



Tilburg Law School
The Tilburg School of Politics and Public Administration

Master Bestuurskunde

Gemeenten in transitie:

**Een verkenning naar wat gemeenten
mogen, kunnen, en willen met de
transitie van de begeleiding naar de
Wmo**

Masterscriptie Bestuurskunde

Auteur:	Ronald Bos
ANR:	912089
Begeleiding:	Leon van den Dool René van Kuijk
Vakcode:	660447
Datum:	7 juli 2013

Colofon

Student: Dhr. Ronald Bos

ANR: 912089

Onderwijsinstelling: Tilburg University

Faculteit: Tilburg Law School

Opleiding: Master Bestuurskunde

Begeleider: Dhr. dr. Leon van den Dool

Tweede lezer: Dhr. drs. René van Kuijk

Samenvatting

In dit onderzoek is er gepoogd antwoord te krijgen in hoeverre gemeenten beleidsvrijheid krijgen bij de decentralisatie van de extramurale begeleiding uit de AWBZ naar de Wmo en in hoeverre gemeenten deze taak kunnen, maar ook willen oppakken.

Deelvraag 1: Wat zijn de belangrijkste opgaven tijdens het decentralisatieproces waar gemeenten voor gesteld staan?

De belangrijkste opgave zal zijn om in iedere situatie het juiste arrangement aan informele- en formele zorg en collectieve voorzieningen te vinden in een context waarin gemeenten met burgers en organisaties te maken hebben die zich nog niet hebben ingesteld op de veranderende realiteit. Een veranderende realiteit waar gemeenten zichzelf ook op moeten zullen instellen. Hiervoor is het wel nodig dat gemeenten ook zoveel mogelijk hiertoe in staat worden gesteld. Aanbevolen wordt *om er voor te waken dat gemeenten door verschillende werkwijzen en financiering op de verschillende terreinen van zorg beperkt worden in hun mogelijkheden om de begeleiding integraal met andere onderwerpen op te pakken.*

Deelvraag 2: In hoeverre biedt de nationale overheid gemeenten beleidsvrijheid bij de decentralisatie van de functie 'begeleiding' uit de AWBZ naar de Wmo?

De tweede conclusie is dat de mate waarin gemeenten beleidsvrijheid hebben, en dus wat ze 'mogen', aanzienlijk is wanneer het gaat om het vormgeven van de extramurale begeleiding op lokaal niveau. Daarbij moeten zij wel rekening houden met bepaalde door de wetgever gestelde beperkingen en randvoorwaarden. Maar afgezien van deze beperkingen, zullen gemeenten een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid genieten op dit terrein. Wel is tijdens de interviews gebleken dat men tendensen ziet in de landelijke politiek die er op kunnen wijzen dat landelijke politici waarborgen willen inbouwen die zouden kunnen worden beschouwd als een poging om de gemeentelijke beleidsvrijheid in te perken, waaronder een verworpen motie die ocriep tot het financieren van de begeleiding door middel van een specifieke uitkering. Gemeenten zouden dit soort voorstellen dan ook zien als een onwenselijke beperking van de mogelijkheden om beleid in samenhang met andere terreinen op te pakken. Maar zolang het bij deze tendensen blijft, zullen gemeenten een aanzienlijke beleidsvrijheid bezitten met betrekking tot de begeleiding. Dit past ook bij de systeemverantwoordelijkheid van de nationale overheid. Er is op dit punt geen aanbeveling opgesteld.

Deelvraag 3: Zijn gemeenten vanuit hun eigen organisatie en middelen voldoende in staat om deze nieuwe Wmo-functie adequaat vorm te geven?

De derde conclusie is dat ten aanzien van het aspect 'kunnen' gemeenten vertrouwen hebben in hun personele mogelijkheden, kennisontwikkeling, en in hun mogelijkheden om op het terrein van de begeleiding samenwerking aan te gaan. Wel is met betrekking tot het financiële aspect gebleken dat de besparing die met de decentralisatie gepaard gaat, als lastig ervaren wordt, maar niet als ondoenlijk. Wel geven enkele wethouders aan dat moet worden voorkomen dat er onwenselijke verschillen ontstaan waarbij de ene gemeente relatief meer kwijt is aan de decentralisatie dan een andere gemeente. Op het punt van de informatie zou er meer duidelijkheid moeten komen omtrent de kaders waarin gemeenten beleid kunnen maken zodat zij ook sneller kunnen starten met het vormgeven van de begeleiding. Daarom wordt aanbevolen *om bij het verstrekken van informatie na te gaan of en op welke wijze deze nog meer verduidelijkt kan worden, zodat gemeenten sneller met de voorbereiding kunnen starten voor de decentralisatie van de extramurale begeleiding.*

Deelvraag 4: Willen gemeenten ook hun verantwoordelijkheid waarmaken en doen ze wat ze kunnen ten aanzien van deze nieuwe Wmo-functie?

De vierde conclusie ten aanzien van het aspect 'willen' is dat de decentralisatie van de begeleiding op veel steun kan rekenen bij wethouders en ambtenaren, waarbij vooral naar voren kwam dat zij denken de begeleiding dichterbij de burger te kunnen organiseren dan nu het geval is. Wel is door geïnterviewden aangegeven dat hun organisatie nog in een voorbereidende fase zit, maar dat ondanks de pauze in het decentralisatieproces, vanwege de val van het eerste kabinet Rutte, er door is gegaan met het voorbereiden. Op het punt van welke rol gemeenten zich aanmeten bij het vormgeven van de decentralisatie, werden teveel van elkaar verschillende antwoorden gegeven om daarin één grote lijn te ontdekken. Maar niet geheel verrassend leek het er op dat in tegenstelling tot de geïnterviewden van de wat kleinere gemeenten, geïnterviewden van de wat grotere gemeenten aangaven dat hun gemeente de leiding neemt in het samenwerkingsproces. Er is op dit punt geen aanbeveling opgesteld.

Deelvraag 5: Hoe is de normatieve en cognitieve zekerheid bij de decentralisatie van de functie 'begeleiding' uit de AWBZ naar de Wmo te duiden, en sluit het gekozen proces hier voldoende op aan?

Het blijkt niet dat het decentralisatieproces te kampen zou hebben met relatief kleine problemen, normatieve problemen, of ongetemde problemen. En hoewel geen van de geïnterviewden aangaven problemen te hebben met het krijgen van een nieuwe taak in de vorm van de extramurale begeleiding, werd wel duidelijk dat er nog discussie was, en nog steeds is, over de middelen die hiervoor vrijkomen. Wel moet nog opgemerkt worden dat hiermee niet uitgesloten is dat er over andere zaken binnen het decentralisatieproces verschillen van mening of inzicht bestaan, maar dat deze dan niet dan wel niet vaak naar voren zijn gekomen tijdens de interviews. Een middelendiscussie lijkt in de praktijk meer voer voor onderhandeling tussen vertegenwoordigers van de nationale overheid en gemeenten dan voor een gezamenlijke onderzoeksgroep die onpartijdig een alternatief budget aandraagt op basis van een afgewerkte onderzoeksagenda. In ieder geval zal er over het toekomstige budget cognitieve onzekerheid blijven zolang de decentralisatie nog niet formeel van kracht is, maar wordt het overhevelen van de extramurale begeleiding door zowel de gemeenten als de nationale overheid als een positieve ontwikkeling ervaren. Er is op dit punt geen aanbeveling opgesteld.

Voorwoord

Graag wil ik in dit korte voorwoord mijn dank uitspreken voor de mensen die mij van steun en advies hebben voorzien gedurende het traject dat heeft geleid tot het stuk dat nu voor u ligt.

Voor de scriptiebegeleiding wil ik de heer Van den Dool en de heer Van Kuijk bedanken. Hun feedback leverde vaak ook een nieuwe kijk op ten aanzien van zaken die ik gedurende het scriptietraject tegenkwam. Dit heeft mij dan ook enorm geholpen bij het schrijven van de scriptie. Ook wil ik natuurlijk de respondenten en andere mensen bedanken waarmee ik in het kader van het onderzoek heb gesproken en die mij van waardevolle informatie hebben voorzien.

En ten slotte wil ik uiteraard iedereen in mij naaste omgeving bedanken voor hun steun en toeverlaat gedurende het gehele scriptietraject.

Ronald Bos,
Tilburg/Middelburg, juni 2013

Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleidend kader	10
1.1 Inleiding.....	10
1.2 Doelstelling	14
1.3 Vraagstelling.....	14
1.3 Relevantie	15
1.3.1 Maatschappelijke relevantie.....	15
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	16
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader.....	17
2.1 Decentralisatie	17
2.1.1 De verschillende soorten decentralisatie	17
2.1.2 Decentralisatie in de Nederlandse context.....	19
2.2 De dimensies van decentralisatie	20
2.2.1 De dimensie van de Wmo	21
2.3 Beleidsvrijheid.....	22
2.3.1 Twee typen beleidsvrijheid	22
2.3.2 De voor- en nadelen van beleidsvrijheid	23
2.4 Decentralisatie in perspectief	23
2.4.1 Instituties	24
2.4.2 Een speelveld	24
2.4.3 Opgaven binnen het decentralisatieproces (Deelvraag 1).....	25
2.4.4 Kunnen, willen, en mogen (deelvraag 2 tot en met 4)	25
2.4.5 Herschikking van het institutionele arrangement (deelvraag 5)	31
Hoofdstuk 3: Onderzoeksaanpak.....	35
3.1 Wetenschapsopvatting	35
3.2 Methoden en technieken.....	35
3.2.1 Documentstudie.....	35
3.2.2 Interviews.....	36
3.3 Sterktes en zwaktes methoden.....	37
Hoofdstuk 4: Opgaven	38
4.1.1 Conclusies ten aanzien van de opgaven	49
Hoofdstuk 5: Mogen	52

5.1.1	Vrijheid bij het stellen van beleidsdoelen.....	53
5.1.2	Uitvoeringsvrijheid.....	54
5.1.3	Vrijheid bij de totstandkoming van regelgeving.....	56
5.1.4	Bestedingsvrijheid financiële middelen.....	59
5.1.5	Samenwerkingsvrijheid.....	61
5.1.6	Conclusies over de beleidsvrijheid bij de Wmo-begeleiding.....	62
Hoofdstuk 6: Kunnen		63
6.1.1.	Beschikbaarheid personeel.....	63
6.1.2	Deskundigheid personeel.....	64
6.1.3	Technische middelen	65
6.1.4	Financiële middelen	65
6.1.5	Informatie	66
6.1.6	Samenwerking.....	66
6.1.7	Conclusies met betrekking tot het kunnen.....	68
Hoofdstuk 7: Willen		69
7.1.1	Initiatief.....	69
7.1.2	Leiderschap	70
7.1.3	Drijfveren	71
7.1.4	Conclusies met betrekking tot het willen	71
Hoofdstuk 8: Herschikking van het institutionele arrangement.....		72
8.1.1	Simpele problemen.....	72
8.1.2	Cognitieve problemen.....	73
8.1.3	Normatieve problemen.....	74
8.1.4	Ongetemde problemen.....	74
8.1.5	Probleembenadering	74
8.1.6	Conclusies met betrekking tot het herschikken van het institutionele arrangement	75
Hoofdstuk 9: Recente ontwikkelingen.....		76
9.1.1	Conclusies met betrekking tot recente ontwikkelingen	77
Hoofdstuk 10: Conclusies & aanbevelingen.....		78
Hoofdstuk 11: Theoretische reflectie		82
11.1.1	Conclusies theoretische reflectie.....	84
Literatuur		85

Bijlage 1: Topiclijst	98
Bijlage 2: Interviewrespondenten.....	100
Bijlage 3: Doelgroepen en organisaties extramurale begeleiding	101
Bijlage 4: Fases toegang Wmo	102

Hoofdstuk 1: Inleidend kader

1.1 Inleiding

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) heeft als doel mensen zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen laten wonen en mee te laten doen in de samenleving, al dan niet met hulp vanuit hun eigen omgeving of, waar dat niet mogelijk is, met ondersteuning vanuit de gemeente¹ (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2012d). Deze wet is nog steeds onderhevig aan verandering en zo kwam ik door middel van een kennis die actief is binnen een Wmo-raad, er achter dat het kabinet het voornemen heeft om de 'begeleiding' vanuit de AWBZ naar de Wmo over te hevelen. De begeleiding zou namelijk beter passen binnen de systematiek van de Wmo en gemeenten zouden de burger en zijn situatie ook beter kennen (Kabinet Rutte I, 2010). Het gaat hierbij om de "*extramurale begeleiding van ouderen, gehandicapten en mensen met psychische beperkingen*" (Hoenderkamp, 2012, p. 7). Deze wetswijziging, die controversieel was verklaard als gevolg het demissionair worden van het eerste kabinet Rutte, heeft betekenis voor circa 210.950 mensen die nu al in aanmerking komen voor deze vorm van begeleiding (CIZ, 2012a). De verwachting is dat de decentralisatie zal worden doorgezet vanwege het aanwezige politieke draagvlak (VNG, 2012e). Zo hecht de Tweede Kamer belang aan het voorzetten van de ondersteunende activiteiten van het Transitiebureau en zou uit de junicirculaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) blijken dat het voorbereidingsbudget voor 2013 wordt behouden (VNG, 2012f; BZK, 2012). Onder het aantal gevallen dat nu in aanmerking komt voor deze vorm van begeleiding, zijn (CIZ, 2012a): mensen met een lichamelijke ziekte die als somatisch wordt aangemerkt (32.655), mensen die geestelijke beperkingen ondervinden die samenhangen met ouder worden, en die dus als psychogeriatrisch worden aangemerkt (15.295), mensen met psychiatrische aandoeningen (75.035), en mensen met een lichamelijke (18.750), of verstandelijke (64.430), of zintuigelijke handicap (4.775), en een deel waarvan de grondslag onbekend is (5).

In dit onderzoek zal er gekeken worden naar de beleidsvrijheid die gemeenten zullen hebben met betrekking tot de begeleiding, en in hoeverre zij hier zelf invulling aan kunnen en willen geven. De focus ligt dan ook op zaken zoals bijvoorbeeld de overdracht van taken, bevoegdheden en middelen, maar ook op hoe gemeenten zelf tegen de decentralisatie aankijken. Zoals we zullen zien, valt dit binnen de bredere discussie over decentraliseren waarin de positie van de lagere overheden ten opzichte van de nationale overheid in de spotlights staat.

Wat mij opviel en verbaasde over de Wmo was de discussie over de ruimte, maar ook over de mogelijkheden die gemeenten zouden krijgen voor de uitvoering van deze wet. Zo wees VNG er zelf op dat de 2^e kamer lijkt te neigen naar het willen inbouwen van extra waarborgen in de Wmo, en

¹ Rijksoverheid (2012) *Wmo in het kort*. <http://www.invoeringwmo.nl/content/wmo-het-kort>, 5 mei 2012

deze daarmee te willen veranderen in een lokale AWBZ (Bekkers, 2012). En hoewel de Wmo in zijn huidige vorm al genoeg stof voor discussie oplevert, komt daar bovenop nog de decentralisatie van een nieuwe Wmo-taak. Zo zal de *“functie ‘begeleiding’ uit de AWBZ naar de Wmo worden gedecentraliseerd. De achtergrond daarvan is dat de kosten voor deze functie in de AWBZ exploderen; gemeenten willen ervoor waken het huidige AWBZ-systeem in de Wmo te dupliceren”* (Hoenderkamp, 2012, p. 7).

Afgezien van de vraag of gemeenten wel voldoende ruimte krijgen of nemen om eigen beleid op het terrein van de Wmo te ontwikkelen en of ze zich wel of niet teveel als een uitvoerder van de nationale overheid opstellen, is het maar de vraag of gemeenten straks ook kunnen zorgdragen voor een goede uitvoering van de begeleiding en daarbij het nodige initiatief kunnen grijpen. Zo zou het met de economische crisis in het achterhoofd niet voldoende zijn om enkel met bezuinigingen de Wmo betaalbaar te houden, maar zullen maatregelen genomen moeten worden die verder gaan dan het invoeren van een eigen bijdrage (Raad voor Volksgezondheid en Zorg, 2011). Albert-Jan Kruijer en Eelke Blokker (2011) geven aan dat gemeenten onder het mom van het ‘beleid dichtbij de burger brengen’ verantwoordelijk worden gemaakt voor bezuinigingen bij de nationale overheid, terwijl ze tegelijkertijd minder geld krijgen dan de nationale overheid zelf aan deze taken uitdeelt.

Echter, zou alleen de nadruk worden gelegd op het financiële aspect, dan zou daarmee worden voorbij gegaan aan andere argumenten die worden aangedragen. Zo wordt niet alleen in het eerder aangehaalde regeerakkoord uit 2010 aangegeven dat men de gemeenten beter in staat acht om de zorg dichtbij de burger te organiseren, maar wordt dit ook aangegeven in bijvoorbeeld de memorie van toelichting van de Wmo en het bestuursakkoord uit 2011. Zo wordt in de memorie aangevoerd dat men gemeenten beter in staat acht om burgers te mobiliseren en om de ondersteuning dichtbij te organiseren (VWS, 2004). En ook in het bestuursakkoord wordt een vergelijkbaar argument aangehaald voor het onderbrengen van de extramurale begeleiding in de Wmo (BZK, VNG, IPO, & UWV, 2011). Hiermee lijkt men aan te sluiten bij het idee dat decentraliseren juist een positieve uitwerking moet hebben voor het lokale bestuur: *“decentralization as a strategy for addressing a number of critical governmental needs. Foremost among these are strengthened governance, increased transparency and accountability, and more effective and efficient production and delivery of public goods and services”* (Cohen & Peterson, 2012, p. 1).

Op het terrein van de bestuurlijke inrichting van Nederland merken Linze Schaap en Wim Derksen over de academische denkers, zoals Byus, Opperheim, Van Poelje, en Brasz, op dat ook geen van hen voor daadwerkelijke hiërarchische relaties heeft gepleit in het binnenlands bestuur, maar dat dit niet altijd lijkt overeen te stemmen met het handelen van politici, bewindspersonen en ambtenaren (Derksen & Schaap, 2007). Zulk handelen zou tegenstrijdig aan de gedachte dat gemeenten zijn

ingesteld middels een organieke wet met de daarbij behorende wettelijke bevoegdheden². Zo zien we bij de decentralisatie van de begeleiding naar de Wmo dat er ontevredenheid was over de manier waarop de nationale overheid zich met dit onderwerp bezighoudt, zoals blijkt uit de kritiek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op de extra eisen die het kabinet zou stellen aan de decentralisatie van de extramurale begeleiding (VNG, 2011i). En een jaar later werd in een brief van de VNG aan de Tweede Kamer beleidsvrijheid als één van deze voorwaarden genoemd voor de decentralisatie van de begeleiding (VNG, 2012b).

Maar afgezien van de kritiek in de voorgaande alinea, wordt wel erkend dat op lokaal niveau ruimte nodig is om de taken op het terrein van de Wmo uit te kunnen voeren. Zo staat in de memorie van toelichting bij de Wmo aangegeven dat er zoveel mogelijk wordt aangesloten op het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) om het Rijk systeemverantwoordelijkheid te geven en de kaders te laten stellen waarna 'op lokaal niveau het spel wordt gespeeld' waarbij gemeenten moeten zorgen voor zoveel mogelijk lokaal draagvlak, transparant gemeentelijk beleid, en zich lokaal verantwoorden (VWS, 2004). Als er bemoeienis zou zijn in de vorm van bijvoorbeeld extra eisen, zoals de VNG aangeeft, dan zouden deze eventueel kunnen voortkomen vanuit een druk die de nationale overheid ervaart aan de kant van de burger. Zo wees Van Poelje er op "*dat de Nederlandse bevolking steeds minder verschillen tussen gemeenten accepteerde die men in vroegere tijden nog wel als 'natuurlijk' zag. In zijn visie maakte de toonaangevende plaats van de rijksoverheid de plaats van de gemeente in het binnenlands bestuur tot die van een 'instituut voor restverwerking'*" (geciteerd in Derksen & Schaap, 2007, p. 170). Aan de andere kant is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarbij gemeenten ook taken in medebewind uitvoeren en werden de oude Welzijnswet en Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) ook al door de gemeenten uitgevoerd. Hoewel elke gemeente de begeleiding moet uitvoeren wanneer de wetswijziging plaatsvindt, lijkt de situatie genuanceerder te liggen dan een term zoals bijvoorbeeld 'restverwerking' doet vermoeden. Zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat in de memorie van toelichting bij de Wmo staat aangegeven dat het nationale niveau systeemverantwoordelijkheid draagt en de gemeenten op het lokale niveau verantwoording afleggen over het door hen gevoerde beleid.

Het moge duidelijk zijn dat sommige mensen hoe dan ook de gemeenten zien als een uitvoeringsorganisatie van de nationale overheid. Boogers geeft aan dat dit voor een deel aan de nationale overheid ligt, en dat er geen sprake is "*van een kenbaar, eenduidig en doordacht decentralisatiebeleid. In plaats daarvan stonden de probleemdefinities van de afzonderlijke departementen steeds centraal. Het weinig rekening houden met gemeentelijke bestuurskracht heeft voor gemeenten problemen opgeleverd'*" (SCP, 2009, p. 23). Engels ziet het niet alleen als een mentaliteitskwestie op de Haagse departementen wanneer het gaat om de manier waarop

² Mr. A.A.L. (Ton) Beers, docent Tilburg University, Tilburg Law School, Department for Public Law, Jurisprudence and Legal History: vak: Constitutional and Administrative Law: an Integrational Approach (660088) college 8 november 2010

gedecentraliseerd wordt. Hij geeft ook aan dat het gedeeltelijk aan de gemeenten is om bij het sluiten van akkoorden er voor te zorgen dat de nationale overheid hen: *"als eerste overheid daadwerkelijk en voluit erkent, en in die context ruimhartig – met een redelijke financiële ruimte en beleidsvrijheid – decentraliseert"* (Engels, 2011, Paradox, para. 5). Dit is dan ook in lijn met wat Putters constateert ten aanzien van de gemeentelijke implementatie van de Wmo in het bijzonder. Hij geeft aan dat de uitvoeringsmentaliteit van gemeenten ten aanzien van de Wmo indruist tegen de kern van de Wmo zelf, en schrijft: *"kijk als gemeente niet simpelweg naar waar de burger recht op heeft, maar kijk of je kunt zorgen dat burgers zelf moeite doen om hun beperkingen te kunnen compenseren, welke hulp ze elders krijgen en welke steun de overheid nog kan geven"* (Putters, zoals geciteerd in Binnenlands Bestuur, 2010, Recentralisatie, para. 1).

Engels en Putters vinden dus dat gemeenten wel degelijk een rol kunnen spelen in de manier waarop het decentralisatiebeleid vorm krijgt en welke rol zij daarin spelen. Dus tegenover de eerder aangehaalde kritiek ten opzichte van de nationale overheid, staan de opmerkingen van Engels en Putters waarin voor een deel, of zelfs volledig, de gemeenten verweten wordt dat zij de nadelen ondervinden van decentralisatie-initiatieven. En dat bijvoorbeeld in het geval van de Wmo zou hebben geleid tot recentralisatie en uniform beleid in plaats van maatwerk op lokaal niveau (Putters et al., zoals geciteerd in Binnenlands Bestuur, 2010, Afwachtend, para. 1). Daarbij moet wel opgemerkt worden dat gemeenten met initiatieven zoals het project 'De Kanteling'³ waar nodig zelf proberen verbetering aan te brengen in hun manier van denken en werken ten aanzien van de Wmo. En blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat gemeenten volgens de meerderheid van de Wmo-aanvragers het goed doen wanneer het gaat om de bereikbaarheid van het loket, het aanvraagformulier, en de aandacht die uitgaat naar de persoonlijke situatie (2009). Het is dus zeker niet zo dat er maar één kant aan het verhaal zit.

Ingegeven door het feit dat de 'extramurale begeleiding' in de vorm van een nieuwe Wmo-taak naar de gemeenten toekomt en er geen eenduidig geluid is te horen over hoe de verhoudingen tussen de gemeenten en de nationale overheid op het terrein van de Wmo precies liggen, heeft dit onderzoek als doel het verbeteren van het inzicht en de kennis die er is over de hoeveelheid ruimte die de nationale overheid daadwerkelijk aan gemeenten biedt met betrekking tot deze nieuwe taak, en in hoeverre gemeenten hier zelf invulling aan kunnen en willen geven. Dit onderzoek probeert dan ook een bijdrage te leveren aan het grotere debat waarin *"er altijd dispuut is geweest over de mate van centralisatie en decentralisatie"* (Derksen & Schaap, 2007, p. 169), maar ook inzichten en kennis te genereren die mogelijk relevant kunnen zijn voor die beleidsmakers waarvan het werk indirect of direct de mensen raakt die gebruikmaken van Wmo-gerelateerde hulp.

³ Transitiebureau (2013) De Kanteling van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd op 26 april, 2013, op <http://www.invoeringwmo.nl/content/de-kanteling-van-de-vereniging-nederlandse-gemeenten>

1.2 Doelstelling

Het doel is om een antwoord te geven in hoeverre gemeenten van de nationale overheid de ruimte krijgen ten aanzien van de nieuwe Wmo-taak 'begeleiding', en in hoeverre gemeenten hier zelf invulling aan kunnen en willen geven. De focus ligt dan ook op zaken zoals onder andere de overdracht van taken, bevoegdheden en middelen, maar ook op hoe gemeenten zelf tegen de decentralisatie aankijken. Daarmee wordt getracht een bijdrage te leveren aan de discussie omtrent de Wmo in het bijzonder, maar ook aan de bredere discussie over decentraliseren in het algemeen.

1.3 Vraagstelling

Hoofdvraag

- In hoeverre biedt de nationale overheid gemeenten beleidsvrijheid bij de decentralisatie van de functie 'begeleiding' uit de AWBZ naar de Wmo, en in hoeverre kunnen en willen gemeenten de geboden beleidsvrijheid benutten?

Deelvragen

1. Wat zijn de belangrijkste opgaven tijdens het decentralisatieproces waar gemeenten voor gesteld staan?
2. In hoeverre biedt de nationale overheid gemeenten beleidsvrijheid bij de decentralisatie van de functie 'begeleiding' uit de AWBZ naar de Wmo?
3. Zijn gemeenten vanuit hun eigen organisatie en middelen voldoende in staat om deze nieuwe Wmo-functie adequaat vorm te geven?
4. Willen gemeenten ook hun verantwoordelijkheid waarmaken en doen ze wat ze kunnen ten aanzien van deze nieuwe Wmo-functie?
5. Hoe is de normatieve en cognitieve zekerheid bij de decentralisatie van de functie 'begeleiding' uit de AWBZ naar de Wmo te duiden, en sluit het gekozen proces hier voldoende op aan?

1.3 Relevantie

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie is onder meer gelegen in het feit dat gemeenten de belangen van hun burgers behartigen en dat we als burgers dit ook mogen verwachten wanneer het gaat om de extramuraal begeleiding. Dit is vooral belangrijk voor die kwetsbare groepen die deze vorm van ondersteuning nodig hebben, zoals bijvoorbeeld ouderen met een verstandelijke of lichamelijke beperking, volwassenen en jongeren met psychiatrische problematiek, en kinderen en volwassenen met een verstandelijke, visuele of lichamelijke beperking (Van Vliet, N., Oude Avenhuis, I., Pansier, L., & Schutte, S., 2012). En hoewel gemeenten ook hun werk goed moeten willen doen, moeten zij het ook kunnen doen. En in hoeverre de lokale overheid daadwerkelijk een positie heeft waarin zij de nodige vrijheid heeft, is ook nog maar de vraag.

Zoals we in het inleidend kader van dit stuk hebben kunnen lezen, worden er een aantal kritische opmerkingen uit de academische en de bestuurlijke wereld aangehaald die de indruk wekken dat onze lokale overheid verworpen is tot een uitvoeringsloket van de nationale overheid in Den Haag, dan wel hard op weg is dit te worden. Aan de andere kant lijken deze geluiden tegengesproken te worden wanneer we bijvoorbeeld stilstaan bij de opmerkingen van Putters en Engels die aangeven dat het ook aan de gemeenten zelf ligt of zij zich wel of niet als een passieve uitvoerder opstellen. Door deze verschillende geluiden is er geen eenduidig verhaal te herkennen over wat nu de huidige positie is van de gemeenten ten opzichte van de nationale overheid, en in het bijzonder hoe die zal zijn ten aanzien bij de uitvoering van de nieuwe Wmo-taak 'begeleiding'. Het uiteindelijke resultaat van dit onderzoek kan eventueel inzichten verschaffen aan, maar ook gebruikt worden door beleidsmakers waarvan het werk indirect of direct de mensen raakt die gebruikmaken van Wmo-gerelateerde hulp.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Derksen en Schaap schrijven dat binnen de wetenschap *“er altijd dispuut is geweest over de mate van centralisatie en de mate van decentralisatie (ofwel over de mate van eenheid en de mate van verscheidenheid). Sommige hebben de nadruk meer op de noodzaak van eenheid gelegd, anderen meer op de wenselijkheid van verscheidenheid.”* (Derksen & Schaap, 2007, p. 169). En in het inleidend kader werden dan ook verschillende geluiden belicht. Zo werd Boogers aangehaald die schreef dat er bij het decentralisatiebeleid te weinig rekening wordt gehouden met de gemeentelijke bestuurskracht. Aan de andere kant geeft Engels aan dat het ook aan de gemeenten zelf ligt om door de nationale overheid als eerste overheid te worden erkend met de daarbij behorende ruimte en financiering. Maar ook op het terrein van de Wmo zijn er verschillende geluiden in het inleidend kader te lezen, zoals de kritiek dat lokale overheden te afwachtend zijn of dat de Tweede Kamer zou neigen naar het inbouwen van extra waarborgen die zouden leiden tot een lokale AWBZ. Een onderzoek op het terrein van decentralisatie van de extramurale begeleiding naar de Wmo kan dan mogelijk ook op dit punt nieuwe inzichten verschaffen.

Ook wordt met dit onderzoek geprobeerd een bescheiden, maar relevante bijdrage te leveren aan de body of knowledge op het gebied van de decentralisatie van de extramurale begeleiding, omdat er nog niet veel onderzoek is verricht met betrekking tot dit onderwerp. De decentralisatie is nog pril en, zoals aangegeven in het inleidend kader, heeft de overheveling van taken ook nog niet plaatsgevonden. En hoewel er op dit terrein al enkele onderzoeken zijn verricht, kan dit onderzoek mogelijk toch nieuwe inzichten verschaffen door de gekozen invalshoek. Zo is er bijvoorbeeld in het geval van RadarAdvies (2011) wel een enquête gehouden naar de wensen en percepties van bestuurders op lokaal niveau ten aanzien van de begeleiding, maar werd er niet gekeken naar welke vrijheid de gemeenten daadwerkelijk zouden krijgen op het moment dat de decentralisatie van start gaat. En in het geval van bijvoorbeeld de onderzoeken van Grootegoed, Van Dijk en Hoekstra (zoals geciteerd in Sociale Vraagstukken, 2011) lag de focus op de afhankelijkheid van cliënten, maar niet op de mogelijkheden of de beleidsvrijheid van gemeenten om deze nieuwe taak vorm te geven dan wel de attitude waarmee zij deze taak oppakken.

Deze scriptie zal vanuit een bestuurskundig perspectief naar dit onderwerp kijken. Daarbij richt het zich op de praktische plaats en houding van de gemeenten ten opzichte van de nationale overheid door te kijken naar de ruimte die gemeenten hebben om op het terrein van de extramurale begeleiding beleid te maken, maar ook of gemeenten zelf deze nieuwe taak kunnen, maar ook willen oppakken. Dit onderzoek is geïnspireerd door, maar probeert ook een bescheiden bijdrage te leveren aan de bredere discussie over decentralisatie waarin de verhouding tussen de lokale overheid en de nationale overheid ter sprake komt, en waarin het maar de vraag is of gemeenten tot lijdend voorwerp worden gedegradeerd of dat zij juist nog wel degelijk veel in de melk te brokkelen hebben.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In het eerste gedeelte zal de definitie van decentralisatie aan de orde komen die in dit onderzoek wordt gehanteerd, en de verschillende vormen waaruit ze bestaat en wat ze betekenen met betrekking tot de Nederlandse context. Daarna komen de dimensies van het decentraliseren aan de orde in relatie tot de Wmo en wordt in het gedeelte daarna ingegaan op de verschillende soorten van beleidsvrijheid en de daarbij behorende voor- en nadelen. En in het laatste deel van dit hoofdstuk wordt onder andere ingegaan op de aspecten van het kunnen, willen en mogen, en hoe deze elementen van belang zijn in het onderzoek.

