

## ARTIKELEN

# Decentralisatie: maatwerk of uniformiteit?

## Het Wmo-beleid van Nederlandse gemeenten

*Judith van der Veer, Jelmer Schalk & Rob Gilsing\**

### Inleiding

Een belangrijke reden voor decentralisatie van overheidstaken en -bevoegdheden is de veronderstelling dat decentrale overheden beter in staat zijn om beleid af te stemmen op de lokale situatie, oftewel om maatwerk te realiseren. De invoering van de *Wet maatschappelijke ondersteuning* (Wmo) is daarvan een interessant voorbeeld. Met bepalingen over inspraak beoogt de wetgever een actieve betrokkenheid van belanghebbenden, vanuit de gedachte dat hierdoor maatwerk tot stand komt. Tegelijkertijd brengt de invoering van de Wmo verschillende onzekerheden met zich mee voor gemeenten, namelijk over financiële middelen en juridische en beleidsmatige kaders.

In dit artikel gaan we in op de vraag hoe maatwerk in gemeenten vorm krijgt. Daartoe gaan we eerst kort in op het in bestuurlijk opzicht vernieuwende karakter van de Wmo. Vervolgens presenteren we een theoretische en conceptuele verkenning van de mogelijke stimuli en barrières om maatwerk te realiseren aan de hand van twee mechanismen: de 'inspraakthese' en de 'onzekerheidstheze'. Daarna operationaliseren we het begrip maatwerk als de variatie in de keuzes die gemeenten maken. We onderscheiden daarbij de niveaus van de beleidsvisie, beleidsregels en beleidsuitvoering.

De empirische verkenning is gebaseerd op gegevens van de *Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009* zoals uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP; De Klerk, Gilsing en Timmermans 2010a). Vragenlijstonderzoek onder diverse betrokken actoren laat zien dat gemeenten vele verschillende organisaties en groepen van cliënten en burgers bij de vorming van Wmo-beleid betrekken. Op het niveau van beleidsuitvoering lijkt deze inspraak tot maatwerk te leiden; een bevestiging van de 'inspraakthese'. Tegelijkertijd vol-

\* Judith van der Veer is promovendus en was als medewerker verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau tijdens de eerste Wmo-evaluatie. Correspondentiegegevens: J.C.V. van der Veer, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen/Bestuurswetenschappen, De Boelelaan 1081, 1081 HV Amsterdam, j.c.v.vander.veer@vu.nl. Jelmer Schalk is promovendus en was als medewerker verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau tijdens de eerste Wmo-evaluatie. Correspondentiegegevens: J. Schalk, Universiteit van Utrecht, Sociologie/ICS, Heidelberglaan 2, 3584 CS Utrecht, j.schalk@uu.nl. Rob Gilsing is Hoofd Onderzoeksgroep Jeugd, opvoeding en onderwijs en was als projectleider verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau tijdens de eerste Wmo-evaluatie. Correspondentiegegevens: Dr. R. Gilsing, Verwey-Jonker Instituut, Kromme Nieuwegracht 6, 3512 HG Utrecht, rgilsing@verwey-jonker.nl.

gen vrijwel alle gemeenten landelijke modellen voor de definitie van centrale Wmo-concepten en stelt het overgrote merendeel van de geraadpleegde ambtenaren dat informatie van de rijksoverheid een aanzienlijke tot sterke invloed heeft gehad op het gemeentelijk beleid. Het artikel wordt afgesloten met een interpretatie van de bevindingen aan de hand van de 'onzekerheidsthese' en een advies voor de toekomst van de Wmo en volgende decentralisatieoperaties.

### **Gemeenten aan zet: de Wmo als aanzet tot vernieuwing**

Op het terrein van sociaal beleid zijn de afgelopen dertig jaar in Nederland veel verschillende bestuurlijke taken en bevoegdheden gedecentraliseerd. Zo hebben gemeenten meer te zeggen gekregen over het beleid op terreinen als onderwijs, volkshuisvesting, werk en inkomen, welzijn en jeugdbeleid (zie Veldheer 2009). Feitelijk is hiermee een trend terug naar de oorsprong van de Nederlandse verzorgingsstaat zichtbaar. Het startpunt van de ontwikkeling van gezondheidszorg, onderwijs en armenhulp aan het einde van de negentiende eeuw lag op lokaal niveau. Pas veel later werden dit taken van de centrale overheid, als 'hoeder' van de verzorgingsstaat (De Swaan 2004; Veldheer 1994).

De invoering van de *Welzijnswet* in 1987 geldt als een van de eerste grote decentralisatieoperaties binnen het hoofdzakelijk centraal gestuurde stelsel van de Nederlandse verzorgingsstaat (Kwekkeboom 1994). In 1994 werd bovendien de *Wet voorzieningen gehandicapten* (WVG) ingevoerd, waarmee gemeenten de taak kregen overgedragen om mensen met een functiebeperking zo lang mogelijk zelfstandig te laten functioneren. Met de invoering van de *Wet werk en bijstand* (WWB) kregen gemeenten naast de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de algemene bijstand vanaf 2004 sterke financiële prikkels om mensen zonder werk aan een baan te helpen (zie Bosselaar e.a. 2007). De invoering van de Wmo in 2007 vormt een volgende pijlpaal in het proces van decentralisatie. De wet geeft gemeenten nog meer verantwoordelijkheden op het gebied van sociaal beleid, maar bovenal een grotere vrijheid om op een eigen wijze aan deze verantwoordelijkheden vorm te geven.

Met de invoering van de Wmo worden gemeenten aangesproken om het 'meedoen' van burgers te stimuleren (Tweede Kamer 2003-2004; Tweede Kamer 2004-2005). Om deze doelstelling te bereiken is verschillende wet- en regelgeving ondergebracht in de Wmo, waaronder de *Welzijnswet*, de WVG en onderdelen van de *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten* (AWBZ). De invoering van de Wmo is echter meer dan een hergroepering van wetgeving; de wetgever beoogt met de wet sociale en bestuurlijke vernieuwing tot stand te brengen (Timmermans, Gilsing en De Klerk 2010, 23-33). De wet moet ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfredzaam blijven en kunnen participeren in de samenleving.

De doelstelling om mensen te laten 'meedoen' in de samenleving wordt gepresenteerd als een gezamenlijke opdracht voor burgers, organisaties en gemeenten. In eerste instantie, zo redeneert de wetgever, kan hulp van naasten en vrijwilligersorganisaties uitkomst bieden als iemand beperkingen ervaart in zijn of haar zelf-

redzaamheid. Als informele hulp ontoereikend is, dienen gemeenten zich verder in te spannen om beperkingen in zelfredzaamheid te compenseren. Door ondersteuning als een gedeelde verantwoordelijkheid te formuleren beoogt de wet de actieve betrokkenheid van burgers bij de samenleving te vergroten, met als beoogd einddoel dat sociale samenhang toeneemt. De invoering van de Wmo kan daarmee worden geduid als onderdeel van een ontwikkeling naar een participatiestaat of activerende verzorgingsstaat (Engelen, Hemereijck en Trommel 2006).

