunnen worden; ik zou er wel eens wat projecten in willen doen. We hebben het wel eens klein gedaan hoor. Een supermarktje die op een bepaald moment de loopstraten tussen de producten, de gangen, die ging hij verbreden, zodat er ook rollators en rolstoelen tussendoor konden. En die begon een soort taxiservice waarbij hij mensen die niet meer konden lopen naar zijn winkel haalde. En die konden dan daar in die winkel hun boodschappen doen. En dan bracht ie ze op een bepaald moment terug. Hij heeft dat met de gemeente besproken, en de gemeente maakte dan daarvoor in de plaats grotere parkeerruimte voor hem. Zodat hij andere mensen aan kon trekken."

MW2:

"Bijvoorbeeld nu zijn we in gesprek met banken. Dit is ook een vindplaats voor AMW. Ze moeten wel erg wennen aan het lijntje met AMW maar zijn toch geïnteresseerd, staan er wel voor open. Horeca is zeker ook een vindplaats. Welzijnswerkers leggen daar ook contacten. Preventie zou daar ook kunnen werken, dit zou kunnen helpen. Het informeren van barmensen bijvoorbeeld over wat voor situaties er kunnen bestaan en ontstaan bij mensen. Privé ondernemers zitten waarschijnlijk niet te wachten op connecties met zorg en welzijnsorganisaties. Maar als je een uitzendbureau kunt oprichten die actief werkt op het verbinden van organisaties met kwetsbare groepen, kan het wellicht werken. Zo'n uitzendbureau zou wel extra steun en garanties aan de ondernemers moeten bieden. Het zou onder bepaalde condities moeten vallen. Ondernemers moeten toch begeleid worden in het werken met mensen met problemen. Dit kost wel extra zorg en tijd, waar wel rekening mee gehouden moet worden. Het lijntje met sportclubs loopt er al, voornamelijk via Welzijn. Loopt goed. Wij informeren Welzijn dan weer over hoe ze met bepaalde situaties om moeten gaan."

5.3.2 VERMAATSCHAPPELIJKING

Manager MW2 ziet een gevaar in de doelstelling van de Wmo, dat er vanuit wordt gegaan dat mensen terug moeten vallen op hun sociaal netwerk en de civil society. Dit kan er voor zorgen dat er nog meer mensen uitvallen. Er is immers het tekort aan sociaal netwerk en civil society, zoals net bleek uit paragraaf 5.4.1. Zo kan de Wmo voor een nog grotere toename van mensen met

complexe, meervoudige problemen in de samenleving zorgen, en daarmee ook een toenemende druk op het AMW.¹¹⁹

MW2:

“Wat je nu steeds meer ziet, is dat mensen met psychische problemen zijn uitbehandeld en dan weer in de samenleving terecht komen. Maar goed dat heeft ook weer met die vermaatschappelijking te maken. Omdat er ook een heleboel mensen uit, zeg maar die tehuizen zijn gekomen, en hier zijn komen wonen, en MEE behapt dat ook niet allemaal denk ik, en een hoop vallen ook buiten de doelgroep van MEE, maar die kunnen het niet redden in die samenleving. En wij zien dat wel steeds meer naar ons toekomen.”

“Uiteindelijk resulteert dit vaak in contact met het MW. Profs merken dan dat deze mensen steeds meer complexe problemen hebben, en dat ze er de handen vol aan hebben. Ze worden eerder als uitbehandeld bestempeld dan misschien zou kunnen, of zitten na een behandeling met nog veel andere problemen waar ze hulp bij nodig hebben. De tweedelijnszorg is niet voldoende gebleken om hun andere problemen op te lossen. Dit komt ook tot uiting in de werkbaarheid voor professionals. De situatie *an sich* is minder werkbaar geworden, of: vraagt specifiekere/ andere competenties van profs.”

MWP1:

“Vaak gaat het niet om GGZ problemen want er is geen stoornis of verstandelijke beperking. Maar er zijn wel psychische en sociale problemen. Dit maakt het een lastige doelgroep om te definiëren en onder te brengen in zorg. Op sociale gronden kan je via de AWBZ vaak moeilijk een indicatie krijgen. Het eigen netwerk moet het opvangen maar die hebben ze juist niet. Dan wordt het AMW ingeschakeld. Hulp van het AMW gebeurt echter vrijwillig. Dus mensen kunnen er gewoon weer mee ophouden en dat maakt dat het risico op terugval groot is. Je merkt wel dat het voor veel mensen ook een enorm grote stap is om naar een maatschappelijk werker toe te gaan. Ze denken vaak “maar ik ben toch niet gek!”