2.1 Decentralisatie

Cohen en Peterson omschrijven decentralisatie als *“a strategy for addressing a number of critical governmental needs. Foremost among these are strengthened governance, increased transparency and accountability, and more effective and efficient production and delivery of public goods and services”* (Cohen & Peterson, 1997, p. 1). Het laatste gedeelte van deze omschrijving sluit goed aan op het idee dat de Wmo bedoeld is om op lokaal niveau meer maatwerk te leveren dat aansluit op de behoeften van burgers. Als we dan zouden zoeken naar een definitie voor decentralisatie die hier goed op aansluit, dan komen we gauw terecht bij een definitie zoals die door Rondinelli is geformuleerd:

The transfer of responsibility for planning, management, and resource-raising and allocation from the central government to (a) field units of central government ministries or agencies; (b) subordinate units or levels of government; (c) semi-autonomous public authorities or corporations; (d) area-wide regional or functional authorities; or (e) NGOs/PVOs (Rondinelli, zoals geciteerd in FAO Corporate Document Repository, 2012, Definitions of Decentralization, para. 2).

2.1.1 De verschillende soorten decentralisatie

Decentralisatie kan verder onderverdeeld worden in vier typen. Dit zijn political decentralization, administrative decentralization, fiscal decentralization, en market decentralization (Colombia University, 2012):

Political decentralization aims to give citizens or their elected representatives more power in public decision-making. It is often associated with pluralistic politics and representative government, but it can also support democratization by giving citizens, or their representatives, more influence in the formulation and implementation of policies. (Colombia University, 2012, Political Decentralization, para. 1)

Fiscal decentralization. Financial responsibility is a core component of decentralization. If local governments and private organizations are to carry out decentralized functions effectively, they must have an adequate level of revenues –either raised locally or transferred from the central government – as well as the authority to make decisions about expenditures. (Colombia University,2012, Fiscal Decentralization, para. 1)

Market decentralization. The most complete forms of decentralization from a government's perspective are privatization and deregulation because they shift responsibility for functions from the public to the private sector. (Colombia University, 2012, "Market Decentralization", para. 1)

I. Privatization can range in scope from leaving the provision of goods and services entirely to the free operation of the market to "public-private partnerships" in which government and the private sector cooperate to provide services or infrastructure. (Colombia University, 2012, Privatization, para. 1)

II. Deregulation reduces the legal constraints on private participation in service provision or allows competition among private suppliers for services that in the past had been provided by the government or by regulated monopolies. (Colombia University,2012, Deregulation, para. 1)

Administrative decentralization seeks to redistribute authority, responsibility and financial resources for providing public services among different levels of government. It is the transfer of responsibility for the planning, financing and management of certain public functions from the central government and its agencies to field units of government agencies, subordinate units or levels of government, semi-autonomous public authorities or corporations, or area-wide, regional or functional authorities. (Colombia University, 2012, Administrative Decentralization, para. 1)

Administratieve decentralisatie wordt dan zelf weer onderverdeeld in: deconcentratie, delegatie, en devolutie (Colombia University, 2012):

I. Deconcentration is often considered to be the weakest form of decentralization and is used most frequently in unitary states-- redistributes decision making authority and financial and management responsibilities among different levels of the central government. (Colombia University, 2012, Deconcentration, para. 1)

II. Delegation. Delegation is a more extensive form of decentralization. Through delegation central governments transfer responsibility for decision-making and administration of public functions to semi-autonomous organizations not wholly controlled by the central government, but ultimately accountable to it. (Colombia University, 2012, Delegation, para. 1)

III. Devolution. When governments devolve functions, they transfer authority for decision-making, finance, and management to quasi-autonomous units of local government with corporate status. Devolution usually transfers responsibilities for services to municipalities that elect their own mayors and councils, raise their own revenues, and have independent authority to make investment decisions. (Colombia University, 2012, Devolution, para. 1)

2.1.2 Decentralisatie in de Nederlandse context

Bij de decentralisatie van de begeleiding uit de AWBZ naar de Wmo is er geen sprake van het toekennen van extra macht aan de lokale volksvertegenwoordigers en de burgers die zij vertegenwoordigen, maar is er sprake van medebewind. Kortweg betekent dit het vorderen van het meewerken door gemeenten aan, en het mede realiseren van beleid, al dan niet op hoofdlijnen op basis van een andere wet dan de Gemeentewet (Kortmann, 2008). Dus er is geen sprake van 'political decentralization'. Ofwel politieke decentralisatie. Er is ook geen sprake van 'market decentralization'. Wat neer komt op privatisering en deregulering, en dus het overlaten van bepaalde taken aan de markt. Er wordt in dit geval slechts een taak die eerst bij de nationale overheid berustte, bij een andere overheid, in dit geval de gemeenten, neergelegd.

Er is ook geen sprake van fiscale decentralisatie in de zin dat gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen om zelf de financiering rond te krijgen voor hun Wmo-taken. Hiervan zou hooguit sprake van zijn wanneer alleen de overdracht van belastinginkomsten in ogenschouw zou worden genomen waarbij de nationale overheid de gemeenten middels uitkeringen financiert. Maar dan nog zou er steeds geen sprake zijn van een fiscale decentralisatie waarbij het volgens Hossain draait om zowel het geven van "*funds to deliver decentralized function; and revenue-generating power and authority, to decide on expenditures*" (Hossain, z.j., p.4) De Nederlandse situatie komt voornamelijk in de buurt van 'administrative decentralization', omdat gemeenten de verantwoordelijkheden en bevoegdheden al hebben of krijgen om Wmo-taken zelf uit te kunnen voeren, en waar het financiële component slechts één aspect van is.

Hoewel het niet direct de beantwoording van de onderzoeksvragen raakt, heeft de Nederlandse situatie de meeste raakvlakken met zowel 'delegatie' als 'devolutie', maar zeker in het geval van de wmo niet zozeer met 'deconcentratie'. Dit komt omdat er bij medebewind geen sprake is van het

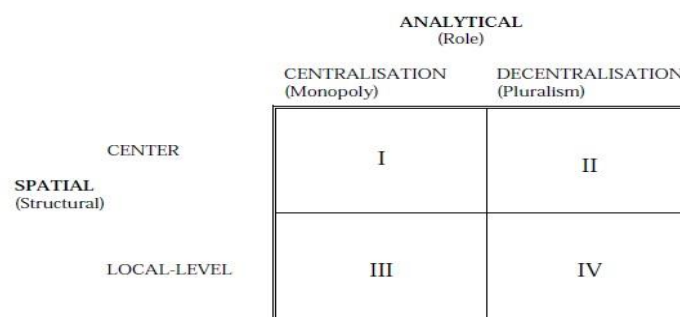
alleen overhevelen van taken van rijksambtenaren in Den Haag naar rijksambtenaren op locatie, maar dat taken worden overgedragen aan gemeenten. En hoewel Nederlandse gemeenten op basis van bijvoorbeeld art. 5 of art. 15 van de Wmo vorderingen kunnen vaststellen en een mate van autonomie bezitten, hebben zij in de praktijk en in vergelijking met andere lokale overheden in de Europese Unie (EU) weinig mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren (Kortmann, 2008)⁴. Er kan dus geen sprake zijn van een zuivere vorm van devolutie. Er is echter ook geen sprake van een zuivere vorm van delegatie waarbij gemeenten verantwoordelijkheid schuldig zijn aan een centrale overheid. Een overheidsverband als de gemeente kan voor de aan hun opgedragen taken niet rechtstreeks ter verantwoording worden geroepen door de nationale overheid. De reden hiervoor is dat afgezien van een hiërarchische relatie tussen de regels er geen hiërarchische relatie is tussen de overheidsverbanden. In ieder geval niet in de zin dat de nationale overheid gemeenten kan bevelen tot onder meer het nakomen van de door haar vastgestelde regels (Kortmann, 2008). Colleges van burgemeester en wethouders leggen over hun verrichtingen verantwoording af aan hun respectievelijke gemeenteraden en niet aan de nationale overheid.

Kortmann (2008) geeft aan dat in het geval van autonomie er vooral sprake is van eigen beleid en politiek, terwijl bij medebewind juist sprake is van het meewerken aan en mede realiseren van beleid. Afgezien van aspecten zoals bijvoorbeeld de beleidsinhoudelijke ruimte en de mogelijkheid om verordeningen vast te stellen, is de Wmo nog steeds een wet die door het parlement en de regering is vastgesteld. De wetgever kan dit meewerken aan, en het mede realiseren van beleid, al dan niet op hoofdlijnen, vorderen op basis van art. 108 van de Gemeentewet, en in het geval van grove verwaarlozing op basis van art. 132 lid 5 van de Grondwet ingrijpen (Kortmann, 2008). Deze bepaling sluit dan ook niet het ingrijpen uit in het geval van grove verwaarlozing wanneer het gaat om medebewindstaken (Dölle & Elzinga, 2004).

2.2 De dimensies van decentralisatie

Cohen en Peterson delen decentralisatie op in vier dimensies:

Figuur 1



Analytical and Structural Design Dimensions of Administrative Systems

Bron: Cohen & Peterson, 1997, p. 22

⁴ Dit staat in de voetnoten van de bladzijden van het boekwerk waarnaar de bron verwijst.

Rollen zijn *"specific actions (e.g. funding, accounting, auditing, and monitoring) that need to be implemented by an organization/institution or array of organizations/institutions to carry out a task. Role is a core concept in the Framework because it disaggregates the actions needed to implement a task, and allows mapping of responsibility for implementing tasks (and thus goals and purpose) from a single organization/institution to many"* (Cohen & Peterson, 1997, p.3). De horizontale as geeft dus aan of taken worden ingevuld en uitgevoerd vanuit een centrale organisatie of vanuit een lokale organisatiestructuur (in geval van de nationale overheid bijv. een agentschap in de regio). En de verticale as geeft aan of een dimensie betrekking heeft op een subnationale (bijv. gemeenten) of de nationale overheid.

In geval van dimensie I worden taken op geen enkele wijze overgeheveld naar de lagere overheden of agentschappen, en alles wordt dus centraal bepaald en uitgevoerd. In dimensie II worden taken gedecentraliseerd, maar worden ze wel door organisaties uitgevoerd die behoren tot het centrale niveau (bijvoorbeeld de regionale diensten van Rijkswaterstaat die vallen onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu). In dimensie III gaat het om devolutie waarbij het subnationale overheidsverband min of meer eigenaar wordt van de overgedragen taken, en waardoor Cohen en Peterson het aan de linker kant (monopolie) van het schema plaatsen. Taken worden dus niet gedeconcentreerd, maar overgeheveld naar een subnationaal overheidsverband dat dan de volledige zeggenschap krijgt over de invulling en uitvoering van deze taken. Het ligt dan voor de hand dat deze subnationale overheidsverbanden op hun beurt dan weer bijvoorbeeld kunnen deconcentreren naar eigen agentschappen. Dimensie IV heeft betrekking op delegatie.

Let op! Dimensies aan de linker kant van figuur 1 geven aan of het 'niet overhevelen' van taken (dimensie I) of het 'wel overhevelen' van taken (dimensie III) resulteert in een monopolie op deze taken.

2.2.1 De dimensie van de Wmo

Ook in het geval van Cohen en Peterson is er in de Nederlandse situatie eveneens geen sprake van een zuivere vorm van delegatie. Voor hen betekent delegatie wel dat er bevoegdheden worden gegeven aan bijvoorbeeld gemeenten, maar dat deze gemeenten uiteindelijk wel volledige verantwoording verschuldigd zijn aan de nationale overheid. Oftewel: "not wholly controlled by the government, but legally accountable to it (Cohen & Peterson, 1997). En zoals aan het begin van de vorige bladzijde is aangegeven, is er wel sprake van een hiërarchie tussen de regels van de verschillende overheidsverbanden in Nederland, maar niet sprake van een hiërarchie tussen de overheidsverbanden zelf.

Zoals gezegd, is er bij het medebewind ook geen sprake van een zuivere vorm van devolutie, omdat de taken na de overheveling niet volledig bij de gemeenten komen te berusten. Gemeenten kunnen

zo gezegd wel bijvoorbeeld Wmo-verordeningen vaststellen, omdat de wetgever hen deze ruimte in het geval van de Wmo biedt, maar hebben zij niet de mogelijkheid om de wet zelf naar eigen inzicht aan te passen en eveneens nauwelijks de mogelijkheid om inkomsten te genereren dan wel door deze of andere wet gekregen. Afgezien van de ruimte die gemeenten krijgen om beleid te maken en Wmo-verordeningen vast te stellen, blijven ze wel hiervoor afhankelijk van de wetgever die op een later tijdstip zou kunnen beslissen deze ruimte in te perken dan wel te vergroten. In het geval van de Wmo heeft de wetgever het meewerken aan, en het mede realiseren van beleid, al dan niet op hoofdlijnen, gevorderd op basis van deze wet op grond van art. 108 van de Gemeentewet (Kortmann, 2008, p. 478, 479).

2.3 Beleidsvrijheid

Wim Derksen en Linze Schaap geven in hun boek over lokaal bestuur een krachtige en heldere uiteenzetting van de verschillende typen beleidsvrijheden die in het openbaar bestuur voorkomen en wat ze betekenen voor de uitvoering van beleid op lokaal niveau. Daarom is gekozen deze onderverdeling in typen beleidsvrijheden in het kader op te nemen.

Derksen en Schaap (2007, p. 116) geven aan dat *“In het kader van het medebewind ... het vooral gaat om de ruimte die een gemeente heeft om binnen de kaders van rijksregelgeving ... eigen beleid te voeren (de gemeentelijke beleidsvrijheid)”*. Deze zou zich volgens Derksen en Schaap (2007) laten onderscheiden in twee typen: de ‘formele beleidsvrijheid’ en de ‘materiële beleidsvrijheid’.

2.3.1 Twee typen beleidsvrijheid

De formele beleidsvrijheid gaat over de wettelijke ruimte die gemeenten hebben om lokaal invulling te kunnen geven aan de uitvoering van de aan hun wettelijk opgelegde taken. Omdat er grote verschillen zijn in de mate van beleidsvrijheid die wet- en regelgeving gemeenten laat, wordt het medebewind door Derksen en Schaap nader onderverdeeld in de volgende typen (Derksen & Schaap, 2007):

- Bij *politiek medebewind* laat de wet ‘ruimte’ toe om bij de uitvoering te komen tot lokale normstelling. In de politieke gremia kan een eigen beleid voor de uitvoering van het rijksbeleid worden vastgesteld. (Derksen & Schaap, 2007, p. 106)
- Bij *ambtelijk medebewind* bestaat die ruimte voor lokale normstelling niet, maar laat de wet wel voldoende ruimte toe om (op ambtelijk niveau) vooral recht te doen aan de doeleinden van de wet. Hoe die doeleinden moeten worden bereikt, is niet in detail voorgeschreven. (Derksen & Schaap, 2007, p. 106)

- Bij *mechanisch medebewind* wordt er wel nauwkeurig voorgeschreven hoe van geval tot geval moet worden gehandeld: formeel geeft de wet de gemeente geen ruimte en de landelijke normstelling is zo specifiek dat de gemeente(ambtenaar) niet veel ruimte heeft, en alleen kan bepalen of het individuele geval waarover besloten moet worden, voldoet aan de criteria die de wet stelt. (Derksen & Schaap, 2007, p. 106)

Onder materiële beleidsvrijheid wordt verstaan: “*de vrijheid die de uitvoerder zich feitelijk weet te verwerven*” (Derksen & Schaap, 2007, p. 106). Derksen en Schaap geven aan dat de materiële beleidsvrijheid bij medebewind inhoudt dat gemeenten in realiteit vrijelijker met de regelgeving kunnen omgaan dan die op het eerste gezicht toelaat. Dit zou dan weer vaak noodgedwongen gebeuren vanwege de maatschappelijke werkelijkheid waarin gemeenten zich begeven (2007, p. 106).

2.3.2 De voor- en nadelen van beleidsvrijheid

Voordelen van beleidsvrijheid voor de uitvoering (Derksen & Schaap, 2007, p. 116):

- Rekening kunnen houden met individuele gevallen;
- Kunnen inspelen op onvoorziene omstandigheden of op een situatie waarin de omstandigheden simpelweg veranderen;
- Beleidsvrijheid zou de mogelijkheid bieden om te kunnen leren in tegenstelling tot een situatie waarin alles strikt volgens de letter van de wet gebeurt.

Nadelen van beleidsvrijheid voor de uitvoering (Derksen & Schaap, 2007, p. 117):

- Geringere rechtszekerheid voor burgers. Hoe meer keuzes kunnen worden gemaakt, hoe minder voorspelbaar de uitkomst is van een uiteindelijke beslissing;
- Houdt ook in dat de rechtsgelijkheid ook sneller in gevaar komt, omdat bij gelijke gevallen door verschillende ambtenaren verschillend beslist kan worden.

2.4 Decentralisatie in perspectief

Nu ook beleidsvrijheid als concept uiteen is gezet, komt het hart van dit conceptueel kader aan bod, zoals dat ontleend is aan het boek ‘Decentralisatie in perspectief’. Er is gekozen om de concepten uit dit boek te gebruiken omdat decentralisatie hierin vanuit verschillende invalshoeken wordt benaderd. Niet alleen komt aan bod wat zou mogen van de wetgever, maar wordt er ook aandacht gegeven aan de motivatie en de mogelijkheden van gemeenten om decentralisatie-initiatieven vorm te geven. Dit sluit dan ook goed aan op de onderzoeksvragen waarin de termen kunnen, willen, en mogen centraal staan. De schrijvers geven bij één van de redenen voor hun publicatie aan dat behalve de aandacht

die er is voor dit onderwerp en het verrichte onderzoek en advieswerk op het terrein van decentralisatie, er gesprekken zijn gevoerd met zowel sleutelfiguren in de nationale overheid als uit de provincies en gemeenten (Schilder, Halff, Riezebos, & Van Miltenburg, 2009). Het door hun ontwikkelde conceptueel kader heeft daarnaast ook praktische toepassing gevonden, zoals in de evaluatie door de Wageningen University van een pilot waarin de provincie Overijssel verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke inrichting had overgedragen aan de gemeente Enschede.⁵

In 'Decentralisatie in perspectief' wordt decentralisatie beschouwd als een "*herschikking van het institutionele arrangement tussen centrale en decentrale overheden en andere maatschappelijke partijen*" (Schilder et al., 2009, p. 27).

2.4.1 Instituties

Het institutionele arrangement wordt gedefinieerd als het geheel aan instituties dat vorm, inhoud en richting geeft aan de interacties tussen centrale overheden, decentrale overheden en andere partijen (Schilder et al., 2009).

Instituties worden onderverdeeld in twee vormen (Schilder et al., 2009, p.28):

1. De formele instituties of 'regels', waartoe wetten, regelingen en vastgelegde afspraken over taken, bevoegdheden en financiële middelen behoren.
2. Informele instituties of 'regels', die betrekking hebben op gewoonten, overtuigingen en gedragsregels.

Schilder et al. geven aan dat de formele en informele regels leiden tot bepaald gedrag bij de betrokken partijen wanneer het gaat om de benadering van een maatschappelijk vraagstuk. Deze partijen zouden op zichzelf niet als instituties moeten worden beschouwd, maar als organisaties die handelen in het kader van al reeds bestaande instituties.

2.4.2 Een speelveld

In a nutshell kunnen de instituties worden beschouwd als 'de regels van het spel' en de organisaties als 'de spelers' die met deze regels tijdens het spelen rekening moeten houden (Schilder et al., 2009). Organisaties worden niet alleen geleid door deze instituties, oftewel de 'regels' van het spel, zoals bijvoorbeeld wetten en afspraken, maar oefenen ook invloed uit op deze instituties (Schilder et al., 2009). Maar het is wel zo dat deze instituties een belangrijke rol spelen in de ruimte die organisaties krijgen om te kunnen uitvoeren (Schilder et al., 2009), en dat het niet alleen een kwestie is van

⁵ Boonstra, F. & Fontein, R. J. (2011) *Tussen kunnen, willen, en mogen*. Geraadpleegd op 3 mei, 2012, op <http://edepot.wur.nl/161763>

kunnen en willen. Dit sluit dan ook aan op de kritiek van de VNG over de neiging die zij ziet in de landelijke politiek om extra waarborgen in de Wmo te willen inbouwen.

2.4.3 Opgaven binnen het decentralisatieproces (Deelvraag 1)

Volgens Schilder et al. wordt decentralisatie interessant als er indicaties zijn dat de huidige wijze waarop de overheid omgaat met het maatschappelijke vraagstuk, knelt op de volgende aspecten (Schilder et al., 2009, p.34):

- Decentrale partijen hebben te weinig ruimte en mandaat om hun rol, sterktes en verantwoordelijkheden waar te maken;
- Verantwoordelijkheden zijn zodanig verspreid tussen de betrokken partijen dat coördinatie te weinig plaatsvindt en de voordelen van specialisatie niet worden gerealiseerd;
- Verantwoordelijkheden zijn onduidelijk vastgelegd, waardoor sturing vooraf of achteraf (verantwoording) zwak is.

In relatie tot de vraagstelling

Dit gedeelte staat in verbinding met de eerste deelvraag die ingaat op de opgaven waar gemeenten voor gesteld staan. Bij het nagaan kunnen de aspecten die Schilder et al. hierboven noemen helpen bij het zoeken en identificeren van de opgaven waarmee gemeenten in het decentralisatieproces te maken krijgen.

Deelvraag 1: Wat zijn de belangrijkste opgaven tijdens het decentralisatieproces waar gemeenten voor gesteld staan?

Dit kunnen dus bijvoorbeeld vraagstukken zijn waar men zich mee geconfronteerd ziet omtrent de coördinatie, verantwoording, sturing, bevoegdheden, mandaten, en alle andere zaken die met de bovengenoemde punten raakvlakken hebben en die een opgave vormen tijdens het decentralisatieproces.

2.4.4 Kunnen, willen, en mogen (deelvraag 2 tot en met 4)

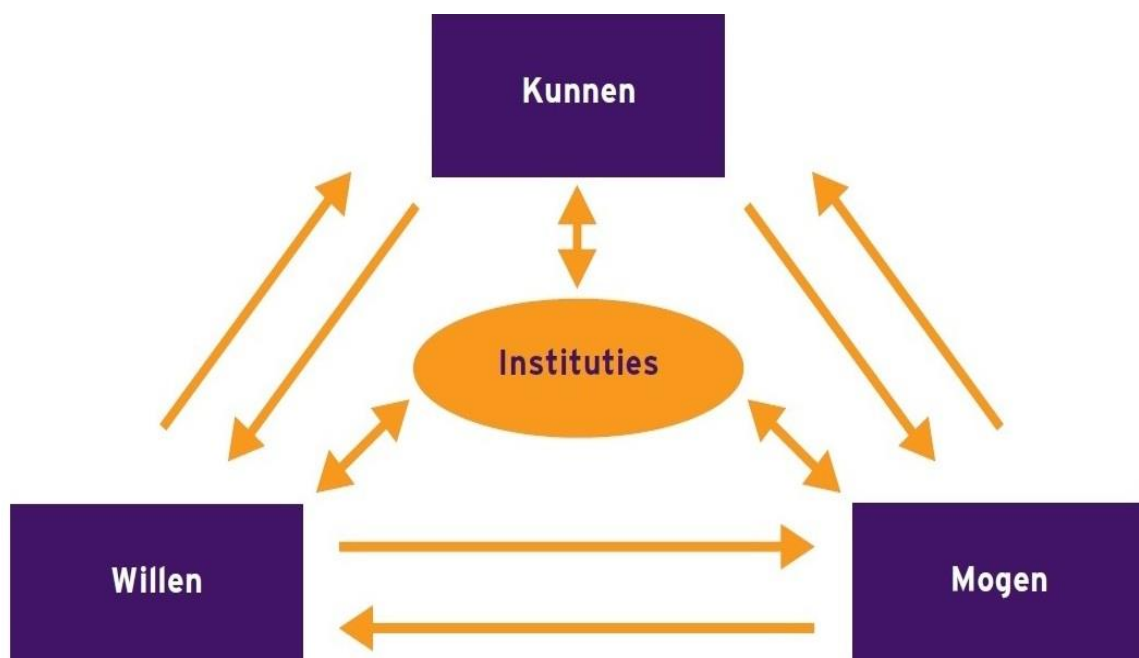
De instituties vormen dus het speelveld waarbinnen organisaties actief zijn, en waarbinnen elementen zoals 'kunnen', 'willen', en 'mogen' worden *geconditioneerd*, maar waarbij wel sprake is van een wederzijdse beïnvloeding van en door organisaties en instituties (Schilder et al., 2009, p. 29).

Schilder et al. geven aan dat in hun benadering van decentralisatie het institutionele arrangement iets is dat betrekking heeft op (2009, p.30):

- De overheid en andere maatschappelijke organisaties
- Zowel organisaties als instituties
- Zowel formele als informele instituties
- Kunnen, willen en mogen

Onder *mogen* wordt verstaan in hoeverre organisaties door de formele en informele instituties in staat worden gesteld om te doen wat ze willen en kunnen. Krijgen ze genoeg ruimte en worden ze niet overmatig op hun verantwoordelijkheid aangesproken en uitgedaagd. Onder *kunnen* verstaan Schilder et al. of gemeenten een bepaalde verantwoordelijkheid waarmaken of vraagstuk aanpakken. Hebben ze daar de mensen (kwantitatief en kwalitatief) en de middelen (technisch, financieel) voor? Onder *willen* verstaan Schilder et al. of de organisaties waaraan taken gedecentraliseerd zijn, ook hun verantwoordelijkheid waarmaken en doen wat ze kunnen? Tonen ze initiatief, leiderschap en zijn ze intrinsiek gemotiveerd? (Schilder et al., 2009)

Figuur 2



Instituties en het kunnen, willen en mogen van organisaties

Bron: Schilder et al., 2009, p. 29

In relatie tot de vraagstelling

De drie aspecten van 'kunnen', 'willen', en 'mogen' zijn van belang voor de beantwoording van de tweede, derde, en de vierde deelvraag. Het aspect 'mogen' is vooral van belang voor de tweede deelvraag, omdat hierin gevraagd wordt in hoeverre de nationale overheid de gemeenten beleidsvrijheid biedt. Met andere woorden, in hoeverre mogen gemeenten doen wat ze willen en kunnen om een eigen lokale invulling te geven aan de decentralisatie. Het aspect 'kunnen' is van belang voor de derde deelvraag waarin gevraagd wordt of gemeenten vanuit hun eigen organisatie en middelen voldoende in staat om vorm te geven aan de decentralisatie van de begeleiding. Oftewel, zijn ze organisatorisch in staat om de Wmo-taak begeleiding te dragen. Het aspect 'willen' is van belang voor de vierde deelvraag waarin gevraagd wordt of gemeenten ook hun verantwoordelijkheid willen waarmaken en of ze doen wat ze kunnen ten aanzien van de begeleiding. Dus zijn gemeenten überhaupt wel gemotiveerd om de extramurale begeleiding op zich te nemen.

Deelvraag 2: In hoeverre biedt de nationale overheid gemeenten beleidsvrijheid bij de decentralisatie van de functie 'begeleiding' uit de AWBZ naar de Wmo?

Het 'mogen' wordt hier gedefinieerd als de mate waarin de formele instituties de lagere overheden in staat stellen te komen tot eigen beleid voor de uitvoering van een door de wetgever opgelegde taak.

Voor de hieronder geformuleerde punten is gekeken naar de aandachtsgebieden die zijn meegenomen in het meetinstrument voor beleidsvrijheid zoals ontwikkeld door de Tilburg University en B&A (Tilburg University & B&A, 2006). Er is gekozen om het aandachtsgebied 'taak' buiten beschouwing te laten, omdat hierin alleen het benoemen van de aard van de te decentraliseren taak centraal stond (bijv. aangeven of het ging om een verplichte taak of eigen initiatief), en dit reeds in het theoretisch kader aan de orde geweest. Het veld 'toezicht' is niet meegenomen, omdat de aanwezigheid hiervan niet direct de gegeven beleidsvrijheid zelf inperkt. Ook is het punt 'besluitvormingsprocedure' buiten beschouwing gelaten, omdat dit overlap vertoonde met het veld 'doelstellingen', en omdat het zich vooral richtte op de vrijheid bij het 'inrichten van de wijze' van besluitvorming dan op de besluitvorming zelf.

Voor de beantwoording van deelvraag 2 zal er zoals gezegd naar de volgende punten worden gekeken die hieronder zijn geformuleerd en zijn geïnspireerd op de aandachtsgebieden zoals meegenomen in het meetinstrument voor beleidsvrijheid dat ontwikkeld is door de Tilburg University en B&A (2006):

1. De vrijheid die een gemeente heeft bij het bepalen van beleidsdoelen

Hier gaat het om in hoeverre gemeenten vrij zijn om beleidsdoelen te stellen. Dit wordt bijvoorbeeld bepaald door de aanwezigheid van doelvoorschriften, vooraf aangegeven bandbreedtes, resultaatafspraken, en onderwerpen waarvoor gemeenten verplicht zijn doelen te stellen. Uiteraard is het ook mogelijk dat er helemaal geen voorschriften of beperkingen zijn voor het stellen van beleidsdoelen.

2. De vrijheid die een gemeente heeft in de uitvoering

De vrijheid die een gemeente heeft in de uitvoering, wordt bijvoorbeeld bepaald door de aanwezigheid van voorschriften, randvoorwaarden, richtlijnen en handreikingen. Het kan ook zijn dat een gemeente geheel vrij is in hoe zij haar taken uitvoert.

3. De vrijheid die een gemeente heeft om zelf regels vast te stellen.

Het kan zijn dat gemeenten helemaal geen vrijheid hebben om regels te stellen, maar kunnen bijvoorbeeld ook in staat worden gesteld om in medebewind regels te stellen, of de optie hebben om regels toe te passen die door andere overheden zijn vastgesteld, of helemaal autonoom zijn in het wel of niet stellen van regels.

4. De vrijheid die een gemeente heeft bij het besteden van de beschikbare financiële middelen.

De vrijheid die een gemeente krijgt, hangt af van de aan- of afwezigheid van bijvoorbeeld specifieke uitkeringen, brede doeluitkeringen/verzameluitkeringen, plafonds voor in rekening gebrachte kosten, en gemeentefondsinkomsten. Daarnaast zijn er ook de eigen besteedbare inkomsten die een gemeente vrijelijk kan besteden aan de taakuitvoering.

5. De vrijheid die een gemeente heeft bij het aangaan van samenwerkingsverbanden.

Gemeenten kunnen bijvoorbeeld verplicht zijn om samen te werken, of kunnen aanbevolen zijn om samen te werken, maar kunnen ook geheel vrij zijn om te bepalen of ze wel of niet samenwerken.

De informele instituties worden hier buiten beschouwing gelaten vanuit de overweging dat Pejovich (1999) en North (2010) aangeven dat deze pas van belang worden wanneer wet- en regelgeving vorm krijgt binnen omgevingen waar normaal gesproken heel anders met wet- en regelgeving wordt omgegaan. En dus anders dan men voor ogen had. Zowel Pejovich (1999) als North (2010) geven

aan dat in het verleden bepaalde landen hun wetgeving baseerden op die van welvarende landen in de hoop dezelfde rijkdom te creëren, maar uiteindelijk dan faalden omdat de handhavingscultuur en samenhangende normen in deze landen niet samengingen met de aard van de wetgeving. Het ligt dan ook niet in de verwachting dat de informele instituties op deze wijze een belemmering zullen vormen binnen de Nederlandse context, en daarom ook hier buiten beschouwing worden gelaten.

Deelvraag 3: Zijn gemeenten vanuit hun eigen organisatie en middelen voldoende in staat om deze nieuwe Wmo-functie adequaat vorm te geven?

Het in voldoende mate tot de beschikking hebben van personeel als ook het in voldoende mate hebben van middelen om als gemeente in staat te zijn om een door de wetgever opgelegde taak adequaat te kunnen uitvoeren.