Als Kaderwet schetst de Wmo een richtinggevend raamwerk; daarbinnen is het aan gemeenten om lokaal beleid gericht op maatschappelijke ondersteuning te ontwikkelen. Er is een aantal vormeisen, zoals de verplichting vierjaarlijks het Wmo-beleid vast te leggen in één of meerdere plannen, maar het toezicht op het naleven van deze eisen vindt 'horizontaal' plaats, in en door de lokale samenleving. Bij die horizontale verantwoording spelen naast de gemeenteraad ook andere (groepen) burgers een rol (denk aan de Wmo-raad).

Door het ontbreken van verticale verantwoordingslijnen beschikken gemeenten over een hoge mate van beleidsvrijheid bij het vormgeven van maatschappelijke ondersteuning. De wet stelt daar slechts beperkt regels aan, die vooral betrekking hebben op de levering van individuele voorzieningen.<sup>1</sup> Daarmee onderscheidt de wet zich duidelijk van eerdere decentralisatiewetten; hij laat gemeenten aanzienlijk meer vrijheid. Dit wordt ook wel *devolutie* van overheidstaken genoemd, als een verantwoordelijkheidsverschuiving van de derde orde, na deconcentratie (waarbij de gemeente als 'uitvoeringsorganisatie' opgedragen taken uitvoert) en decentralisatie (waarbij de gemeente zelf de uitvoering maar niet de ontwikkeling van beleid organiseert) (Hague en Harrop 2007, 292).

## Een verkenning van aannames over lokaal maatwerk

### *Actieve betrokkenheid en de 'inspraakthese'*

Een belangrijk argument van de wetgever om de uitvoering van de Wmo bij gemeenten onder te brengen is de gedachte dat gemeenten beter dan de centrale overheid in staat zijn om beleid te voeren dat is afgestemd op de maatschappelijke vraagstukken die specifiek zijn voor hun gemeente. De wetgever baseert zich daarbij op de *heuristiek van decentraliseren* (Fleurke, Hulst en De Vries 1997).<sup>2</sup> De gedachte is dat gemeenten door een betere kennis van de behoeften van de doelgroepen en de mogelijkheden van de lokale organisaties beter in staat zijn *maatwerk* te leveren. De informatiecapaciteit van meer dan 400 gemeenten (en de daarin werkzame organisaties) is vele malen groter dan die van de rijksoverheid, terwijl hun afstand tot de burgers en hun vraagstukken vele malen kleiner is. Ook in veel beleidsnota's en rapporten over de herinrichting van interbestuurlijke verhoudingen in Nederland wordt de mogelijkheid tot (meer) maatwerk als een belangrijk voordeel van decentralisatie genoemd (zie bijvoorbeeld Tweede Kamer 1980-1981; Tweede Kamer 1992-1993; ROB/RfV 2000; Raad van State 2006; Interbestuurlijke taakgroep gemeenten 2008).

De betere kennis van gemeenten is in belangrijke mate het gevolg van het feit dat in de beleidsvoering op lokaal niveau gemakkelijker een *actieve betrokkenheid van*

*belanghebbenden* gerealiseerd kan worden. Deze betrokkenheid wordt voorgesteld als de belangrijkste conditie voor maatwerk, omdat beleidsmakers hierdoor meer accurate en meer specifieke informatie kunnen inwinnen over de wensen en behoeften van doelgroepen en over mogelijke interventiemethoden. Daarnaast vergroot het 'tegenspel' van belanghebbenden de kans dat deze wensen en behoeften ook daadwerkelijk worden meegewogen in de totstandkoming van beleid (Fleurke e.a. 1997, 24).

De wetgever probeert de gunstige conditie van actieve betrokkenheid van belanghebbenden in de Wmo te realiseren door aan de beleidsvoering randvoorwaarden te stellen. Zo moeten gemeenten ingezetenen en belanghebbenden bij de beleidsvoorbereiding betrekken en advies inwinnen bij vertegenwoordigers van vragers.<sup>3</sup> De wet schrijft niet voor *hoe* gemeenten inspraak en verantwoording moeten organiseren. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld cliëntenraden (vertegenwoordiging van de belangen van groepen cliënten) of adviesraden met een formele adviesrol aan college of gemeenteraad instellen (Nederland, Lammers en Doğan 2008; SGBO 2006a). De niet nader omschreven verplichting aan gemeenten leidt tot de verwachting dat er variatie bestaat in de manier waarop gemeenten in samenspraak met hun inwoners en met instellingen een en ander vormgeven (zie ook Peters 2006).

Op basis van de heuristiek van het decentraliseren en de door de overheid gestelde randvoorwaarden aan de beleidsvoering kunnen we drie verwachtingen formuleren. De invoering van de Wmo zou op gemeentelijk niveau moeten leiden tot (a) meer actieve betrokkenheid van belanghebbenden, (b) meer maatwerk en (c) een duidelijke samenhang tussen betrokkenheid en maatwerk. In het vervolg van dit artikel worden deze drie verwachtingen empirisch onderzocht. We vatten de laatste veronderstelling – dat actieve betrokkenheid van belanghebbenden een stimulus is voor de realisatie van lokaal maatwerk – samen als de 'inspraakthese'.

#### *Isomorfie en de 'onzekerheidsthese'*

Hoewel de wetgever uitgaat van het positieve effect van decentralisatie op maatwerk, zijn er ook argumenten aan te dragen voor het uitblijven van maatwerk. Deze argumenten hebben te maken met de *onzekerheid* die decentralisatie met zich meebrengt. Ambtenaren die vinden dat er te weinig mogelijkheden zijn om bij de uitwerking van gedecentraliseerde taken rekening te houden met plaatselijke wensen en omstandigheden, wijten dit vooral aan de voortdurende aanpassingen van het gedecentraliseerde beleid door de rijksoverheid (Boogers e.a. 2008, 25-26). Gemeenten zouden juist kunnen kiezen voor *uniformiteit* als reactie op deze onzekerheid. Het gaat dan in het bijzonder om twee typen onzekerheid: financiële en inhoudelijke.

Financiële onzekerheid zet gemeenten aan tot het bieden van categorale voorzieningen voor groepen burgers, in plaats van voorzieningen afgestemd op de behoeften van 'het individuele geval' (Fleurke e.a.). Bij de invoering van de Wmo lijkt er sprake te zijn geweest van financiële onzekerheid. In de eerste plaats is dat omdat de Wmo een openeinderegeling betreft: gemeenten krijgen een budget voor de uitvoering van de Wmo dat genormeerd is op basis van behoeftecriteria,

ongeacht de werkelijk gemaakte kosten of het werkelijke gebruik van de voorzieningen die onder de wet vallen.

Daarnaast is de toekenning van Wmo-gelden aan gemeenten voortdurend aan verandering onderhevig. Iets meer dan twee maanden voor invoering van de wet kregen gemeenten te horen welk bedrag zij in 2007 individueel voor de verschillende onderdelen van de Wmo zouden ontvangen. Nog geen jaar later werd besloten de Wmo-gelden opnieuw te verdelen, na kritiek op het gebruikte verdeelmodel. In augustus 2008 werd een lijst gepubliceerd met nieuwe Wmo-budgetten, terwijl vier maanden eerder, na onderhandelingen door enkele ministeries en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), werd besloten 30 miljoen euro van de 228 miljoen euro die gemeenten hadden bespaard op de uitvoering van de huishoudelijke hulp, terug te vorderen. Per 2011 is het verdeelmodel verder verfijnd (zie Cebeon 2009).<sup>4</sup>

Ook verschillende aanpassingen van de Wmo en aangrenzende wetgeving, met name de AWBZ, in de jaren na de inwerkingtreding van de wet vergroten potentieel de financiële onzekerheid voor gemeenten (Tweede Kamer 2008-2009a; Tweede Kamer 2008-2009b). Zij zorgen voor aanhoudende openstaande vragen over aantallen cliënten, ondersteuningsbehoefte en toegekende budgetten, die denkbaar de financiële onzekerheid vergroten. Zo geven gemeentelijke en uitvoerende organisaties aan beperkt inzicht te hebben in de gevolgen van de beperking van de toegang en omvang van de begeleidingsfunctie uit de AWBZ (Van Klaveren, Noordhuizen en Van Vree 2010, 10).

