raad voor maatschappelijke ontwikkeling

Aan de staatssecretaris van de ministerie van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mevrouw dr. M. Bussemaker
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Den Haag, 9 juni 2009
RMO/U-0941/RJ

Betreft: visie op huidige stand van zaken WMO

Geachte mevrouw Bussemaker,

Het ministerie van VWS heeft de RMO gevraagd om informeel zijn visie te geven op de WMO nu de eerste evaluatiegegevens van het SCP zijn verschenen. Via dit briefadvies voldoet hij graag aan dit verzoek.

Zoals u weet heeft de Raad twee adviezen over de WMO uitgebracht: *lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle WMO* (2005) en *Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO* (2006). In 2002 heeft de RMO bovendien het advies *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid* uitgegeven, dat mede aan de basis stond van de invoering van de WMO.

De inhoud van deze brief is gebaseerd op onze waarnemingen van de huidige praktijk van de WMO, bezien door de bril van deze eerdere adviezen. We hebben geen aanvullend onderzoek laten doen, maar putten uit 'eigen waarneming'. Het commentaar hebben we in vier vragen gegroepeerd, met tot slot een samenvattend advies.

Hoe geven de gemeenten vorm aan de WMO *(WMO en sturingsfilosofie)*?

De WMO gaat uit van een nieuwe sturingsfilosofie die twee elementen bevat: kaderstelling vanuit het rijk (met oog op meer innovatieve ruimte voor de gemeenten) en horizontalisering vanuit de gemeenten (met oog op kwaliteitsverbetering en verantwoordingsmechanismen). Hoe gaan het rijk en gemeenten hier mee om?

- Vaststaat allereerst dat de invoering van de WMO heel wat beweging binnen gemeenten heeft gebracht en nog steeds brengt. Wat dat betreft kan de wens tot *lokalisering* van de maatschappelijke ondersteuning als geslaagd worden beschouwd.
- Een volgende observatie van de Raad is dat het Rijk de wet meer dan wenselijk heeft dicht getimmerd met nieuwe regels. Hoewel het compensatiebeginsel ruimte laat voor eigen invulling door gemeenten, schept het ook onduidelijkheid over hoe groot die ruimte is. Het Rijk houdt de uitkomsten van de lokale aanpak nauwlettend in de gaten. De discussie over de thuiszorg (moest aanbesteed worden, gaf paniek, maar leidde ook tot goede veranderingen) zorgde dat het Rijk de teugels strakker aantrok, zodat bijvoorbeeld de inschakeling van alfahulpen door zorginstellingen onmogelijk werd. De WMO is voor een belangrijk deel ontstaan om een alternatief te bieden aan de AWBZ waarvan de kosten uit de hand dreigden en dreigen te lopen. Gemeenten zijn er in geslaagd de kosten te beheersen, maar krijgen de indruk dat ze beoordeeld worden op de mate waarin zij dezelfde uniforme dienstverlening realiseren zoals dat in de AWBZ het geval was. Dit biedt weinig mogelijkheden aan gemeenten om ook nog innovaties tot stand te brengen. Het is belangrijk dat het rijk die nodig ruimte biedt.
- Daarmee samenhangend constateren we, mede uit de eerste evaluatiegegevens van het SCP, dat gemeenten nog onvoldoende overgaan tot een echt innovatieve aanpak. Al zijn er wel degelijk vernieuwingen en is er zeker sprake van een nieuwe dynamiek op gemeentelijk en regionaal niveau (zeker voor prestatieveld 2 ‘jeugd’ en voor prestatieveld 3 ‘info en advies’), toch pakken nogal wat gemeenten het traditioneel aan en heeft slechts 1 op de 6 gemeenten gekozen voor een vergaande herziening. In de beleving van de cliënten ligt de voornaamste verandering volgens de eerste evaluatieresultaten er vooral in dat de dienstverlening duurder voor hen is geworden. Dit wordt naar ons idee vooral veroorzaakt door de nieuwe landelijke eigenbijdrageregeling die tegelijkertijd met de WMO ingevoerd is.
- Door de WMO kunnen verschillen tussen gemeenten gaan ontstaan. Een vorm van ‘ongelijkheid’ is volgens de Raad onvermijdelijk en zelfs wenselijk, aangezien de filosofie achter de wet was om juist per gemeente ‘maatwerk’ te leveren. Wel is interessant na te gaan waar die ongelijkheid nu precies in gaat zitten en wie er nu ‘op vooruit’ en wie ‘op achteruit’ gaat . Te verwachten valt dat degenen die voorheen rechten ontleenden aan allerlei landelijke maatregelen (bijvoorbeeld via de AWBZ) nu mogelijk gaan inleveren, terwijl anderen die voorheen niet voor landelijk gedekte voorzieningen in aanmerking kwamen, nu via de gemeentelijke route wel mogelijkheden ontvangen. Deze dynamiek is interessant om zichtbaar te maken.