Voor het beantwoorden van deelvraag 3 zal er gekeken worden naar de volgende punten die zijn geïnspireerd op de opmerkingen van Schilder et al (2009) over het 'kunnen':

1. Beschikbaarheid personeel

Hier wordt niet alleen onder verstaan of gemeenten voldoende personeel (fte) binnen hun organisatie hebben, maar ook of voldoende mensen van bestaande taken afgehaald kunnen worden om nieuwe taken op te pakken zonder dat dit ten koste gaat van bestaande taken.

2. Deskundigheid personeel

Hier wordt onder verstaan of gemeenten voldoende gekwalificeerd (opleiding, cursussen met het vereiste niveau etc.) personeel binnen hun organisatie hebben, maar ook of dit personeel voldoende voorbereid dan wel ervaren is om de nieuwe taken op te pakken.

3. Technische middelen

Hebben gemeenten de technische middelen (in voldoende mate) om de nieuwe taken uit te voeren. Dit kan bijvoorbeeld variëren van meer geavanceerdere middelen, zoals computers, servercapaciteit, digitale infrastructuur (bekabeling), softwarelicenties, aansluitingen op interne en externe netwerken, tot zeer simpele hulpmiddelen zoals bijvoorbeeld stempels, pennen, en de juiste papiersoort.

4. Financiële middelen

Hebben gemeenten voldoende geld om de bekostiging van de nieuwe taken rond te krijgen. Dit geld kan bijvoorbeeld komen uit het gemeentefond, doeluitkeringen, specifieke

uitkeringen, eigen inkomsten, maar ook in de vorm van financiële steun van medeoverheden, zoals bijvoorbeeld andere gemeenten, de provincie en de nationale overheid.

Aan deze opsomming wordt nog 'informatie' als punt toegevoegd, omdat de inzet van deskundigheid binnen een gemeentelijke organisatie in bepaalde situaties kan afhangen van de informatie die aanwezig is (Frazier, 2012):

5. Informatie

Informatie in de zin van het hebben van voldoende informatie om de inspanning te kunnen leveren die nodig is om een taak uit te voeren.

Deze vijf punten worden nog aangevuld met een punt dat betrekking heeft op kunnen aangaan van samenwerking. Smith (1985) merkt op dat alle organisaties tot een bepaalde hoogte afhankelijkheid ervaren, en dat kracht vanuit een interorganisationeel perspectief als wederkerig wordt gezien. Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2012) geeft over het aangaan van samenwerking aan dat behalve dat er verbindingen met andere gemeenten gelegd kunnen worden ook verbindingen kunnen worden gelegd met andere bestuurlijke partners en private en natuurlijke rechtspersonen om bepaalde taken te kunnen uitvoeren. En Weiss (zoals geciteerd in Morse, 2005), Glover (2008) en Frazier (2012) benoemen op dit punt de condities voor het aangaan van samenwerking. En het zesde punt is dan ook hier vooral op geïnspireerd:

6. Het aangaan van samenwerking

Samenwerking wordt ook door andere organisaties als de oplossing gezien voor het aanpakken van een vraagstuk. En voor deze samenwerking zijn dan ook voldoende hulpbronnen en capaciteit aanwezig om deze vorm te geven. Hulpbronnen in de zin van het hebben van zowel financiële middelen als niet-financiële middelen om de samenwerking aan te gaan en te continueren, en capaciteit in de zin van het hebben van voldoende deskundigheid en informatie(voorzieningen) om de inspanning te kunnen leveren die voor deze samenwerking nodig is.

Deelvraag 4: Willen gemeenten ook hun verantwoordelijkheid waarmaken en doen ze wat ze kunnen ten aanzien van deze nieuwe Wmo-functie?

Onder *willen* wordt verstaan of gemeenten waaraan taken zijn gedecentraliseerd, ook hun verantwoordelijkheid waarmaken en doen wat ze kunnen? Tonen ze initiatief, leiderschap en zijn ze intrinsiek gemotiveerd.

Voor het beantwoorden van deelvraag 4 zal er gekeken worden naar de volgende punten die zijn geïnspireerd op de opmerkingen van Schilder et al over het 'willen' (2009):

1. Initiatief

De acties die een gemeente zelf in gang zet, en die moeten leiden tot een meer afgestemde en lokale invulling van de door de wetgever in medebewind gegeven taken. Dit kunnen bijvoorbeeld initiatieven zijn die intern gericht zijn, zoals eigen innovaties in de gemeentelijke organisatie, of een beleidsaanpak die verder reikt dan minimaal door de wetgever wordt beoogd, maar kunnen ook meer extern gerichte initiatieven zijn, zoals bijvoorbeeld zaken onder de aandacht brengen bij andere overheden, of voorstellen doen om deze anders aan te pakken.

2. Leiderschap

Neemt een gemeente een voortrekkersrol op zich, door bijvoorbeeld samenwerking, visievorming, en coördinatie te stimuleren met andere gemeenten en actoren, of door het actief aansturen van externe dienstverleners (in het geval van de Wmo e.g. zorgaanbieders, vervoerders enz.), maar kan deze ook een leider zijn door bijvoorbeeld standvastigheid te tonen of door proactief, eenduidig en transparant te zijn.

3. Drijfveren

Wat beweegt en motiveert gemeenten om hun taken uit te voeren, afgezien van de verplichting deze taken uit te voeren die door de wetgever zijn opgedragen. Bijvoorbeeld, sluit het aan op wat zij wensen te kunnen en te mogen als gemeente (e.g. geeft het langgewenste bevoegdheden om een bepaalde problematiek aan te pakken, inkomsten om bepaalde voorzieningen te treffen etc.). Of zijn gemeenten ontmoedigd omdat ze bijvoorbeeld de indruk hebben dat ze iets wordt opgelegd, en zij tegen hun zin in bepaalde taken moeten uitvoeren of omdat zij vinden dat de manier waarop wet en regelgeving vorm heeft gekregen niet recht doet aan de belangen van inwoners en die van de gemeente zelf.

2.4.5 Herschikking van het institutionele arrangement (deelvraag 5)

Schilder et al. (2009) geven aan dat de werkelijkheid vaak te weinig tijd geeft om het institutionele arrangement te veranderen, maar dat er wel vaak druk wordt uitgeoefend om 'iets' te doen. Dat zou vaak botsen met de tijd die het herschikken van het institutioneel arrangement vraagt, en zeker als er sprake is van een 'ongetemd probleem'. Een voorbeeld van deze druk zou de start van het project 'De Kanteling' gezien kunnen worden dat twee jaar na de inwerkingtreding van de Wmo in 2009 van start

ging om de manier van werken van gemeenten te veranderen (VNG, 2011h). De klacht was dat veel gemeenten nog op een manier opereerden zoals die men gewend was te doen bij bijvoorbeeld de Wet voorzieningen gehandicapten. En dus meer gekeken werd naar waar de burger recht op had, dan te kijken wat de burger nodig heeft (VNG, 2009). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateert dat “*het moeite kost om in het publieke domein overeenstemming c.q. zekerheid te krijgen over twee dimensies van maatschappelijke vraagstukken*” (zoals geciteerd in Schilder et al., 2009, p. 31):

1. De mate van overeenstemming over wat het probleem is waar maatschappelijk en politiek iets aan moet gebeuren. Ook wel omschreven als ‘normatieve zekerheid’;
2. De mate van overeenstemming over de best werkende oplossing. Ook wel omschreven als cognitieve of wetenschappelijke zekerheid.

Figuur 3

		Mate van overeenstemming over het ‘hoe’	
		groot	klein
Mate van overeenstemming over het ‘wat’	groot	<p><i>Simpel probleem:</i> Kunst van het decentraliseren is slechts gelegen in het ‘doen’. Het daadwerkelijk implementeren van decentralisatie zal weinig discussie opleveren.</p>	<p><i>Cognitief probleem:</i> middelendiscussie. Prioriteit is gelegen in het aantonen dat decentraliseren zal helpen het probleem op te lossen. Het implementeren van decentralisatie blijft omgeven door onduidelijkheid over de effecten van decentralisatie en dus de bijdrage aan betere prestaties van de overheid.</p>
	klein	<p><i>Normatief probleem:</i> doelendiscussie. Kunst van het decentraliseren is gelegen in het bereiken van overeenstemming over het wat, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de aanwezige kennis over het ‘hoe’. De implementatie van decentralisatie zal gepaard gaan met blijvende discussies over de doelstellingen.</p>	<p><i>Ongetemd probleem:</i> zowel doelen- als middelendiscussie. Het implementeren van decentralisatie zal gepaard gaan met veel onzekerheid, blijvende discussies, en grote kans op reparatie- en ad hoc-beleid. Kunst in dit geval is ‘gaande weg’ te leren en meer overeenstemming te bereiken over het ‘wat’ en ‘hoe’.</p>

Decentralisatie in relatie tot normatieve en cognitieve (on)zekerheid
Bron: WRR (2006) en Hoenderkamp (2008), eigen bewerking

Bron: Schilder et al., 2009, p. 32

De auteurs geven aan dat decentralisatie de meeste kans van slagen heeft als “*de normatieve zekerheid hoog is (wat is het probleem?) en het duidelijk is dat decentralisatie een oplossing biedt voor het vastgestelde probleem. In dit geval gaat het om ‘simpele’, ‘technische’ of ‘gedomesticeerde’ problemen ... maar dat maatschappelijke problemen die centraal staan in het publieke debat, vaak niet ‘simpel zijn’*” (Schilder et al., 2009, p. 32). In het geval van deze casus was er bijvoorbeeld een patstelling over de ingangsdatum waarop de functie begeleiding gedecentraliseerd moet worden, en wat valt te definiëren als een ‘simpel’ probleem in het bovengenoemde schema. Afgesproken was dat gemeenten een jaar ter voorbereiding zouden krijgen, maar omdat de wet nog niet was aangenomen,

vonden ze 1 januari 2013 te vroeg (Limburg, M., 2012). Een ander voorbeeld is dat er ook nog geen duidelijkheid was over het wel of niet kunnen hanteren van een 'kan-bepaling' die de Wmo beheersbaar zou moeten maken voor gemeenten. Nu zijn gemeenten verplicht hulp in natura of een persoonsgebonden budget (PGB) aan te bieden terwijl ze de mogelijkheid willen hebben om te bepalen voor welke voorzieningen en cliënten PGB's bij kunnen dragen aan de vraagsturing en de eigen regie (VNG, 2011g). Dit valt dan weer te definiëren als een discussie over de wijze waarop gemeenten binnen de begeleiding omgaan met de compensatie en of gemeenten wel of niet zouden moeten kunnen bepalen wanneer de PGB van toepassing is; en dus vallend binnen de categorie 'cognitief probleem'. Weer een ander voorbeeld was de onenigheid over de veronderstelling dat 40% van de PGB-vragers geen begeleiding meer zou vragen als de PGB zou worden afgeschaft (VNG, 2012a). Hier gaat het dan niet zozeer over een probleem ten aanzien van de oplossing, maar ten aanzien van de onderbouwing van deze veronderstelling tussen de nationale overheid en de gemeenten. Dit valt dan bijvoorbeeld weer te zien als een normatief probleem.

De auteurs trekken enkele conclusies over de herschikking van het institutionele arrangement en de cognitieve en normatieve zekerheid bij decentralisatie (Schilder et al., 2009, p. 33):

- In geval van 'simpele' problemen is het een kwestie van 'doen': Gelet op de overeenstemming die er in dit geval is over het 'wat' en het 'hoe', zou dat niet moeilijk moeten zijn.
- In het geval van 'normatieve problemen' zou de prioriteit in het decentralisatiedebat moeten liggen in het bereiken van een overeenstemming over het 'wat'.
- Wanneer 'cognitieve problemen' de boventoon voeren, is het herschikken van het institutionele arrangement vooral een onderzoeksagenda: hoe kan het breed gedragen antwoord op de 'wat'-vraag het beste gerealiseerd kunnen worden?
- In geval van normatieve en cognitieve onzekerheid is het de uitdaging om overeenstemming te vergroten over het 'wat' en 'hoe'.

In relatie tot de vraagstelling

Dit gedeelte, en dan vooral de uiteenzetting in dimensies van cognitieve- en normatieve zekerheid in figuur 3, is van belang voor de beantwoording van de laatste deelvraag waarin het duiden van de normatieve en cognitieve zekerheid voor de functie begeleiding centraal staat.

Deelvraag 5: Hoe is de normatieve en cognitieve zekerheid bij de decentralisatie van de functie 'begeleiding' uit de AWBZ naar de Wmo te duiden, en sluit het gekozen proces hier voldoende op aan?

De normatieve en cognitieve zekerheid zijn de mate waarin er overeenstemming is over wat het probleem is waar maatschappelijk en politiek iets aan moet gebeuren (normatieve zekerheid), en wat daarvoor de best werkende oplossing is (cognitieve zekerheid). En naarmate er dus meer zekerheid is over wat bereikt moet worden en de manier waarop iets moet plaatsvinden, des te minder zullen er normatieve of cognitieve problemen voordoen.

Voor het beantwoorden van deelvraag 5 zal er gekeken worden naar de volgende punten die zijn afgeleid van de opmerkingen van Schilder et al. (2009) over de cognitieve en normatieve zekerheid bij het decentraliseren:

1. Simpel probleem

Het gaat hier niet zo zeer om een probleem dat wordt veroorzaakt door een verschil van inzicht over wat er bereikt moet worden of de wijze waarop dit bereikt moet worden, maar een probleem dat relatief eenvoudig kan worden opgelost zonder dat dit gepaard zal gaan met verdere discussies over de implementatie van de decentralisatie.

2. Normatief probleem

Dit is een probleem waarbij er geen overeenstemming is over wat er bereikt moet worden, maar wel waarbij overeenstemming is over de wijze waarop.

3. Cognitief probleem

Hier gaat het niet over een gebrek aan overeenstemming over wat er bereikt moet worden, maar is er juist discussie over de wijze waarop (incl. met welke middelen) dit bereikt moet worden.

4. Ongetemd probleem

Er is zowel geen overeenstemming over wat er bereikt moet worden als de manier waarop dit bereikt moet worden.

Hoofdstuk 3: Onderzoeksaanpak

3.1 Wetenschapsopvatting

Het onderzoek liet zich kenmerken door een interpretatieve benadering. Een dergelijke benadering houdt in dat er niet wordt uitgegaan van één te kennen werkelijkheid, maar dat mensen en organisaties vanuit verschillende perspectieven en op hun eigen wijze naar situaties kunnen kijken (Van Thiel, 2010). De Groot (zoals geciteerd in Van Thiel, 2010) geeft aan dat afspraken en regels binnen organisaties bepalen welke kennis en interpretaties van waarnemingen als de juiste worden beschouwd. Van Thiel (2010) geeft aan dat het volgende typerend is voor dit type onderzoek: de identificatie met objecten; betekenissen en relaties; het beschrijven en begrijpen, en de kwalitatieve aard van het onderzoek. Er werd vanuit een voluntaristisch mensbeeld onderzoek gedaan, waarbij dus niet van een natuurwetenschappelijk ideaal werd uitgegaan. Bij dit laatste wordt uitgegaan van een universeel te kennen werkelijkheid waarbij de handelingen van individuele actoren zijn te voorspellen.

3.2 Methoden en technieken

In dit gedeelte komen de methoden en technieken aan de orde die tijdens het onderzoek zijn gehanteerd. Voor het onderzoek werd er gebruik gemaakt van bestaand materiaal en interviews. De focus lag eerst op het gebruik van bestaand materiaal en daarna op het houden van interviews met personen die met de extramurale begeleiding van doen hebben op gemeentelijk niveau en met diegene die zicht heeft op wat er gebeurt op het landelijke niveau. Voordat er met het houden van de interviews van start werd gegaan, vond er eerst een documentstudie plaats. Naast het leveren van informatie, droeg deze ook bij aan de voorbereiding voor de interviews, omdat op basis hiervan gerichtere vragen konden worden gesteld aan de respondenten. Het gebruik van niet één methode, maar twee methoden had als voordeel dat deze waar nodig elkaar konden aanvullen en dat de nadelen die het gebruik van de ene methode met zich meebracht, waar nodig, konden worden opgevangen door het gebruik van de andere methode.

3.2.1 Documentstudie

Bij het gebruik van schriftelijke bronnen kan worden gedacht aan bijvoorbeeld ambtelijke stukken, notulen van vergaderingen, correspondentie, krantenberichten, beleidsnota's, jaarplannen, onderzoeksrapporten, jaarverslagen, brochures en folders, nieuwsbrieven, enz. (Van Thiel, 2010).

Er is dan ook tijdens het onderzoek gebruik gemaakt van diverse schriftelijke bronnen waarin de decentralisatie van de extramurale begeleiding in werd belicht, waaronder correspondentie tussen de VNG en de nationale overheid, onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer en andere

organisaties, VNG-nieuwsbrieven, factsheets, handreikingen van het Transitiebureau, circulaire, informatie over het aantal cliënten van het CIZ, regeer- en bestuursakkoorden, wetsartikelen en jurisprudentie, parlementaire moties, memories van toelichting over voorgenomen Wmo-wetgeving, en andere schriftelijke informatie die relevant was voor het onderzoek.

Het gebruik van deze methode richtte zich dan in de eerste plaats op de beantwoording van deelvragen 1 en 2. De reden hiervoor was dat deelvraag 2 zich richt op de mate van beleidsvrijheid die gemeenten krijgen, en dat het daarom nodig was om onder meer wet- en regelgeving in de documentstudie te betrekken. En voor de opgaven in deelvraag 1 werd er gebruik gemaakt van bestaand onderzoek op het terrein van de decentralisatie en andere bronnen die relevante informatie bevatten. Ook voor de andere deelvragen leverde de documentstudie relevante informatie op, maar lag vanwege de aard van deze onderzoeksvragen de focus op de gesprekken die in het kader van dit onderzoek met bestuurders en ambtenaren zijn gehouden.

3.2.2 Interviews

Het interview is de methode waarbij informatie wordt verkregen door in persoon vragen te stellen aan de voor het onderzoek relevant geachte personen (Van Thiel, 2010). Van Thiel (2010) onderscheidt de volgende typen interviewrespondenten: vooraanstaande personen binnen het onderzoeksveld, zoals leidinggevend (elite-interview), personen die wel kennis hebben van de onderzoekssituatie, maar er zelf geen onderdeel van uitmaken (informanten), personen die expertise hebben op het terrein van onderzoek, maar eveneens geen onderdeel uitmaken van de onderzoekssituatie (experts), en personen die een bepaalde positie bekleden in de onderzoekssituatie en vanuit die positie de onderzoeker helpen bij het selecteren van respondenten (sleutelpersonen).

De interviews werden gehouden met personen die op lokaal of landelijk niveau met de decentralisatie van de extramurale begeleiding van doen hebben. Als eerste werden gesprekken gevoerd met de respondenten bij gemeenten waar zicht is op de impact van dit soort decentralisatieprojecten. Dit waren voornamelijk wethouders en ambtenaren. Als tweede werd er gesproken met een ambtenaar die een belangrijke positie inneemt binnen het decentralisatieproces op het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Dit ministerie is ook verantwoordelijk⁶ voor de decentralisatie van de extramurale begeleiding. De interviews zijn op basis van de vorige alinea dan ook te duiden als 'elite-interviews'.

Alle tien de interviews bij de gemeenten zijn gehouden, en op deze manier is er ook een wat completer beeld gekregen dan mogelijk zou zijn geweest bij het houden van een paar interviews. Zoals al in de vorige paragraaf is vermeld, heeft ook het voorgenomen interview bij VWS

⁶ Rijksoverheid (2012) Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo>, 28 maart 2012

plaatsgevonden. De interviewrespondenten zijn in dit stuk geanonimiseerd en worden aangeduid met '*respondent*' in combinatie met een letter die aan elke individu is toegekend⁷. Er is gekozen om respondenten te anonimiseren vanuit de overweging dat sommige van hen mogelijk niet bereidwillig hadden geweest indien zij bij naam en toenaam zouden zijn vermeld.

De interviews kwamen te pas toen met de beantwoording van deelvragen 3 tot en met 5 werd begonnen. Zo waren de vragen omtrent de organisatorische capaciteit van een gemeentelijke organisatie of betreffende de motivaties of de cognitieve- en normatieve zekerheid geen vragen waar het antwoord zuiver gehaald kon worden vanuit tekstuele bronnen. Juist vanwege de aard van de kennis die nodig was voor de beantwoording van deze vragen.

3.3 Sterktes en zwaktes methoden

Elke methode heeft zo zijn sterktes en zwaktes. Het interview heeft als voordeel dat het flexibel is, en dat het in tegenstelling tot methoden die meer gesloten zijn, zoals de vragenlijst, het de mogelijkheid biedt om bij gegeven antwoorden door te vragen, maar ook zo nodig toelichting te geven op interviewvragen als de respondent hier behoefte aan heeft. Tegelijkertijd kan flexibiliteit, de sterkte van het interview, ook een zwakte worden met mogelijkerwijs de betrouwbaarheid in het geding (Van Thiel, 2010). Daarom was er niet gekozen voor de open variant, maar voor de semigestructureerde variant. Op deze manier konden antwoorden nog steeds verschillen, maar waren er wel vaste onderdelen (topics) die houvast boden bij de latere analyse.

Over de schriftelijke bronnen merkt van Thiel op dat deze als voordeel hebben dat ze vaak efficiënter en voordeliger verkregen kunnen worden en dat de onderzoekssituatie hiervoor niet of minder verstoord hoeft te worden. Dit is dus ook gunstig is voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010). Het gebruik van dit soort bronnen kent ook nadelen, zoals dat er geen directe mogelijkheid is om nadere vragen te stellen over bijvoorbeeld de interpretatie van bepaalde teksten, zoals dat bij het interview wel kan. Daarbij komt ook nog dat de informatie eerst gevonden moet worden en dan eventueel zo moet worden aangewend dat het bij de onderzoeksbehoefte past (Van Thiel, 2010). Maar zeker in combinatie met andere methoden, zoals in dit geval het interview, kan het een efficiënte en effectieve manier zijn om zelfstandig aan informatie te komen zonder daarbij erg afhankelijk te zijn van personen en hun individuele agenda's (Van Thiel, 2010).

⁷ Zie bijlage 2 voor een overzicht aan interviewrespondenten.

Hoofdstuk 4: Opgaven

In dit hoofdstuk komt als eerste kort aan de orde de situatie zoals die is met betrekking tot de begeleiding in de AWBZ in vergelijking met zoals die zal worden in de Wmo. Daarbij wordt onder andere gekeken naar wat er op de gemeenten afkomt en wat er dus gaat veranderen, welke groepen cliënten met de decentralisatie meekomen, en welke groepen niet, maar ook wat voor soort activiteiten onder de begeleiding in de Wmo gaan vallen. Ook komen aan de orde de uitdagingen en de keuzes waarvoor gemeenten gesteld staan en waar ze rekening mee zullen moeten houden bij het maken van bepaalde keuzes. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

Van AWBZ naar Wmo

Vanaf het moment dat de extramurale begeleiding wordt gedecentraliseerd, worden de gemeenten verantwoordelijk voor in totaal circa 210.950 mensen die nu al in aanmerking voor één of andere vorm van extramurale begeleiding (CIZ, 2012a). Hieronder bevinden zich volgens het CIZ (2012a):

- Mensen met aandoeningen die als somatisch worden aangemerkt (32.655);
- Mensen die geestelijke beperkingen ondervinden die samenhangen met ouder worden, en die dus als psychogeriatrisch worden aangemerkt (15.295);
- Mensen met psychiatrische aandoeningen (75.035)
- Mensen met een lichamelijke handicap (18.750)
- Mensen met een verstandelijk handicap (64.430),
- Mensen met een zintuigelijke handicap (4.775),
- En gevallen waarvan de grondslag onbekend is (5).

De functie begeleiding wordt niet in zijn oorspronkelijke vorm overgenomen, maar krijgt binnen de Wmo vorm als een nieuwe taak. En de bestaande functie zal in de AWBZ geschrapt worden (Transitiebureau, 2011). Burgers die in aanmerking komen voor extramurale begeleiding, zijn dan aangewezen op de Wmo. Nu kent de AWBZ nog een functie begeleiding met een onderverdeling in 'Begeleiding Individueel' en 'Begeleiding Groep'. De individuele begeleiding wordt bijvoorbeeld ingezet voor de thuisbegeleiding en de woonbegeleiding. En bij 'Begeleiding Groep' moet onder andere gedacht worden aan de verschillende vormen van dagbesteding voor mensen met verstandelijke, psychische en psychiatrische beperkingen, maar ook bijvoorbeeld aan de dagopvang voor ouderen met lichamelijke en of geestelijke beperkingen die samenhangen met het ouder worden (VNG, 2012h).

Ten opzichte van de AWBZ is er in de Wmo geen sprake van een individueel recht, maar van een gemeentelijke compensatieplicht (Transitiebureau, 2011). Deze plicht houdt in dat gemeenten voorzieningen bieden ter compensatie van de beperkingen die een burger in zijn maatschappelijke participatie en zelfraadzaamheid ondervindt. Gemeenten zijn in beginsel vrij om te bepalen op welke

wijze deze plicht wordt ingevuld, en zal dit in beginsel ook door de rechter worden gerespecteerd (Rijksoverheid, 2013).

Gemeenten hebben dus al binnen de Wmo de verplichting een voorziening te treffen die met betrekking tot de situatie van een individuele burger gezien kan worden als een compensatie voor de beperkingen die deze ondervindt in zijn zelfraadzaamheid en maatschappelijke participatie. Gemeenten zullen dus bij de begeleiding per individueel geval moeten kijken naar de specifieke behoeften, persoonskenmerken, naar de voor de uitvoering relevante feiten en omstandigheden, en hebben zij de verantwoordelijkheid te inventariseren in hoeverre de aanvrager zelf de capaciteit heeft om maatregelen te treffen (Rijksoverheid, 2013).

Op dit moment geldt in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) het model van het plaatsvinden van een indicatiebesluit -> de uitvoering van de regelingen met betrekking tot het persoonsgebonden budget (pgb) en de zorg in natura -> en de daadwerkelijke levering van de zorg (CIZ, 2012b). Het 'Centrum indicatiestelling zorg', oftewel kortweg het CIZ, is de instantie die het indicatiebesluit neemt waarin staat aangegeven of iemand wel of niet recht heeft op AWBZ-gerelateerde zorg (CIZ, 2012b). Het CIZ levert deze zorg niet zelf, maar stuurt het besluit door naar zowel de aanvrager als het zorgkantoor dat het besluit uitvoert (CIZ, 2013). In dit besluit staat bijvoorbeeld aangegeven op hoeveel uur iemand recht heeft op zorg, voor hoelang, en voor welke AWBZ-functies, en de eventuele voorkeur voor een bepaalde zorgaanbieder (VGZ, 2012). De zorgkantoren zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de AWBZ-zorg (CIZ, 2012b). En het zorgkantoor dat het besluit ontvangt, zorgt er voor dat de zorgaanbieder de juiste zorg levert. Zij rekent in het geval van een persoonsgebonden budget (pgb) ook uit hoeveel de ontvangende burger krijgt door de pgb te verrekenen met de eigen bijdrage die door het Centraal Administratie Kantoor (CAK) is vastgesteld (CIZ, 2012b). De zorgaanbieder is dus de laatste schakel in de keten van AWBZ-zorg waaronder nu nog de extramurale begeleiding valt.

Het transitiebureau (2011) geeft aan dat de decentralisatie van de extramurale begeleiding ook zal gelden voor de extramurale begeleiding van de jeugd. Daarmee zal decentralisatie ook betekenis krijgen voor jongeren met een lichtverstandelijke handicap (Jeugd-LVG) en kinderen in de geestelijke gezondheidszorg (Jeugd-GGZ) (VNG, 2011a). Op dit moment is voor de eerste groep het CIZ de aangewezen instantie om te indiceren, omdat deze bevoegd is met betrekking tot kinderen en jeugdigen met een dominante grondslag voor een lichamelijke-, verstandelijke- of een zintuiglijke handicap. Voor de tweede groep is dat Bureau Jeugdzorg, omdat deze bevoegd is om indicaties af te geven voor kinderen en jeugdigen wanneer het gaat om gevallen met een psychiatrische grondslag (CIZ, 2012b, 2012c).

Voorbeelden van activiteiten die onder de begeleiding vallen, zijn (VNG, 2011e; Transitiebureau, 2011):

- Woonbegeleiding
- Praktische pedagogische huishulp en gezinsondersteuning
- Begeleiding tijdens het voorgezet speciaal onderwijs
- Thuisbegeleiding
- Dagactiviteiten voor GGZ
- Dagbesteding voor verstandelijk beperkten
- Logeerhuizen
- Zaterdagopvang voor kinderen met verstandelijke beperking
- Sport voor verstandelijk beperkten
- Vakantie activiteiten voor verstandelijk beperkten
- Belevens- en uitgaanscentrum
- Activerende psychiatrische thuiszorg
- Inloophuizen
- Begeleiding bij rehabilitatietrajecten verslaafden
- Ontmoetingsgroepen

Gemeenten krijgen bij de decentralisatie van de begeleiding dus niet alleen te maken met verschillende groepen cliënten, maar ook met verschillende soorten activiteiten. Het is dus niet zo dat gemeenten bij de organisatie van deze nieuwe Wmo-taak zich bijvoorbeeld alleen maar hoeven te focussen op één of enkele typen aanvragers en een beperkt aantal typen activiteiten.

De decentralisatie van de extramurale begeleiding zal niet gaan gelden voor mensen met een verblijfsindicatie en die een 'zorgzwaartepakket' (ZZP) of een 'volledig pakket thuis' (VPT) krijgen (Transitiebureau, 2011). Het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) geeft aan dat, anders dan de naam van de VPT bij sommigen kan doen vermoeden, deze zorg niet geleverd mag worden door aanbieders van extramurale zorg, maar dat deze moet plaatsvinden door een instelling die is toegestaan zorg te leveren aan mensen met een verblijfsindicatie. Een VPT houdt in dat een burger thuis dezelfde zorg krijgt die anders binnen de muren van een instelling zou plaatsvinden (2012).

Over de voorgenomen decentralisatie van de extramurale begeleiding moet wel nogmaals opgemerkt worden dat deze nog niet door het parlement is omgezet in wetgeving, omdat deze controversieel was verklaard als gevolg van het demissionair worden van eerste kabinet Rutte (Rijksoverheid, 2012d). De verwachting is dat de decentralisatie zal worden doorgezet vanwege het aanwezige politieke draagvlak in onder meer de Tweede Kamer (VNG, 2012e). Zo hecht onder andere de Tweede Kamer belang aan het voorzetten van de ondersteunende activiteiten van het Transitiebureau en blijkt uit de junicirculaire van BZK dat het voorbereidingsbudget voor 2013 gewoon wordt

behouden (VNG, 2012f; BZK, 2012). Het is dus de bedoeling dat wanneer de decentralisatie van de extramurale begeleiding plaatsvindt, gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen om te zorgen dat mensen die deze vorm van begeleiding ontvangen, zoveel mogelijk relatief zelfstandig kunnen blijven functioneren in plaats van langdurig opgenomen te worden in een instelling (intramuraal). Kortweg moet de extramurale begeleiding bestaan uit het ondersteunen van mensen in hun ritme en structuur en het bieden van praktische hulp bij het huishouden, de zelfzorg en de administratie (Bureau HHM, 2011). Gemeenten zijn nu al bij de Wmo verplicht om mensen te compenseren wanneer deze beperkt worden in hun zelfredzaamheid en in hun maatschappelijke participatie. En het is aan de gemeenten om bij de begeleiding te beslissen op welke manier deze compensatie vorm krijgt en welke ondersteuning het beste daarbij past (Kiewik, Gijzel & Franken, 2012).

Strategische keuzes

Het proces dat iemand doorloopt bij het (mogelijk) verkrijgen van maatschappelijke ondersteuning, loopt vanaf het moment dat hij of zij zich bij een gemeente meldt met een ondersteuningsvraag. Gemeenten zouden dan ook bij de decentralisatie vooral keuzes moeten maken over hoe zij de toegang tot de maatschappelijke ondersteuning willen vormgeven (Kiewik, Gijzel & Franken, 2012).