Naast financiële onzekerheid hebben gemeenten bij de lokale uitwerking van de Wmo ook te maken met vormen van zogenoemde inhoudelijke onzekerheid, ofwel *substantive uncertainty* (Koppenjan en Klijn 2004). Deze onzekerheid hangt samen met de meerduidigheid en dynamiek van het beleidsvraagstuk. Zo geeft de wet gemeenten de opdracht om mensen met beperkingen, mantelzorgers en vrijwilligers te *compenseren*. Zij dienen deze mensen in staat te stellen om een huishouden te voeren en zich zowel in en om de woning als lokaal, per vervoermiddel, te verplaatsen. Daarnaast heeft de compensatieplicht betrekking op de ontmoeting met medemensen, op basis waarvan burgers sociale verbanden aan kunnen gaan.<sup>5</sup>

Het compensatiebeginsel, als alternatief van de zorgplicht die onder de WVG gebruikelijk was, belichaamt de paradigmaverandering die de wetgever met de Wmo beoogt. Niet het *recht* op voorziening, maar de uitkomst van 'ondersteuning' staat centraal. Het beginsel betreft een resultaatverplichting: het gaat er niet om hoe, maar dat deze burgers ondersteund worden in het meedoen. Tegelijkertijd betreft de invulling van de compensatieplicht een ingewikkelde (juridische) afweging tussen draagkracht en draaglast van burgers (Vermaat 2006).

Inderdaad geeft maar een klein deel van de gemeenten aan dat ze uit de voeten kunnen met het compensatiebeginsel (Van Houten en Gilsing 2010, 172-176). Naast ambiguïteit over de precieze betekenis van compensatie en andere maatschappelijke doelen van de wet schuilt er onzekerheid in de deels onbekende effecten van beleidsinstrumenten. Gemeenten krijgen met de komst van de Wmo

Judith van der Veer, Jelmer Schalk & Rob Gilsing

een visie op ‘meedoen’ gepresenteerd, maar geen eenduidige set van scenario’s over de effecten van de inzet van verschillende instrumenten.

Wat zijn bijvoorbeeld doeltreffende beleidsinstrumenten om de redzaamheid van burgers te vergroten? En: vergroot redzaamheid vervolgens ook de participatie van burgers? Met andere woorden: gemeenten verkeren in onzekerheid door het ontbreken van een getoetste beleidstheorie over maatschappelijke ondersteuning (Weiss 1998).

Gegeven de financiële en inhoudelijke onzekerheid die de invoering van de Wmo omgeven, kan worden verwacht dat gemeenten in plaats van maatwerk na te streven juist ‘geijkte paden’ volgen, huidig beleid voortzetten of centrale modellen implementeren, waarmee de kans op lokaal maatwerk kleiner wordt. Deze ‘onzekerheidsthese’ wordt ondersteund door de theorie van ‘institutionele isomorfie’ (DiMaggio en Powell 1991), die stelt dat organisaties als reactie op formele en informele druk vanuit hun omgeving een bepaalde handelingswijze tonen. De druk om voorbeelden, voorschriften en erkende procedures uit de organisatie-omgeving te volgen zou nog eens worden vergroot bij onzekerheid over doelen en middelen. Dan wordt uniformiteit nagestreefd om de kans op succes, in termen van effectiviteit en legitimiteit, te vergroten (DiMaggio en Powell 1991, 69).<sup>6</sup>

Om gemeenten te ondersteunen tijdens de invoering van de Wmo hebben het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de VNG een programma opgesteld bestaande uit verschillende invoeringstrajecten, hulpmiddelen en instrumenten (een ‘gereedschapskist’) en ontwikkelpilots. Recentelijk heeft het ministerie van VWS de wet op een aantal punten verder ingevuld, onder andere door basisfuncties voor mantelzorgondersteuning te benoemen en het programma *Welzijn Nieuwe Stijl* te introduceren. Samen met de VNG is het project *De kanteling* opgezet, waarin de ervaringen van twaalf gemeenten met betrekking tot het compensatiebeginsel breed toegankelijk worden gemaakt (zie [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl) en [www.vng.nl/dekanteling](http://www.vng.nl/dekanteling)).

Alhoewel de modellen, handreikingen en voorbeeldprojecten als stimuli voor de realisatie van lokaal maatwerk worden gepresenteerd, kunnen zij ook als milde vormen van sturing naar uniformiteit worden geïnterpreteerd (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1991; Torenvlied en Akkerman 2004). Vanuit hun gezaghebbende positie kunnen het ministerie van VWS en de VNG gemeenten, impliciet, dirigeren (zie bijvoorbeeld Denters 1999; Gilsing 2005).

### Een eerste beeld van het gemeentelijk Wmo-beleid

De vorige paragraaf maakte duidelijk dat de realisatie van actieve betrokkenheid en maatwerk allesbehalve vanzelfsprekend is. De conceptuele en theoretische verkenning laat zien dat de wet meer maatwerk beoogt en hiervoor ook condities biedt, in het bijzonder in de vorm van een instrumentarium om actieve betrokkenheid van belanghebbenden te bevorderen en door gemeenten ruime beleidsvrijheid te bieden. Tegelijkertijd kan het bestaan van financiële en inhoudelijke onzekerheid leiden tot het uitblijven van maatwerk en genereert de invoering van



de wet, met voorbeelden en handreikingen, stimuli tot het overnemen van beleid. Gegeven deze tegenstrijdige prikkels, is het interessant om de mate van actieve betrokkenheid van belanghebbenden, van maatwerk en de relatie tussen beide, in Nederlandse gemeenten te bestuderen.

De evaluatie van de Wmo over de eerste twee jaren na invoering (2007 en 2008), zoals uitgevoerd door het SCP (De Klerk, Gilsing en Timmermans 2010a), biedt hiervoor rijke empirische data. De evaluatie omvat verschillende deelonderzoeken. In onderstaande bespreking wordt gerefereerd aan twee daarvan. Ten eerste zijn naar alle gemeenten in 2008 (respons 82 procent) en 2009 (respons 75 procent) schriftelijke vragenlijsten verstuurd, gericht aan de ambtenaar die verantwoordelijk is voor de coördinatie van het Wmo-beleid (de *Enquête gemeentelijk beleid*). Deze was gericht op inhoudelijke en procesmatige aspecten van het Wmo-beleid.