“Bij ons in de regio is er uitbreiding gegeven voor Multi- probleemgezinnen. Maar vaak is dat weer een project op aanbestedingsbasis, dat maar een jaar duurt, wat te kort is. Organisaties en/ of gemeenten hebben inmiddels vaak wel een meldpunt, waardoor gezinnen weer in de zorg terug kunnen komen, maar gemeenten zijn zich echter vaak niet van deze problematiek bewust en koopt hier niet of te weinig op in. Het is ook lastig inschatten hoe groot deze groep is. Volgens de Wmo moet deze groep terug kunnen vallen op een sociaal netwerk, mantelzorgers en vrijwilligers. Maar die zijn er juist niet voldoende.”

Tot 2007 kon via de AWBZ psychosociale begeleiding worden verleend aan mensen met problemen, waarvoor ze niet opgenomen kunnen worden in een instelling. Dagbesteding voor verslaafden en daklozen valt onder psycho- sociale begeleiding zijn hier een voorbeeld van. Sinds 2008 is vergoeding hiervoor helemaal niet meer mogelijk. Er is nu sprake van een overgangsfase, waarin gemeenten moeten gaan beslissen of ze psychosociale begeleiding in de Wmo gaan opnemen. Er zijn echter veel geluiden dat dit veel gemeenten dit niet van plan zijn, of dat het opzetten van procedures hieromtrent complex is.¹²⁰ Dit maakt het risico op maatschappelijke

¹¹⁹ Er kwamen sinds de vermaatschappelijking al steeds meer mensen uit de reguliere zorg in de samenleving terecht, die zich niet goed kunnen redden. Een tekort aan sociaal netwerk en betrokkenheid vanuit de samenleving, evenals een gebrek aan hulpvraag van deze mensen, maakt dat maatschappelijk werkers al jaren steeds vaker met deze mensen te maken krijgen. Het feit dat de problemen van deze mensen steeds complexer worden, maakt hun werk ook steeds complexer. Het gaat vaak om mensen die geen officiële psychische stoornissen (meer) hebben, maar wel nog steeds met psychische (en andere) problemen kampen. Ze krijgen geen indicatie meer om zich door professionele instellingen te laten behandelen, of ze moeten dit via de zorgverzekering doen of zelf betalen (waar ze geen geld voor hebben). Nazorg is meestal ook niet geregeld, en zelf zoeken ze geen hulp. Dit laatste komt ook omdat er een taboe rust op het vragen van hulp, zegt MWP1.

¹²⁰ Zie http://gemeenteraad.almere.nl/raadsinformatie/schriftelijke_vragen/schrvragen_content/_rp_kolom1-1_elementId/1_622992 voor een uiteenzetting van mogelijke risico's en complexiteiten bij het opzetten van de procedures.

uitval nog groter, want daardoor hebben organisaties nog minder mogelijkheden om te zorgen dat er geen mensen 'tussen de wal en het schip vallen'.¹²¹

"Door de korten op de AWBZ zal de druk op ondersteunende organisaties als MW en Welzijnsorganisaties toenemen. Zo ook op mantelzorgers en vrijwilligers. Ik merk nu al dat de druk is toegenomen op mijn profs. Dit is al een paar jaar aan de hand, door het proces van vermaatschappelijking in gang gezet, maar neemt nu nog meer toe. Dit komt ook door toenemende complexiteit van problemen waarmee veel mensen zitten. En tegelijkertijd is er een afname van vergoedingen in de AWBZ. Zo zullen we waarschijnlijk de vergoeding voor ondersteunende begeleiding in de vorm van gezinsondersteuning kwijt zijn, als die niet wordt gecompenseerd in de WMO. Dat zou enorm jammer zijn, want deze vorm van werken met gezinnen was voor de gezinnen zelf juist erg constructief."

Het feit dat de samenleving steeds intoleranter wordt voor 'mensen met een vlekje' maakt het er niet veel beter op, zegt manager V1.