Naar aanleiding van de voorgenomen decentralisatie van de extramurale begeleiding zijn door Kiewik et al. (2012) een aantal gesprekken gevoerd met spelers op het terrein van de begeleiding die hebben geleid tot een handreiking in het voorjaar van 2012. Hierin benoemen zij een aantal keuzes die gemeenten hebben met betrekking tot de organisatie van de toegang tot de Wmo. Hun insteek was niet om aan te geven welke regels of juridische grenzen er zijn, maar om aan te geven welke inhoudelijke keuzes gemaakt kunnen worden. Keuzes die zouden moeten aansluiten op de gedachte zoals die te vinden is in projecten zoals 'De Kanteling' en 'Welzijn Nieuwe Stijl', waarbij beoogd wordt een verandering te bewerkstelligen in de manier van denken en werken die meer zou moeten leiden tot oplossingen die aansluiten op de eigen kracht en mogelijkheden van de burger.

En zoals al aan het begin van dit hoofdstuk is geschreven, geven ook Kiewik et al. (2012) aan dat gemeenten de plicht hebben om mensen te compenseren wanneer deze in hun zelfredzaamheid en in hun maatschappelijke participatie worden beperkt. Zo staat bijvoorbeeld niet een verzekerd recht, de beperking zelf, of de indicatie en het aanbod centraal, maar de zelfredzaamheid, de compensatieplicht en de passendheid van de geleverde ondersteuning. Door de vrijheid die de Wmo op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning biedt, zouden gemeenten bij het verkrijgen van de begeleiding ook voor keuzes gesteld staan met betrekking tot de invulling van deze nieuwe taak. Zo geven Kiewik et al. (2012) aan dat gemeenten keuzes kunnen maken ten aanzien van de volgende punten: (1) Wat zij willen bereiken met de toegang; (2) In welke mate lokale partners bij de vormgeving van de toegang tot de Wmo worden betrokken; (3) Wie de toegang tot de gespecialiseerde vormen van begeleiding uitvoert; (4) Of burgers zich voor alle vormen van

ondersteuning moeten melden bij de gemeente, of dat zij voor sommige vormen van ondersteuning rechtstreeks bij de aanbieder terecht kunnen; (5) Welke ruimte en mandaten de medewerkers krijgen die de toegang uitvoeren; (6) Hoe gezorgd wordt dat er samenhang is tussen de verschillende keuzes ten aanzien van de toegang, opdrachtgeverschap, en de bekostiging; (7) en of de toegang integraal wordt uitgevoerd.

Kiewik et al. (2012) geven over punt 1 aan dat het gaat om het verkrijgen van onder meer een goede toegang tot de zorg; dat deze zorg dicht bij de burger wordt gebracht; oplossingen collectief of individueel worden geregeld; en hoe de kwaliteit, de toegankelijkheid, en de kostenbeheersing tot stand komt.

Punt 2 gaat over de vraag welke maatschappelijke partners worden betrokken bij de vormgeving van de toegang. Op dit punt geven Kiewik et al. (2012) aan dat de keuzes die een gemeente maakt op het gebied van opdrachtgeverschap en bekostiging, nauw samenhangen met de keuzes ten aanzien van de vormgeving. Zo zou bijvoorbeeld een gespreksvoerder die afkomt van dezelfde organisatie als die de ondersteuning vormgeeft, tegen de wens van de gemeente in minder snel geneigd kunnen zijn om nieuwe aanvragers door te verwijzen naar zijn eigen organisatie wanneer deze geen direct financieel belang heeft deze te gaan ondersteunen. Gemeenten moeten dus bij hun keuzes over welke partners betrokken worden ook nadenken over hoe deze partners op één lijn blijven zitten met wat er door de gemeente wordt beoogd.

Punt 3 gaat over wie met betrekking tot de gespecialiseerde vormen van begeleiding beslist of een burger hier aanspraak op kan maken of niet. Deze beslissing zou bepaalde deskundigheid vereisen die een gemeente normaal gesproken niet bezit. Een gemeente zou bijvoorbeeld in dat geval kunnen kiezen om een aanbieder of cliëntorganisatie met specifieke kennis dit gesprek met de cliënt te laten doen, of, wanneer de gemeente deze indicaties zelf zou willen uitvoeren, er voor zorgt dat specifieke expertise ingeschakeld kan worden op het moment dat deze nodig is. (Kiewik et al., 2012).

Punt 4 gaat over het wel of niet afspreken met aanbieders om voor sommige laagdrempelige ondersteuning burgers rechtstreeks naar de aanbieder te verwijzen en op deze manier de gemeente als tussenstap over te slaan. De gemeente zou bijvoorbeeld ook voor kunnen kiezen om burgers rechtstreeks door te verwijzen naar een aanbieder van geestelijke gezondheidszorg (GGZ), en de geboden hulp te bekostigen zonder dat daar een beschikking aan te pas komt (Kiewik et al., 2012).

Punt 5 gaat over de mandaten en de ruimte die medewerkers krijgen om de toegang tot de maatschappelijke ondersteuning uit te voeren. Een keuze op dit punt is belangrijk voor de individuele voorzieningen, omdat deze in tegenstelling tot de collectieve voorzieningen vaker een beschikking zouden vereisen. Een gemeente zou bijvoorbeeld kunnen beslissen om de gespreksvoerders het

mandaat te geven om individuele voorzieningen direct in te zetten zonder dat eerst gewacht moet worden op een besluit van de gemeente. Ook zouden gemeenten kunnen beslissen om alleen voor gespecialiseerde zorg beschikkingen af te geven terwijl een basisaanbod beschikkingsvrij wordt gehouden (Kiewik et al., 2012).

Kiewik et al. (2012) geven over punt 6 aan dat deze betrekking heeft op de manier waarop zorg wordt gedragen voor het maken van samenhangende keuzes op het gebied van opdrachtgeverschap, de bekostiging, en de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de toegang. Zo wordt in een voorbeeld door Kiewik et al. (2012) aangegeven dat een gemeente moet kiezen voor een bekostigingssystematiek waarbij aanbieders geen belang krijgen om het zorgvolume in de eigen organisatie te verhogen in het geval dat de gemeente de toegang tot deze zorg zelf uitvoert.

Punt 7 gaat over het wel of niet integraal uitvoeren van de toegang tot de Wmo. Zo kunnen gemeenten overwegen om in samenhang met andere (toekomstige) wettelijke taken de inkoop, zorglevering, de toegang, en de verantwoording te regelen. Als voorbeeld wordt door Kiewik et al (2012) de decentralisatie van de jeugdzorg genoemd, de Wet werken naar vermogen (Wwv), en het passend onderwijs. Kiewik et al. waarschuwen wel dat gemeenten moeten voorkomen dat deze integrale aanpak als bureaucratisch wordt ervaren. Om dit tegen te gaan, zouden gemeenten gesprekvoerders voldoende mandaat moeten geven om acties te kunnen ondernemen; werkprocessen op de nieuwe situatie aanpassen; en managementinformatie beschikbaar stellen die nodig is om de integrale toegang goed te kunnen organiseren (2012).

Van Vliet et al. geven aan dat op de volgende punten mogelijkheden zijn om te vernieuwen:

Figuur 4

Denkrichtingen voor vernieuwing	Omschrijving
1. Sociaal netwerk/eigen kracht/ zelforganiserend vermogen	Kan het zelforganiserend vermogen worden aangesproken om te voorzien in de behoefte aan ondersteuning/begeleiding? Wat is daarvoor nodig?
2. Informele ondersteuning	Kan een deel van de ondersteuning informeel, dus door mantelzorgers en vrijwilligers worden opgepakt? Wat is daarvoor nodig (training/ coaching/competenties)?
3. Algemene en collectieve voorzieningen	Welke algemene/collectieve voorzieningen kunnen tot resultaten van begeleiding bijdragen?
4. Verbinding andere beleidsterreinen	Kan verbinding met andere beleidsterreinen als werken, onderwijs, wonen, inkomen, sport, cultuur... een antwoord bieden?
5. Huisvesting	Waar kan de ondersteuning worden georganiseerd? Hoe ziet de huisvesting eruit?
6. Technologie	Wat kan de bijdrage van technologie/ domotica zijn?
7. Regionaal-/wijkniveau	Op welk niveau moet de ondersteuning worden georganiseerd? Op regionaal of wijkniveau?
8. Anders....	

Bron: (Van Vliet et al., 2012, p. 15-16)

Van Vliet et al. geven met betrekking tot het eerste punt in figuur 4 aan dat gemeenten niet bij alle groepen er vanuit moeten gaan dat deze over zelforganiserend vermogen bezitten op het punt van 'Sociaal netwerk/eigen kracht/zelforganiserend vermogen'. En merken ze op dat gemeenten samen met professionele organisaties deze mensen meer zelfredzamer moeten maken en zorgdragen dat er een goede afstemming is tussen wat mantelzorgers kunnen bieden en kunnen dragen (Van Vliet et al., 2012). Op het tweede punt, dat van de 'informele ondersteuning' door mantelzorgers, geven Van Vliet et al. aan dat gemeenten moeten zorgen voor een goede voorlichting en scholing van vrijwilligers over de attitude van de mensen die zij ondersteunen, maar ook met welke attitude zij deze mensen zelf benaderen. Gemeenten zouden daarnaast ook zorg moeten dragen voor een professionele ondersteuning waar vrijwilligers op kunnen terugvallen (Van Vliet et al., 2012). Ten aanzien van het derde punt, dat van de 'algemene en collectieve voorzieningen', wordt aangegeven dat gemeenten zoveel mogelijk moeten proberen het aanbod voor de doelgroepen te combineren en zoveel mogelijk geprobeerd moet worden om aan te sluiten op de reguliere voorzieningen. Gemeenten moeten daarbij wel rekening houden dat zij het vervoer naar de voorziening, de toegankelijkheid en de continuïteit van deze voorzieningen moeten regelen (Van Vliet et al., 2012). Ten vierde zouden gemeenten bij de verbinding met andere beleidsterreinen (onderwijs, cultuur, werkgelegenheid enz.) vooral rekening moeten houden of de verbinding ook daadwerkelijk tot stand komt (Van Vliet et al., 2012). Van Vliet et al. geven aan dat veel cliënten niet alleen van de begeleiding afhankelijk zijn en dat het daarom van belang is dat er een goede afstemming bestaat tussen de verschillende beleidsterreinen en partners (2012). Over het vijfde punt, dat van de huisvesting, schrijven Van Vliet et al. (2012) dat gemeenten bij de samenwerking met woningcorporaties er voor moeten zorgen dat de geleverde huisvesting niet alleen voldoende is, maar ook dat voorzieningen zich daadwerkelijk in de buurt bevinden. Over het zesde punt, technologie, merken Van Vliet et al. (2012) op dat er gekeken moet worden naar de inzetbaarheid hiervan, waarbij het gebruik van pictogrammen via een touchscreen-interface voor autisten als voorbeeld wordt genoemd. Over het zevende punt wordt aangegeven dat gemeenten op regionaal en wijkniveau zogenaamde wijkteams in staat moeten stellen om mensen met en zonder beperkingen met elkaar in contact te brengen. En wordt als laatste aangegeven dat gemeenten bijvoorbeeld zelf een functionaris kunnen aanstellen die zo gezegd kinderen en volwassenen met een auditieve en of visuele beperking kan helpen in de communicatie bij openbare bijeenkomsten, waarbij een gebarentolk als voorbeeld wordt genoemd (Van Vliet et al., 2012).

Tactische keuzes

Gemeenten moeten naast strategische keuzes ook andere keuzes maken. Zij beschikken daarbij volgens Kiewik et al. (2012) over drie opties: (1) Zelf uitvoeren, (2) samenwerken met maatschappelijke partners, en (3) het laten uitvoeren door maatschappelijke partners.

Optie 1 heeft betrekking op het zelf uitvoeren van de toegang tot de Wmo: de gemeente houdt vanaf het eerste contact alle gesprekken met de cliënt; komt met oplossingen; en monitort de uitwerking van deze oplossingen. Kiewik et al (2012) geven aan dat deze optie de mogelijkheid biedt om gemeentelijke diensten te ontschotten, omdat een gemeente achter de schermen verbindingen kan leggen tussen de verschillende diensten en zo als één organisatorisch geheel naar buiten kan treden. Het zelf uitvoeren levert wel de uitdaging op dat de verschillende werkprocessen voldoende op elkaar aansluiten, maar levert het aan de andere kant ook het voordeel op dat het de bewaking van de uniformiteit en de kwaliteit gemakkelijker maakt dan een situatie waarin met meerdere partijen (nauwer) wordt samengewerkt (Kiewik et al., 2012). De maatschappelijke partners worden dus niet buitengesloten, maar de gemeente geeft de uitvoering van de toegang, de beslissing om ondersteuning te verlenen, en de monitoring van de uitvoering van deze beslissing niet uit handen. Kiewik et al. (2012) geven aan dat bij het zelf uitvoeren, wel voorkomen moet worden dat zorgaanbieders aanleiding krijgen om de kwaliteit in twijfel te trekken.

Kiewik et al. (2012) noemen een aantal punten bij optie 1 waar een gemeente bij een integrale uitvoering rekening mee moet houden. Zo moet een gemeente zorgdragen voor: een brede scholing van de medewerkers op het terrein van de Wmo, WWnV en de jeugdzorg; dat de frontoffice- als backoffice-werkprocessen over de verschillende terreinen heen op elkaar zijn afgestemd; dat de verantwoordelijke onderdelen van de gemeentelijke organisatie bereid zijn om deel te nemen aan de integrale toegang; dat er na is gedacht over de mogelijkheden om onderling informatie te delen (e.g. een digitaal cliëntvolgsysteem); en dat er een goede afweging is gemaakt over welke stappen bij de integrale toegang kunnen worden overgeslagen om te voorkomen dat alle domeinen van de integrale toegang aan bod komen bij het afhandelen van de procedures en de gesprekken.

Optie 2 gaat over de mogelijkheid om bij de toegang tot de Wmo samen te werken met maatschappelijke partners. Dit zou dan het voordeel moeten opleveren dat er zoveel mogelijk expertise tot de beschikking staat waarmee een burger in zijn eigen omgeving geholpen kan worden. Gemeenten zouden samen met partners of het sociaal netwerk in de omgeving van de cliënt kunnen kijken voor een collectief aanbod of een oplossing in het eigen netwerk. Een gemeente zou ook kunnen overwegen om een team van gedetacheerde medewerkers, die afkomstig zijn van verschillende zorgaanbieders, maar werken onder gemeentelijke regie, de toegang tot de Wmo te laten uitvoeren. (Kiewik et al., 2012)

Optie 3 houdt in dat de uitvoering van de toegang volledig door de maatschappelijke partners van de gemeente wordt uitgevoerd. Zo zou een gemeente voor elke fase in het proces kunnen kiezen om taken te laten verrichten door organisaties in het maatschappelijk veld. Als voorbeeld wordt genoemd het overlaten van de 'vraagverheldering' en de 'oplossing' aan één en dezelfde organisatie, waarbij de gemeente dan ook kan kiezen om het gesprek en de beslissing over de ondersteuning door twee verschillende personen te laten doen om zo de integriteit te waarborgen. (Kiewik et al., 2012)

Voorbeelden van maatschappelijke partners⁸ waarmee gemeenten samen kunnen werken, zijn (Kiewik et al., 2012, p. 15): GGZ-instellingen, zorgaanbieders, GGD, Bureau jeugdzorg, huisartsen, MEE-instellingen, Stichting welzijn, ouderenadviseurs, vrijwilligers, wijkverpleegkundigen en maatschappelijk werkers. De fases in de Wmo⁹ zijn als volgt (Kiewik et al., 2012, p. 16): (a) het eerste contact, (b) de vraagverheldering, oftewel de behoefte in kaart brengen, (c) oplossingen afspreken, en (d) het arrangement, oftewel: hoe krijgt de ondersteuning daadwerkelijk vorm.

Lokale opgaven

In opdracht van het Transitiebureau heeft het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gekeken naar de opgaven waarmee de decentralisatie in de Wmo te maken krijgt. Er worden vier opgaven genoemd waar gemeenten op lokaal niveau mee te maken zullen krijgen bij de decentralisatie van onder andere de begeleiding naar de Wmo. Dit zijn (AEF, 2012, p. 13): visievorming, lokale samenwerking, het samenstellen van het aanbod, en de implementatie.

Ten aanzien van de visievorming waarschuwt AEF (2012) dat gemeenten niet teveel in termen van structuren en processen moeten te redeneren, en wordt aangegeven dat er vooral gekeken moet worden naar wat er te bereiken valt op gebiedsniveau. Zoals dat van de stad, wijk, straat, en doelgroepen. Ook schrijft AEF (2012) hierover dat doelgroepen niet als aparte delen van de bevolking moeten worden gezien, maar in samenhang met de totale bevolking. Dit zou dan de bestaande 'verkokerde eilandjes' aan doelgroepen moeten voorkomen en het decentralisatieproces dus ten goede komen.

Over het aangaan van samenwerking schrijft AEF (2012) dat voor het bereiken van het gewenste resultaat, of wat zij het maatschappelijk gewenst effect noemt, het niet moeilijk is om eenvoudige vraagstukken aan te pakken zoals met betrekking tot bijvoorbeeld het inkopen. Maar wordt aangegeven dat naar mate vraagstukken complexer en meervoudiger worden het nodig zal zijn om te weten hoe dit gaat gebeuren, met wie, en wie welke rol heeft. Als voorbeeld wordt het bereiken van een doel zoals zelfredzaamheid genoemd.

Ook schrijft AEF (2012) dat een nieuwe manier van werken nodig zal zijn en dat gemeenten niet gericht moeten zijn op het uitvoeren van een vaste procedure of een vaste manier van werken, maar vooral gericht moeten zijn op het te behalen resultaat, waarbij er niet automatisch wordt teruggevallen op een bestaand aanbod. Als laatste schrijft AEF (2012) dat gemeenten zullen moeten investeren in hun eigen organisaties, personeel, en de samenwerking tussen de verschillende terreinen binnen de gemeentelijke organisatie. Maar ook tussen de gemeenten en partners, waarover

⁸ Zie bijlage 3 voor een uitgebreider overzicht van de spelers in het maatschappelijk veld en de doelgroepen behorende bij de begeleiding in de Wmo & AWBZ

⁹ Zie bijlage 4 voor de fases bij de toegang tot de wmo

het AEF aangeeft dat deze samen een verantwoordelijkheid hebben om tot keuzes te komen over wat in samenhang en wat naast elkaar plaatsvindt.

Attitude burger en maatschappelijke partners

Tijdens de interviews die in het kader van dit onderzoek met wethouders en ambtenaren zijn gehouden in het najaar van 2012, kwam met betrekking tot vraag 1 het volgende punt het sterkste naar voren wanneer het ging om de opgaven die zij zien voor het decentralisatieproces. Inhoudelijke zijn respondenten het er over eens dat het een opgave zal zijn om in iedere situatie het juiste arrangement te vinden aan informele- en formele zorg en collectieve voorzieningen in een context waarin zij met burgers en organisaties te maken hebben die gewend zijn aan de oude situatie onder de AWBZ.

Respondenten gaven dus aan het een lastige uitdaging te vinden om als gemeente in te spelen op een verwachtingspatroon die haaks staat op de veranderende situatie waarin gemeenten zich bevinden. Zo geeft respondent J aan dat het plaatsvinden van een cultuuromslag bij de inwoners van haar gemeente een opgave zal zijn waarbij het gebruik van eigen kracht en eigen mogelijkheden kernbegrippen zullen zijn. Respondent B heeft het dan weer over de overheid die de burger helpt als deze niet weet zijn of haar eigen netwerk te benutten, maar dat er wel gekeken zal worden naar de mogelijkheden in de eigen omgeving. Als een voorbeeld van hoe het niet zou moeten, haalt zij een geval aan die niet naar haar eigen netwerk keek en die Wmo-ondersteuning accepteerde omdat het 'simpelweg werd aangeboden'. Deze persoon was volgens de respondent uiteindelijk meer hierdoor kwijt dan wanneer zij gebruik had gemaakt van haar eigen mogelijkheden, omdat ze nu een eigen bijdrage moest betalen voor de ondersteuning. En respondent C geeft aan dat de decentralisatie heel wat anders gaat betekenen voor hoe burgers hun ondersteuning gaan regelen. Respondent I heeft het dan weer over mensen die door de regering in de jaren '70 zijn gaan verwachten 'verzorgd te worden van de wieg tot het graf' en vindt eveneens dat er een cultuuromslag moet komen bij cliënten. En dat waar de ondersteuning zelf geregeld kan worden, dit ook gebeurt. Respondent G heeft het wel over een cultuuromslag, maar geeft eveneens aan dat gemeenten het zo pijnloos mogelijk moeten vormgeven. En respondent D is iets specifiek en maakt onderscheid tussen nieuwe gevallen en bestaande gevallen. De laatste groep die nu nog AWBZ-gefinancierde voorzieningen ontvangen, zouden volgens haar minder flexibel kunnen zijn en daarom eerder tegen de voorgenomen veranderingen zijn dan de nieuwere gevallen.

Enkele respondenten hebben het ook over de houding van organisaties die moet veranderen. Zo geeft respondent F aan dat de moeilijkste opgave volgens haar is om een geschikt aanbod te krijgen waarbij organisaties meedenken over hoe het betaalbaar te houden, en dat hiervoor goede samenwerking voor nodig is. Respondent C heeft het over een soortgelijke opgave. Hij geeft aan dat het een opgave zal worden om als overheid vanuit een regisserende rol te proberen organisaties

zover te krijgen dat ze gezamenlijk naar een resultaat toe werken of formuleren en samen met elkaar naar oplossingen te zoeken. Respondent J noemt het een cultuuromslag die van maatschappelijke partners een andere benadering en samenwerking vraagt waarbij eigen kracht en mogelijkheden kernbegrippen zijn. En respondent H noemt het een bestuurlijke uitdaging waarbij een zo breed mogelijke alliantie gecreëerd moet worden met allerlei organisaties die betrokken worden bij de uitvoering, en dat iedereen over de sectoren heen moet kunnen werken.

Vervoer en begeleiding

In de memorie van toelichting bij de wetwijziging wordt aangegeven dat het vervoer als voorziening wordt getroffen in art. 4 met als argument dat voorkomen moet worden dat er discussie ontstaat of vervoer al dan wel of niet aangeboden moet worden gezien begeleiding vaak buitenshuis en buiten de eigen gemeente plaatsvindt (VWS, 2011c). Gemeenten zullen dan hier op enigerlei wijze vorm aan moeten geven en Hermans, Witte, Poppeliers en Van 't Zelfde merken (2012) op dat het vervoer van cliënten complex is, omdat cliënten uit één en de zelfde gemeente bij meerdere zorgaanbieders kunnen zitten die vaak ook binnen en buiten de gemeente op meerdere locaties gevestigd kunnen zijn. Ook wordt er aangegeven dat het vervoer nu zo georganiseerd is dat op één route meerdere gemeenten kunnen worden aangedaan terwijl dit onduidelijk wordt wanneer iedere gemeente zelf verantwoordelijk wordt (Hermans et al., 2012). Keuzes die gemeenten volgens Hermans et al. (2012) in ieder geval onder andere bij het regelen van het vervoer moeten maken, zijn: De manier waarop bijvoorbeeld de dagbesteding wordt georganiseerd (wat lokaal en wat regionaal); de vrijheid die de cliënt gegeven wordt om een keuze te maken voor een locatie; de toegang tot het vervoer; hoe het vervoer wordt gecoördineerd, en hoe zaken zoals mutatiebeheer worden uitgevoerd; de manier waarop en de mate waarin integratie plaatsvindt met het vervoer van andere doelgroepen; en de manier waarop en de mate waarin er samenwerking met andere gemeenten plaatsvindt. Een voorbeeld van een dergelijke keuze die een gemeente kan maken, of beslissing die ze kan nemen, is bijvoorbeeld wat geopperd wordt door respondent E die aangeeft dat het vervoer gedaan zou kunnen worden door een taxicentrale van de gemeente zelf. Hij geeft daarbij wel aan dat dit uniek is en dat de meeste gemeenten deze mogelijkheid niet hebben. Andere voorbeelden zijn de mogelijkheden die respondenten B, D en G noemen. Zo hebben de laatste twee het over het combineren of samenvoegen van vervoer. Respondent D het heeft over het combineren van vervoer waarbij ze als voorbeeld de dagopvang noemt waar iedereen zijn eigen dagopvang heeft, maar waar een heleboel volgens haar samen kan. En heeft respondent G het over het samenvoegen van naast elkaar lopende vervoerstromen waarbij ze het huidige AWBZ-vervoer noemt en het vervoer die haar gemeente nu al regelt. Respondent B heeft het dan weer over de mogelijkheid om het vervoer zoveel mogelijk collectief te doen en de activiteiten van de dagbesteding zoveel mogelijk in de wijk te organiseren om zo de vervoersbehoefte te verminderen. Dit zijn dan ook enkele voorbeelden van de mogelijkheden die gemeenten kunnen hebben om het vervoer vorm te geven.

4.1.1 Conclusies ten aanzien van de opgaven

Met de begeleiding komt er een nieuwe taak bij voor de gemeenten waarbij zij moeten nadenken over hoe zij deze vorm gaan geven binnen het bestaande terrein van de Wmo. Behalve dat de decentralisatie voor de gemeenten nieuwe groepen cliënten en activiteiten met zich meebrengt, zal deze voor de extramurale begeleiding ook een nieuwe manier van werken inhouden die verschilt met de huidige in de AWBZ. Zo staat bijvoorbeeld niet een verzekerd recht, de beperking en de indicatie centraal, maar de compensatie van de beperking met betrekking tot de zelfredzaamheid en de participatie. Gemeenten zullen bij de begeleiding per individueel geval moeten kijken naar de specifieke behoeften, persoonskenmerken, in hoeverre de aanvrager zelf de capaciteit heeft om maatregelen te treffen, en waar nodig te zorgen voor passende ondersteuning. Dus met de focus op de cliënt in plaats van op het aanbod.

Zowel de AEF als Kiewik et al. geven aan dat er moet worden uitgekeken voor verkokering binnen de organisatie. En beiden geven aan dat kennisniveau binnen een organisatie essentieel is om verkokering tegen te gaan. Het AEF geeft aan dat gemeenten voldoende moeten investeren in de organisatie en de mensen die de decentralisatie daadwerkelijk vormgeven, en dat er over de verschillende terreinen heen binnen de organisatie wordt samengewerkt. En Kiewik et al. geven aan dat gemeenten bij een integrale uitvoering rekening moeten houden dat een brede scholing van de medewerkers op onder andere het terrein van de Wmo, WWnV en de jeugdzorg nodig is en dat de verschillende werkprocessen over de verschillende terreinen heen op elkaar af dienen te zijn gestemd. Op het punt van de integriteit geven Kiewik et al. aan dat in het geval een gemeente bepaalde beslissingen aan een zorgaanbieder overlaat, zij goed moet nadenken over de afspraken die zij met deze maakt. Organisaties zouden namelijk afhankelijk van de getroffen regeling kunnen profiteren van het juist wel of juist niet doorverwijzen van mensen, waardoor de integriteit dus eerder in geding kan komen. Ook geven Kiewik et al. aan dat in het geval dat de 'vraagverheldering' en de 'oplossing' door één en dezelfde organisatie gebeurt, de gemeente kan kiezen om het gesprek en de beslissing over de ondersteuning door twee verschillende personen te laten doen. Kiewik et al. geven verder aan dat in het geval de gemeente de uitvoering van de toegang, de beslissing om ondersteuning te verlenen, en de monitoring hiervan niet uit handen wil geven, zij er tevens voor dient te zorgen dat zorgaanbieders geen aanleiding krijgen om de kwaliteit in twijfel te trekken. In ieder geval komt uit de opmerkingen van de AEF en Kiewik et al. sterk naar voren dat verkokering moet worden voorkomen, dat er voldoende kennis binnen de organisatie aanwezig moet zijn, en dat de integriteit gewaarborgd blijft op het moment dat beslissingen over het toekennen van ondersteuning worden overgelaten aan maatschappelijk partners.

Respondenten gaven aan het een lastige uitdaging te vinden om als gemeente in te spelen op een verwachtingspatroon die haaks staat op de veranderende situatie. In grote lijn zien zij het als een opgave om in iedere situatie het juiste arrangement te vinden aan informele- en formele zorg en

collectieve voorzieningen in een context waarin gemeenten met zowel burgers en organisaties in aanraking komen die gewend zijn aan de oude situatie onder de AWBZ. Dit vertoont op enkele punten gelijkheid met de punten die AEF en Kiewik et al. benoemen met betrekking tot de decentralisatie, maar dan vooral over een andere manier van denken die moet plaatsvinden bij gemeenten. Zo hebben AEF en Kiewik et al. het over het anders moeten gaan benaderen van doelgroepen, het voorbereiden van personeel en de organisatie, en het afstemmen van de verschillende processen over de verschillende terreinen heen, zodat ondersteuningsvragen die raakvlakken hebben met meerdere beleidsterreinen, ook integraal kunnen worden benaderd. Het gaat er dus niet alleen om dat burgers en organisaties zich anders opstellen, maar ook dat gemeenten dit doen, zoals bijvoorbeeld door het zoveel mogelijk voorkomen van het in hokjes denken. En dus over de verschillende terreinen heen, integraal, en gericht op de situatie van de burger. En als respondenten aangeven dat organisaties over de verschillende terreinen heen mee moeten denken, dan is dit ook een punt dat geldt voor gemeenten.

Opgaven

Op basis van de door verschillende organisaties gemaakte opmerkingen over de decentralisatie van de begeleiding, wordt er gekomen tot vier opgaven:

Opgave 1: Creëren van goede zorgarrangementen en het voorkomen van verkokering

Respondenten hebben het over de houding van burgers en organisaties die een uitdaging voor gemeenten kan vormen als deze burgers en organisaties zich niet zouden instellen op de veranderende realiteit waarin de extramurale begeleiding wordt gedecentraliseerd. De AEF en Kiewik et al. hebben het over de integraliteit van de aanpak, waarbij de AEF aangeeft dat verkokering in de benadering van doelgroepen voorkomen moet worden en Kiewik et al. aangeven dat een integrale uitvoering vereist dat de verschillende werkprocessen over de verschillende terreinen heen op elkaar af zijn gestemd zodat ondersteuningsvragen integraal kunnen worden opgepakt. De opgave bestaat dus niet alleen uit het omgaan met burgers en organisaties die nog niet zouden zijn ingesteld op de veranderende realiteit, maar ook dat gemeenten zichzelf op deze veranderende realiteit instellen.

Opgave 2: Waarborg de integriteit

Kiewik et al. geven aan dat gemeenten op moeten letten dat er geen onwenselijke toestanden ontstaan vanwege eigen belang bij samenwerkende partners binnen het uitvoeringsproces. Zo zou de onafhankelijkheid van de gespreksvoerder in geding kunnen komen als deze van de zelfde organisatie is als die de ondersteuning vormgeeft. Dit zou dus bijvoorbeeld zich sneller kunnen voordoen wanneer zorgaanbieders de bevoegdheid hebben om naar eigen inzicht bepaalde voorzieningen in te zetten zonder dat daar een beschikking aan vooraf hoeft te gaan of wanneer, afhankelijk van de regeling met de gemeente, zij juist wel of niet financieel kunnen profiteren van het doorverwijzen van mensen.

Opgave 3: Duidelijkheid in de samenwerking

De AEF geeft aan dat bij complexe vraagstukken het van belang is dat gemeenten goed voor ogen moeten houden met wie, in welke rol, en op welke wijze wordt samengewerkt; en dat gemeenten moeten uitkijken dat ze niet de focus leggen op een vaste wijze van werken, maar dat het resultaat voorop staat.

Opgave 4: Vervoer

Het vervoer zou daarnaast ook een aparte opgave zijn, omdat bijvoorbeeld cliënten die uit één en de zelfde gemeente komen, binnen en buiten de gemeente bij verschillende zorgaanbieders kunnen zitten, waardoor het moeilijk kan zijn om afstemming te bereiken en het vervoer efficiënt en effectief te regelen. Gemeenten moeten er dus ook voor waken dat op het moment dat zij verantwoordelijk worden voor de extramurale begeleiding, mensen op dit punt hinder gaan ondervinden.