- Interessant is het in dit verband na te gaan in hoeverre gemeenten impliciet dan wel expliciet gekozen hebben voor een van de door RMO beschreven scenario's uit *Inhoud stuurt de beweging*. Van enkele gemeenten is bekend dat het scenario 'de burger in zijn verbanden' leidraad is geweest voor de verdere inrichting van de WMO. Van andere gemeenten zijn dergelijke expliciete keuzes niet bekend, al zijn sommige bewegingen wel veelzeggend. Zo is een voorzichtige observatie van de Raad dat gemeentelijke welzijnsorganisaties nadrukkelijker dan voorheen verbindingen proberen te leggen met andere organisaties uit de civil society, zoals kerken. Anderzijds zijn er ook signalen dat het eerste scenario (de gemeente aan het roer) favoriet is en dat gemeenten moeite hebben bepaalde instrumenten los te laten.
- Meer specifiek lijkt het dat – ondanks dat veel gemeenten een 'brede visie' op de WMO hebben ontwikkeld – evenzoveel gemeenten de WMO uiteindelijk interpreteren als een soort mini AWBZ. Veel van de aandacht ging in eerste instantie uit naar de uit de AWBZ overgekomen middelen voor de huishoudelijke verzorging. Het denken over participatie en innovatie kwam letterlijk op het tweede plan. In zekere zin hebben veel gemeenten de werkwijze die ze bij de uitvoering van de WVG hadden, gecontinueerd.

Wat zijn achterliggende factoren die een innovatieve aanpak bevorderen dan wel belemmeren *(WMO en prikkels tot innovatie)*?

- Allereerst lijkt wel eens vergeten te worden dat het lokale niveau in de praktijk complexer is dan men (vanuit het rijk) zou denken. Zo heeft de gemeenten te maken met diverse schaalniveaus waarop men kan en moet opereren. Soms gaat het bij individuele voorzieningen (prestatieveld 6) om de schaal van de individuele gemeente soms ook om dat van de samenwerkende gemeenten. Als het gaat om de prestatievelden 7, 8 en 9 (maatschappelijke zorg) is de regio van de centrumgemeente echter weer het schaalniveau om te opereren. Het gevolg van deze wisselende schaalniveaus is dat het besluitvormingsproces traag verloopt. Verschillende gemeentebesturen en gemeenteraden moeten eerst tot overeenstemming komen voordat kan worden gestart met de uitvoering.
- Een tweede factor is dat de financiële prikkels vanuit de rijksoverheid misschien niet stimuleren tot innovatieve praktijken. Gemeenten kunnen via het aanbesteden van de huishoudelijke hulp forse winst boeken, waardoor ze eigenlijk niet meer gestimuleerd worden tot grote veranderingen. Daar komt bij dat gemeenten huiverig (kunnen) zijn om forse ingrepen door te voeren als het gaat om de hulp aan kwetsbare groepen. Niet alleen lijkt er voor sommige centrumgemeenten een beperking op te treden van het budget voor maatschappelijke opvang, ook worden gemeenten in feite er financieel niet voor beloond om via de weg van innovatieve participatiebevordering het beroep op de AWBZ te doen verminderen. Het is daarom interessant na te gaan of het voor gemeenten, naar analogie van de WWB, financieel aantrekkelijker wordt om collectieve, preventieve arrangementen (wellicht

vanuit de civil society) te stimuleren zodat uiteindelijk minder individuele verstrekkingen plaatsvinden (zie kader).