V1:

"Een afnemende tolerantie wordt zichtbaar voor mensen met 'een vlekje'. Bij het willen plaatsen van voorzieningen voor verslaafden in een wijk is er bijvoorbeeld altijd enorm veel protest. Burgers accepteren medeburgers slecht of niet, vooral wanneer er sprake is van vreemd gedrag of handicaps. De afnemende tolerantie veroorzaakt een paradox tussen de Wmo doelstellingen en de werkelijkheid: wat nodig is om die te doorbreken zijn ambtenaren met visie die de wijk in willen gaan om de visie van de Wmo uit te dragen en de confrontatie aan te gaan met burgergroepen. Het is van belang zich te realiseren dat er altijd tegenkrachten aan het werk zijn in een wijk, zoals fanatieke Wilders-aanhangers, die de hele buurt kunnen opjutten."

"Ook moet er in wijken meer gebeuren op het gebied van leefbaarheid. Meer veiligheid in wijken is belangrijk voor de stemming onder burgers. Wanneer bijvoorbeeld besloten wordt tot voorzieningen in wijken voor onze cliënten, dan moet er tegelijkertijd gezorgd worden voor het terugdringen van inbraakgevoeligheid in een wijk, voldoende politie op straat en het schoonhouden van de wijk."

Managers geven aan dat onbekendheid een verklarende factor is bij weerstand die mensen voelen tegen cliënten. Zowel bij gemeente- ambtenaren als bij burgers. Dit maakt dat ze angstig zijn voor sommige cliënten. Ze weten niet hoe ze met hen om moeten gaan. Terwijl echt niet de hele groep agressief of crimineel is. Meer informatievoorziening over mensen met psychische problemen zou nuttig kunnen zijn. Hier ligt een rol voor de overheid, maar ook voor organisaties zelf. Het 'taboe' over het zoeken van hulp zou zo ook doorbroken kunnen worden. Dit kan maken dat mensen eerder aan de bel trekken. Dit zou kunnen betekenen dat het probleem van de toenemende, ernstige en complexe problematiek af kan nemen, denken managers.

Het informeren over hoe je met mensen moet omgaan 'met een vlekje' vinden managers OGGZ1 en OGGZ2 een taak voor AMW of Welzijn. Manager GGZ1 staat er wel meer voor open om daar ook in bij te dragen, door middel van het vormgeven van preventie activiteiten. Zo zouden burgers wellicht beter weten hoe ze met mensen moeten omgaan die problemen hebben

¹²¹ Zie voor meer informatie en de huidige stand van zaken omtrent psychosociale begeleiding:

<http://www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Actueel/Nieuws/informatiebrochure+OB.htm>

<http://www.lokaleversterking.nl/plv/goede-voorbeelden/meer-en-beter/wmo-bijeenkomst-leeuwarden-over-ondersteunende-begeleiding>

of hebben gehad. En het ook sneller melden wanneer het écht slecht gaat met iemand die ze kennen.

Wat vinden professionals van het informeren van burgers en het inzetten van de civil society? In de enquête is gevraagd of het informeren van burgers over psychische problemen, nodig is voor preventie en signalering. Ook is gevraagd of burgers zouden kunnen helpen bij preventie, rehabilitatie¹²² en nazorg van doelgroepen in het werkveld.

| | Ik denk dat het voor preventie en signalering nodig is dat er meer informatie wordt verstrekt aan burgers over psychische problemen die bestaan in onze samenleving | Ik denk dat burgers een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan preventie, rehabilitatie en nazorg voor doelgroepen in mijn werkveld |
|----------------------|---|--|
| Zeer oneens | 1,5% | 7,5% |
| Oneens | 3% | 13,4% |
| Neutraal | 16,4% | 20,9% |
| Eens | 40,3% | 37,3% |
| Zeer eens | 32,8% | 17,9% |
| <i>Geen antwoord</i> | 6% | 3% |
| Totaal | 100% | 100% |

Tabel 5: Enquête professionals – burgers betrekken

Informatieverstrekking aan burgers over psychische problemen vinden professionals erg belangrijk: 73,1% is het hiermee eens of zeer eens. Hieruit kan wellicht ook worden afgeleid dat professionals ervaren dat er een bepaalde onwetendheid is in de samenleving over psychische problemen. Ook burgers betrekken bij preventie- en nazorgactiviteiten rondom de doelgroep lijkt de professionals nuttig, maar dit is wel een kleiner percentage: 37,3% zegt 'eens', en 17,9% 'zeer eens'.¹²³