Opgave 1 als de belangrijkste opgave

Opgave 1 wordt van deze vier opgaven als de belangrijkste aangemerkt omdat deze ook raakvlakken vertoont met opmerkingen die tijdens de interviews zijn gemaakt ten aanzien van aspecten die terugkomen in andere hoofdstukken. Zo heeft respondent A het bijvoorbeeld over het in blokjes denken binnen zijn eigen organisatie en heeft respondent I het over de neiging binnen de regio langs elkaar heen te werken vanuit natuurlijk gegroeide patronen waarin iedereen oorspronkelijk alleen met zijn eigen organisatie van doen had. Maar er zijn ook opmerkingen gemaakt met betrekking tot het financiële aspect die eveneens raakvlakken vertonen met opgave 1. Zo schetste respondent A ter illustratie een situatie waarin het moeilijk is om op het moment dat een burger in een andere levensfase komt, de geboden hulp integraal aan te passen aan de veranderende hulpbehoefte in het geval dat er gebruik wordt gemaakt van een Wmo-regeling naast een AWBZ-regeling, en de financiering plaatsvindt uit verschillende kolommen. Andere geïnterviewden gaven ook aan dat zij het financieren via aparte geldstromen als een beperking zien en dat bijvoorbeeld de financiering niet middels een specifieke uitkering zou moeten lopen vanwege de nauwkeurig omschreven doelstellingen die met dit soort uitkeringen gepaard gaan en de aparte verantwoording die hierover plaatsvindt. Voor gemeenten zal het in ieder geval een opgave zijn om in iedere situatie het juiste arrangement te vinden aan informele- en formele zorg en collectieve voorzieningen in een context waarin zij mogelijk met burgers en organisaties te maken krijgen die zich nog niet hebben ingesteld op de veranderende realiteit, maar waar gemeenten zichzelf ook op moeten instellen.

Hoofdstuk 5: Mogen

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de beleidsvrijheid die gemeenten hebben bij de extramurale begeleiding in de Wmo en zullen de volgende vijf punten aan de orde komen: Vrijheid bij het stellen van beleidsdoelen, de uitvoeringsvrijheid, de vrijheid bij de totstandkoming van regelgeving, de bestedingsvrijheid van financiële middelen, en de vrijheid om samen te werken.

Als eerste komt de vrijheid bij het stellen van beleidsdoelen aan de orde. De mate waarin gemeenten deze beleidsvrijheid bezitten, kan bijvoorbeeld worden bepaald door de aanwezigheid van voorschriften, vooraf aangegeven bandbreedtes, afspraken, en onderwerpen waarvoor gemeenten verplicht zijn doelen te stellen. Uiteraard is het ook mogelijk dat er helemaal geen voorschriften of beperkingen zijn voor het stellen van beleidsdoelen. Als tweede komt de vrijheid aan de orde die een gemeente heeft bij de uitvoering. Deze wordt bijvoorbeeld bepaald door de aanwezigheid van voorschriften, randvoorwaarden, richtlijnen enz. Het kan ook zijn dat een gemeente geheel vrij is in hoe zij haar taken uitvoert. Als derde komt aan bod de vrijheid die een gemeente heeft om zelf regels vast te stellen. Gemeenten zijn in eerste instantie autonoom en laat de Grondwet (art. 124Gw, 1^e lid) de regeling en bestuur over aan de gemeenten inzake hun eigen huishouding. Maar de mate van vrijheid die een gemeente heeft om bijvoorbeeld tot lokale regelgeving te komen, is ook afhankelijk van de wetgever die regeling en bestuur kan vorderen bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet. Oftewel medebewind in de zin van het tweede lid van art. 124Gw, zoals dat in het geval van de Wmo. Als vierde komt in dit hoofdstuk de vrijheid aan bod die een gemeente krijgt bij het besteden van de financiële middelen. Deze vrijheid hangt af van de aan- of afwezigheid van bijvoorbeeld specifieke uitkeringen, brede doeluitkeringen/verzameluitkeringen, plafonds voor in rekening gebrachte kosten, en gemeentefondsinkomsten. Daarnaast zijn er ook de eigen besteedbare inkomsten die een gemeente vrijelijk kan besteden aan de taakuitvoering. Als laatste zal er in dit hoofdstuk in worden gegaan op de vrijheid die gemeenten hebben om samen te werken. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld verplicht zijn om samen te werken, of hiertoe aanbevolen zijn, maar kunnen ook geheel vrij zijn om te bepalen of ze wel of niet samenwerken.

5.1.1 Vrijheid bij het stellen van beleidsdoelen

Op grond van art. 3 lid 1 van de Wmo moeten gemeenten één of meer plannen maken waarin het beleid is weergegeven en waarop basis daarvan de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders beslissingen kunnen nemen met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning. Lid 4, onderdeel a, van dit artikel geeft aan dat dit plan doelstellingen moet bevatten ten aanzien van de zogenoemde prestatievelden onder art. 1, lid 1, onderdeel g van de Wmo. Ook zijn gemeenten naast het formuleren van deze doelstellingen verplicht om aan te geven welke resultaten in welke periode behaald moeten worden op grond van art. 3, lid 4, onderdeel c. Zo wordt op pagina 29 van de memorie van toelichting bij de Wmo aangegeven dat de formulering van de doelstellingen belangrijk is met het oog op de te publiceren gegevens op grond van art. 9 over de tevredenheid en de behaalde resultaten. Zo worden burgers in staat gesteld deze gegevens te vergelijken met de door de gemeente oorspronkelijk gestelde doelen (VWS, 2004). De conceptwetswijziging van de Wmo, die is opgesteld in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding, laat deze punten onveranderd (VWS, 2011b).

Wel wordt de reikwijdte van art. 4 vergroot met het argument dat de met de begeleiding beoogde prestaties niet voldoende aansluiten op de huidige formulering van de resultaten in dit artikel. Zo wordt een 'onderdeel e' toegevoegd aan het eerste lid van art. 4 dat luidt: "*dagelijkse levensverrichtingen uit te voeren en het persoonlijk leven te structureren en daarover regie te voeren*" (VWS, 2011c, p. 29). Dit betekent dus dat als gemeenten willen voldoen aan de in de wet gestelde compensatieplicht, zij bij het formuleren van hun doelstellingen (art. 3. Lid 4, onderdeel a) rekening moeten houden met de wijziging in art. 4.

In de memorie van toelichting bij de Wmo staat dat het Rijk systeemverantwoordelijkheid draagt en de kaders stelt waarna op 'lokaal niveau het spel wordt gespeeld'. Gemeenten moeten daarin zorgen voor zoveel mogelijk lokaal draagvlak en transparant beleid, en leggen hierover op lokaal niveau verantwoording af (VWS, 2004). Een blik op de praktijk lijkt dan ook niet de impressie te geven dat de wet lokale doelbepaling in de weg staat. Zo geeft bijvoorbeeld respondent A aan dat hij geen belemmeringen ervaart bij het bepalen van de uitgangspunten. En respondent B en respondent J hebben het dan weer over de ruimte die gemeenten op lokaal niveau hebben om hun eigen stempel te drukken. Gemeenten hebben dus de vrijheid om de doelen, die zij van de wetgever met betrekking tot de Wmo moeten opstellen, lokaal in te kleuren, omdat de wetgever hen ook deze ruimte biedt. Zo wordt bijvoorbeeld door respondent F over het compensatiebeginsel aangegeven dat deze zo breed is geformuleerd dat deze op vele manieren uit te leggen is.

5.1.2 Uitvoeringsvrijheid

In de kabinetsreactie van 19 december 2011 op een motie om de middelen voor de begeleiding via een specifieke uitkering te verdelen, liet de minister weten dat gemeenten worden verplicht om kwaliteitseisen voor de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning op te nemen in een beleidsplan, waarmee deze kwaliteitseisen onderdeel worden van de gemeentelijke beleidscyclus en uiteindelijk van de horizontale verantwoording (VWS, 2011a). Gemeenten worden door de wetgever verplicht (zie verder §5.1.3) om regels te verordenen over hoe zij het door haar vastgestelde kwaliteitsbeleid gaat uitvoeren, op gaat toezien, en handhaven. Het kabinet (VWS, 2011a) gaf ook aan dat gemeenten cliënt-ervaringsonderzoeken dienen te publiceren om de verantwoording te versterken en heeft de minister ook de mogelijkheid om nadere regels te stellen over hoe deze onderzoeken vorm krijgen (VWS, 2011c).

Gemeenten zijn bij de uitvoering dermate vrij om samen met maatschappelijke partners tot afspraken te komen dat deze afspraken ook recht kunnen doen aan de lokale situatie en per gemeente daarom kunnen verschillen. Ook kunnen gemeenten voor het borgen van de kwaliteit bijvoorbeeld gebruikmaken van keurmerken, klachtregistratie, en klanttevredenheidsonderzoeken. Daarnaast kunnen ze kwaliteitseisen stellen aan de dienstverlening bij de inkoop van de ondersteuning en kunnen zij ook kwaliteitseisen stellen bij het verlenen van subsidies. Deze eisen moeten wel terechtkomen in het op te stellen beleidsplan waarvoor op grond van art. 11 en 12 van de Wmo tijdens de voorbereiding en tijdens de totstandkoming er van inwoners en belanghebbenden bij worden betrokken (VWS, 2011c).

Gemeenten zullen bij de begeleiding per individueel geval moeten kijken naar de specifieke behoeften en persoonskenmerken, naar de voor de uitvoering relevante feiten en omstandigheden, en hebben zij de verantwoordelijkheid om te inventariseren in hoeverre de aanvrager zelf de capaciteit heeft om maatregelen te treffen. En pas wanneer na het 'keukentafelgesprek' blijkt dat de burger niet vanuit zijn eigen netwerk en situatie geholpen kan worden, moet de gemeente vanuit zijn compensatieplicht passende ondersteuning aanbieden. Dit komt doordat in de Wmo het resultaat voorop wordt gesteld in het toepassingsbereik van deze wet en niet het beschikbaar stellen van een te treffen voorziening, zoals dat het geval was bij de AWBZ. Nu is het zo dat het CIZ in de AWBZ daarentegen alleen op basis van uniforme criteria bepaalt of iemand recht heeft op begeleiding. (De Rechtspraak, 2008; VWS, 2011c; Rijksoverheid, 2013)

Ook kunnen gemeenten volledig de begeleiding vormgeven in gevallen waar dit in het verleden niet mogelijk was op grond van art. 2 Wmo. De reden hiervoor is dat dit artikel bepaalt dat er geen (volledige) aanspraak kan worden gemaakt op maatschappelijke ondersteuning als een andere wet reeds een voorziening treft voor de problematiek waarvoor men ondersteuning vraagt. Maar met het

verdwijnen van de extramuraal begeleiding uit de AWBZ zal deze situatie zich niet kunnen voordoen (VWS, 2011c). In ieder geval hebben gemeenten sowieso de beleidsvrijheid om invulling te geven aan beleid waarmee voldaan kan worden aan de in art. 4 van de Wmo genoemde compensatieplicht (VWS, 2011c).

Vervoer

In de memorie van toelichting bij de wetwijziging wordt aangegeven dat het vervoer een uitzondering vormt binnen de Wmo en als voorziening wordt getroffen in art. 4. De memorie geeft aan dat het argument van de VNG, dat niet de voorziening maar het resultaat vooropstaat, wel wordt erkend, maar dat hier niet in mee wordt gegaan omdat voorkomen moet worden dat er discussie ontstaat of vervoer al dan wel of niet aangeboden moet worden. Dit omdat begeleiding vaak buitenshuis en buiten de eigen gemeente plaatsvindt (VWS, 2011c). Zo is in het concept van de wetwijziging dan ook een lid te vinden dat luidt: "*Voorzieningen als bedoeld in het eerste lid, onder e, omvatten, voor zover noodzakelijk in verband met de beperkingen in de zelfredzaamheid, het vervoer naar en van de locatie waar begeleiding wordt aangeboden*" (VWS, 2011b, p. 3).

Transitiebureau

Hoewel gemeenten bij wet verplicht zijn de Wmo vorm te geven en zij onder meer rekening moeten houden met de negen prestatievelden onder art. 1, onderdeel g, krijgen zij wel hulp bij het inrichten van de Wmo van de VNG en in het bijzonder van het 'transitiebureau Begeleiding in de Wmo' dat gezamenlijk is opgezet door de VNG en de nationale overheid (VNG, 2012c). Zo heeft het transitiebureau ¹⁰ handreikingen beschikbaar gesteld waarmee zij probeert gemeenten te ondersteunen bij het inrichten van de begeleiding, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de toegang tot de Wmo, maar levert zij ook informatie over doelgroepen, subsidies en andere onderwerpen waarmee gemeenten mee aan de slag kunnen. Het transitiebureau heeft echter geen bevoegdheden meegekregen om gemeenten te dwingen of af te dwingen in hoe zij hun Wmo-beleid inrichten. Dit is ook in lijn met de aard van de wet waarin gemeenten resultaatgericht moeten kunnen werken en waarin het mogelijk moet zijn om beleid lokaal af te stemmen en per individueel geval te kijken naar de specifieke situatie.

Vrees voor de toekomst

Een aantal respondenten geeft aan dat er wel vrijheid is bij de uitvoering, maar dat er wel rekening gehouden wordt met eventuele restricties vanuit Den Haag. Zo geeft bijvoorbeeld respondent G aan

¹⁰ Transitiebureau (2012) *Overzicht handreikingen*. <http://www.invoeringwmo.nl/content/overzicht-handreikingen>, 28 augustus 2012

dat haar gemeente genoeg vrijheid heeft, maar dat ze rekening blijft houden met de mogelijkheid dat gemeenten in de toekomst beperkt worden in de vrijheid die ze krijgen bij de uitvoering. En één van de dingen die ze niet wil, is een nieuwe organisatie oprichten voor de uitvoering binnen de gemeente terwijl het voor de hand zou liggen om dit aan andere organisaties over te laten. En ook respondent C en respondent F geven aan dat zij het niet wenselijk vinden als er meer beperkingen komen, waarbij respondent C vooral wijst op een tendens die hij waarneemt vanaf 2007. Zo zou op Rijksniveau door ministers, staatssecretarissen, en Tweede Kamerleden zorgen worden gemaakt waardoor zij mogelijk de vrijheid van gemeenten willen gaan beperken. En respondent F noemt als voorbeeld het 'huishouden' waarin gemeenten die van de 'hulp bij het huishouden' een voorliggende voorziening wilden maken, op een gegeven moment werden teruggeroepen¹¹. Ook respondenten D en J geven aan dat er vanuit het landelijke politiek de neiging bestaat om de vrijheid te verminderen waarbij respondent J de term 'keurslijf' gebruikt en respondent D het heeft over 'dichttimmeren', en geeft respondent I aan dat het niet zodanig gedecentraliseerd moet worden dat het helemaal wordt ingekaderd. In ieder geval delen deze mensen hun bedachtzaamheid voor eventuele verdere beperkingen vanuit de landelijke politiek. Een voorbeeld van een interventie vanuit de nationale overheid is bijvoorbeeld de brief van de staatssecretaris na aanleiding van onderzoek van de Ombudsman. In deze brief riep de staatssecretaris de gemeenten op niet het inkomen te toetsen wanneer mensen een aanvraag doen voor Wmo-ondersteuning, omdat het niet aan de gemeenten zou zijn om inkomensbeleid te voeren (VWS, 2012g).

5.1.3 Vrijheid bij de totstandkoming van regelgeving

Gemeentelijke regelgeving

De Wmo verplicht gemeenten om verordeningen vast te stellen zoals omschreven in de eerste leden van art. 5 en 11 van de Wmo, en mag dit doen zoals omschreven in art. 15, lid 1. Zo moet een gemeente op grond van art. 5 regels opstellen over de door het college van burgemeester en wethouders te verlenen "*individuele voorzieningen en de voorwaarden waaronder personen die een aanspraak hebben op dergelijke voorzieningen recht hebben op het ontvangen van die voorziening*"¹². Artikel 5 geeft gemeenten dus de mogelijkheid om door middel van een verordening zelf regels vast te stellen voor deze voorzieningen, maar wordt deze ruimte wel enigszins beperkt doordat gemeenten twee bepalingen onder lid 2 van dit artikel moeten opnemen in de verordening: (sub a) "*op welke wijze de toegang tot het aanvragen van individuele voorzieningen in samenhang met voorzieningen op het gebied van wonen en zorg ... is geregeld*"¹², en (sub b) "*op welke wijze de verkrijging van*

¹¹ Voorliggende voorziening: de gemeente kijkt of er niet een andere instantie of persoon is die de voorziening kan betalen. Judex.nl *Wanneer kom ik in aanmerking voor een Wmo-voorziening?* Geraadpleegd op 2 december, 2012, op http://www.judex.nl/rechtsgebied/uitkeringen_%26_sociale_zekerheid/wet-maatschappelijke-ondersteuning/artikelen/691/wanneer-kom-ik-in-aanmerking-voor-een-wmo-voorziening_.htm

¹² Overheid.nl (2012) *Wet maatschappelijke ondersteuning*. Geraadpleegd op 26 augustus, 2012, op http://wetten.overheid.nl/BWBR0020031/geldigheidsdatum_26-08-2012

individuele voorzieningen samenhangend afgestemd op de situatie van de aanvrager worden bepaald”

¹². Art. 11 lid 1 Wmo verplicht gemeenten in verband met art 150 van de Gemeentewet om een verordening vast te stellen over hoe het college van burgemeester en wethouders de burgers en andere belanghebbenden betreft bij de beleidsvoorbereiding: Het college stelt inwoners en belanghebbenden vroegtijdig in de gelegenheid om voorstellen te doen m.b.t. het Wmo-beleid (lid 2) en de informatie te verschaffen die hen hiertoe in staat stelt (lid 3), en informeert het zich in de beleidsvoorbereiding over de belangen en behoeften van burgers die deze zelf niet goed kenbaar kunnen maken (lid 4). Art. 15 lid 1 houdt in dat een gemeente een eigen bedrage mag vragen aan inwoners die ouder zijn dan 18 jaar en die een individuele voorziening hebben gehad in natura of in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb). Daarbij moet worden opgemerkt dat lid 3 vermeldt dat middels een AMvB regels gesteld kunnen worden voor deze bijdrage.

In de nota van toelichting bij het 'Besluit Maatschappelijke Ondersteuning (BMO)' wordt dan ook door de minister aangegeven dat de gemeenteraad vrij is om wel of niet een verordening vast te stellen waarin burgers gevraagd wordt een eigen bijdrage te betalen of een deel van de kosten op zich nemen wanneer zij een pgb of een financiële tegemoetkoming krijgen. De minister geeft daarnaast aan dat er twee beperkingen zijn opgelegd: als eerste een inkomensafhankelijk maximum in het BMO waar de gemeente niet bovenuit mag komen bij het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage, maar wel lager, en als tweede het aanwijzen van een rechtspersoon op grond van art. 16 Wmo die deze eigen bijdrage vaststelt en int. (VWS, 2006)

Gemeenten moeten er ook rekening mee houden dat zij afgezien van een eigen bijdrage geen andere soorten financiële bijdrage mag vaststellen en vragen aan mensen die een beroep doen op de Wmo. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft namelijk geoordeeld dat een Wmo-verordening geen besparingsbijdrage of een inkomensgrens mag bevatten. Maar gemeenten mogen dus ook niet bepalen dat iemand die boven een bepaalde inkomensgrens komt, geen recht meer heeft op een voorziening (niet te verwarren met een inkomensafhankelijke eigen bijdrage). De uitspraak geldt uiteraard voor alle voorzieningen, omdat de CRvB het argument verwerpt dat art 4 lid 2 gemeenten de mogelijkheid zou bieden om zowel een inkomensgrens te stellen of een (besparings)bedrag te vragen. Dit betekent dat ook voorzieningen die in het kader van de begeleiding worden getroffen, ook onder deze uitspraak zullen gaan vallen zodra de decentralisatie heeft plaatsgevonden (De Rechtspraak, 2011; Juridisch Steunpunt Regelrecht, 2011). Wanneer we kijken naar de praktijk, zien we bijvoorbeeld dat respondenten G en J aangeven dat zij wel de ruimte krijgen om regels te stellen, maar dat zij evenals respondenten B en E aangeven dat het niet mogen hanteren van een inkomensgrens als een beperking wordt gezien. Wel gaven respondenten E, G en ook respondent D aan dat zij zelf niet veel hinder ondervinden van het niet mogen hanteren van een inkomensgrens.

De wetswijziging

In de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wmo staan enkele belangrijke punten op het gebied van regelgeving. Ten eerste staat op pagina 12 dat de plicht is geschrapt om cliënten een keuze te bieden tussen een pgb en zorg in natura, en dat gemeenten door middel van een verordening nu zelf kunnen vaststellen of, en zo ja, in welke gevallen onder welke voorwaarden iemand voor een pgb in aanmerking komt (VWS, 2011c). En hoewel er amendementen zijn ingediend om deze bepaling niet te handhaven, heeft de minister op pagina 2 van de nota van wijziging aangegeven dat zij deze 'kan-bepaling' wil behouden om zo de groei van het pgb in de toekomst beheersbaar te houden (VWS, 2012c).

Ten tweede staat op pagina 27 van de memorie aangegeven dat gemeenten vrij zijn om in hun verordeningen vast te stellen hoe zij het resultaat, zoals beschreven in art. 1 onderdeel C, willen bereiken. De reden hiervoor is dat men geen limitatieve opsomming beoogd voor het begrip begeleiding waarin dan alle voorzieningen en randvoorwaarden in zouden worden opgenoemd, omdat dit tegenstrijdig zou zijn aan het uitgangspunt dat er juist resultaatgericht moet worden gewerkt (VWS, 2011c).

Ten derde staat op pagina 15 van de memorie dat gemeenten verplicht worden om regels in de verordening op te nemen voor de uitvoering van het door hen gevoerde kwaliteitsbeleid en dat zij toezicht moet houden op de naleving van deze regels bij de door derden verrichtte maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast staat op pagina 28 en 30 hierover dat zij door middel van het opstellen van regels middels een verordening een wettelijke grondslag creëren voor: "*beleid, toezicht daarop en de handhaving daarvan op het gebied van [kwaliteit], klachtrecht, medezeggenschap en het melden van calamiteiten en geweld bij de verlening van maatschappelijke ondersteuning*" (VWS, 2011c). En dit wordt opgedragen door het 'nieuwe derde lid' van art. 5 van de Wmo in verband met het in het voorgestelde art. 3 lid 4 bedoelde beleid onder onderdeel d tot en met g (VWS, 2011b; 2011c).

Ten vierde gaat de memorie verder in op de eerder genoemde kan-bepaling. Zo staat op pagina 31 dat art. 6 hiervoor wordt aangepast zodat gemeenten in hun verordening kunnen vaststellen wanneer iemand een pgb of een voorziening in natura krijgt. De kan-bepaling komt dan in de plaats van de mogelijkheid om burgers te laten kiezen tussen deze twee vormen van ondersteuning, zoals dat met het eerste lid van het oude artikel 6 mogelijk was (VWS, 2011c). Ook is artikel 5 aangepast. Zo heeft deze het niet meer over het hebben van "*een recht hebben op het ontvangen van die voorziening in natura, het ontvangen van een financiële tegemoetkoming of een persoonsgebonden budget*"¹³, maar wordt in het nieuwe lid 1 van artikel 5 aangegeven "*in welke gevallen en onder welke voorwaarden aanspraak bestaat op: a. een individuele voorziening in natura, b. een financiële tegemoetkoming of c.*

¹³ Overheid.nl (2012) *Wet maatschappelijke ondersteuning*.
http://wetten.overheid.nl/BWBR0020031/geldigheidsdatum_26-08-2012

een met de individuele voorziening in natura vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget (...)" (VWS, 2011b, p. 3). In tegenstelling tot de oude situatie wordt er dan per soort voorziening aangegeven wanneer iemand hiervoor in aanmerking komt en sluit het daarmee ook beter aan op het weghalen van de keuzemogelijkheid uit artikel 6.

5.1.4 Bestedingsvrijheid financiële middelen.

Afspraken nationale overheid en gemeenten

In het bestuursakkoord voor de jaren 2011-2015 wordt voor de decentralisatie van de extramurale begeleiding uitgegaan van een bedrag dat ligt tussen de € 2,1 en 3,3 miljard voor 2014 (BZK et al, 2011). In dit akkoord, dat is gesloten tussen onder meer de nationale overheid en gemeenten, is afgesproken dat de verdeling van de middelen gebeurt via een decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds onder de noemer 'begeleiding' (BZK et al., 2011). In het akkoord staat ook dat de hoogte van het bedrag vanaf 2013/2014 zich ontwikkelt op basis van een index en een groeivoet van 2,4%, en dat het bedrag dat beschikbaar wordt gesteld voor 2013 en 2014 gekort wordt met 5% (BZK et al., 2011). Het akkoord vermeldt verder dat gemeenten voor de uitvoering structureel 55 miljoen krijgen, en dat dit bedrag wordt toegevoegd aan de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Ook krijgen gemeenten € 80 miljoen voor de transitie van de begeleiding uit de AWBZ naar de Wmo (BZK et al., 2011). Een bedrag dat eveneens via de algemene uitkering beschikbaar wordt gesteld (BZK, 2011; 2012). En daarnaast is in het bestuursakkoord afgesproken dat de decentralisatie-uitkering in 2015 wordt overgeheveld naar de algemene uitkering wanneer dit mogelijk blijkt uit de evaluatie van de normeringssystematiek en uit de monitoring van de verdeling van de financiële middelen over de gemeenten in 2015 (BZK et al., 2011).

Motie Leijten

In een motie van het kamerlid Leijten werd opgeroepen om de middelen voor de begeleiding via een doeluitkering beschikbaar te stellen. Het kabinet liet In haar reactie weten dat zij het verzoek beschouwde als een verzoek om de financiële middelen voor de begeleiding in de vorm van een specifieke uitkering te verschaffen, omdat het 'instrument doeluitkering' niet bestaat. Het kabinet wil het niet in een specifieke uitkering omzetten, omdat dit dan zou betekenen dat de nationale overheid financieel verantwoordelijk zou blijven. Ook zou het extra lasten met zich meebrengen voor de gemeenten bij de verantwoording en controle door zowel de accountant van de gemeente als die van de nationale overheid (VWS, 2011a). De VNG liet weten geen voorstander te zijn van de motie, omdat deze in strijd zou zijn met de gemaakte afspraken en het regeerakkoord (VNG, 2011g). Om toch tegemoet te komen aan de Tweede Kamer, liet het kabinet in haar reactie weten dat er enkele waarborgen in de financiering zouden worden gebouwd die moeten voorkomen dat gemeenten de vrijheid nemen om het geld bijvoorbeeld te gebruiken voor het dichten van eventuele gaten in hun begroting (VWS, 2011a).

De waarborgen houden in dat de decentralisatie-uitkering apart te herkennen wordt in het gemeentefonds en dat op macro niveau gemonitord gaat worden op de uitgaven die de gemeenten maken. En biedt dit volgens het kabinet de mogelijkheid om het beschikbare budget te koppelen aan de prestaties van de gemeenten. Als gemeenten dan niet aan hun resultaatverplichtingen voldoen die in de Wmo zijn vastgelegd, zou de nationale overheid, zo geeft het kabinet aan, op grond van de Financiële verhoudingswet (art. 5, tweede lid in verband met art. 13, eerste lid) door middel van een AmvB de regels voor de verdeling en de grote van het beschikbare budget kunnen veranderen, en zo de decentralisatie-uitkering van individuele gemeenten indien nodig te verlagen wanneer: de geboden ondersteuning te laag wordt gewaardeerd in cliënt-ervaringsonderzoeken, een gemeente te hoog scoort op gegronde beroepszaken, of als blijkt dat het toezicht en handhaving door een gemeente gebreken vertoont. De minister kan ook eventueel op kosten van de gemeente een voorziening treffen als deze na een uitspraak van de rechter nalatig blijft bij het compenseren van individuele gevallen (VWS, 2011a). In reactie op de brief van de minister aan de Tweede Kamer gaf de VNG aan dat zij het belangrijkste vindt dat de beleidsvrijheid niet wordt aangetast, maar benadrukte ze wel dat het opschorten van het budget alleen in het uiterste geval mag plaatsvinden (VNG, 2011i).

Twee alinea's terug viel te lezen dat een specifieke uitkering niet lijkt te kunnen rekenen op een warm onthaal van gemeentelijk Nederland wanneer het gaat om de financiering van de begeleiding. Een aantal wethouders en ambtenaren maakte dit ook tijdens gesprekken ronduit duidelijk. Zo noemt bijvoorbeeld respondent D een specifieke uitkering voor de begeleiding ronduit 'flauwekul'. Respondent C geeft aan dat een specifieke uitkering door hem wordt beschouwd als een beperking in de mogelijkheden van gemeenten, omdat alle gemeenten dan aan één set criteria zouden moeten voldoen die in Den Haag zijn vastgesteld. En geeft hij aan dat hij zich nu niet hoeft te verantwoorden aan de nationale overheid, maar aan de gemeenteraad. Hij geeft ook aan dat de Wmo een samenraapsel is van allerlei wetten en regelingen uit het verleden en dat het niet goed zou zijn als er verschillende soorten verantwoordingsmechanismen zouden zijn voor verschillende onderdelen. Respondent F geeft aan dat zij geen voorstander is van een specifieke uitkering voor de begeleiding en zei ook dat het beste zou zijn als gemeenten niet een geormerkt bedrag krijgen, omdat zo'n geormerkt bedrag extra lasten met zich mee zou brengen bij de verantwoording. Ook geven respondenten A, C, E, H, en J aan dat het financieren via aparte geldstromen hen zou beperken in de mogelijkheden bij het maken van Wmo-beleid. Zo zegt respondent A dat mensen die tegelijkertijd verschillende soorten hulp ontvangen, en waar bijvoorbeeld een Wmo-regeling naast een AWBZ-regeling loopt, nu al deze hulp uit verschillende 'kolommen' gefinancierd krijgen, waardoor het moeilijk kan zijn om de hulp die een burger ontvangt, integraal aan te passen op het moment dat deze in een 'andere levensfase' komt en de hulpbehoefte verandert. Respondenten C, E, H, en J geven eveneens aan dat een ontschotte financiering een integrale aanpak ten goede zou komen.

5.1.5 Samenwerkingsvrijheid

Samenwerking tussen gemeenten is uiteraard geen nieuw fenomeen en publiekrechtelijk kunnen gemeenten dan ook kiezen om voor bepaalde taken samenwerking aan te gaan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Samenwerking tussen gemeenten zou dan ook steeds vaker plaatsvinden om voordelen te bewerkstelligen zoals lagere kosten, betere uitvoering, en een betere dienstverlening (Gemeente.nu, 2011). Ook in het kader van de Wmo werden gemeenten al in 2005 door VNG aangemoedigd om samen te werken. En bij de voorbereiding op deze wet werd dit al door veel gemeenten gedaan. (VNG, 2005; Divosa, 2007)

Wanneer er gekeken wordt naar de extramurale begeleiding, blijkt dat gemeenten ook hier vrij worden gelaten om te bepalen met wie zij samenwerken op het terrein van de Wmo en dat iedere gemeente zelf verantwoordelijk wordt gehouden voor de extramurale begeleiding (VWS, 2011c; 2012f). Dit sluit aan op onder andere wat er in paragraaf 5.1.2 werd vermeld over de afspraken ten aanzien van de kwaliteit die gemeenten met dienstverleners kunnen maken, maar merkt bijvoorbeeld respondent A op dat de landelijke politiek in het geval dat deze geen vertrouwen meer zou hebben in de gemeenten, nog met nieuwe regels kan komen die het aangaan van samenwerking zouden kunnen bemoeilijken.

De mogelijkheid bestaat dat in de toekomst besloten wordt dat de middelen voor de begeleiding van cliënten in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang via de centrumgemeenten zullen worden verdeeld (VWS, 2012f). In het geval dat de begeleiding in de maatschappelijke- en vrouwenopvang daadwerkelijk, zoals dat ook de voorkeur heeft van de VNG (2011g), bij de centrumgemeenten qua regie en middelen blijft (VNG, 2011e), zullen er afspraken gemaakt moeten worden tussen centrum- en een regiogemeente wanneer deze laatste niet volledig de regie uit handen wil geven (eigenbijdrage-move.nl, 2012). De staatssecretaris (VWS, 2012a) heeft in een nota aan de Tweede Kamer laten weten dat zij het voornemen heeft om de middelen voor de begeleiding van mensen in de Maatschappelijke- en vrouwenopvang via de centrumgemeenten te verdelen. De staatssecretaris komt dus hiermee tegemoet aan de wens van de VNG.