> Bij de WWB betalen gemeenten de uitkering van haar burgers, met als gevolg dat ze een belang hebben om het inkomensdeel (i-deel) zo laag mogelijk te houden. Daarvoor hebben ze een werkbudget (w-deel) om burgers via scholing, werkstages en andere re-integratiemaatregelen uit de uitkering te krijgen. Ook het Wmo-budget kan men zo in twee delen knippen: een P-deel (participatie) en een C-deel (compensatie). Een gemeente die het P-deel slim inzet, zal geld overhouden op het C-deel. Hier kan de gemeente dus geld 'verdienen'. Kanttekening is wel dat de WMO niet zoals de WWB een 'gesloten' systeem is, zodat de omvang van het WMO-budget van gemeenten ook niet altijd duidelijk is. Ook vertonen niet alle prestatievelden evenveel samenhang met het prestatieveld van de individuele voorzieningen. Toch verdient het voorstel nader onderzoek, al was het maar om de activiteiten die direct ondersteuning geven, zoals buurtzorg, het beroep op individuele voorzieningen wellicht kunnen verminderen. Op het moment leiden voorlichting en advies mensen in de praktijk dikwijls naar individuele ondersteuning/zorg vanuit de WMO en de AWBZ.[1]

- Een derde factor voor het gebrek aan verandering ligt wellicht in het feit dat de WMO deels de opvolger van de Welzijnswet is en dat het welzijnswerk van oudsher geen sector is waarin 'zakelijk en rationeel' wordt gewerkt. Er is – terecht of onterecht - nog steeds een achterdochtige bejegening, mede doordat het welzijnswerk moeite heeft om aan te geven welke taken men precies heeft. Het is onze observatie dat de WMO ook nog weinig richting aan een nieuwe invulling van het traditionele welzijnswerk weet te geven. Gemeenten zijn elk voor zich momenteel bezig om het wiel uit te vinden, wat tijd kost en risico's met zich meebrengt. Het rijk zou in de empowering van de welzijnssector meer inspirerend en kaderstellend kunnen optreden, zodat het beroep professioneler en ook aantrekkelijker wordt (qua opleiding, doelstellingen, werkwijze en beloning).

Leidt de WMO tot de gewenste verbindingen tussen verschillende beleidsterreinen *(WMO en de lusten en lasten van ontkokering)*?

- De meeste gemeenten betrekken de WMO nadrukkelijk bij andere beleidsterreinen en zien verbindingen met doelstellingen op het terrein van sociale samenhang, leefbaarheid en opvoedingsondersteuning. De WMO kan zo dienen om nieuwe en frisse verbindingen te leggen. De vraag is echter of deze pogingen tot integrale aanpakken niet tot onnodig veel energieverlies

[1] Vergelijk Rogier den Uyl in Sociaal Bestek, januari 2009.

ten aanzien van sturing en organisatie leiden (vergelijk RMO advies *De ontkokering voorbij*). Dreigt door een nieuwe coördinerende laag niet te veel op een hoop te worden gegooid? Tekenend is dat sommige gemeentelijke beleidsplannen wel heel veel onder de WMO laten vallen, zoals onder meer het uitdelen van straf aan ontspoorde jongeren. Anderzijds zijn er ook signalen dat gemeenten de lokale samenleving – onder andere het bedrijfsleven - te weinig bij de invulling van de WMO betrekken. Een inspirerende middel kan zijn om te komen tot een 'WMO gemeenschapsfonds voor lokale activiteiten', waaraan ook het bedrijfsleven kan doneren.