Ten tweede namen in 2008 in 84 gemeenten 229 uitvoerende organisaties, 93 cliëntenorganisaties en 56 Wmo-ambtenaren deel aan een schriftelijke enquête (het *Actorenonderzoek*).<sup>7</sup> De vragenlijst was vooral gericht op procesmatige aspecten van het Wmo-beleid (samenwerking, regie) en vroeg respondenten naar hun oordelen over het lokale Wmo-beleid. Waar de SCP-evaluatie het totale gemeentelijk Wmo-beleid betrof, is voor dit artikel specifiek gekeken naar informatie over maatwerk in het Wmo-beleid met betrekking tot de doelgroep 'mensen met beperkingen'. De Wmo stelt namelijk veel nieuwe eisen aan het beleid dat op deze groepen betrekking heeft (de verstrekking van hulp bij het huishouden, het eerdergenoemde compensatiebeginsel, de inrichting van een loket). Het lag dan ook voor de hand dat het beleid voor mensen met beperkingen de meeste aandacht van gemeenten zou vragen; deze veronderstelling is bevestigd in het SCP-evaluatieonderzoek.<sup>8</sup>

#### *Actieve betrokkenheid van belanghebbenden*

De gegevens van het SCP laten zien dat veruit de meeste gemeenten (97 procent) al in het jaar van de invoering van de Wmo een periodiek overleg hadden ingericht van (georganiseerde) burgers en cliënten. In de meeste gevallen dragen deze overleggen de naam Wmo-raad (Gilsing 2010, 127).<sup>9</sup> Naast vertegenwoordiging in een Wmo-raad worden relevante doelgroepen in de meeste gemeenten ook op andere manieren vertegenwoordigd, bijvoorbeeld met ad-hocvormen van inspraak, zoals enquêtes, groepsdebatten en consultatie van burgers en professionals (zie ook Oudenampsen e.a. 2008). Dit geldt vooral voor ouderen en mensen met beperkingen en, in minder mate, voor mantelzorgers en vrijwilligers.

Ambtenaren is ook gevraagd welke beleidsuitvoerende maatschappelijke organisaties en instellingen – bijvoorbeeld thuiszorg, welzijnswerk en de GGD – in hun gemeente zijn betrokken bij het opstellen van de visie en de doelen van het Wmo-beleid. De ambtenaren gaven aan dat gemiddeld ongeveer veertien van de twintig bevraagde typen uitvoerende organisaties worden betrokken bij de totstandkoming van het beleid in hun gemeente (Van Houten, Tuynman en Gilsing 2008, 24-27).<sup>10</sup> Al met al schetst de evaluatie een beeld van een redelijk sterke mate van betrokkenheid van zowel burgers en cliënten als uitvoerende maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van het gemeentelijke Wmo-beleid.

*Maatwerk: variatie in drievoud?*

Als indicator voor maatwerk is allereerst gekeken naar de mate waarin het Wmo-beleid van Nederlandse gemeenten variatie toont. De assumptie is dat de lokale problematiek en behoeften tussen gemeenten variëren, hetgeen impliceert dat, wil er op systeemniveau sprake zijn van maatwerk, het Wmo-beleid van gemeenten varieert. Maatschappelijke ondersteuning is een beleidsthema dat in verschillende gemeenten verschillende doelgroepen betreft. In een gemeente met een relatief groot aantal ouderen kan een andere ondersteuningsvraag worden verwacht dan in een gemeente met een relatief groot aantal jonge mensen met een beperking. Evenzo verschillen gemeenten in het relatieve aantal en type vrijwilligers dat actief is (Dekker en De Hart 2009, 34), en hebben grootstedelijke gemeenten te maken met een andere vraag dan plattelandsgemeenten, in ieder geval wat betreft het aantal.

Onderzoek naar de besteding van het toegekende budget voor huishoudelijke hulp toont dat gemeentegrootte in ieder geval voor dit onderdeel van de Wmo samenhangt met de uitgaven. Het aandeel dat gemeenten van het aan hen toegemeten budget besteden, loopt uiteen van 81 procent (bij dorpen en middelgrote steden) tot 88 procent (bij grote steden) (Pommer, Van der Torre en Stevens 2009, 30). Voor deze verkenning van het Wmo-beleid van gemeenten is gekeken of de onbetwistbare variatie in gemeentekennmerken en -uitgaven ook zichtbaar is in de variatie in beleid. Variatie is daartoe op drie manieren in kaart gebracht: op het niveau van *beleidsvisie*, het niveau van *beleidsregels* en het niveau van de *beleidsuitvoering*.

Het eerste niveau, van *beleidsvisie*, betreft de mate van vrijheid die gemeenten nemen om een eigen invulling aan het begrip maatschappelijke ondersteuning te geven, als een lokaal vraagstuk. Tabel 1 laat zien dat slechts weinig gemeenten bij de definitie van centrale Wmo-concepten voor een eigen invulling of accent kiezen. Veruit de meeste gemeenten volgen de wettekst of de modelverordening van de VNG om aan te geven wat zij onder het compensatiebeginsel, zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie verstaan. De invloed die ambtenaren toekennen aan informatie 'van buiten' vergroot het vermoeden dat bij de invulling van de Wmo-beleidsvisie de gedachte van lokaal maatwerk geen allesbepalende rol inneemt. Meer dan de helft van de ambtenaren (53 procent) geeft aan dat informatie van de rijksoverheid een sterke invloed heeft gehad op het gemeentelijk beleid en nog eens 35 procent kent aan informatie van het Rijk een redelijke invloed toe. Aan de VNG schrijft 83 procent van de ambtenaren een (redelijk) sterke invloed toe, aan andere gemeenten 81 procent (Van Houten en Gilsing 2010, 170).

Voor een schets van de variatie in beleidsvisies is ook gekeken naar het soort voorzieningen dat gemeenten aanvragers wensen aan te bieden. Als ambtenaren begin 2009 wordt gevraagd of hun gemeente aanvragers van maatschappelijke ondersteuning zo veel mogelijk helpt met individuele voorzieningen, dan wel of de gemeente in eerste instantie kijkt naar de compensatie die algemene voorzie-



**Tabel 1.** *De wijzen waarop gemeenten de centrale begrippen uit de Wmo in de gemeentelijke verordening beschrijven (in procenten; n = 283)*

| Begrip                        | Volgens VNG-modelverordening | Andere wijze | Niet |
|-------------------------------|------------------------------|--------------|------|
| Compensatiebeginsel           | 86,9 <sup>a</sup>            | 5,0          | 8,1  |
| Maatschappelijke participatie | 84,5                         | 9,5          | 6,0  |
| Zelfredzaamheid               | 84,5                         | 7,8          | 7,8  |

<sup>a</sup> Voor het begrip 'compensatiebeginsel' is in de vragenlijst verder onderscheid gemaakt tussen de definitie uit de wet zelf en de VNG-modelverordening. Het weergegeven percentage betreft beide categorieën samengevoegd.

Bron: SCP (Enquête gemeentelijk beleid 2009)

ningen zoals boodschappendienst, maaltijdvoorzieningen, alarmering of steun aan mantelzorgers bieden, komt een gemengd beeld naar voren.<sup>11</sup>

Bijna een derde van de gemeenten neigt naar de kant van de individuele voorzieningen en bijna de helft naar de kant van de algemene voorzieningen (Gilsing e.a. 2010, 53). De verschillen lijken echter niet eenduidig verschillende beleidsvisies te impliceren. Het gaat hier namelijk om systematische verschillen, die samenhangen met de mate waarin gemeenten de verantwoordelijkheid voor ondersteuning bij zichzelf dan wel de burger leggen. Gemeenten die de verantwoordelijkheid voor ondersteuning vooral bij de burger zelf leggen – door bij het beoordelen van een vraag naar ondersteuning deze vraag te plaatsen in de algemene leefsituatie van een burger en te kijken wat hij of zij zelf kan doen –, leggen ook vaak een sterkere nadruk op algemene voorzieningen (Van Houten 2010, 152).