Zorginstellingen die activiteiten aanbieden op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning, worden in principe bij de toepassing van de Mededingingswet als ondernemingen gezien. En wanneer het gaat om afspraken tussen de gemeenten en aanbieders, of aanbieders onderling, dan moeten de gemeenten rekening houden met de mogelijkheid dat de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma)¹⁴ kan optreden tegen afspraken die zij nadelig acht voor de cliënten in de maatschappelijke ondersteuning. Het gaat hier dus niet in eerste instantie om bijvoorbeeld kerken en voetbalverenigingen. Het uitgangspunt is dat zolang er geen onderlinge afspraken worden gemaakt

¹⁴ Vanaf 1 april Autoriteit Consument en Markt (ACM)

die in strijd zijn met de Mededingingswet, of andere regelgeving op het terrein van de mededinging, samenwerking toelaatbaar is (Transitiebureau, 2012a).

5.1.6 Conclusies over de beleidsvrijheid bij de Wmo-begeleiding

Wanneer er gekeken wordt naar de mate waarin gemeenten beleidsvrijheid hebben, kan geconcludeerd worden dat zij inderdaad door de nationale overheid aanzienlijk vrij worden gelaten om de Wmo-begeleiding vorm te geven op lokaal niveau, mits zij rekening houden met bepaalde in de wet- en regelgeving opgelegde beperkingen en voorwaarden. Voor het stellen van hun doelen zijn gemeenten verplicht om deze vast te stellen in hun beleidsplannen ten aanzien van de in de Wmo opgenomen prestatievelden. Hoe deze doelen verder per individuele gemeente worden ingevuld, wordt door de wetgever niet verder bepaald. Ook bij het inrichten van de Wmo hebben gemeenten een grote mate van vrijheid, maar zijn zij onder andere verplicht een beleidsplan te maken waarin kwaliteitsbeleid een onderdeel van uit moet maken, en moeten zij aangeven hoe zij hierop gaan toezien en handhaven. Afgezien van enkele beperkingen hebben gemeenten wel de ruimte om keuzes te maken over hoe zij de begeleiding uitvoeren en dit bijvoorbeeld vorm te geven door samen met partners afspraken te maken over de uitvoering hiervan. Bij het opstellen van regelgeving hebben gemeenten eveneens een grote mate van vrijheid. De beperkingen die er zijn bij het stellen van de eigen regels, komen vooral door de wetgever die aangeeft voor welke zaken lokale regels moeten worden gesteld, maar niet zo zeer dat de wetgever zou aangeven hoe deze regels er precies moeten uitzien. Gemeenten zijn dus vrij bij het regelen van de begeleiding mits zij rekening houden met bepaalde randvoorwaarden en grenzen die wet- en regelgeving stellen. Zo moeten gemeenten bijvoorbeeld rekening houden met een maximale hoogte van de eigen bijdrage of het moeten aanbieden van een pgb als er geen voorziening in natura geregeld kan worden waar dit op basis van de gemeentelijke regelgeving wel had gemoeten. Maar dit verhindert individuele gemeenten er natuurlijk niet van een eigen invulling te geven. En de ene gemeente kan bijvoorbeeld een hogere bijdrage vragen dan een andere gemeente dan wel iets andere voorwaarden stellen waaronder gebruik gemaakt kan worden van bepaalde voorzieningen. Ook bij het besteden van de financiële middelen is er een redelijke mate van vrijheid. Zo worden de bedragen via een decentralisatie-uitkering uitgekeerd en niet via een specifieke uitkering waarbij gemeenten gebonden zijn aan vooraf nauwkeurig omschreven doelen en te gebruiken instrumenten. Wel zijn er enkele waarborgen waarmee gemeenten rekening moeten houden. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld in het geval dat deze in gebreke blijft, door de nationale overheid gekort worden op haar uitkering of gedwongen worden op eigen kosten individuele gevallen te compenseren wanneer zij een rechterlijk vonnis naast zich neerlegt waarin bepaald is dat compensatie moet plaatsvinden. Op het gebied van samenwerking moet opgemerkt worden dat gemeenten dit zelf mogen invullen, maar dat voor de begeleiding in de maatschappelijke- en vrouwenopvang het waarschijnlijk is dat de middelen via de centrumgemeenten zullen blijven lopen. Regiogemeenten zullen dan de samenwerking moeten opzoeken met centrumgemeenten als zij de regie niet volledig uit handen willen geven.

Hoofdstuk 6: Kunnen

Dit hoofdstuk gaat over wat gemeenten kunnen met betrekking tot de extramurale begeleiding. En wordt er gekeken naar zaken zoals de beschikbaarheid en deskundigheid van personeel, de technische en financiële mogelijkheden, en informatie en samenwerking.

Als eerste komt aan de orde of gemeenten voldoende personeel kunnen vrijmaken voor de nieuwe Wmo-taak. Hieronder kan worden verstaan of personeel in voldoende aantallen aanwezig is, maar kan ook betrekking hebben op het aantal fte dat tot de gemeente beschikbaar staat. Het zou dus bijvoorbeeld kunnen zijn dat mensen niet van bestaande taken afgehaald kunnen worden om nieuwe taken op te pakken zonder dat dit ten koste gaat van bestaande taken. Het tweede punt dat aan de orde komt, is of gemeenten binnen hun organisatie voldoende kennis beschikbaar hebben. Is personeel bijvoorbeeld voldoende gekwalificeerd en hebben ze de juiste opleiding of cursussen gevolgd zodat ze hun taken goed kunnen opvangen. Als derde komt aan de orde of gemeenten de technische mogelijkheden hebben om de decentralisatie aan te kunnen. Hebben gemeenten bijvoorbeeld de benodigde digitale infrastructuur op orde of hebben ze andere technische middelen nodig die essentieel zijn om bepaalde taken uit te kunnen voeren. Het vierde punt dat aan de orde komt, is of gemeenten de financiële mogelijkheden hebben om de begeleiding als nieuwe Wmo-taak op te pakken. Geld dat afkomstig kan zijn uit het gemeentefonds, doeluitkeringen, specifieke uitkeringen, eigen inkomsten, maar ook verkregen kan zijn in de vorm van financiële steun van medeoverheden. Als vijfde komt aan de orde of gemeenten voldoende informatie krijgen om de inspanning te kunnen leveren die nodig is om een taak uit te voeren. Personeel kan bijvoorbeeld deskundig genoeg zijn om een bepaalde taak op te pakken, maar in het geval dat bepaalde informatie ontbreekt, niet in staat zijn hierdoor de taak uit te voeren. En als laatste wordt er gekeken in hoeverre gemeenten samenwerking aan kunnen gaan. Op dit punt kunnen gemeenten dan afhankelijk zijn van de wil van anderen om samen te werken, maar ook bijvoorbeeld van het hebben van voldoende middelen en de capaciteit om de samenwerking aan te gaan.

6.1.1. Beschikbaarheid personeel

Meer dan de helft van de voor dit onderzoek geïnterviewde mensen geeft aan dat zij inschatten dat op het moment dat de decentralisatie van de begeleiding van start gaat, hun gemeente voldoende personele mogelijkheden zal hebben om de begeleiding vorm te geven. Dit naar aanleiding van de vraag of zij inschatten voor deze nieuwe Wmo-taak genoeg mensen of arbeidsuren (fte) tot hun beschikking te hebben op het moment dat de decentralisatie een feit is. En niet alleen bijvoorbeeld met betrekking tot het beleidsmatige gedeelte of het uitvoerende gedeelte, maar voor de Wmo-taak als geheel. Respondenten A, B, C, D, E, G, H, I, en J geven aan dat zij inschatten dat hun organisatie op dit punt voldoende capaciteit zal hebben. Wel maken enkele van deze mensen een voorbehoud. Zo geeft respondent A aan dat de decentralisatie organisatorisch goed te doen is mits de wet een

inrichting krijgt zoals hij dat voorziet. En merkt respondent G op dat gemeenten niet teveel decentralisaties in één keer op zich af moeten krijgen, waarbij de verpleging alsmede de verzorging tegelijkertijd met de huidige decentralisaties naar de gemeenten toe komen. En hoewel respondent J aangeeft dat haar gemeente in potentie de decentralisatie van de begeleiding aan kan, geeft haar projectleider (respondent JII) aan dat pas op het moment dat de kaders duidelijk zijn, zij ook kunnen inschatten wat er organisatorisch nodig is. Wel geeft J, maar ook respondent I aan dat voor het hebben van voldoende capaciteit, het nodig zal zijn om samenwerking met andere gemeenten aan te gaan vanwege de geringe grootte van de gemeenten die zij vertegenwoordigen. Zij vertegenwoordigen ook de kleinste gemeenten onder de respondenten. En respondent D geeft aan dat kleinere plaatsen in haar regio het mogelijk moeilijker zullen gaan vinden om de ontwikkelingen bij te benen omdat deze vergeleken met haar gemeente minder ambtenaren tot hun beschikking hebben. Respondent F doet geen uitspraak met betrekking tot dit punt, maar geeft wel aan dat het niet veel zin heeft in paniek te schieten over de ontwikkelingen die in de landelijke politiek spelen.

6.1.2 Deskundigheid personeel

De meeste respondenten waarmee gesproken is in het kader van dit onderzoek, geven aan dat de benodigde kennis binnen hun organisatie nog niet op het niveau zit dat hun gemeente de begeleiding al zou kunnen oppakken. Zo geeft respondent F aan dat consultants van haar gemeente allerlei cursussen krijgen om op een goede manier naar elk geval te kunnen kijken en dat door de decentralisatie van de begeleiding zeker verdere kennisaanvulling zal moeten plaatsvinden. Respondent E haalt ook aan dat voor de meer algemenere ondersteuningsvragen, zoals bijvoorbeeld de aanvraag van een scootmobiel, voldoende kennis in huis is, maar dat deze voor de begeleiding nog moet worden aangevuld met cursussen. Respondent D geeft eveneens aan dat hoewel haar gemeente niet van vooraf aan hoeft te beginnen, de aanwezige kennis wel bijgewerkt moet worden. Respondenten B en H geven aan dat ze in hun gemeenten een pilot hebben lopen waarmee ze hopen ervaring en kennis op te doen die kan bijdragen aan de begeleiding. En respondent A geeft aan dat het nog heel erg is ingericht in 'blokjes-denken' terwijl hij liever toe wil naar een situatie waarin er verbindingen gemaakt worden tussen de verschillende terreinen. Respondenten J en G maken duidelijk dat er nog niet voldoende kennis binnen hun organisatie aanwezig is op het terrein van de begeleiding, maar dat ze er wel op vertrouwen dat deze voldoende zal zijn op het moment dat de decentralisatie van start gaat. En respondent I merkt op dat het samenwerken met andere gemeenten er toe moet leiden dat de benodigde expertise op dit terrein voldoende zal zijn. Respondent C geeft aan geen antwoord te kunnen geven of zijn gemeente genoeg kennis in huis zal hebben op het moment dat de decentralisatie gaat plaatsvinden, omdat dit zou afhangen van welke rol zijn gemeente bij de begeleiding op zich gaat nemen. Geen van de respondenten geeft aan dat ze op dit moment qua kennis er al klaar voor zijn om de begeleiding op te pakken. Ook is er dus niet bijvoorbeeld een lijn te ontdekken in de antwoorden tussen de wat grotere en de kleinere gemeenten. Wel moet op dit punt opgemerkt worden dat vanuit de VNG (2011e; 2011g) aangegeven wordt dat

centrumgemeenten die de regie en de middelen krijgen op bepaalde terreinen, zoals bijvoorbeeld de vrouwenopvang, verder zullen zijn in de opbouw van hun expertise dan andere gemeenten. Maar meer betekent nog niet automatisch voldoende.

6.1.3 Technische middelen

De mensen die zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek, maken op dit punt verschillende opmerkingen. Iets meer dan de helft van de respondenten voorziet geen problemen op het gebied van ICT of overige hulpmiddelen (bijv.: denk bij laatstgenoemde aan relatief eenvoudige zaken zoals het inkopen van het juiste meubilair voor personeel tot aan het bezitten van de juiste stempels) die de gemeente nodig heeft om administratief de extramurale begeleiding op te kunnen pakken, maar zijn de overige geïnterviewden minder positief gesteld op dit punt. Zo voorzien respondenten A, E, F, G, I en J geen problemen op dit punt, maar geeft respondent C aan dat het zorgkantoor dat de inkoop en financiering van de zorg organiseert, heel veel informatie heeft over de situatie in West-Brabant, maar dat zijn gemeente minder inzicht heeft in hun informatiebestand dan hij zou wensen wanneer het gaat om het kunnen bepalen van wat er precies aan zorg wordt afgenomen in zijn gemeente. Respondent B geeft aan dat de IT in haar organisatie nog niet klaar is voor bijvoorbeeld het uitwisselen van informatie en kennis met andere organisaties en zegt landelijke ontwikkelingen af te wachten. En respondent D geeft aan dat de ICT en dat wat er achter hangt in haar gemeente nog moet worden georganiseerd.

6.1.4 Financiële middelen

De meeste mensen waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken, geven aan dat de besparing die met de decentralisatie gepaard gaat, als lastig wordt ervaren, maar niet als ondoenlijk. Respondenten A, H, en I geven aan dat het lastiger wordt doordat gemeenten met een beperkter budget moeten gaan werken, maar geven ze aan dat winst te behalen is met een integrale aanpak waarbij verbindingen worden gelegd tussen verschillende beleidsterreinen om zo onnodige dubbelingen in de organisatie te voorkomen. Respondent J heeft het dan niet over een integrale aanpak om winst te behalen, maar merkt wel op dat zij niet gelukkig wordt van de keuzes die ze mogelijk moet gaan maken vanwege de doelmatigheidskorting. En ook respondent G geeft aan dat zij zich zorgen maakt over de besparing en het tijdspad waarin gemeenten de decentralisatie van de begeleiding moeten opvangen.

Respondenten C en B hebben het over verschillen die mogelijk tussen gemeenten kunnen ontstaan. Zo heeft respondent B het over dat gemeenten die minder eigen inkomsten hebben, of een bevolking hebben die een minder hechte gemeenschap vormt, relatief meer kwijt zullen zijn aan de begeleiding dan haar gemeente. En respondent C merkt op dat het afhangt van hoe straks het geld verdeeld wordt of de individuele gemeenten wel het 'juiste portie' van het budget krijgen, en dat anders de

mogelijkheid bestaat dat sommige gemeenten straks veel meer of veel minder kwijt zullen zijn dan ooit is uitgegeven aan de extramurale begeleiding in de AWBZ.

Respondenten D, E, en F zijn in tegenstelling tot de andere geïnterviewden milder gestemd over de financiële middelen die ze krijgen. Zo geeft respondent F aan dat gemeenten het financieel op zich aan kunnen, en geeft respondent E aan dat een doelmatigheidskorting van 5% of 10% op het bedrag dat nu aan de AWBZ-begeleiding wordt gegeven, nog op te vangen is. Respondent D merkt op dat men van te voren had kunnen weten dat het krap zou worden en dat ze rekening houdt dat de korting zelf nog hoger kan uitvallen dan 5%.

6.1.5 Informatie

Op één na geven alle geïnterviewden aan dat er meer duidelijkheid mag komen vanuit de nationale overheid. Zo vindt respondent J dat de informatie die gemeenten nu krijgen, meer gedetailleerd mag worden uitgewerkt dan nu het geval is en dat dit zou kunnen bijdragen aan de voorbereiding van gemeenten. Respondent I geeft aan dat de kaders nog vrij vaag zijn en dat dit het proces ook volgens hem moeilijker maakt. Respondent E geeft aan dat als er duidelijkheid komt over de financiering en de te hanteren doelmatigheidskorting hij ook een plan kan maken. En respondenten A en H geven aan dat zij meer samenhang willen zien in de informatie die gemeenten krijgen aangeleverd over de verschillende onderwerpen met betrekking tot de decentralisaties. Respondent B geeft aan dat pas afspraken gemaakt kunnen worden met andere organisaties zodra haar gemeente meer weet waar ze aan toe is. Respondent F geeft aan dat er wel meer kaders gegeven kunnen worden vanuit de nationale overheid, omdat het niet altijd helder is geweest hoe gemeenten moeten omgaan met bijvoorbeeld de eigen bijdrage of de inkomstentoets. Respondent D geeft aan dat de decentralisatie pas op gang kan komen wanneer er meer duidelijkheid komt over bepaalde zaken, zoals bijvoorbeeld het budget en de aantallen cliënten waar gemeenten mee te maken krijgen. En respondent C geeft aan dat VWS zou kunnen helpen om meer inzicht te krijgen in de informatie over de inkoop en financiering van de zorg door zorgkantoren, zodat gemeenten precies weten wat er aan zorg wordt afgenomen.

6.1.6 Samenwerking

Op één geïnterviewde na geven alle personen waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken, aan dat samenwerking op het terrein van de extramurale begeleiding tot stand komt. Vier van de geïnterviewden geven aan een document te hebben ontwikkeld, of daaraan te werken, waarin gezamenlijke uitgangspunten in zijn opgenomen. Zo geeft respondent A aan dat samen met gemeenten en organisaties in de regio een nota met uitgangspunten is opgesteld voor de transitie van de AWBZ naar de Wmo en dat daarop ook een gezamenlijke projectleider is gezet met een team er om heen. Respondent G geeft aan dat er zoveel mogelijk samen met andere gemeenten wordt

opgepakt en dat in haar regio een koersdocument is geschreven voor de drie transities, waaronder de begeleiding. En respondenten D en F geven over hun gemeenten aan dat deze nog met andere gemeenten werkt aan een gezamenlijk beleidsdocument, maar dat deze nog niet is vastgesteld.

Andere geïnterviewden geven ook aan dat samenwerking tot stand komt, maar zijn nog niet zover, of doen hier geen uitspraak over, dat ze een gezamenlijk beleidsdocument met andere gemeenten hebben opgesteld. Zo geeft respondent J en haar projectleider aan dat hun gemeente met betrekking tot de AWBZ-decentralisaties samenwerkt met andere gemeenten en met hen gezamenlijk zorgaanbieders benadert in het kader van de decentralisatie. Respondent H geeft aan dat er in zijn regio heel snel bij gemeenten het besef was dat er samengewerkt moest worden en dat deze samenwerking ook goed verloopt. Respondent E vindt dat de samenwerking met de andere gemeenten in zijn regio goed verloopt en dat de kaders en het beleid in zijn algemeenheid samen worden opgesteld. Ook geeft hij aan dat het maken van gezamenlijke doelen geen probleem vormt. Respondent I geeft aan dat, hoewel de doelvorming in regionaal verband een proces van meten en afwegen is, iedereen wel oplossingsbereid is. En respondent B geeft dan weer aan dat het een goede ontwikkeling is wanneer regiogemeenten willen samenwerken met centrumgemeenten om bepaalde zaken van de grond te krijgen waar deze laatste daarvoor de middelen krijgen. In tegenstelling tot andere geïnterviewden geeft respondent C aan dat het voor zijn gemeente een lokale opgave is, omdat deze bij wijze van spreken alles in huis heeft. Hij geeft dan ook aan dat zijn gemeente niet samen met andere gemeenten één grote visie zal gaan ontwikkelen voor de begeleiding.

Ook op het gebied van de mogelijkheden om samen te werken, zijn geïnterviewden positief gestemd, maar noemen sommige ook minpunten. Zo geeft respondent G aan dat de samenwerking met bijvoorbeeld zorgaanbieders moeilijk zou kunnen gaan verlopen, omdat voor deze organisaties de financieringsstromen anders lopen. En geven respondenten A, H, en I aan dat er bij gemeenten en organisaties ook ontkokering moet komen in het denken op de werkvloer.

Ten aanzien van dit onderdeel van het onderzoek moet nog benadrukt worden dat de focus lag op de gemeenten en hoe deze tegen het samenwerken aankijken, en niet het gehele scala aan spelers op het terrein van de extramurale begeleiding.

6.1.7 Conclusies met betrekking tot het kunnen

Meer dan de helft van de voor dit onderzoek geïnterviewde mensen geeft aan dat zij inschatten dat op het moment dat de decentralisatie van start gaat, hun gemeente voldoende personele mogelijkheden zal hebben om de begeleiding vorm te geven. Op het punt van de gemeentelijke kennis met betrekking tot de begeleiding geven de meeste geïnterviewden aan dat deze kennis op dit moment nog niet voldoende aanwezig is om de begeleiding uit te voeren, maar dat er vertrouwen is dat deze wel voldoende aanwezig zal zijn op het moment dat de begeleiding daadwerkelijk naar de gemeenten toe komt. Op het punt van de technische middelen worden er verschillende opmerkingen gemaakt, en iets meer dan de helft van de geïnterviewden voorziet geen problemen terwijl andere geïnterviewden minder positief zijn. Met betrekking tot het financiële aspect van de decentralisatie laten de meeste geïnterviewden weten dat de besparing die met de decentralisatie gepaard gaat, als lastig wordt ervaren, maar niet als ondoenlijk. Wel geven enkele geïnterviewden aan dat wel moet worden voorkomen dat er onwenselijke verschillen kunnen ontstaan waarbij de ene gemeente relatief meer kwijt gaat zijn aan de decentralisatie dan een andere gemeente. Op het punt van informatie geven alle geïnterviewden op één na aan dat meer duidelijkheid gewenst is met betrekking tot de decentralisatie, waarbij zaken worden genoemd zoals de samenhang en de concreetheid van de informatie. Met betrekking tot het laatste punt geven alle personen op wederom één geïnterviewde na aan dat samenwerking tot stand komt op het terrein van de extramurale begeleiding, waarvan vier aangeven al te werken aan een gezamenlijk document of deze al te hebben ontwikkeld.

Hoofdstuk 7: Willen

Dit hoofdstuk gaat over in hoeverre gemeenten al actief zijn met betrekking tot de extramurale begeleiding, welke rol ze daarin opnemen, en of ze positief of negatief staan tegenover de decentralisatie van de extramurale begeleiding.

Als eerste komt aan de orde hoe actief gemeenten zich zelf opstellen en of ze al bepaalde initiatieven nemen om de begeleiding vorm te geven. Dit kunnen bijvoorbeeld initiatieven zijn die intern gericht zijn, zoals eigen innovaties in de gemeentelijke organisatie of een beleidsaanpak die verder reikt dan minimaal door de wetgever wordt beoogd, maar kan bijvoorbeeld ook een pilot inhouden waarmee gekeken wordt in hoeverre een bepaalde aanpak succesvol is. Als tweede komt aan de orde welke rol gemeenten aannemen in het decentralisatieproces. Een gemeente kan bijvoorbeeld een voortrekkersrol op zich nemen door bijvoorbeeld binnen een samenwerking visievorming en coördinatie te stimuleren of externe dienstverleners actief aansturen, of bijvoorbeeld zich juist inactief of passief opstellen. Als laatste komt aan de orde hoe gemeenten tegen de decentralisatie van de extramurale begeleiding aankijken. Een gemeente kan bijvoorbeeld positief staat tegenover de decentralisatie omdat deze aansluit op bepaalde wensen om iets als gemeente te kunnen en te mogen, maar een gemeente kan bijvoorbeeld ook helemaal geen trek hebben in een nieuwe uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

7.1.1 Initiatief

Wethouders en ambtenaren waarmee gesproken is in het kader van dit onderzoek, geven allemaal te kennen dat hun organisatie nog in een voorbereidende fase zit. Dit is ook niet geheel verrassend, gezien de decentralisatie nog niet voltooid is en het proces tijdelijk stilstond vanwege de val van het eerste kabinet Rutte. Maar ondanks de situatie in de landelijke politiek, is er in de gesprekken door alle geïnterviewden aangegeven dat zij zijn doorgegaan met voorbereiden. De meeste geïnterviewden geven aan dat ze in gesprek zijn met organisaties op het terrein van de begeleiding, en sommige van deze geïnterviewden geven aan al bezig te zijn met projecten op het terrein van de begeleiding. Dit is in lijn met het beeld dat het onderzoek van RadarAdvies uit de eerste helft van 2012 schetste waarin de meeste gemeenten in gesprek zijn met aanbieders van AWBZ-begeleiding.

Respondenten E en J geven aan dat zij in een fase zitten waarin ze met mensen en organisaties op het terrein van de decentralisatie al in gesprek zijn, maar dat ze nog geen projecten aan het uitvoeren zijn. Zo heeft respondent E het over dat zijn gemeente is gaan praten met mensen en organisaties en is wezen kijken in de zorginstellingen die de potentiële cliënten uiteindelijk mogelijk gaan helpen. Respondent J geeft aan dat haar gemeente samen met zorgaanbieders een

krachtenveldanalyse aan het maken is ter voorbereiding op de decentralisatie van de begeleiding en dat haar gemeente al veel tijd is kwijt geraakt aan het bekijken van hoe de doelgroep er precies uit gaat zien en wat de begeleiding voor deze mensen kan betekenen.

Respondenten A, B, C, D, F, G, en H geven ook aan dat zij al contact hebben met organisaties over de begeleiding, maar dat hun gemeenten op het terrein van de extramurale begeleiding al bezig zijn met activiteiten die verder reiken dan alleen het voeren van gesprekken. Respondent B geeft aan dat zij inmiddels kennis heeft gemaakt met zorgaanbieders om te kijken hoe de begeleiding met betrekking tot de individuele en collectieve voorzieningen kan worden opgepakt en dat dit gedaan is in het kader van een bestaand project waarbij activiteiten en mensen met een ondersteuningsvraag in de wijk samenkomen. Respondent H geeft aan dat zijn gemeente een pilot in de planning heeft om te kijken hoe de begeleiding kan worden geïntegreerd in het gewone welzijnswerk en dat deze pilot zal plaatsvinden in overleg met andere partijen. Respondent C heeft het over huiskamerprojecten die in zijn gemeente uitgerold worden, waarin de dagbesteding kan plaatsvinden zonder dat dit extra gemeenschapsgeld hoeft te kosten, en waarvoor afstemming wordt gezocht met zorgaanbieders en welzijnsorganisaties. Respondenten A, D, F en G geven aan dat ze in regionaal verband een document met uitgangspunten hebben opgesteld of in het geval van respondent D nog werken aan de totstandkoming van een gezamenlijk beleidskader. Respondent A geeft daarbij nog aan dat zijn gemeente in de samenwerking met andere organisaties en gemeenten, uitgangspunten heeft opgesteld waarop verder voortgebouwd dient te worden voordat de begeleiding daadwerkelijk vorm krijgt. En Respondent F heeft het over een uitgangspuntendocument dat met andere gemeenten is opgesteld, maar door de controversieel-verklaring nog niet is vastgesteld.

7.1.2 Leiderschap

Op dit punt geven wethouders en ambtenaren waarmee gesproken is in het kader van het onderzoek, teveel van elkaar verschillende antwoorden om daarin één grote lijn te ontdekken, maar is het niet geheel verrassend dat respondenten van de wat grotere gemeenten (respondenten A, D, G en H) in de gesprekken aangeven dat ze de kartrekker zijn binnen de regio op het terrein van de begeleiding. Respondent G geeft wel aan dat formeel haar gemeente geen leidende rol inneemt binnen haar regio, maar dat vanwege de grootte van haar gemeente en de daarmee samenhangende gemeentelijke capaciteiten andere gemeenten hiervan gemakkelijker gebruik maken dan andersom. En ook is het niet geheel verrassend dat de respondenten van de wat kleinere gemeenten (respondenten E, J en I) aangeven dat zij geen leidende rol binnen hun samenwerking innemen.

7.1.3 Drijfveren

In een brief aan het kabinet laat de VNG (2012g) weten dat, afgezien van bepaalde onderdelen waar kritiek opgeleverd wordt, gemeenten positief zijn over de decentralisatie van de extramurale begeleiding. Dit sluit ook aan op een rapport uit 2011 waarin slechts 5% ('één op de twintig gemeenten') aangaf helemaal niets te zien in de decentralisatie van de begeleiding (RadarAdvies, 2011; VNG, 2011). Daarom is het ook niet geheel verrassend dat de decentralisatie van de extramurale begeleiding ook op veel steun kan rekenen van wethouders en ambtenaren waarmee gesproken is in het kader van dit onderzoek. Zo zijn respondenten A, B, D, G, H, en J positief over de decentralisatie van de begeleiding omdat deze hen in staat zou stellen om als gemeente de begeleiding dichterbij de burger te organiseren, waarbij respondenten A en G ook aangeven kansen te zien vanwege de raakvlakken die het onderwerp heeft met andere terreinen waar gemeenten beleid voor maken, zoals arbeid en wonen. Respondenten C, E, F en I geven eveneens aan dat ze positief staan tegenover de decentralisatie van de begeleiding, waarbij respondent F aangeeft dat de decentralisatie er voor zorgt dat verschillende partijen elkaar aan het opzoeken zijn en dat er meer wordt samengewerkt dan voorheen het geval was, en geeft respondent E aan dat hij het 'heerlijk' vindt om nieuwe taken op te pakken zolang zijn gemeente maar genoeg beleidsvrijheid krijgt om de taak lokaal in te kleuren en uit te voeren. Als belangrijkste voorwaarde voor het decentraliseren stellen gemeenten wel dat ze voldoende middelen moeten krijgen (RadarAdvies, 2011).

7.1.4 Conclusies met betrekking tot het willen

De wethouders en ambtenaren waarmee gesproken is, geven allemaal aan dat hun organisatie nog in de voorbereidende fase zit. Dit is ook niet geheel verrassend gezien de decentralisatie nog niet is afgrond en tijdelijk stilstond vanwege de val van het kabinet Rutte I. In de gesprekken is ondanks door alle geïnterviewden aangegeven dat zij zijn doorgedaan met de voorbereiding, waarvan de meeste aangeven dat ze in gesprek zijn met organisaties en sommige zelfs al bezig zijn met het ontplooiën van activiteiten op het terrein van de extramurale begeleiding. Op het punt van hoe gemeenten zich opstellen en welke rol ze aannemen bij het vormgeven van de decentralisatie werden teveel van elkaar verschillende antwoorden gegeven om daarin één grote lijn te ontdekken. Maar het is niet geheel verrassend dat de wethouders van de wat grotere gemeenten aangaven dat hun gemeente de leiding neemt in het samenwerkingsproces en dat wethouders van de wat kleinere gemeenten aangaven geen leidende rol binnen hun samenwerking op te pakken. Ten aanzien van het derde punt kan worden geconcludeerd dat de decentralisatie van de extramurale begeleiding op veel steun rekenen bij geïnterviewden. Dit is in lijn is met eerdere bevindingen van RadarAdvies waaruit bleek dat slechts een klein deel van de gemeenten de decentralisatie van de begeleiding niet ziet zitten. Als belangrijkste drijfveer kwam naar voren dat de begeleiding dichterbij de burger kan worden georganiseerd. Een belangrijke voorwaarde is dan wel het hebben van voldoende middelen om de decentralisatie op te pakken.

Hoofdstuk 8: Herschikking van het institutionele arrangement

In dit hoofdstuk wordt er in gegaan op de normatieve en cognitieve zekerheid binnen het decentralisatieproces van de extramurale begeleiding en de wijze waarop deze wordt benaderd. De normatieve zekerheid heeft betrekking op de overeenstemming ten aanzien van wat het probleem is waar maatschappelijk en politiek iets mee gedaan moet worden en de cognitieve zekerheid heeft betrekking op de overeenstemming over wat de best werkende oplossing is. En naarmate hier dus meer zekerheid over is, zullen er ook minder normatieve of cognitieve problemen voordoen. Dit hoofdstuk heeft dan ook niet de bedoeling om een oordeel te geven over de keuze van de doelen en de manier waarop deze worden nagestreefd, maar om na te gaan in hoeverre binnen het decentralisatieproces wel of niet overeenstemming is en hoe een eventueel gebrek daaraan wordt benaderd.