¹²² Met **rehabilitatie** wordt bedoeld: een vorm van hulpverlening aan mensen met ernstige en langdurige psychiatrische problematiek. Dit is een persoonlijk proces waarin iemand bezig is te herstellen van de aandoening of leert er zo goed mogelijk mee om te gaan. Herstel heeft twee aspecten; persoonlijk herstel en maatschappelijk herstel. Maatschappelijk herstel heeft betrekking op het (weer) vervullen van sociale rollen en reïntegratie in het arbeidsproces of andere activiteiten. Het concept van maatschappelijke participatie en burgerschap speelt hierbij een belangrijke rol. Voor meer informatie over rehabilitatie, zie bijvoorbeeld: <http://www.kenniscentrumrehabilitatie.nl/rehabilitatie/rehabilitatie.htm>
Nazorg is meer een vorm van algemene zorg die niet perse met psychiatrie te maken heeft. Rehabilitatie wordt ook wel als vorm van nazorg gezien. Zo vindt er ook nazorg plaats voor mensen die een ongeluk hebben gehad of overvallen zijn. Zie voor meer informatie over nazorg: <http://www.psy.nl/nieuws/nieuwsbericht/article/nazorg-verslavingszorg-faalt/> en <http://www.justitie.nl/onderwerpen/jeugd/jeugdcriminaliteit/nazorg/>

¹²³ De eerder genoemde opmerking van MWP₁ kan hierbij een rol spelen: ze zij hier dat niet alle professionals zijn blij met vrijwilligers, omdat die soms ook dingen zeggen tegen de vaak kwetsbare cliënten, die wellicht niet de juiste uitwerking op hen hebben.

CONCLUSIE

Uit de interviews blijkt dat managers de kansen voor meer vermaatschappelijking door de Wmo verdeeld inschatten. Het zou afhangen van gemeentebestuur, alsmede van de mogelijkheden om de acceptatie en betrokkenheid van burgers te bevorderen. Er heerst nu nog te veel onbegrip en onwetendheid en daardoor angst, weerstand en wantrouwen. Managers zien kansen in het betrekken van organisaties buiten het zorg- en welzijnsdomein, en het informeren van burgers over de doelgroep. Dit laatste zou ook vanuit de politiek moeten worden uitgedragen. Tot slot is het van belang dat organisaties en gemeenten samen een Wmo- filosofie vormgeven die meer gericht is op het betrekken van iedereen bij de samenleving, óók 'mensen met een vlekje', en dat ze deze filosofie ook echt uitdragen.

6. CONCLUSIE

De analyse van het empirisch materiaal geeft allereerst weer dat er duidelijk overeenstemming is tussen managers over een aantal ontwikkelingen op het werkveld om hen heen, die volgens hen direct met de Wmo te maken hebben. Ik kan op basis van dit onderzoek zeggen dat de Wmo kansen biedt, maar ook beperkingen kent voor de uitvoering van organisaties op PV78g.¹²⁴

Gemeenten nemen in de meeste gevallen echt de regie en zoeken afstemming en overleg met organisaties. Wanneer ze de regie te strak nemen, ervaren organisaties te weinig ruimte. Maar als de regie te soft is, wordt het proces te stroperig en is er weinig duidelijkheid. Er is sprake van een zekere mate van ontschotting, al spelen er nog wel grensvaagheden en vooroordelen, die spanningen op kunnen leveren. Een te zakelijke focus kan de samenwerking belemmeren. Over het algemeen is er meer beleidsaandacht voor de PV78g – doelgroep gegenereerd, door de Wmo. De media helpt hierbij. Het staat allemaal vrij hoog op de agenda nu. Beleidsmatig moet er nog wel meer aandacht komen voor preventie en nazorg. In sommige gevallen initiëren managers, in samenwerking met andere organisaties, zelfs hele nieuwe initiatieven. Dit alles wordt volgens managers duidelijk door de Wmo aangezwengeld.

Ten tweede werd uit het empirisch materiaal duidelijk dat er een aantal issues zijn bijgekomen voor managers, en dat sommige issues zijn versterkt door de Wmo. Deze issues moeten gemanaged worden: de manier waarop dit gebeurt hangt aan de ene kant af van de issues zelf. Aan de andere kant hangt de manier waarop managers omgaan met issues ook af van hun eigen visie op deze issues en daarmee de invulling die ze aan de Wmo willen geven. Dit is uitgewerkt op basis van de instrumenten die Noordegraaf (2004) aandraagt in zijn theorie. Veel managers ervaren meer ruimte en creativiteit om invulling te geven aan hun beleid. Ze gedragen zich hierdoor pro-actiever en creatiever. Ook is er sprake van meer focus op professionaliteit. Het sturen op kwaliteit en prestaties is ook toegenomen, evenals een meer naar buiten gerichte blik. Daardoor kunnen er nieuwe initiatieven worden ontplooid om invulling te geven aan de Wmo. Er zijn echter ook managers die minder ruimte ervaren. Dit hangt grotendeels af van de relatie met de gemeente. Deze, maar ook andere issues zijn moeilijk te managen. Zoals vooroordelen tussen organisaties, die gebaseerd zijn op de 'verkokerde' tijd, waarin organisaties weinig over de eigen grenzen keken. Ook cultuurverschillen spelen een rol.