Gevraagd naar de prioriteiten van het gemeentelijk Wmo-beleid, geven ambtenaren bovendien aan dat de verdere inrichting en doorontwikkeling van het Wmo-loket, als de plaats waar burgers naar individuele dan wel algemene voorzieningen worden toe geleid, hoog op de gemeentelijke agenda staan (De Klerk, Gilsing en Timmermans 2010b, 22-23).

Het eerdergenoemde project *De kanteling* van de VNG trekt in dit verband de aandacht van gemeenten (zie [www.vng.nl/dekanteling](http://www.vng.nl/dekanteling)). In dat project is bijzondere aandacht voor gesprekken om de ondersteuningsvraag te verhelderen en voor informatie over alle mogelijke typen voorzieningen in plaats van individuele voorzieningen alleen. Het is aannemelijk dat daarmee de aandacht voor algemene voorzieningen toeneemt. Dat gemeenten verschillen in hun gerichtheid op algemene dan wel individuele voorzieningen, kan daarmee ook worden gezien als vooral een indicator van tempoverschillen in een verandering die (de meeste) gemeenten wensen te realiseren.

Ook op het niveau van beleidsregels is naar de realisatie van maatwerk gekeken. Het gaat dan om de variatie tussen gemeenten in de bepalingen die in de lokale Wmo-verordening of gerelateerde besluiten zijn opgenomen. Bijna alle gemeenten vragen een eigen bijdrage voor hulp bij het huishouden, als voortzetting van de regels onder de AWBZ. Echter, voor de andere typen individuele voorzieningen, die gemeenten al voor de Wmo leverden, is er veel variatie in het eigenbijdra-

Judith van der Veer, Jelmer Schalk &amp; Rob Gilsing

**Tabel 2.** *Oordeel Wmo-ambtenaren over het relatieve belang van verschillende criteria in de aanbesteding van hulp in het huishouden (n = 270)*

| <b>Criteria</b>  | <b>Gemiddelde rangorde (1-13)<sup>a</sup></b> | <b>Spreiding rangorde (standaard-deviatie)</b> |
|--|---|--|
| Eerdere ervaringen met de zorgaanbieder  | 9,1   | 4,0  |
| Personele gevolgen voor aanbieders actief in gemeente op gebied HH vóór aanbesteding | 8,8   | 3,8  |
| Inzet van bijv. werklozen, gehandicapten en/of andere specifieke doelgroepen         | 8,3   | 3,7  |
| Goed werkgeverschap bij de aanbieder   | 7,4   | 3,4  |
| Vaste medewerkersgroep per cliënt  | 7,0   | 3,8  |
| Samenwerking met ketenorganisaties   | 6,6   | 3,4  |
| Soort en aard personeel  | 6,5   | 3,5  |
| Kennis van de lokale situatie  | 5,4   | 3,6  |
| Kunnen signaleren van veranderingen in zorgvraag cliënt                              | 5,0   | 2,9  |
| Keuzevrijheid voor cliënten  | 3,8   | 3,0  |
| Prijs  | 3,5   | 2,9  |
| Kwaliteit van de zorg  | 1,6   | 1,9  |

<sup>a</sup> Aspecten die volgens de ambtenaar geen rol speelden kregen een rangscore 13.

Bron: SCP (Enquête gemeentelijk beleid 2008)

gebeleid (Tuynman en Marangos 2010, 91). Tabel 2 laat verder zien dat er variatie is in de prioritering van criteria die de gemeenten hanteerden bij de aanbesteding van hulp in het huishouden (hoewel in alle gemeenten de kwaliteit van zorg een hoofdprioriteit is). De grote spreiding geeft aan dat 'de' Nederlandse gemeente niet bestaat als het gaat om het belang van deze criteria in de aanbesteding. Het streven naar maatwerk komt daarnaast in de aanbestedingsprocedure ook expliciet tot uiting: veel gemeenten nemen 'kennis van de lokale situatie' (88 procent bij de aanbesteding van 2007) en 'samenwerking met ketenorganisaties' (86 procent) mee als aspect in hun bestek.

Naast de mate van variëteit in beleidsvisies en -regels kan maatwerk nog op een derde niveau in kaart worden gebracht: het niveau van de concrete *uitvoering* van de wet. Ten eerste zijn er grote verschillen tussen gemeenten in de manier waarop een indicatieonderzoek, om te beoordelen of een cliënt in aanmerking komt voor ondersteuning, plaatsvindt. In de meerderheid van de gemeenten vinden de meeste indicatieonderzoeken plaats door een bezoek aan huis en veel minder door een telefonisch interview, maar er zijn ook gemeenten waar het omgekeerd is (De Klerk, Dijkgraaf en Van den Broeke 2010, 199).

Een ander aspect van de uitvoering is het aanbod aan voorzieningen. Al eerder bleek dat gemeenten verschillen in hun aandacht voor algemene voorzieningen ten opzichte van individuele voorzieningen. Bestudering van het aanbod van alge-

mene voorzieningen levert een gevarieerd beeld op. Van een lijst van zeven van zulke voorzieningen, waaronder maaltijdvoorziening, vrijwillige klussendienst en wijksteunpunten, is gemiddeld de helft (3,8) aanwezig in gemeenten; het aanbod loopt uiteen van twee tot alle zeven voorzieningen (Tuynman en Marangos 2010, 82).

Ten slotte is ook gekeken naar de mate waarin een gemeente op het individu toegesneden ondersteuning levert, onder meer door de vraag naar zijn of haar behoefte in plaats van het aanbod aan voorzieningen, centraal te stellen. Feitelijk is deze 'ondersteuning op maat' iets anders dan het maatwerk waar in de heuristiek van decentralisatie op wordt gedomd. Hier gaat het om de beleidsuitvoering die betrekking heeft op een individuele cliënt in plaats van de beleidsvisie of -regels die algemeen van toepassing zijn. Omdat ook hier de gewenste uitkomst is dat wat de gemeente doet hoort aan te sluiten bij wat de burger wenst of nodig heeft, is ook dit type maatwerk relevant om in kaart te brengen. Actoren in iets meer dan de helft van de gemeenten (57 procent) oordelen dat er sprake is van maatwerk op cliëntniveau, en in een zeer klein aantal gemeenten (3 procent) zegt men van niet. Cliëntenorganisaties zijn relatief het meest kritisch over de vraag of gemeenten maatwerk leveren (De Klerk, Gilsing en Timmermans 2010b, 7).

Alles bijeen geeft de evaluatie geen eenduidig antwoord op de vraag of de Wmo leidt tot maatwerk in de maatschappelijke ondersteuning. De empirische gegevens laten zien dat maatwerk zichtbaar is in de wijze van *uitvoering* van de Wmo, deels aanwezig is op het niveau van *beleidsregels*, maar nagenoeg ontbreekt op het niveau van *beleidsvisie*.