Als eerste komt aan de orde in hoeverre het decentralisatieproces te kampen heeft met problemen die relatief eenvoudig zouden kunnen worden opgelost zonder dat dit de implementatie van de decentralisatie zelf raakt. Dit zijn dan ook niet bijvoorbeeld inzietsverschillen over wat er bereikt moet worden of de wijze waarop iets bereikt moeten worden. Als tweede komt aan de orde in hoeverre er cognitieve problemen zijn. Dit zijn problemen waarbij er discussie is over de manier waarop en met welke middelen de gestelde doelen bereikt moeten, maar waarbij er wel overeenstemming is over wat er bereikt moet worden. Als derde komt aan de orde in hoeverre het decentralisatieproces te kampen heeft met normatieve problemen. Een normatief probleem is een probleem waarbij er geen overeenstemming is over wat er bereikt moet worden, maar waarbij wel overeenstemming is over de manier waarop. Als vierde komen de ongetemde problemen aan de orde. Dit zijn problemen waarbij er geen overeenstemming is over wat er bereikt moet worden alsmede de manier waarop dit bereikt moeten worden. En als laatste komt aan de orde hoe een eventueel gebrek aan overeenstemming binnen het decentralisatieproces wordt benaderd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

8.1.1 Simpele problemen

Uit de gesprekken die gehouden zijn in het kader van dit onderzoek, kan niet herleid worden dat het decentralisatieproces te kampen zou hebben met relatief kleine problemen die los zouden staan van de implementatie van de decentralisatie. Wel geeft respondent G aan dat hoewel zij geen specifieke voorbeelden kan geven met betrekking tot de begeleiding, het wel eens gebeurt dat kleinere gemeenten andere belangen hebben dan de grotere gemeenten. En heeft respondent H het over gemeenten die verschillend kunnen denken over bepaalde onderwerpen die door hem als details worden gezien. De respondent die een belangrijke positie inneemt binnen VWS op het terrein van de begeleiding, geeft aan dat er nog veel kleine dingen te regelen zijn, maar die hij tegelijkertijd op

zichzelf niet kleine dingen zou willen noemen, zoals de aanpak van de begeleiding wanneer het gaat om bepaalde groepen zoals doof-blinden. Dit heeft dus meer te maken met de wijze waarop de begeleiding vorm krijgt dan met relatief simpele problemen die los staan van de implementatie van de decentralisatie zelf.

8.1.2 Cognitieve problemen

In het bestuursakkoord dat is gesloten tussen onder meer de nationale overheid en gemeenten (BZK et al., 2011), is aangegeven dat de uitvoering van onder meer de begeleiding, Wet werken naar Vermogen, en de Jeugdzorg alleen goed kan plaatsvinden als 'ontvangende overheden' voldoende beleidsvrijheid, financiële middelen, en uitvoeringskracht meegegeven wordt en dat de nationale overheid zich terugtreedt zodat 'ontvangende overheden' in staat zijn samen met maatschappelijke partners een goede invulling aan deze taken te geven.

Hoewel geen van de geïnterviewden aangaven problemen te hebben met het krijgen van een nieuwe taak in de vorm van de extramurale begeleiding, werd wel duidelijk dat er nog discussie is over de middelen die daarvoor vrijkomen. Respondenten B, C, D, E, I, en J noemen het kortweg een discussie over de middelen, maar waarbij respondenten B en C aangeven dat een verdeling van het geld over de verschillende gemeenten nog zou kunnen leiden tot discussies. Respondenten F en G geven dan weer aan dat zij niets zien in het financieren van de begeleiding door middel van een specifieke uitkering en dat zij daarmee dus geen voorstander zijn van een motie zoals die in de Tweede Kamer was ingediend door het kamerlid Leijten. Respondent A geeft aan dat er nog wel discussies zijn over bijvoorbeeld de aanbestedingsvoorwaarden tot en met andere voorwaarden die er wellicht nog landelijk komen, maar dat dit breder is dan het financiële aspect van de decentralisatie. En hoewel respondent H opmerkt dat hij liever niet met een doelmatigheidskorting te maken had gehad, merkt hij ook op dat het belangrijk is dat er niet te laat duidelijkheid komt over de uitwerking van de middelen. De respondent op het ministerie VWS geeft ook aan dat geld een discussiepunt is en niet zozeer de decentralisatie zelf.

De opmerking dat het vooral een discussie is over de middelen, lijkt daarmee in lijn te zijn met wat is aangehaald in het rapport van de Algemene Rekenkamer (2012a) over de verschillen van inzicht ten aanzien van het budget voor de begeleiding. In dit rapport staat dat de VNG en de nationale overheid verschillend denken over welke periode als uitgangspunt zou moeten dienen om te bepalen welk bedrag gemeenten krijgen om de begeleiding in natura uit te voeren. De VNG (2012c) gaf hierop in reactie aan dat in een eerdere memo van VWS een bedrag van €796 miljoen was voorgespiegeld op basis van de 'instroom en herindicaties' in de periode juli 2010-juni 2011 terwijl VWS uitging van een bedrag van €722 miljoen op basis van de periode 'januari tot en met december 2011'. De VNG (2012c) gaf te kennen dat de periode die zij veronderstelde, meer in lijn zou zijn met de afspraak die

zij met VWS in 2010 had gemaakt, dan de periode die VWS als uitgangspunt neemt (Algemene Rekenkamer, 2012a).

8.1.3 Normatieve problemen

Uit de gesprekken bleek niet dat het decentralisatieproces te kampen zou hebben met normatieve problemen. Problemen waarbij dus geen overeenstemming is over wat er bereikt moet worden met de decentralisatie. Wel had respondent J het er over dat de decentralisatie grote uitdagingen met zich meebrengt, maar ook zij gaf aan dat er op dit punt inhoudelijk geen verschillen zijn. Dit beeld werd ook bevestigd door de respondent binnen VWS die aangeeft dat gemeenten en de nationale overheid het eens zijn dat de extramurale begeleiding naar de gemeenten wordt gedecentraliseerd.

8.1.4 Ongetemde problemen

Uit de gesprekken bleek eveneens niet dat het decentralisatieproces te kampen zou hebben met problemen waarbij zowel onenigheid is over de doelstellingen alsmede de manier waarop deze bereikt zouden moeten worden.

8.1.5 Probleembenadering

Uit de gesprekken bleek dat veel gebeurt via het leggen van contacten met verantwoordelijke bewindspersonen en ambtenaren op ministerieel niveau door organisatieverbanden zoals de VNG en de G32, maar wordt er niet zo zeer gewerkt met bijvoorbeeld een aparte onderzoeksagenda met daarbij eventueel een toegewijde onderzoeksgroep. Zo hebben bijvoorbeeld respondenten D en G het over een lobby die gevoerd wordt vanuit de VNG en G32 en geven respondenten C en J aan dat een nog krachtiger geluid van deze verbanden gewenst is. Ook andere wethouders en ambtenaren waarmee gesproken is, noemen deze verbanden wanneer zij het hebben over het leggen van contacten en het overbrengen van standpunten die bij gemeenten leven met betrekking tot dit onderwerp. De respondent op het ministerie VWS geeft aan dat wanneer er een verschil van inzicht is, dat deze door middel van bestuurlijk overleg tussen de VNG en de nationale overheid wordt opgelost.

8.1.6 Conclusies met betrekking tot het herschikken van het institutionele arrangement

Uit de gesprekken die gehouden zijn in het kader van dit onderzoek, kan niet herleid worden dat het decentralisatieproces te kampen zou hebben met relatief kleine problemen die los zouden staan van de implementatie van de decentralisatie. Eveneens bleek niet uit de gesprekken dat het decentralisatieproces te kampen zou hebben met normatieve problemen. Problemen waarbij dus geen overeenstemming is over wat met de decentralisatie wordt beoogd. En ook bleek niet dat er ongetemde problemen zouden zijn. Problemen waarbij zowel onenigheid is over wat er bereikt moet worden alsmede hoe dit bereikt moet worden. En hoewel geen van de geïnterviewden aangaven problemen te hebben met het krijgen van een nieuwe taak in de vorm van de extramurale begeleiding, werd wel duidelijk dat er nog discussie was en nog steeds is over de middelen die daarvoor vrijkomen. Dus wel cognitieve problemen. Wel moet nog opgemerkt worden dat hiermee niet uitgesloten is dat er over andere zaken binnen het decentralisatieproces verschillen van mening of inzicht bestaan, maar dat deze dan niet naar voren zijn gekomen tijdens de interviews dan wel maar door een enkele geïnterviewde zijn aangehaald.

Wanneer het gaat om een middelendiscussie zoals die in paragraaf 8.1.2 werd aangehaald, lijkt deze meer voer voor onderhandeling tussen vertegenwoordigers van de nationale overheid en gemeenten dan voor een gezamenlijke onderzoeksgroep die het oppakt en bijvoorbeeld met een alternatief budget komt op basis van een afgewerkte onderzoeksagenda. In ieder geval zal over het toekomstige budget cognitieve onzekerheid blijven zolang de decentralisatie nog niet formeel van kracht is, maar wordt het overhevelen van de extramurale begeleiding door zowel de gemeenten als de nationale overheid als iets positiefs ervaren.

Hoofdstuk 9: Recente ontwikkelingen

De overheveling van de extramurale begeleiding naar de Wmo werd controversieel verklaard toen het eerste kabinet Rutte demissionair werd, maar is in lijn der verwachting de decentralisatie van de begeleiding weer opgenomen in het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het tweede kabinet Rutte (Kabinet Rutte II, 2012; VNG, 2012e). Dit laat onverlet dat er wel een aantal noemenswaardige wijzigingen zijn.

De eerste wijziging is dat de begeleiding in 2015 naar de gemeenten toe komt. Dit terwijl het oorspronkelijk de bedoeling was dat gemeenten de nieuwe en bestaande gevallen respectievelijk in 2013 en 2014 onder hun hoede zouden krijgen (VNG Magazine, 2012a) Hier wordt in de reactie van de VNG op het regeerakkoord niets over geschreven in het onderdeel dat is gewijd aan de extramurale begeleiding, en het lijkt daarmee dan ook geen heikel punt te zijn (VNG, 2012g).

De tweede wijziging is het 10-uurscriterium dat wordt overgenomen uit het zogenoemde lenteakkoord tussen VVD, CDA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie. Deze maatregel houdt in dat mensen die minder dan 10 uur begeleiding krijgen, niet in aanmerking komen voor een pgb. Maar het criterium zal niet de pgb wegnemen bij mensen die minder dan 10 uur begeleid worden, maar die wel voor andere vormen van Wmo-ondersteuning een pgb ontvangen (Rijksoverheid, 2012e; Per saldo, 2012). De VNG (2012d) gaf ten tijde van het lenteakkoord aan dat deze maatregel gevolgen zou hebben voor gemeenten en dat zij blijven pleiten dat gemeenten beleidsvrijheid moeten behouden op het punt van het pgb-beleid. Deze maatregel zou dan ook een inperking van de vrijheid betekenen die gemeenten krijgen met de kan-bepaling en die ook door het tweede kabinet Rutte is overgenomen (Kabinet Rutte II, 2012). Een motie van de Kamerleden Bergkamp en Voortman om van deze maatregel af te zien, werd verworpen (Tweede Kamer, 2012b).

Had het kabinet er niet van afgezien, dan had een derde wijziging ingehouden dat in 2014 de aanspraak op de dagbesteding uit de AWBZ zou zijn geschrapt en dat nieuwe gevallen in dat jaar al geen aanspraak meer hadden kunnen maken op deze vorm van begeleiding terwijl de dagbesteding pas in 2015 naar de gemeenten toe komt. Maar in tegenstelling tot de nieuwe gevallen, had de regeling voor bestaande gevallen wel doorgelopen tot en met 2014 (Kabinet Rutte II, 2012; Nederlandse Omroep Stichting, 2012; VNG Magazine, 2012b) De VNG heeft over deze maatregel aangegeven dat deze zou kunnen leiden tot een groter beroep op Wmo- en andere voorzieningen waar de gemeenten voor verantwoordelijk zijn (VNG, 2012g). En de respondent op VWS heeft ook aangegeven dat een dergelijke maatregel inderdaad zou kunnen leiden tot een groter beroep op andere voorzieningen die de gemeenten uitvoeren.

Zoals aangegeven, gaat deze wijziging niet door. Zo werd eerder in de Tweede Kamer een motie ingediend waarin opgeroepen werd om de AWBZ-regeling voor nieuwe gevallen tot en met 2014 door te laten lopen met betrekking tot dementerende ouderen en gehandicapten. En hoewel deze motie van de oppositiepartijen niet werd aangenomen, werd een andere motie van de PvdA en de VVD wel aangenomen. Hierin werd het kabinet opgeroepen om op zoek te gaan naar een oplossing voor de gevallen die in 2014 dagbesteding nodig hebben en de Tweede Kamer hierover binnen zes maanden te informeren (Tweede Kamer, 2012a; VNG Magazine, 2012b). Uiteindelijk is besloten om de dagbesteding voor 2014 te behouden (VWS, 2013).

De vierde wijziging is dat de doelmatigheidskorting wordt veranderd ten opzichte van de oorspronkelijke plannen, en dat deze wordt verhoogd van 5% naar 25% (Kabinet Rutte II, 2012). De respondent op VWS geeft aan dat het om dezelfde soort korting gaat waar eerder sprake van was ten tijde van het eerste kabinet Rutte, maar dat deze alleen hoger uitvalt en dat het voor gemeenten een stevige opgave is. De VNG (2012h) geeft aan dat het de vraag is of het budget voldoende zal zijn voor het beroep dat gedaan zal worden op Wmo-voorzieningen en dat een besparing van €1,6 miljard niet op te vangen is door alleen een groter beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid.

9.1.1 Conclusies met betrekking tot recente ontwikkelingen

Recente ontwikkelingen tonen aan dat het huidige kabinet de decentralisatie wil voortzetten, maar dat gemeenten op enkele onderdelen kritisch zijn. Een wijziging zoals het decentraliseren van de begeleiding in 2015 in plaats van 2013, lijkt geen heikel punt te zijn, maar laten gemeenten wel bij monde van de VNG weten niet tevreden te zijn met andere wijzigingen zoals onder meer het 10-uurscriterium en de verhoging van de doelmatigheidskorting. Het 10-uurscriterium waarbij alleen mensen die minder dan tien uur begeleiding krijgen, geen pbg kunnen aanvragen, zou een verdere inperking van de vrijheid betekenen die gemeenten anders zouden hebben gekregen met de kanbepaling. Het wordt gemeenten dus niet mogelijk gemaakt om mensen die minder dan 10 uur begeleiding krijgen, een pgb te geven. En over het vergroten van de korting geeft de VNG aan dat zij vreest dat dit niet alleen opgevangen kan worden met het doen van een beroep op de eigen kracht van burgers. En het uiteindelijk geannuleerde plan om al in 2014 de aanspraak op de begeleiding uit de AWBZ te schrappen, zorgde er voor dat gemeenten vreesden dat burgers die anders een beroep zouden doen op de begeleiding, het dan wel zouden gaan doen op andere gemeentelijke voorzieningen, terwijl daar geen extra budget tegenover zou hebben gestaan. Nadat de Kamer het kabinet had opgeroepen om te zorgen voor een tussenoplossing zodat nieuwe aanvragers die een vorm van dagbesteding nodig hebben, niet tussen wal en schip belanden, is uiteindelijk alsnog besloten om de dagbesteding voor 2014 te behouden.

Hoofdstuk 10: Conclusies & aanbevelingen

Deelvraag 1: Wat zijn de belangrijkste opgaven tijdens het decentralisatieproces waar gemeenten voor gesteld staan?

De belangrijkste opgave in het decentralisatieproces zal zijn om in iedere situatie het juiste arrangement te vinden aan informele- en formele zorg en collectieve voorzieningen in een context waarin gemeenten met burgers en organisaties te maken hebben die zich nog niet hebben ingesteld op de veranderende realiteit. Een veranderende realiteit waar gemeenten zichzelf ook op moeten instellen door onder meer verschillende werkprocessen over de verschillende terreinen heen op elkaar af te stemmen, personeel en organisatie voor te bereiden, en ondersteuningsvragen voor begeleiding integraal te benaderen. De opgave bestaat dus niet alleen uit het kiezen van de manier waarop met burgers en organisaties wordt omgegaan die nog niet zijn ingesteld op de nieuwe situatie, maar bestaat ook uit het zichzelf instellen op de veranderde situatie. Hiervoor is het wel nodig dat gemeenten ook zoveel mogelijk in staat worden gesteld om dit voor elkaar te krijgen.

Aanbeveling: Waak er voor dat gemeenten door verschillende werkwijzen en financiering op de verschillende terreinen van zorg beperkt worden in hun mogelijkheden om de begeleiding integraal met andere onderwerpen op te pakken.

Zo werd bijvoorbeeld door respondent A het voorbeeld gegeven waarin mensen die tegelijkertijd verschillende soorten hulp ontvangen, en waar bijvoorbeeld een Wmo-regeling naast een AWBZ-regeling loopt, deze hulp nu nog uit verschillende 'kolommen' gefinancierd krijgen, waardoor het moeilijk kan zijn om de hulp die een burger ontvangt, integraal aan te passen aan een veranderende hulpbehoefte op het moment dat een burger in een 'andere levensfase' terecht komt. Het zou gemeenten zo min mogelijk in de weg moeten staan om beleid te maken waarbij de begeleiding integraal kan worden opgepakt met andere onderwerpen, die zich zowel binnen als buiten de Wmo kunnen bevinden.

Deelvraag 2: In hoeverre biedt de nationale overheid gemeenten beleidsvrijheid bij de decentralisatie van de functie 'begeleiding' uit de AWBZ naar de Wmo?

Wanneer er gekeken wordt naar de mate waarin gemeenten beleidsvrijheid hebben, en dus wat ze 'mogen', kan geconcludeerd worden dat zij inderdaad door de nationale overheid aanzienlijk vrij worden gelaten om de Wmo-begeleiding vorm te geven op lokaal niveau, mits zij rekening houden met bepaalde door de wetgever in wet- en regelgeving opgenomen beperkingen en randvoorwaarden. Zo hebben gemeenten aanzienlijke vrijheid om hun doelen te bepalen met betrekking tot hun Wmo-taken, waaronder straks de extramurale begeleiding, maar zijn ze wel wettelijk verplicht om deze vast te stellen in hun beleidsplannen ten aanzien van de in de Wmo opgenomen prestatievelden. Ook hebben gemeenten bij het opstellen van regelgeving en bij de uitvoering de ruimte om keuzes te maken. De beperkingen die er wel zijn bij het stellen van de eigen regels, bestaan vooral omdat de wetgever aangeeft voor welke zaken lokale regels moeten worden opgesteld en vanwege de grenzen die wet- en regelgeving bevatten. De wetgever bemoeit zich niet zo zeer met de invulling van deze regels. Ook bij het besteden van de financiële middelen is er een redelijke mate van vrijheid. Zo worden de bedragen via een decentralisatie-uitkering uitgekeerd en niet via een specifieke uitkering waarbij gemeenten gebonden zijn aan vooraf nauwkeurig omschreven doelen en de te gebruiken beleidsinstrumenten. Wel wordt een aantal keren door geïnterviewden aangegeven dat zij tendensen zien in de landelijke politiek die er op kunnen wijzen dat men waarborgen wil inbouwen, waaronder een verworpen motie die opriep tot het financieren van de begeleiding door middel van een specifieke uitkering. Op het gebied van samenwerking moet opgemerkt worden dat gemeenten zelf mogen bepalen met wie, en of ze samenwerking aangaan, maar dat voor de begeleiding in de maatschappelijke- en vrouwenopvang het waarschijnlijk is dat de middelen via de centrumgemeenten zullen gaan lopen en dat regiogemeenten samenwerking zullen moeten gaan opzoeken met centrumgemeenten mits zij de regie niet volledig uit handen willen geven. Maar afgezien van bepaalde beperkingen, zullen gemeenten een aanzienlijke mate van vrijheid hebben op het terrein van de extramurale begeleiding. Dit is ook in lijn met de gedachte dat de nationale overheid systeemverantwoordelijkheid draagt en gemeenten over het door hun gevoerde Wmo-beleid op lokaal niveau verantwoording afleggen.

Aanbeveling: Geen

Deelvraag 3: Zijn gemeenten vanuit hun eigen organisatie en middelen voldoende in staat om deze nieuwe Wmo-functie adequaat vorm te geven?

Ten aanzien van het aspect 'kunnen' geven gemeenten aan vertrouwen te hebben in hun personele mogelijkheden, de benodigde kennis, en de mogelijkheden om samenwerking aan te gaan. Wel is er met betrekking tot het financiële aspect van de decentralisatie gebleken dat de besparing die met de decentralisatie gepaard gaat, als lastig wordt ervaren, maar niet als ondoenlijk. Wel geven enkele wethouders aan dat moet worden voorkomen dat er onwenselijke verschillen kunnen ontstaan tussen gemeenten waarmee de ene gemeente relatief meer kwijt zou zijn aan de decentralisatie dan een andere gemeente. Op het punt van de informatie die gemeenten krijgen en hebben, zou er meer duidelijkheid moeten komen omtrent de kaders waarin gemeenten beleid kunnen maken zodat zij ook sneller kunnen starten met het vormgeven van de begeleiding.

Aanbeveling: Ga bij het verstrekken van informatie na of en op welke wijze deze nog meer verduidelijkt kan worden, zodat gemeenten sneller met de voorbereiding kunnen starten voor de decentralisatie van de extramurale begeleiding.

Op het punt van de informatie die gemeenten krijgen, geven alle geïnterviewden op één na aan dat er meer duidelijkheid moet komen vanuit de nationale overheid omtrent de kaders waarbinnen gemeenten moeten gaan werken zodat ze sneller zich kunnen voorbereiden op de decentralisatie van de begeleiding, waarbij onder andere punten worden genoemd zoals de samenhang, tijdigheid en de concreetheid van de informatie.

Deelvraag 4: Willen gemeenten ook hun verantwoordelijkheid waarmaken en doen ze wat ze kunnen ten aanzien van deze nieuwe Wmo-functie?

De decentralisatie van de begeleiding kan op veel steun rekenen van wethouders en ambtenaren. In lijn met eerdere bevindingen van RadarAdvies, waaruit bleek dat slechts een klein deel van de gemeenten de decentralisatie niet zag zitten, zijn de geïnterviewden voor dit onderzoek positief over het krijgen van de begeleiding als nieuwe gemeentelijke taak, waarbij vooral naar voren kwam dat zij denken de begeleiding dichterbij de burger te kunnen organiseren dan nu het geval is. Wel is door geïnterviewden aangegeven dat hun organisatie nog in de voorbereidende fase zit, maar dat ondanks de pauze in het proces door de val van het vorige kabinet, door is gegaan met de voorbereiding op de decentralisatie. Op het punt van welke rol gemeenten aannemen bij het vormgeven van de decentralisatie, werden teveel van elkaar verschillende antwoorden gegeven om daarin één grote lijn te ontdekken, maar is het niet geheel verrassend dat het er op leek dat in tegenstelling tot de geïnterviewden van de wat kleinere gemeenten, geïnterviewden van de wat grotere gemeenten aangaven dat hun gemeente de leiding neemt in het samenwerkingsproces.

Aanbeveling: geen

Deelvraag 5: Hoe is de normatieve en cognitieve zekerheid bij de decentralisatie van de functie 'begeleiding' uit de AWBZ naar de Wmo te duiden, en sluit het gekozen proces hier voldoende op aan?

Het blijkt niet dat het decentralisatieproces te kampen zou hebben met relatief kleine problemen, normatieve problemen, of ongetemde problemen. En hoewel geen van de geïnterviewden aangaven problemen te hebben met het krijgen van een nieuwe taak in de vorm van de extramurale begeleiding, werd wel duidelijk dat er nog discussie was, en nog steeds is, over de middelen die hiervoor vrijkomen. Wel moet nog opgemerkt worden dat hiermee niet uitgesloten is dat er over andere zaken binnen het decentralisatieproces verschillen van mening of inzicht bestaan, maar dat deze dan niet dan wel niet vaak naar voren zijn gekomen tijdens de interviews.

Een middelendiscussie zoals die in paragraaf 8.1.2 werd aangehaald, lijkt in de praktijk meer voer voor onderhandeling tussen vertegenwoordigers van de nationale overheid en gemeenten dan voor een gezamenlijke onderzoeksgroep die onpartijdig een alternatief budget aandraagt op basis van een afgewerkte onderzoeksagenda. In ieder geval zal er over het toekomstige budget cognitieve onzekerheid blijven zolang de decentralisatie nog niet formeel van kracht is, maar wordt het overhevelen van de extramurale begeleiding door zowel de gemeenten als de nationale overheid als een positieve ontwikkeling ervaren. Er is in ieder geval geen sprake van een ongetemd probleem waarbij er zowel geen consensus is over wat nu bereikt moet worden alsmede hoe dit bereikt moet worden.

Aanbeveling: geen

Hoofdstuk 11: Theoretische reflectie

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op het theoretisch kader en wordt het afgesloten met een concluderende paragraaf.

Wanneer er gekeken wordt naar de opmerkingen van Derksen en Schaap over beleidsvrijheid, dan is er een duidelijke link te leggen met wat zij politiek medebewind noemen. Oftewel de ruimte die de wet laat aan lokale overheden om zelf beleid te maken en regels te stellen. Zoals in hoofdstuk 5 werd aangehaald, worden gemeenten door de wetgever aangespoord om lokaal met doelstellingen en regelgeving te komen om de Wmo uit te voeren. Ook het mechanisch medebewind was hier en daar te herkennen, zoals bijvoorbeeld het verbod op het hanteren van een inkomenstoets, maar zijn gemeenten afgezien hiervan grotendeels vrij om tot lokale normstelling te komen. Datgene wat Derksen en Schaap het ambtelijk medebewind noemen, kwam tijdens het onderzoek niet naar voren. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de aard van de wet die beoogd gemeenten ruimte te geven bij het vormgeven van de begeleiding op lokaal niveau. Bij ambtelijk medebewind hebben gemeenten lokaal geen ruimte om tot lokale normstelling te komen, maar laat de wetgever op ambtelijk niveau wel ruimte om recht te doen aan de doeleinden van de wet.

Zoals al in paragraaf 2.2.1. is aangegeven, zijn de dimensies van het decentraliseren, zoals die zijn omschreven door Cohen en Peterson, niet 1-op-1 te vertalen naar de Nederlandse situatie en de Wmo in het bijzonder. Dit is ook het geval voor de voorgenomen wijziging in de Wmo om de extramurale begeleiding te decentraliseren. Zo betekent delegatie voor Cohen en Peterson dat er wel bevoegdheden worden gegeven aan bijvoorbeeld gemeenten, maar ook dat deze uiteindelijk volledige verantwoording verschuldigd zijn aan een hogere overheid. En zoals paragraaf 2.2.1. is aangegeven, is er wel sprake van een hiërarchie tussen de regels van de verschillende overheidsverbanden in Nederland, maar is er geen sprake van een hiërarchie tussen de overheidsverbanden zelf. Dit is meer dan een nuanceverschil. De voorgenomen decentralisatie blijft dan ook in lijn met het voor Nederland typische medebewind. Er is bij het medebewind en ook bij de voorgenomen decentralisatie geen sprake van een zuivere vorm van devolutie, omdat taken na overheveling niet volledig bij de gemeenten komen te berusten. Gemeenten kunnen zo gezegd wel bijvoorbeeld Wmo-verordeningen vaststellen, omdat de wetgever hen deze ruimte in het geval van de Wmo biedt, maar hebben zij niet de mogelijkheid om de wet zelf naar eigen inzicht aan te passen, en hebben zij eveneens nauwelijks de mogelijkheid om inkomsten te genereren dan wel door deze of andere wet gekregen. Afgezien van de ruimte die gemeenten krijgen om beleid te maken en Wmo-verordeningen vast te stellen, blijven ze wel hiervoor afhankelijk van de wetgever die op een later tijdstip zou kunnen beslissen deze ruimte in te perken dan wel te vergroten. Afgezien van enkele overeenkomsten, is er geen sprake van een verschuiving naar de decentralisatievormen zoals die door Cohen en Peterson worden beschreven.

Met betrekking tot de opgaven is gebleken dat het derde punt van Schilder et al. onder paragraaf 2.4.3 verder aangevuld zou kunnen worden. Schilder et al. geven aan dat onduidelijk vastgelegde verantwoordelijkheden zwakke sturing en verantwoording met zich mee kunnen brengen, maar waarbij zij voorbij lijken te gaan aan een scenario waarin verantwoordelijkheden wel degelijk duidelijk maar niet adequaat zijn vastgelegd. Niet adequaat in de zin dat dit bijvoorbeeld belangenverstremgeling en andere integriteitsproblematiek in de hand zou kunnen werken. Tijdens de documentstudie bleek dat de manier waarop de organisatie van een taak wordt ingericht ook een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van sturings- en verantwoordingsproblemen. Zoals gezegd zou het derde punt van Schilder et al. dan voor het omvatten van dit aspect eigenlijk verder dienen te worden aangevuld dan wel dat de opsomming onder 2.4.3 met een vierde punt wordt aangevuld. Het eerste punt onder paragraaf 2.4.3. over mandaat en ruimte werd niet duidelijk herkend in de geïdentificeerde opgaven. Maar daarmee is het niet uitgesloten dat deze relevantie kan hebben voor onderzoek dat zich richt op andere decentralisaties. Een mogelijke reden waarom dit punt in het onderzoek niet naar voren kwam tijdens de documentstudie of de interviews wanneer gevraagd werd naar de opgaven, kan mogelijk liggen aan de aard van de Wmo, waarin de nationale overheid systeemverantwoordelijkheid draagt en gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid kennen.

Met betrekking tot het 'kunnen' geven Schilder et al. duidelijke punten waarnaar gekeken moet worden, maar is voordat het onderzoek van start ging gekozen om deze verder aan te vullen met twee andere punten, zoals die naar voren kwamen in het werk van Frazier, Smith, Weiss en Glover. Deze hebben betrekking op het kunnen aangaan van samenwerking en op de aanwezigheid van informatie om taken te kunnen uitvoeren. Bij het eerst genoemde punt was de gedachte dat kennis mogelijk wel beschikbaar kan zijn, maar dat informatie, die vereist is om deze kennis toe te passen, ontbreekt. Iemand kan bijvoorbeeld wel over de juiste kwalificaties beschikken om een beslissing te nemen, maar als deze niet de benodigde informatie heeft om dit adequaat te kunnen doen, heeft het hebben van de juiste kwalificaties weinig zin. En met betrekking tot het punt 'samenwerking' was de gedachte dat gemeenten afhankelijk kunnen zijn van anderen om de begeleiding uit te kunnen voeren. Het is ook gebleken tijdens het onderzoek dat met betrekking tot de Wmo en de begeleiding in het bijzonder dat 'samenwerking' en 'informatie' belangrijke aspecten zijn waarnaar gekeken moet worden als er onderzoek wordt gedaan op dit terrein. Behalve deze aanvullingen, moet nogmaals gemeld worden dat verdere invulling heeft plaatsgevonden in het theoretisch kader met betrekking tot wat Schilder et al. schrijven over beleidsvrijheid. Daarvoor is gekeken naar de aandachtsgebieden zoals die zijn ontwikkeld door Tilburg University en B&A.

Ten aanzien van het herschikken van het institutioneel arrangement is niet gebleken dat wanneer een cognitief probleem de boventoon voert, het herschikken van het institutionele arrangement vooral een onderzoeksagenda zou zijn. Het is namelijk gebleken dat een middelendiscussie zoals die in paragraaf 8.1.2 werd aangehaald, meer voer is voor onderhandeling tussen vertegenwoordigers van

de nationale overheid en de gemeenten dan voor bijvoorbeeld een gezamenlijke onderzoeksgroep die het oppakt en met een alternatief budget komt op basis van een afgewerkte onderzoeksagenda, zoals Schilder dat beoogt bij cognitieve problemen. Wel moet daarover opgemerkt worden dat Schilder et al. het zo formuleren dat dit andere opties niet uitsluit. Op het punt van het 'willen' was de theorie minder makkelijk grijpbaar, omdat het hier niet ging om wat bijvoorbeeld geschreven staat in de regels of als organisatorisch complex wordt gezien, maar om bijvoorbeeld de drijfveren. Dit is echter inherent aan de aard van de vraag waarin aspecten terugkomen die subjectiever van aard zijn dan de aspecten die bijvoorbeeld terugkomen in de vragen over het 'mogen' en het 'kunnen' van gemeenten.