Ten derde is de werkbaarheid van professionals misschien wel beïnvloed, maar dit was uit de resultaten niet goed af te leiden. Dit heeft o.a. te maken gehad met het feit dat de werkbaarheid uit verschillende aspecten bestaat en zeer subjectief is, en dat veranderingen niet voor elke professional hetzelfde worden opgevat. Managers geven wel aan dat de werkbaarheid van

¹²⁴ Ik heb me in mijn uitspraken alleen gebaseerd op de input die ik van managers en professionals, alsmede door vooronderzoek, heb gekregen. De uitkomsten worden met feiten onderbouwd door concrete voorbeelden die zijn genoemd, te presenteren. Daarbij heb ik niet de pretentie dat ik DE invloed van de Wmo heb laten zien.

professionals veranderd is, wanneer zij niet de competenties hebben die van de gevraagd worden door de veranderingen in het veld en het beleid sinds de Wmo. De volgende competenties zouden nu van belang zijn: meer projectmatig kunnen werken, omgaan met complexiteit, outreachend(er) werken, meer willen samenwerken, meer creativiteit, meer 'in de eigen keuken laten kijken', minder behoefte aan vastigheid en zekerheid, meer initiatief tonen, beter omgaan met prestatiedruk en professioneler werken (dresscode etc.). In het schematisch overzicht hieronder zal ik dit punt niet verwerken.

Ten vierde zien zowel managers als professionals een grote kans weggelegd in het informeren van burgers en het vergroten van bewustzijn over de PV789- doelgroep. Zo kunnen deze mensen meer kansen krijgen in de samenleving en zich meer geaccepteerd voelen. Nu ontbreekt het nog aan bekendheid over de doelgroep en aan tolerantie. Bovendien heerst er een taboe op hulpverlening en zijn mensen (nog) te individualistisch ingesteld. Dit is ook de oorzaak voor een vrij pessimistische visie op het inzetten van vrijwilligers en mantelzorgers. Er liggen mogelijkheden voor het aangaan van relaties met de private sector. Bijvoorbeeld met uitzendbureaus. Desalniettemin vullen managers de Wmo doelstellingen niet nadrukkelijk in, omdat ze de mogelijkheden hiertoe niet goed zien of ervaren. Ze ervaren bijvoorbeeld veel weerstand en intolerantie tegenover de doelgroep, en zien financiële bezwaren van organisaties om mensen uit de doelgroep bijvoorbeeld in dienst te nemen of een woning te geven.

1. ONTWIKKELINGEN OP HET WERKVELD VAN ORGANISATIES OP PV789

| | |
|---------------------------------|--|
| Meer beleidsaandacht voor PV789 | <ul style="list-style-type: none"> • Met name voor OGGZ en Jeugdzorg • Minder voor preventie en nazorg • Meer focus op vraag/ behoeften van cliënt • Meer nadruk op zelfredzaamheid • Kleinere dorpen 'lossen alles zelf op' |
| Marktwerking | <ul style="list-style-type: none"> • Meer focus op efficiëntie door organisaties • Meer kostenbewustzijn door organisaties • Wanneer teveel op lage prijs gericht; vershraling diensten • Aanbesteden buiten lokale organisaties werkt niet • Teveel marktwerking brengt samenwerking in gevaar |
| Ontschotting | <ul style="list-style-type: none"> • Organisaties zoeken actief meer samenwerking • Organisaties kijken over grenzen heen • Samenwerking bevordert kwaliteit van diensten |
| Nieuwe initiatieven | <ul style="list-style-type: none"> • Er wordt nagedacht over domeinoverstijgende organisaties en methodieken • De Provincie werkt in sommige gevallen mee aan initiatieven |

2. ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN DE MANAGEMENTAANPAK

Expertsetting

- Meer kennisdeling met andere organisaties
- Meer focus op andere invulling van professionaliteit
- Meer ruimte voor creativiteit en eigen initiatief
- Ontwikkeling van meer outreachende aanpakken
- Er is sprake van meer complexiteit in de beleidsvoering
- Communicatiesystemen worden belangrijker
- Er is bij sommigen behoefte aan kwaliteitsnormen voor bemoeizorg
- Er is weerstand bij sommige professionals voor meer outreachend werken en verantwoorden
- Professionals hebben andere competenties nodig

Bedrijfssetting

- Er komt meer nadruk op prestatiemeting en verantwoording
- Evidence based werken wordt belangrijker als vorm van kwaliteitsborging
- Organisatiestructuur verandert naar meer projectmatig werken
- Spanning rondom verantwoording en effectmeting door aard van doelgroep
- Positionering is essentieel voor samenwerking en duidelijkheid voor externe partijen
- Preventie en nazorg vaak 'creatief boekhouden'
- Strategie bepalen is nodig
- Vertrouwen opbouwen van gemeenten en samenwerkingspartners door transparant te zijn

Ideologische setting

- Er is meer sprake van netwerken om een probleem heen
- Strijd over bepaalde grensissues speelt een rol bij samenwerking
- Vooroordelen en gebrek aan vertrouwen geven spanning
- Culturele verschillen geven spanning

Gepolitiseerde setting

- Relatie met gemeenten actief onderhouden
- Informeren over verantwoordingsmogelijkheden is nodig
- Creëren meer bewustzijn over issues met PV789-doelgroep is nodig
- Organisaties worden actief betrokken bij beleidsvorming
- Soms is de regie te strak, soms te soft
- Gevoelens van wantrouwen spelen rol in relatie
- Te zakelijke focus werkt averechts
- Regionale afstemming tussen gemeenten is nodig

3. KANSEN & KNELPUNTEN

Inzet vrijwilligers en mantelzorgers

- Inzet civil society wordt overschat (al ziet 1 manager wel toename van vrijwilligers)
- Mogelijkheden burgers te betrekken wordt geremd door huidige cultuur
- Professionals zien het betrekken van burgers als zeer belangrijk voor hulp aan doelgroep

Toename van PV789- doelgroep

- PV789 doelgroep neemt toe door gebrek aan zelfredzaamheid en sociaal netwerk
- Preventie en nazorgmogelijkheden zijn nodig
- Complexiteit van samenleving tegenover beperkte capaciteiten maakt het probleem steeds groter
- Er heerst nog een taboe op vragen van hulp
- Sommige mensen hebben hun leven lang begeleiding nodig
- Schrappen psychosociale begeleiding groot risico op meer uitvallers

Betrekken externe publieke en private organisaties

- Het betrekken van private ondernemingen zien sommigen als kans, anderen niet
- Met name woningcorporaties en huisartsen als gewenste samenwerkingspartners
- Financiële belangen/ bezwaren spelen rol
- Onbekendheid over doelgroep speelt een rol

Verhogen acceptatie van PV789- doelgroep

- Angst en vooroordelen spelen een rol bij gebrek aan
- Er is weinig tolerantie, zeker niet voor deze doelgroep
- Onbekendheid met doelgroep speelt rol bij weerstand
- Informatievoorziening kan onbekendheids- weerstand wegnemen
- Professionals denken dat onwetendheid zorgt voor een gebrek aan acceptatie van de doelgroep

De Wmo heeft zeker invloed op onze organisaties, stellen de managers die ik geïnterviewd heb; ze zijn er echt mee bezig en geven op een aantal specifieke punten invulling aan de Wmo. Hun focus ligt vooral op: het verbeteren van de samenwerking met andere organisaties; de kwaliteit verbeteren van hun dienstverlening; hun organisatie professionaliseren en focussen op de behoeften en wensen van cliënten. De focus ligt minder op het betrekken van burgers, civil society en private ondernemingen bij hulp aan de doelgroep. Op basis hiervan kan ik stellen dat de Wmo de potentie heeft om maatschappelijke uitval terug te dringen. De invulling die organisaties die zich bezig houden met (potentieel) maatschappelijke uitvallers aan de Wmo geven lijkt hier ook zeker op gericht te zijn, maar zij worden hierin op sommige punten nog beperkt. Het is daarom van belang dat gemeenten en organisaties een meer gelijke invulling gaan geven aan de Wmo filosofie en deze vervolgens ook gezamenlijk uitdragen.