#### *De samenhang tussen actieve betrokkenheid en maatwerk*

De vorige paragrafen schetsten een beeld van de realisatie van maatwerk binnen het kader van de Wmo, en de manier waarop in gemeenten de actieve betrokkenheid van belanghebbenden wordt vormgegeven. Omdat de heuristiek van decentraliseren suggereert dat betrokkenheid een voorwaarde is voor maatwerk, is een laatste stap het bestuderen van de relatie tussen deze twee concepten. Hangt meer inspraak inderdaad samen met meer maatwerk?

Om die vraag te beantwoorden is betrokkenheid opgevat als de mate waarin de gemeente aan verschillende groepen belanghebbenden invloed geeft. Voor zowel ambtenaren als uitvoerende en cliëntenorganisaties bestaat er een positieve samenhang tussen de invloed die de gemeente volgens deze actoren bij de ontwikkeling van Wmo-beleid aan verschillende partijen geeft, en hun oordeel over maatwerk in de beleidsuitvoering, de 'ondersteuning op maat' (zie tabel 3).

Opvallend is dat invloed geven aan (georganiseerde) burgers het sterkst samenhangt met de realisatie van maatwerk. Er is duidelijk een patroon zichtbaar dat meer inspraak samenhangt met meer maatwerk; een patroon dat op het niveau van de beleidsvisie niet aanwezig is. Vrijwel alle gemeenten kiezen ervoor de definitie van centrale concepten uit de Wmo over te nemen uit handreikingen, en deze keuze hangt niet samen met de mate van inspraak die een gemeente organiseert. Of gemeenten nu meer of minder intensief cliënten en organisaties betrekken bij beleidsvorming, het beeld dat gemeenten veel waarde hechten aan richtlijnen en landelijke kaders blijft intact.

Judith van der Veer, Jelmer Schalk &amp; Rob Gilsing

**Tabel 3.** *Samenhang tussen enerzijds de mate waarin de gemeente invloed geeft aan actoren, en anderzijds de mate van maatwerk op cliëntniveau (correlatiematrix). Oordelen van ambtenaren, uitvoerende organisaties en cliëntenorganisaties<sup>12</sup>*

| Mate waarin de gemeente invloed geeft aan de volgende actoren: | Mate van maatwerk op cliëntniveau |                                  |                              |
|--|-----------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
|  | volgens ambtenaren                | volgens uitvoerende organisaties | volgens cliëntenorganisaties |
| Uitvoerende organisaties                                       | ,01<br>(n = 47)                   | ,29*<br>(n = 129)                | ,44*<br>(n = 65)             |
| Cliëntenorganisaties   | ,09<br>(n = 47)                   | ,24*<br>(n = 128)                | ,47*<br>(n = 63)             |
| Burgers  | ,41<br>(n = 47)                   | ,23*<br>(n = 130)                | ,55*<br>(n = 64)             |

\*  $p < ,05$ .

Bron: Actorenonderzoek 2008

## Slotanalyse

### *Duiding van de resultaten*

De empirische verkenning toont aan dat gemeenten vele verschillende organisaties en groepen van cliënten en burgers bij de vorming van Wmo-beleid betrekken. Op basis daarvan kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat (deze vorm van) decentralisatie als instrument om actieve betrokkenheid van belanghebbenden te realiseren, werkt.

Het tweede gedeelte van de verkenning, van het vóórkomen van maatwerk als gevolg van de Wmo, vertoont een ambigu beeld. Hoewel er variatie zichtbaar is in de keuzes die gemeenten maken omtrent hun beleidsregels (eigenbijdragebeleid, de aspecten die van belang zijn bij de aanbesteding huishoudelijke hulp en de voorkeur die ze geven aan individuele of algemene voorzieningen) en de beleidsuitvoering (het aanbod van algemene voorzieningen en de indicatiestelling), lijkt dit deels te worden veroorzaakt door tempoverschillen tussen gemeenten in de uitwerking van het Wmo-loket en de 'kanteling' die zij daarmee wensen te maken. Het derde gedeelte van de verkenning, over de vraag of meer actieve betrokkenheid van belanghebbenden ook tot meer maatwerk leidt, toont een duidelijke samenhang tussen de invloed die een gemeente volgens actoren aan belanghebbenden geeft, en de mate waarin volgens hen 'ondersteuning op maat' aan individuele burgers wordt geboden. Tegelijkertijd volgen vrijwel alle gemeenten landelijke modellen voor de definitie van centrale Wmo-concepten, waarbij het dus geen verschil maakt in hoeverre lokale belanghebbenden worden betrokken.

Een verklaring voor de gevonden uniformiteit op het niveau van de beleidsvisies, die samenvalt met variatie op het niveau van beleidsuitvoering, kan mogelijk worden gevonden in het licht van de financiële en inhoudelijke onzekerheid die de invoering van de Wmo met zich meebrengt, zoals eerder samengevat in de 'on-

zekerheidsthese'. Tegelijk met een ervaren tekort aan tijd, capaciteit en kennis hebben veel gemeenten er in eerste instantie voor gekozen om veel bij het oude te laten en alleen het (hoogst) noodzakelijke te regelen, in plaats van een meer grondige herijking van beleid. Deze keuze werd ook wel getypeerd als een 'smalle' of 'beleidsarme' implementatie in plaats van een 'brede' of 'beleidsrijke' implementatie van de wet (Van Beek 2006, 13, 45).<sup>13</sup> Het SCP-onderzoek bevestigt dat het merendeel van de gemeenten eerst aan de 'smalle' invoering werkte, maar laat ook zien dat daarna de 'brede Wmo' hoog op de agenda werd geplaatst (Van Houten, Tuynman en Gilsing 2008, 18).

Een stapsgewijze invoering van de Wmo, met eerst vooral aandacht voor 'wat moet' en later voor 'wat mag', vormt een mogelijke duiding van de bevinding dat er variatie is in de wijze van uitvoering van de Wmo, deels in de beleidsregels, maar nog nagenoeg ontbreekt in de visies van gemeenten. In lijn hiermee stellen Putters e.a. (2010) dat de invoering van de Wmo als stelselverandering is geslaagd: gemeenten hebben hun nieuwe taken opgepakt. De met de wet beoogde paradigmaverschuiving, de 'brede Wmo' als lokale uitwerking van de visie die de wetgever in de Wmo heeft neergelegd, zou nog gaande zijn.

Tegelijk met een paradigmawisseling die ogenschijnlijk aan de gang is, is de actieve betrokkenheid van belanghebbenden bij het Wmo-beleid wellicht nog groeiende. Gemeenten hebben wel al massaal een Wmo-raad geïnstalleerd, maar hiermee is slechts de kiem gelegd voor actieve betrokkenheid van belanghebbenden. Zowel burgers als bestuurders en ambtenaren hebben tijd nodig om een vitale lokale democratie op te bouwen. Wellicht kost het gemeenten enkele jaren om een *couleur locale* aan hun Wmo-beleid te geven en zal de variatie in beleidsvisies gestaag groeien, zoals de 'inspraakthese' uit de heuristiek van decentralisatie laat lezen.