11.1.1 Conclusies theoretische reflectie

Met het oog op de toekomst zou het gebruikte kader op enkele punten nog aangescherpt kunnen worden. Zo bleek uit de documentstudie dat de manier waarop de organisatie van een taak wordt ingericht ook een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van sturings- en verantwoordingsproblemen. En het derde punt van Schilder et al. onder 2.4.3 zou voor het omvatten van dit aspect dan eigenlijk verder moeten worden aangevuld. Of anders wel dat een vierde punt aan de opsomming onder 2.4.3. wordt toegevoegd. In ieder geval moet deze wijziging omvatten dat een zwakke sturing of verantwoording niet alleen veroorzaakt kan worden door onduidelijke verantwoordelijkheden, maar ook door een niet optimaal ingerichte organisatie. Ten aanzien van het herschikken van het institutioneel arrangement is niet gebleken dat wanneer een cognitief probleem de boventoon voert, het herschikken van het institutionele arrangement vooral een onderzoeksagenda zou moeten zijn. Wel moet opgemerkt worden dat Schilder et al. het zo formuleren dat dit andere opties niet uitsluit, maar dat daarbij aangegeven zou moeten worden dat dit afhankelijk is van de situatie en de voorkeuren van de betrokken partijen. Een middelendiscussie zoals die in paragraaf 8.1.2 werd aangehaald lijkt dan ook meer voer voor onderhandeling tussen nationale overheid en gemeenten.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2009) Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Sdu Uitgevers: Den Haag

Algemene Rekenkamer (2012) 18 decentrale beleidsuitvoering. Geraadpleegd op <http://www.rekenkamer.nl/dsresource?objectid=95763&type=org>

Algemene Rekenkamer (2012) Rapport Budget voor decentralisatie van AWBZ-begeleiding. Geraadpleegd op <http://www.rekenkamer.nl/dsresource?objectid=94500&type=org>

Ambacht.net (2011) Bezuiniging Rijk op Wmo dwingt gemeenten tot maatregelen. Geraadpleegd op 30 januari, 2012, op <http://www.ambacht.net/nieuws/2011-12-08-dordrecht-8286-bezuiniging-rijk-op-wmo-dwingt-gemeenten-tot-maatregelen.html>

Andersson Elffers Felix (2012) Decentralisatie betekent transitie & transformatie - Nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en opgaven in maatschappelijke ondersteuning. Geraadpleegd op http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/120038-01%20Boekje%20decentralisatie_DEF_LR2.pdf

Autoriteit Consument en Markt (2013) De Autoriteit Consument & Markt. Geraadpleegd op 30 april, 2013, op <https://www.acm.nl/nl/organisatie/organisatie/de-autoriteit-consument-en-markt/>

Bekkers, H. (2012) 'HANDEN AF VAN RAADSLEDEN EN DEELRADEN'. Geraadpleegd op 27 januari, 2012, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/handen-af-van-raadsleden-en-deelraden.3766868.lynkx>

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

Binnenlands Bestuur (2010) WMO ZORGT NIET VOOR BETERE LOKALE ONDERSTEUNING. Geraadpleegd op 17 januari, 2012, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/wmo-zorgt-niet-voor-betere-lokale-ondersteuning.261286.lynkx>

Binnenlands Bestuur (2012) 'PATSTELLING OVER DATUM TRANSITIE AWBZ'. Geraadpleegd op 5 maart, 2012, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/nieuws/patstelling-over->

datum-transitie-awbz.3658309.lynkx

Boonstra, F. & Fontein, R. J. (2011) Tussen kunnen, willen, en mogen. Geraadpleegd op 3 mei, 2012, op <http://edepot.wur.nl/161763>

Bovens, M.A.P., t hart, P., Van Twist, M.J.W. (2007) Openbaar Bestuur – beleid, organisatie en politiek. Kluwer: Alphen aan den Rijn

Bureau HHM (2011) Verkennend onderzoek overheveling extramurale begeleiding. Geraadpleegd op http://www invoeringwmo.nl/sites/default/documenten/Rapportage_Verkennend_onderzoek_overheveling_extramurale_begeleiding.pdf

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). 415 Nederlandse gemeenten in 2012. Geraadpleegd op 1 mei, 2012, op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3529-wm.htm>

Centrum indicatiestelling zorg (2012) Begeleiding in beeld: Feiten en cijfers over cliënten met een indicatie van het CIZ - Nederland 1 juli 2012. Geraadpleegd op 23 juni, 2012, op <http://ciz.databank.nl/quickstep/QsReportAdvanced.aspx?report=begeleiding&selcode=0.584745109314099&geolevel=nederland&geoitem=1>

Centrum indicatiestelling zorg (2012) Schema: afhandeling AWBZ-aanvragen voor kinderen en jeugdigen. Geraadpleegd op 1 oktober, 2012, op http://www.ciz.nl/sites/ciz/files/filemanager/professionals_AWBZ-schemakinderen.pdf

Centrum indicatiestelling zorg (2012) Taakverdeling bij de AWBZ. Geraadpleegd op 1 augustus, 2012, op <http://www.ciz.nl/voor-professionals/van-aanvraag-tot-zorg/taakverdeling-bij-de-awbz>

Centrum indicatiestelling zorg (2013) Het indicatiebesluit. Geraadpleegd op 1 februari, 2013, op http://www.ciz.nl/sites/ciz/files/filemanager/folder/Folder_indicatiebesluit_januari_2013.pdf

Cohen, J. M., & Peterson, S. B. (1997) Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. Geraadpleegd op 4 mei, 2012, op <http://www.cid.harvard.edu/hiid/582.pdf>

College voor Zorgverzekeringen (2012) Volledig Pakket Thuis. Geraadpleegd op 10 mei, 2012, op <https://www.cvz.nl/zorgpakket/awbz-kompas/verblijf/vpt/vpt.html>

- Colombia University: The Center for International Earth Science Information Network (2012) What is Decentralization? Geraadpleegd op 24 juni, 2012, op http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html
- De Rechtspraak (2008) LJN: BG6612, Centrale Raad van Beroep, 08/3206 WMO. Geraadpleegd op 26 augustus, 2012, op <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2008:BG6612>
- De Rechtspraak (2011) LJN: BU7263, Centrale Raad van Beroep, 09/5990 WMO. Geraadpleegd op 30 september, 2012, op <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2011:BU7263>
- Derksen, W. & Schaap, L (2007) Lokaal Bestuur. Overheidsmanagement: Den Haag
- Divosa (2007) Eindrapport Samenwerken in de Uitvoering . Geraadpleegd op http://www.divosa.nl/sites/default/files/Eindrapport_Samenwerken_in_Uitvoering-april2007.pdf
- Dölle, A.H.M., & Elzinga, D.J. (2004) Handboek van het Nederlandse gemeenterecht. Kluwer: Deventer
- Eigenbijdrage-move.nl (2012) Veelgestelde vragen. Geraadpleegd op 29 augustus, 2012, op <http://www.eigenbijdrage-movo.nl/faq/view/8/>
- Engbersen, G., Vrooman, J.C., & Snel, E. (1999) Armoede en de verzorgingsstaat – Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam University Press: Amsterdam
- Engels, H. (2011) BETOOG: Bestuursakkoord biedt geen perspectief. Geraadpleegd op 19 januari, 2012, op <http://www.vngmagazine.nl/archief/2570/betooq-bestuursakkoord-biedt-geen-perspectief>
- FAO Corporate Document Repository (2012) Definitions of Decentralization. Geraadpleegd op 24 juni, 2012, op <http://www.fao.org/docrep/006/ad697e/ad697e03.htm>
- Frazier, R.M. (2012) The Imperatives of Successful Policy Implementation: A Case Study of the Hollings National Institute of Standards and Technology-Manufacturing Extension Partnership (NIST-MEP) Program's Implementation in Arkansas. Geraadpleegd op

<http://www.macrothink.org/journal/index.php/ijld/article/download/2072/1753>

Gemeente.nu (2011) Trend: Ambtelijke samenwerking. Geraadpleegd op 18 september, 2012, op <http://www.gemeente.nu/web/Bestuurszaken/Samenwerking-fusie-Artikel/54361/Trend-Ambtelijke-samenwerking.htm>

Glover, P.M. (2008) Shared Boundaries: A Case Study of the Development of Collaborative Relationships Between Closely Situated Public Community Colleges and Public Four-year Institutions. Geraadpleegd op 8 oktober, 2012, op http://books.google.nl/books?id=YRRCRJLxGfwC&pg=PA45&lpg=PA45&dq=weiss+three+conditions+cooperation&source=bl&ots=GWHdvxbE39&sig=AQgW5Mj2K7bwi7cq1ez0R5V30gA&hl=en&sa=X&ei=t_tuUOv7IMnD0QXqgYG4BA&ved=0CB4Q6AEwAA#v=onepage&q=weiss%20three%20conditions%20cooperation&f=false

Hermans, G., Witte, B., Poppeliers, R., & Van 't Zelfde, D. (2012) Factsheet decentralisatie. AWBZ-vervoer. Geraadpleegd op http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/120081-01%20Factsheet%20vervoer_06.pdf

Hoenderkamp, J. (2012) Bestuurskunde 2012. In De Bruijn, J.A., Van Bueren, E.M., Karré, P.M., Van Genugten, M., Hendriks, F., Homburg, V., ... Zouridis, S. (Red.) nr. 1: De kanteling van de Wmo. Reed Business BV: Amsterdam

Hossain, A. (z.j.) Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh. Geraadpleegd op 7 juni, 2012, op <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN019445.pdf>

Invoeringwmo.nl (2006) Besluit maatschappelijke ondersteuning. Geraadpleegd op 26 augustus, 2012, op <http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/documenten/STB10517.pdf>

Invoeringwmo.nl (2012) Programma Welzijn Nieuwe Stijl. Geraadpleegd op 1 september, 2012, op <http://www.invoeringwmo.nl/content/programma-welzijn-nieuwe-stijl>

Juridisch Steunpunt Regelrecht (2011) Rechter verwerpt besparingsbijdrage en inkomensgrens in Wmo. Geraadpleegd op 30 september, 2012, op http://www.juridischsteunpunt.nl/juridisch-steunpunt/actueel/rechter_verwerpt_besparingsbijdrage_en_inkomensgrens_in_wmo

Kabinet Rutte I (2010) Vrijheid en verantwoordelijkheid - Regeerakkoord VVD-CDA. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en->

publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda/regeerakkoord-vvd-cda.pdf

Kabinet Rutte II (2012) Bruggen slaan - Regeerakkoord VVD – PvdA. Geraadpleegd op http://content1c.omroep.nl/8ddf61a9b42063333543a328a2473c47/50d038b2/nos/docs/291012_regeerakkoord.pdf

Kenniscentrum InfoMil (2012) Actieve openbaarheid. Geraadpleegd op 30 juli, 2012, op <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/openbaarheid/handreiking/6-actieve/>

Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking (2011) Samenwerking in beweging. ZuidamUithof drukkerijen: Utrecht

Kiewik, M., Gijzel, H., & Franken, W. (2012) Handreiking toegang tot de Wmo - Praktische handvatten voor gemeenten. Geraadpleegd op http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/Handreiking_toegang%20tot%20de%20Wmo_2.pdf

Korsten, A.F.A. (2004) Visiteren van gemeenten. Provincie Limburg: Maastricht

Korsten, A.F.A., Abma, K., Schutgens, J.M.I.R. (2007) Bestuurskracht van gemeenten. Eburon: Delft

Korsten, A.F.A., Maessen, A.J.C., Schutgens, J.M.L.R. (2009) Beoordeling van gemeenten. Eburon: Delft

Kortmann, C.A.J.M (2008) Constitutioneel recht. Kluwer: Deventer

Kruiter, A. J., & Blokker, E. (2011) Het Rijk zet gemeenten voor het blok . Geraadpleegd op 18 januari, 2012, op <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/06/08/het-rijk-probeert-van-gemeenten-uitvoeringsinstellingen-te-maken/>

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (2012) Sterker Nabij. Geraadpleegd op <http://www.kinggemeenten.nl/media/464956/publicatie%20king%20-%20sterker%20nabij.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) septembercirculaire gemeentefonds. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/circulaires/2011/09/20/septembercirculaire-gemeentefonds->

2011/septembercirculaire-gemeentefonds-2011.pdf

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012) junicirculaire gemeentefonds. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/circulaires/2012/06/13/junicirculaire-gemeentefonds-2012/junicirculaire-gemeentefonds-def.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, & Unie van Waterschappen (2011) Bestuursakkoord 2011-2015. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/convenanten/2011/04/21/bestuursakkoord-2011-2015/bestuursakkoord-2011-2015.pdf>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2004) Memorie van toelichting Wmo. Geraadpleegd op <http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/documenten/270505memorievantoelichting.pdf>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011) nr. 3 Memorie van toelichting voorstel wijziging Wmo. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33127/kst-33127-3?resultIndex=99&sorttype=1&sortorder=4>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011) Kabinetsreactie over de overheveling van zorgtaken uit de AWBZ naar de Wmo. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/19/kabinetsreactie-over-de-overheveling-van-zorgtaken-uit-de-awbz-naar-de-wmo/kabinetsreactie-op-motie-leijten-middelen-begeleiding-naar-gemeentefonds.pdf>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011) Voorstel tot wijziging Wmo. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33127/kst-33127-2?resultIndex=96&sorttype=1&sortorder=4>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) Aanbieding nota van wijziging. Geraadpleegd op <http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/Aanbieding%20nota%20van%20wijziging.pdf>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) Inkomensgrenzen in de Wmo. Geraadpleegd op <http://www.kluwerschulink.nl/Uploads/2013/2/brief-over-inkomensgrenzen-in-de->

wmo.pdf

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) Inloopfunctie GGZ en verdeling middelen maatschappelijke opvang/vrouwenopvang. Geraadpleegd op 29 augustus, 2012, op <http://www invoeringwmo.nl/actueel/nieuws/inloopfunctie-ggz-en-verdeling-middelen-maatschappelijke-opvangvrouwenopvang>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) Nota van aanleiding van het verslag. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33127-9.pdf>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) Samenwerking met andere gemeenten. Geraadpleegd op 29 augustus, 2012, <http://www invoeringwmo.nl/content/samenwerking-met-andere-gemeenten>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) Geraadpleegd op 28 maart, 2012, op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) Wmo in het kort. Geraadpleegd op 5 mei, 2012, op <http://www invoeringwmo.nl/wmo/wmo-het-kort>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013) Resultaten zorgoverleg. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/24/kamerbrief-over-resultaten-zorgoverleg/kamerbrief-over-resultaten-zorgoverleg.pdf>

Morse, R.S. (2005) Facilitating Interlocal Collaboration: Community and the soft skills of public management. Geraadpleegd op http://localgov.fsu.edu/readings_papers/regional%20governance/Morse_Facilitating_Interlocal_Cooperation.pdf

Nederlandse Omroep Stichting (2012) 'Dagbesteding ook 2014 adequaat'. Geraadpleegd op 18 december, 2012, op <http://nos.nl/artikel/440657-dagbesteding-ook-in-2014-adequa.html>

North, D. (2010, 7 oktober) Douglass North on Formal and Informal Institutions. [Douglass North on Formal and Informal Institutions.mp4] Geraadpleegd op 9 augustus, 2012, op <http://www.youtube.com/watch?v=7vpG6w5mAOU>

Pejovich, S. (1999) The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development. Geraadpleegd op 10 augustus, 2012, op http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CEgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.marketsandmorality.com%2Findex.php%2Fmandm%2Farticle%2Fdownload%2F624%2F614&ei=5wglUPiXG4md0AX9zoGwCg&usg=AFQjCNHjeNZjHyajrSvkeFgXkmE6P541UA&sig2=dYrn-ZsI_Zr6C6WCqgDPHg

Per Saldo (2012) Meerderheid Tweede Kamer stemt voor behoud 10-uursgrens pgb begeleiding. Geraadpleegd op 18 december, 2012, op <http://www.pgb.nl/nieuws-over-het-pgb/nieuws/actueel/meerderheid-tweede-kamer-stemt-voor-behoud-10-uursgrens-pgb-begeleiding>

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) Bevrijdende kaders. Geraadpleegd op <http://www.adviesorgaan-rmo.nl/dsresource?type=pdf&objectid=default:30867&versionid=&subobjectname=>

Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2011) Houd Wmo toekomstbestendig met minder geld. Geraadpleegd op 3 mei, 2012, op <http://www.rvz.net/pers/bericht/houd-wmo-toekomstbestendig-met-minder-geld>

RadarAdvies (2011) Perceptie van en wensen voor decentralisatie extramurale begeleiding. Geraadpleegd op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Rapport-Decentralisatie-extramurale-begeleiding.pdf>

RadarAdvies (2012) Nieuwe kansen voor mensen met een verstandelijke beperking. Geraadpleegd op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2012/3/Nieuwe-kansen-voor-mensen-met-een-verstandelijke-beperking.pdf>

Research for beleid (2011) Wmo-raden aan het werk - Onderzoek naar de effectiviteit en representativiteit van Wmo-raden. Geraadpleegd op [http://www.research.nl/files/rvb/reportcenter/Rapporten/B3699/B3699Wmo-radanaanhetwekOnderzoeknaardeeffectiviteitenrepresentativiteitvanWmo-raden\(overkoepelendrapport\)def.PDF](http://www.research.nl/files/rvb/reportcenter/Rapporten/B3699/B3699Wmo-radanaanhetwekOnderzoeknaardeeffectiviteitenrepresentativiteitvanWmo-raden(overkoepelendrapport)def.PDF)

Rijksoverheid (2012) Ontwikkelingen in de AWBZ. Geraadpleegd op 27 juni, 2012, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bijzondere-ziektekosten-awbz/ontwikkelingen-in-de-awbz>

- Rijksoverheid (2012) Veranderingen in de Wmo. Geraadpleegd op 22 februari, 2012, op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo/aanvragen-wmo>
- Rijksoverheid (2012) Veranderingen persoonsgebonden budget. Geraadpleegd op 18 december, 2012, op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgebonden-budget-pgb/veranderingen-persoonsgebonden-budget>
- Rijksoverheid (2012) Vragen en antwoorden over Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Geraadpleegd op 13 februari, 2012, op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo/vraag-en-antwoord/>
- Rijksoverheid (2012) Welke hulp en voorzieningen biedt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)? Geraadpleegd op 13 februari, 2012, op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo/vraag-en-antwoord/welke-hulp-en-voorzieningen-biedt-de-wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo.html>
- Rijksoverheid (2013) Analyse jurisprudentie compensatieplicht Wmo. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/03/analyse-jurisprudentie-compensatieplicht-wmo/analyse-jurisprudentie-compensatieplicht-wmo.pdf>
- Schagenvandaag.nl (2011) VNG wil geen bemoeizucht Tweede Kamer. Geraadpleegd op 18 januari, 2012, op <http://www.schagenvandaag.nl/nc/nieuwsbericht/archive/2011/12/article/vng-wil-geen-bemoeizucht-tweede-kamer-4482.html>
- Schilder, A. , Halff, A., Riezebos, K., Van Miltenburg, W. (2009) Decentralisatie in perspectief. Drukkerij Bakkerbaarn: Baarn
- SCP (2009) De ondersteuning van Wmo-aanvragers - Een onderzoek onder aanvragers en hun mantelzorgers. Geraadpleegd op <http://www.scp.nl/dsresource?objectid=21587&type=org>
- Smith, B.C. (1985) Decentralization: The territorial dimension of the state. George Allen & Unwin: London

Sociaal en Cultureel Planbureau (2009) Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente.
Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.

Socialevraagstukken.nl (2011) Wmo maakt slogans niet waar. Geraadpleegd op 22 februari, 2012, op
<http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/10/18/clienten-in-problemen-door-overheveling-awbz/>

Tilburg University & B&A (2006) Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen. Geraadpleegd op
http://www.eerstekamer.nl/id/vhyxhwxe4ywk/document_extern/w30096bijl/f=/w30096bijl.pdf

Toonen, T (1998) Gemeenten in ontwikkeling: herindeling en kwaliteit. Van Gorcum: Assen

Transitiebureau (2011) Decentralisatie begeleiding naar gemeenten - Wat houdt het in? Wat gaat er veranderen? Geraadpleegd op
http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/documenten/Presentatie_T-Bureau_Decentralisatie_Extramurale_Begeleiding.pdf

Transitiebureau (2012) Factsheet samenwerking op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning. Geraadpleegd op
http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/1201Factsheet%20Maatschappelijke%20Ondersteuning_05.pdf

Transitiebureau (2012) Handreiking signalering en zorgcoördinatie - aan de slag voor specifieke groepen. Geraadpleegd op http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/110442-09_Handreiking_Signalering%20en%20zorgco%C3%B6rdinatie_5.pdf

Transitiebureau (2012) Opdrachtgever en ondernemerschap - Handreiking in het kader van de overheveling extramurale begeleiding. Geraadpleegd op
http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/Handreiking_opdrachtgever.pdf

Transitiebureau (2012) Overzicht handreikingen. Geraadpleegd op, 28 augustus, 2012, op
<http://www.invoeringwmo.nl/content/overzicht-handreikingen>

Transitiebureau (2013) De Kanteling van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd op 26 april, 2013, op <http://www.invoeringwmo.nl/content/de-kanteling-van-de-vereniging->

nederlandse-gemeenten

Tweede Kamer (2012) 33 410 nr. 39 - MOTIE VAN DE LEDEN SAMSOM EN ZIJLSTRA. Geraadpleegd op 18 december, 2012, op <http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/Motie%20Samsom-Zijlstra.pdf>

Tweede Kamer (2012) Tweede Kamer, 33e vergadering, 11 december 2012. Geraadpleegd op 18 december, 2012,
http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/ongecorrigeerde_verslagen_tot_25_juni_2013/verslag.jsp?vj=2012-2013&nr=33

Van Thiel, S. (2010) Bestuurskundig Onderzoek: Een methodologische inleiding. Coutinho: Bussum.

Van Vliet, N., Oude Avenhuis, I., Pansier, L., & Schutte, S. (2012) Cliëntgroepen extramurale AWBZ begeleiding: Deel 2: mogelijkheden voor vernieuwing. Geraadpleegd op
http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/110442-05_VWS_Clientgroepen_deel_2.pdf

VGZ (2012) Vragen over uw indicatie. Geraadpleegd op 1 augustus, 2012, op <http://www.vgz-zorgkantoren.nl/Consumenten/Zorgaanvragen/1Aanvragen/Vragenoveruwindicatie.aspx>

VNG (2005) De Wmo en samenwerking tussen gemeenten. Geraadpleegd op
http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/documenten/wmo_handr_sam_gem.pdf

VNG (2008) Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Groen BV: Leiden

VNG (2009, juni) Nieuwsbrief VNG-project De Kanteling: nummer 1, juni 2009. Geraadpleegd op
http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/documenten/20090610Nieuwsbrief_De_Kanteling_no1_def.pdf

VNG (2011) Decentralisatie begeleiding in de MO/VO. Geraadpleegd op
http://www.vng.nl/Documenten/actueel/beleidsvelden/maatschappelijke_ondersteuning/2011/20111109_decentralisatie_vng_en_vws_0609.ppt

VNG (2011) Financiële gevolgen bestuursakkoord. Geraadpleegd op
http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeentefinancien/Gemeentefinancien%202011/financiele_gevolgen_bestuursakkoord_20110504.pdf

VNG (2011) Moties over Wmo breken afspraken Rijk-gemeenten open. Geraadpleegd op 9 juni, 2012, op <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/11/252.html>

VNG (2011) Nieuwsbrief VNG-project De Kanteling: nummer 18, december 2011. Geraadpleegd op http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/Nieuwsbrief_De_Kanteling_december_2011.pdf

VNG (2011) Overheveling AWBZ-begeleiding naar Wmo. Geraadpleegd op http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Wmo/AWBZ_Wmo_wethoudersdag%20_13_012011.ppt

VNG (2011) Stand van zaken Wmo en AWBZ . Geraadpleegd op <http://www.moerdijk.nl/bis/Commissiestukken/2012/318487a.pdf>

VNG (2011) VNG ontevreden over extra eisen aan decentralisatie AWBZ. Geraadpleegd op 18 januari, 2012, op <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/nieuws/vng-ontevreden-over-extra-eisen-aan-decentralisatie-awbz>

VNG (2011) Wetswijziging Wmo i.v.m. decentralisatie AWBZ begeleiding. Geraadpleegd op http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2011_overig/Kabinet_BAOZW-U201100903.pdf

VNG (2012) Decentralisatie Begeleiding controversieel: de gevolgen. Geraadpleegd op 10 juni, 2012, op <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/nieuws/decentralisatie-begeleiding-controversieel-de-gevolgen>

VNG (2012) Factsheet begeleiding in de Wmo. Geraadpleegd op 5 maart, 2012, op <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/10/453.html>

VNG (2012) GEVOLGEN LENTE-AKKOORD VOOR WMO/GEMEENTEN:EEN EERSTE ANALYSE. Geraadpleegd op http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/maatschappelijke_ondersteuning/2012/20120604_analyse_gev_%20lenteakkoord_wmo.pdf

VNG (2012) Reactie VNG op conceptrapport Rekenkamer toets macrobudget decentralisatie begeleiding AWBZ. Geraadpleegd op <http://www.rekenkamer.nl/dsresource?objectid=94498&type=org>

- VNG (2012) TransitieBureau Begeleiding pakt de draad weer op . Geraadpleegd op 10 juni, 2012, <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/nieuws/transitiebureau-begeleiding-pakt-de-draad-weer-op>
- VNG (2012) *Van AWBZ naar de Wmo*. Geraadpleegd op 28 augustus, 2012, op <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/van-awbz-naar-wmo/transitiebureau-begeleiding>
- VNG (2012) VNG pleit bij Tweede Kamer voor uitstel transitie Begeleiding. Geraadpleegd op <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/14/940.html>
- VNG (2012) *VNG-reactie op het regeerakkoord – Bijzondere ledenbrief 8 november 2012*. Geraadpleegd op http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2012/vng_reactie_regeerakkoord_20121108.pdf
- VNG (2012) VNG reactie op Regeerakkoord. Geraadpleegd op http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2012/vng_reactie_op_regeerakkoord_aan_leden_tweede_kamer_30_oktober_2012.pdf
- VNG (2012) Vraag en Antwoord – Begeleiding - Wat houdt de begeleiding in? Geraadpleegd op 31 oktober, 2012, op <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/van-awbz-naar-wmo/vraag-en-antwoord>
- VNG Magazine (2012) COMMENTAAR: Decentralisatie begeleiding in tijdnood. Geraadpleegd op 18 december, 2012, op <http://www.vngmagazine.nl/archief/4775/commentaar-decentralisatie-begeleiding-tijdnood>
- VNG Magazine (2012) Dagbesteding blijft heet hangijzer. Geraadpleegd op 18 december, 2012, op <http://www.vngmagazine.nl/nieuws/6228/dagbesteding-blijft-heet-hangijzer>
- Volkscrant (2004) Gemeenten hekelen bemoeizucht rijk. Geraadpleegd op 26 januari, 2012, op <http://www.volkscrant.nl/vk/nl/2680/Economie/article/detail/704241/2004/12/08/Gemeenten-hekelen-bemoeizucht-rijk.dhtml>
- Volkscrant (2011) Schultz: Stop bemoeienis van het Rijk. Geraadpleegd op 19 januari, 2012, op <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/2445312/2011/06/15/Schultz-Stop-bemoeienis-van-het-Rijk.dhtml>

Bijlage 1: Topiclijst

Nr.	Topic	Subtopic	Extra toelichting
1.	Mogen	1.1. Beleidsvrijheid: <ul style="list-style-type: none"> Het stellen van beleidsdoelen De uitvoering Het vaststellen van regelgeving De financiële middelen. Het aangaan van samenwerking. 	Onder <i>mogen</i> wordt verstaan in hoeverre organisaties door de formele instituties (waartoe bevoegdheden, vastgelegde afspraken, regelingen, wetten, financiële middelen enz. behoren) en de informele instituties (waartoe zaken zoals gewoonten, overtuigingen, gedragsregels enz. onder vallen) de ruimte, en dus vrijheid bieden om zelf beleid te maken.
2.	Kunnen	2.1. Personele mogelijkheden <ul style="list-style-type: none"> kwantitatief en kwalitatief 2.2. Middelen <ul style="list-style-type: none"> technisch, financieel, informatie 2.3. Samenwerking <ul style="list-style-type: none"> Probleem vaststelling, capaciteit en hulpbronnen 	Onder <i>kunnen</i> verstaan Schilder et al. of gemeenten ... een bepaalde verantwoordelijkheid waarmaken of vraagstuk aanpakken. <ul style="list-style-type: none"> Het 'kunnen' wordt door Schilder gezien als de organisatorische capaciteit (dan wel bepaald door hogere wet- en regelgeving of eigen handelen) van lagere overheden om vorm te geven aan hun taken, en niet zozeer zoals bij het mogen dat zich richt op de vraag in hoeverre lagere overheden worden vrijgelaten om beleid te maken.
3.	Willen	3.1 Initiatieven, leiderschap en intrinsieke motivatie	Onder <i>willen</i> verstaan Schilder et al. of de organisaties waaraan taken zijn gedecentraliseerd ook hun verantwoordelijkheid waarmaken, en of ze doen wat ze kunnen. <ul style="list-style-type: none"> Dus of er zelf animo is bij lagere overheden om initiatieven op het desbetreffende terrein van onderzoek te ondernemen om het beleid naar eigen inzicht vorm te geven in plaats van een minimale uitvoering van wat strikt wettelijk gezien van hun gevraagd wordt.
4.	Normatieve- en cognitieve zekerheid	1.1. De evt. aanwezigheid van inzichtverschillen over: <ul style="list-style-type: none"> De doelen: wat moet worden opgelost of bereikt De oplossingsrichting: op welke manier moeten de doelen worden verwezenlijkt. Zowel de doelen als de oplossingsrichting. Relatief simpele problemen: zaken die nog niet opgelost zijn, maar die zonder verdere discussie over de inhoudelijke aspecten van de decentralisatie opgelost kunnen worden 1.4. De benadering in het decentralisatieproces van deze verschillen in inzicht	<ul style="list-style-type: none"> De mate van overeenstemming; in hoeverre de nationale overheid en de lagere overheden het wel of niet eens zijn over wat nu het probleem is waar maatschappelijk en politiek iets aan moet gebeuren (ook wel omschreven als normatieve zekerheid); De mate van overeenstemming in hoeverre de nationale overheid en de lagere overheden het eens zijn over de best werkende oplossing (ook wel omschreven als cognitieve zekerheid).

5.	Opgaven	<p>5.1 Opgaven op het gebied van</p> <ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre is er bij decentrale partijen ruimte en mandaat om hun rol, sterktes en verantwoordelijkheden waar te maken; • Zijn verantwoordelijkheden nog zodanig verspreid tussen de betrokken partijen dat coördinatie nog te weinig plaatsvindt en de voordelen van specialisatie niet (volledig) worden gerealiseerd; • Zijn verantwoordelijkheden onduidelijk vastgelegd, waardoor sturing vooraf of achteraf (verantwoording) zwak is. 	<p>Volgens Schilder et al. wordt decentralisatie interessant als er indicaties zijn dat de huidige wijze waarmee met het maatschappelijke vraagstuk wordt omgegaan, knelt op de aspecten, genoemd onder 5.1.</p>
----	---------	---	--

Bijlage 2: Interviewrespondenten

<i>Respondent</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
Respondent A	Gemeente I	Wethouder
Respondent B	Gemeente II	Wethouder
Respondent C	Gemeente III	Projectleider
Respondent D	Gemeente IV	Wethouder
Respondent E	Gemeente V	Wethouder
Respondent F	Gemeente VI	Beleidsadviseur
Respondent G	Gemeente VII	Wethouder
Respondent H	Gemeente VIII	Wethouder
Respondent I	Gemeente IX	Wethouder
Respondent J	Gemeente X	Wethouder
Respondent JII	Gemeente X	Projectleider
Respondent K	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Projectleider

Bijlage 3: Doelgroepen en organisaties extramurale begeleiding

(Kiewik et al., 2012, p. 15)

Clïentgroep >	Ouderen met somatische of psychogeriatrische problematiek	Volwassen met psychiatrische problematiek	Mensen met een verstandelijke beperking	Mensen met een zintuiglijke beperking	Mensen met een lichamelijke of chronische ziekte	Jongeren met psychiatrische problematiek in combinatie met opvoeden opgroei-problemen
Partijen v						
Maatschappelijk werkers	x					
Wijkverpleegkundigen	x				x	
Stichting welzijn/ouderen adviseurs/vrijwilligers	x	x				
MEE			x			
GGZ-instellingen		x				x
Zorgaanbieders	x	x	x	x	x	
Bureau Jeugdzorg						x
GGD	x	x			x	
Huisartsen	x	x			x	
Eventueel in te huren indicatiestellers (CIZ, MO-zaak, Bureau Jeugdzorg)	x	x	x	x	x	x

Bijlage 4: Fases toegang Wmo

(Kiewik et al., 2012, p. 18)