LITERATUURLIJST

Akkers, M. en M. Fenger (2005) 'Het beleidsproces in theorie en praktijk. Beleidsonderzoek in Nederland.' In: *Kennis voor beleid: Ontwikkeling van een professie*. F.L. Van Hoesel, F.L. Leeuw en J.W.M. Mevissen. p. 49-63. Assen: Koninklijke van Gorcum.

Baart, A. (2001) 'Een theorie van presentie'. Utrecht: Lemma.

Baart, A. & M. Steketee (2003) 'Wat aandachtige nabijheid vermag. Over professionaliteit en present- zijn in complexe situaties.' Verwey- Jonker Instituut.

Beemer, F. & M. van Roost (2003) 'Ketenregie in publieke sector vereist meer dan goede wil. Het verraderlijke ketenconcept'. In: *Business Process Magazine*, p. 1-7.

Beleidsplan Gemeente Leeuwarden (2006) Openbare geestelijke gezondheidszorg als onderdeel van het aanbod op grond van de Wet Maatschappelijke ondersteuning in Fryslân.

Bergen, A. van, e.a. (2007) 'Cliëntondersteuning en het Wmo- loket. Hoe ver is het veld?' Utrecht: MOVISIE.

Boonstra, J. (2005) 'Strategisch vernieuwen over de grenzen van de organisatie.' In: G.J. Schuiling & W. Heine (red.) *Leren stimuleren*. p. 196-203, Assen: Van Gorcum.

Bovens, M., P. 't Hart & M. van Twist (2007) 'Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek.' (7^e, herziene druk.) Hoofddorp: Kluwer.

Bramer, M. (2009) 'Zorg om schaal. Schaalvergroting in de GGZ.' In: *TSS* (1-2), p. 14-17.

Brink, G. van den, S. van Arum, V. Lub & J. de Wild (2008) 'Bedrijfscultuur als bottleneck. Over professionele samenwerking in probleemwijken.' Utrecht: MOVISIE.

Brinkman, E. (1989) 'Genoeg van de Staat.' *Oratie*.

Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld (2002) 'Procesmanagement. Over ontwerp en besluitvorming.' (2^e herziene druk) Den Haag: Academic Service.

Burg, M. van den, M. van Dijk & N. Kornalijnslijper (red.) (2007) 'Openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz) en de rol van gemeenten. Bestuurlijke Benchmark Beter Voorkomen.' (2) In opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Den Haag: SGBO.

Convenant OGGz en Gemeente Groningen 2006- 2009 (2006) Samenwerkingsovereenkomst Openbare Geestelijke Gezondheidszorg Gemeente Groningen.

Dam, J. van, H. Kleijburg & J. v.d. Meer (2007) 'Negen Prestatievelden.' In: *TSS Wmo Special* (1/2), p. 10- 25.

Dijkstra, G. (2008) 'Bij politici leeft een volstrekt irrealistisch beeld over wat je met marktwerking kunt bereiken!' Interview met P. Frissen. In: *MO* (5/2), p. 55.

Dijstelbloem, H., P.L. Meurs & E.K. Schrijvers (red.) (2004) 'Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren.' Een onderzoek van de WRR. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Engbersen, R. & M. Uyterlinde (2007) 'De burger als *compassionate beast*. Hoe je meer vrijwilligers krijgt.' In: *TSS Wmo Special (1/2)*, p. 26-29.

Frissen, P.H.A. & J.M. van Westerlaak (1990) 'Organisatiecultuur: Van toverwoord tot bruikbaar begrip.' Schoonhoven: Academic Service.

Grootveld- van Gorp, M. (2006) 'Signalering en sociale veiligheid. Een onderzoek naar het signaleringsproces van woonconsulenten en buurtregisseurs in de context van zorgwekkende zorgmijders.' *Proefschrift*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Ham, M. (2007) 'Gemeenten willen echt die maatschappelijke inzet.' Interview met Marijke Steenberg. In: *TSS Wmo Special (1/2)*, p. 4-5

Hargrove, E.C. & J.C. Glidewell (1990) 'Impossible jobs in public management.' Kansas: University Press.

Hartman, C. & P. Tops (2005) 'Frontlijnsturing.' Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden (STIP).

Heffen, O. van (2003) 'Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk.' In: Hoogerwerf, A. (red.) (2003) *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. p. 225-240, Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Hortulanus, R. (2004) 'Het belang van de Wet maatschappelijke ondersteuning'. Utrecht: MOgroep.

Kramer, S. de (2008) 'Van miljonair tot krantenjongen.' Schelluinen: Dutch Filmworks.