### Reflectie

Na de eerste fase van de invoering van de Wmo, op weg naar een verdere en mogelijk meer lokale uitwerking, hebben gemeenten wellicht het meeste aan helderheid over het budget, de juridische kaders en de groepen cliënten van wie gemeenten Wmo-aanvragen kunnen verwachten, oftewel aan 'beleidsrust'. Zo kunnen nieuwe taken en rollen het beste vorm krijgen. In dat opzicht beloven de aangekondigde verschuivingen van de AWBZ naar de Wmo en de decentralisatie van de jeugdzorg niet veel goeds voor de mate waarin gemeenten de komende jaren het beleid op de lokale situatie zullen toesnijden.<sup>14</sup>

Bij het advies aan de wetgever om gemeenten 'beleidsrust' te geven om de actieve betrokkenheid van belanghebbenden vorm te geven en daarmee lokaal Wmo-beleid uit te werken, past wel een aanvulling. De empirische verkenning van de bijdrage van belanghebbenden geeft namelijk ook ruimte voor een redenering die tegengesteld is aan de 'inspraakthese'. Het is maar de vraag of meer aandacht voor lokaal debat over de Wmo daadwerkelijk zal leiden tot meer variatie in beleidsvisies op maatschappelijke ondersteuning. Actoren vanuit de gemeenten geven (beduidend) vaker dan cliënten- en uitvoerende organisaties aan dat de bemoeienis van de landelijke politiek met de uitvoering van de Wmo het lokale Wmo-beleid frustrereert (Van Houten en Gilsing 2010, 176-177).

Een deel van de lokale belanghebbenden die 'actieve betrokkenheid' vorm (gaan) geven lijkt helemaal geen uniek beleid te wensen dat afwijkt van andere (buur)gemeenten. Zij presenteren het traditionele rechtszekerheidsargument tegen decentralisatie: de wens van een garantie voor een bepaald basisniveau aan voorzieningen (Moulijn 2003). Deze cliënten willen voor dezelfde vraag hetzelfde aanbod, ongeacht in welke gemeente men woont (hoewel variatie in het aanbod tussen gemeenten dan nog wel kan bestaan door verschillen in de (grootte van) de vraag per gemeente). Het is overigens de vraag hoe deze wens van gelijkheid voor cliënten als collectief zich verhoudt tot de wens van ondersteuning op maat voor cliënten als individu.

Mogelijk is actieve betrokkenheid van belanghebbenden dus op langere termijn naast een stimulus voor maatwerk ook, of zelfs vooral, een stimulus voor uniformiteit. Het gaat hier om de werking van een mechanisme van isomorfie, maar een andere dan de isomorfie die DiMaggio en Powell (1991) noemen. In plaats van de isomorfie 'van bovenaf', de dwingende kracht die uitgaat van formele en informele voorbeelden en handreikingen, gaat het hier om isomorfie 'van onderaf'. In dit laatste geval vormt uniformiteit zich via een omweg, als uitkomst van het lokale Wmo-debat in gemeenten, waar voorschriften en voorbeelden door lokale belanghebbenden zelf worden ingebracht als nastrevenswaardig.

Deze aanvullende duiding van actieve betrokkenheid van belanghebbenden doet echter niets af aan de raadgeving van 'beleidsrust'. Om de actieve betrokkenheid maximale ruimte te geven, als stimulus voor maatwerk, is minimale onzekerheid nodig over de financiële en inhoudelijke ruimte voor lokale beleidsvoering. Pas als de barrière van onzekerheid is weggenomen, krijgt het 'tegenspel' van belanghebbenden de functie die het zou moeten hebben. Of dit leidt tot een trend naar maatwerk dan wel uniformiteit, is dan daadwerkelijk een keuze van belanghebbenden zelf, als antwoord op hun behoeften en wensen. Dat is precies de doelstelling die aan de basis van een decentralisatieoperatie zoals de invoering van de Wmo hoort te liggen.

## Noten

- 1 De Wmo kent onder meer de compensatieplicht, die gemeenten oplegt burgers met beperkingen op een aantal terreinen van zelfredzaamheid en participatie te compenseren. Daarnaast stelt de wet onder meer eisen aan het aanbieden van persoonsgebonden budgetten als alternatief voor zorg in natura, het aantal aanbieders waaruit cliënten moeten kunnen kiezen en de hoogte van eigen bijdragen bij geleverde ondersteuning.
- 2 De *heuristiek van decentraliseren* vormt de afronding van een meerjarig onderzoeksprogramma in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en departementen een handreiking aan te bieden om effecten van decentralisatie te evalueren. De onderzoekers hebben gekozen voor de term heuristiek om mee uit te drukken dat het hier niet gaat om een algemeen geldende theorie, maar om een methode die de gebruiker houvast biedt om zelf te specificeren naar de op zijn beleidsterrein geldende waarheden en regels voor decentralisatie (Fleurke e.a. 1997, 18).



- 3 Deze verplichtingen zijn opgenomen in respectievelijk artikel 11 en artikel 12 van de wet.
- 4 Zie ook 'Financiën Wmo' op de website [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl).
- 5 Deze verplichting is opgenomen in artikel 4 van de wet.
- 6 DiMaggio en Powell specificeren hun stelling over de tendens naar gelijkvormigheid onder organisaties naar drie mechanismen. De werking van formele en informele druk noemen ze *dwingende isomorfie*, het navolgen van voorbeelden als reactie op ervaren onzekerheid noemen ze *mimetische isomorfie*. Een derde type isomorfie, dat in dit artikel niet wordt beschreven, is *normatieve isomorfie*, als imitatie door harmonisering van professionele normen en waarden onder invloed van een in een sector leidend opleidingscurriculum. Zoals DiMaggio en Powell aangeven, dienen de verschillende typen vooral een analytisch onderscheid; in de praktijk zullen ze zich vaak tegelijkertijd voordoen en op elkaar inwerken (1991, 67).
- 7 De respons was respectievelijk 35, 42 en 67 procent op organisatieniveau. Een uitgebreide beschrijving van de methodologie, steekproeftrekking en respons wordt gegeven in De Klerk, Gilsing en Timmermans (2010b).
- 8 Met deze keuze is het jeugdbeleid, de openbare geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en maatschappelijke opvang van gemeenten buiten beschouwing gelaten.
- 9 De empirische verkenning wordt onderbouwd met referenties naar de afzonderlijke hoofdstukken, geschreven door verschillende onderzoekers, uit de rapportages van de evaluatie van het SCP. Alleen als er informatie wordt gegeven die niet expliciet in de rapportages staat, zijn er tabellen in de tekst opgenomen.
- 10 Onder het begrip 'instemming' wordt hier verstaan dat het Wmo-beleid pas wordt ingevoerd wanneer organisaties er hun goedkeuring aan hebben gegeven.
- 11 Met algemene voorzieningen worden direct beschikbare voorzieningen met een beperkte toegangsbeoordeling bedoeld die een snelle, regelarme oplossing bieden voor de beperkingen die een persoon ondervindt (SGBO 2006b).
- 12 Actoren is gevraagd om op een 7-puntsschaal aan te geven in welke mate de gemeente volgens hen aan respectievelijk uitvoerende instellingen, cliënten en hun organisaties invloed geeft bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid. De mate van maatwerk is gemeten met een 5-puntsschaal die de respondent vraagt in hoeverre in de gemeente aan mensen met een beperking maatwerk wordt geleverd.
- 13 Dit begrippenpaar is een vrije vertaling van de 'strategische beslissing' die de VNG gemeenten in handreikingen voorstelde (SGBO, 2006b).
- 14 Zie het concept *Bestuursakkoord 2011-2015* tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (Tweede Kamer 2010-2011).