Kwekkeboom, M.H. & H. Koops (2005) 'Vermaatschappelijking in de zorg'. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Kwekkeboom, M.H. (2001) 'Zo gewoon mogelijk: een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg.' Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Lans, J. van der (2007) 'De Wmo- Ladder.' Wmo- notitie i.o.v. Dienst Zorg en Samenleving Amsterdam.

Lohuis, G. (2003) 'Ga weg, ik heb je nodig!' Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Lub, V., A. Sprinkhuizen & M. Alblas (2008) 'De uitvoering van de Wmo in beeld.' *Trendrapport*. Utrecht: MOVISIE.

Lub, V. (2008) 'Wmo nog geen pijler verzorgingsstaat' In: *TSS (7/8)*, p. 24- 26.

Mill, J.M. (vertaling W.E. Krul) (2002) 'Over vrijheid' Boom Klassiek.

Mootz, M. & S. Verhagen (2007) 'Gemeenten moeten vrijheid meer benutten.' In: *TSS Wmo Special (1/2)*, p. 6-9.

Noordegraaf, M. (2004) 'Publiek management. Management in het publieke domein. Issues, instituten, instrumenten.' Bussum: Coutinho.

Pollitt, C. & G. Bouckaert (2004) 'Public Management Reform. A Comparative Analysis.' Oxford: Oxford University Press.

Rawls, J. (vertaling door F. Bestebreurtje) (2006) 'Een theorie van rechtvaardigheid'. Rotterdam: Lemniscaat.

Ricucci, N.M., M.K. Meyers, I. Lurie & J. Seop Hun (2004) 'The implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices.' In: *Public Administration Review* 64(4): p. 438-448.

RMO (2001) 'Kwetsbaar in het kwadraat: krachtige steun voor kwetsbare mensen'. Den Haag: SDU.

RMO (2006) 'Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat.' Amsterdam: SWP.

RMO (2008) 'De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte.' Amsterdam: SWP.

Rooijen, M. van (2004) 'Gemeenten hebben geen benul van psychiatrie.' Van: www.psy.nl, nr. 7.

Schout, G.H. (2007) 'Zorgvermijding en zorgverlamming. Een onderzoek naar competentieontwikkeling in de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg.' *Proefschrift*. Rijksuniversiteit Groningen.

Schuyt, C.J.M. & C.A. Voorham (red.) (2000) 'Sociale uitsluiting'. Amsterdam: SWP.

SCP (2005) 'Vermaatschappelijking in de zorg.' Den Haag: SCP.

Stone, D. (2002) 'Policy Paradox. The Art of Political Decision Making.' (revisited edition) New York: Norton & Company.

Swanborn, P.G. (1999) 'Procesevaluatie. Evalueren.' (pp. 191-215) Amsterdam: Boom Onderwijs.

Thiel, S. van (2007) 'Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding.' Bussum: Coutinho.

Tonkens, E. (1999) 'Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Dennendal en de jaren zestig.' Amsterdam: Bert Bakker.

Tonkens, E. (2008) 'Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerving en professionaliteit in de publieke sector.' (volledig herziene en uitgebreide 4^e druk) Amsterdam: van Gennep.

Trappenburg, M. (2008) 'Genoeg is genoeg! Over gezondheidszorg en democratie. Studies over politieke vernieuwing.' Amsterdam: Amsterdam University Press.

Uyterlinde, M., K. Neefjes & R. Engbersen (2007) 'Welzijn versterkt burgerschap.' MOVISIE: Utrecht.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) (2006) 'De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden.' Den Haag : WRR.

Wolf, J. (2002) 'Een kwestie van uitburgering.' Amsterdam: SWP.

Wolf, J. (2006) 'Handreiking OGGz in de Wmo.' Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Wolters, W.G. & N.D. de Graaf (2005) 'Maatschappelijke problemen. Beschrijvingen en verklaringen.' Den Haag: Boom Onderwijs.

LINKS

www.achterdevoordeur.nl

www.elsevier.nl

www.ggzfriesland.nl

www.ggznederland.nl

www.invoeringwmo.nl

www.minvws.nl

www.mogroep.nl

www.movisie.nl

www.nrc.nl

www.oggzgroningen.nl

www.ovzo.nl

www.psy.nl

www.scp.nl

www.socialevraagstukken.nl

www.trimbos.nl

www.volkskrant.nl

www.wmostartpagina.nl

www.zorgforum.nl

www.zorgwelzijn.nl