## Literatuur

- Beek, W.J.M. van, 2006, *Wmo-invoeringsmonitor, vierde meting. Onderzoek naar de voortgang van de invoering van de Wmo en de ondersteuningsbehoefte van de gemeente*. Den Haag: SGBO.
- Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof en N. Karsten, 2008, *Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Judith van der Veer, Jelmer Schalk & Rob Gilsing

- Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen en W.A. Trommel, 2007, *Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Werkt de WWB?* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, uitgevoerd door Meccano kennis voor beleid in samenwerking met de Universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, 1991, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfort Kroese.
- Cebeon, 2009, *POR 2010: verkenningen verdeling Wmo. Ontwikkelingen netto lasten van gemeenten in relatie tot verdeelsleutel huishoudelijke verzorging*. Amsterdam: Cebeon.
- Dekker, P. en J. de Hart, 2009, *Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk 5*. Den Haag: SCP.
- Denters, S.A.H., 1999, 'Het grotestedenbeleid; Rijk en gemeenten. De verhoudingen in het openbaar bestuur'. *Bestuurskunde*, 8: 96-105.
- DiMaggio, P.J. en W.W. Powell, 1991, 'The Iron Cage Revised: Institutional Isomorphism and Collective Rationality'. In: W.W. Powell en P.J. DiMaggio (red.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Engelen, E., A. Hemereijck en W.A. Trommel, 2006, *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Den Haag: Lemma.
- Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries, 1997, *Decentraliseren met beleid. Een heuristiek*. Den Haag: Sdu.
- Gilsing, R., 2005, *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: SCP.
- Gilsing, R., 2010, 'Horizontalisering'. In: M. de Klerk, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*, Den Haag: SCP, 125-144.
- Gilsing, R., M. Tuynman, J. van der Veer en J. Iedema, 2010, 'De hoofdlijnen van het gemeentelijke Wmo-beleid'. In: M. de Klerk, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*, Den Haag: SCP, 49-68.
- Hague, R. en M. Harrop, 2007, *Comparative Government and Politics. An Introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Houten, G. van, 2010, 'Het gemeentelijke beleid in samengang'. In: M. de Klerk, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*, Den Haag: SCP, 147-166.
- Houten, G. van en R. Gilsing, 2010, 'De rol van rijk en provincie'. In: M. de Klerk, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*, Den Haag: SCP, 169-185.
- Houten, G. van, M. Tuynman en R. Gilsing, 2008, *De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007*. Den Haag: SCP.
- Interbestuurlijke taakgroep gemeenten, 2008, *Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Klaveren, S.M. van, E.P.L.G. Noordhuizen en F.M. van Vree, 2010, *Gevolgen van de AWBZ pakketmaatregelen. Onderzoek onder chronisch zieken, ouderen, lichamelijk en verstandelijk gehandicapten*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Klerk, M. de, M. Dijkgraaf en J. van de Broeke, 2010, 'Toegankelijkheid van maatschappelijke ondersteuning'. In: M. de Klerk, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*, Den Haag: SCP, 192-208.

- Klerk, M. de, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), 2010a, *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: SCP.
- Klerk, M. de, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), 2010b, *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009. Bijlagen*. Den Haag: SCP.
- Koppenjan, J. en E.H. Klijn, 2004, *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge.
- Kwekkeboom, M., 1994, *Rapportage Welzijnswerk. Deel 4. De rol van de gemeente in het ouderenbeleid*. Rijswijk: SCP.
- Moulijn, M., 2003, 'Decentralisatie: een geluk of een ongeluk? De casus Wet Voorzieningen Gehandicapten beoordeeld op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid'. *Bestuurskunde*, 12: 286-295.
- Nederland, T., R. Lammers en G. Doğan, 2008, *Participeren in Wmo-beleid: ontwerpen, adviseren, vernieuwen. Handreiking voor Wmo-raden en belangenorganisaties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Oudenampsen, D., R. Lammers, T. Nederland en G. Doğan, 2008, *Ondersteuning cliënten participatie Wmo. Tussenevaluatie van twee programma's*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Peters, K., 2006, 'Impuls voor de lokale democratie? De casus van de WMO'. In: E.K. Schrijvers, P.L. Meurs en G.H. de Vries (red.), *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pommer, E., A. van der Torre en J. Stevens, 2009, *Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2010*. Den Haag: SCP en het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen.
- Putters, K., K. Grit, M. Janssen, D. Schmidt en P. Meurs, 2010, *Governance of local care & social service. An evaluation of the implementation of the Wmo in the Netherlands*. Rotterdam: Institute of Health Policy & Management.
- Raad van State, 2006, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State (nr. W04.05.0207/I).
- ROB/RFV, 2000, *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen.
- ROB/RFV, 2005, *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur.
- SGBO, 2006a, *Handreiking Burgerparticipatie in de Wmo*. Den Haag: SGBO, in opdracht van het ministerie van VWS en de VNG.
- SGBO, 2006b, *Implementatie Wmo. Algemene handreiking juli 2006, versie 3*. Den Haag: SGBO, in opdracht van het ministerie van VWS en de VNG.
- Swaan, A. de, 2004, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Timmermans, J., R. Gilsing en M. de Klerk, 2010, 'Het evaluatieonderzoek naar de Wet maatschappelijke ondersteuning'. In: M. de Klerk, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*, Den Haag: SCP, 23-44.
- Torenvlied, R. en A. Akkerman, 2004, 'A theory of "soft" policy implementation in multi-level policy-systems with an application to Dutch social partnership'. *Acta Politica*, 39: 31-58.
- Tuynman, M. en A.M. Marangos, 2010, 'Gemeentelijk Wmo-beleid op de negen prestatievelden'. In: M. de Klerk, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009*, Den Haag: SCP, 71-100.

Judith van der Veer, Jelmer Schalk & Rob Gilsing

- Tweede Kamer, 1980-1981, *Decentralisatie van rijkstaken*, 16 492, nrs. 1-2 (Decentralisatienota).
- Tweede Kamer, 1992-1993, *Bijzondere commissie vraagpunten decentralisatie. Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven*, 21 427, nrs. 42-43.
- Tweede Kamer, 2003-2004, *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*, 29 538, nr. 1.
- Tweede Kamer, 2004-2005, *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning); voorstel van Wet en Memorie van Toelichting*, 30 131, nr. 2-3.
- Tweede Kamer, 2008-2009a, *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning wat betreft de wijze waarop een aanspraak bestaat op een individuele voorziening en enige andere wijzigingen*, 31 795.
- Tweede Kamer, 2008-2009b, *Toekomst AWBZ. Brief van de staatssecretaris van volksgezondheid, welzijn en sport. Rapportage AWBZ-pakketmaatregel*, 30 597, nr. 79.
- Tweede Kamer, 2010-2011, *Aanbieding Bestuursakkoord 2011-2015 tussen Rijksoverheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen (zoals op 21 april 2011 ondertekend)*.
- Veldheer, V., 1994, *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985*. Rijswijk: SCP.
- Veldheer, V., 2009, 'Evaluatieonderzoek naar gedecentraliseerd sociaal en cultureel beleid'. In: S. Keuzenkamp (red.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente. SCP-symposium 25 augustus 2009*, Den Haag: SCP.
- Vermaat, M.F., 2006, 'Wet maatschappelijke ondersteuning: alles mag, niets hoeft?' *Tijdschrift voor gezondheidsrecht*, 30: 12-20.
- Weiss, C.H., 1998, *Evaluation. Methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.