- De enigszins doorgeslagen integratie van beleidsdoelen ligt mogelijk ook besloten in de invulling van de WMO zelf. Zo kent de WMO negen totaal verschillende prestatievelden die ook op totaal verschillende wijzen moeten en kunnen worden 'bereikt'. Eigenlijk lijkt de logica achter de negen sowieso ver te zoeken. Sommige prestatievelden raken bijvoorbeeld nauw aan andere wetten, zoals prestatieveld 2 en de nieuwe wet op de Jeugdzorg. De ontwikkeling van centra voor jeugd en gezin is voor vele gemeenten leidend geworden, de WMO lijkt hier weinig relevant. Dit geldt ook voor grote steden en prestatieveld 1 waar alle inspanningen rondom de krachtwijken op de voorgrond zijn komen te staan. Als de doelstelling ontkokering is dan is de WMO weliswaar geslaagd, maar ontkokering kan in dit geval ook leiden tot tomeloze verwarring voor alle betrokken instanties, niet in de laatste plaats de gemeenten.
- Er ligt ook nog een andere spanning in de prestatievelden besloten. Zo staat in prestatieveld 1 en 4 dat het goed is dat burgers meer voor elkaar en voor de samenleving betekenen. In prestatieveld 2, 6,7,8 en 9 van diezelfde WMO is evenwel het bieden van goede zorg aan de meest kwetsbaren als doelstelling opgenomen. Nu kunnen vrijwilligers een belangrijke rol vervullen bij de hulp aan kwetsbare burgers. Tegelijk zullen veel kwetsbaren (zoals drugsverslaafden en dak- en thuislozen) ook in aanmerking (moeten) komen voor professionele zorg. Het is daarbij de vraag hoe de WMO uitpakt voor de meest kwetsbare groepen. Een kritisch geluid is dat zij, nu bepaalde voorzieningen worden afgebouwd, als eerste de dupe van de nieuwe wet gaan worden, omdat zij nauwelijks deel uitmaken van bestaande netwerken en daardoor ook minder vanzelfsprekend een beroep kunnen doen op de hulp van de ander. Meer dan voorheen zullen zij letterlijk afhankelijk worden of ze wel goede zorg en begeleiding krijgen.
- Uiteindelijk is misschien wel het dieper liggende probleem dat sommige gemeenten de WMO gebruiken als een soort van organisatieprincipe dat talloze gemeenteactiviteiten onder één vlag moet krijgen – er wordt zelfs gesproken over een 'WMO campagne' en 'WMO discussiedagen'. De vraag is of de WMO zo van een middel niet tot doel verheven wordt. Gemeenten (maar ook andere organisaties) zouden zich veel meer moeten concentreren op de feitelijke maatschappelijke problemen en doelen die ze naar aanleiding daarvan willen bereiken. De WMO is een wet, niet minder, maar ook zeker niet meer.

Hoe kan het rijk de meerwaarde van de WMO (beter) over het voetlicht brengen? ***(WMO en kaderstelling)***

- De WMO is voor een deel het antwoord van VWS op de stelselwijziging AWBZ. De communicatie over de wijzigingen in de AWBZ en de consequenties voor burgers en gemeenten verloopt naar onze mening niet naar behoren. De wijze waarop het Rijk bezuinigingen in de AWBZ doorvoert ervaren veel gemeenten als ondoorzichtig. Gemeenten moeten heel veel energie steken om het proces te volgen en raken hierdoor weer zoals vanouds sterk georiënteerd op de bewegingen van het Rijk. Er is veel ad hoc en soms misschien ook wel onduidelijk ingevoerd. Op het moment dat gemeenten met allerlei partijen plannen maken over partnership en het helpen van kwetsbaren, blijken er opeens nauwelijks meer middelen voor dagbesteding te bestaan waardoor allerlei initiatieven moeten stoppen. Het Rijk zou er goed aan doen de veranderingen duidelijk te communiceren en helder aan te geven wat en waarom er gekort wordt. Duidelijke kaderstelling voor gemeenten is hier hard nodig.
- In dit verband kan het geen kwaad in de communicatie aandacht te vragen wat de meerwaarde van de WMO nu precies is. Het beeld bestaat (terecht of niet) dat de WMO uitsluitend in het leven geroepen is om een antwoord te bieden aan (op) de hoog oplopende kosten. Het gevolg kan zijn dat de bijdragen die burgers aan de samenleving kunnen gaan geven (een van de doelstellingen van de WMO) ook in dat kader geplaatst en geframed worden. De kunst is volgens de Raad om de intrinsieke meerwaarde van onderlinge betrokkenheid over het voetlicht te brengen. Dat je als vrijwilliger iemand gaat opzoeken die hulp behoeft, kan uit zichzelf een meerwaarde hebben boven de inschakeling van een professional die daarvoor betaald krijgt. Dat is niet louter kostenbesparing. Deze culturele verandering zou binnen de WMO meer aandacht kunnen krijgen. Nu heeft de vrijwillige inzet voor anderen het karakter van ‘onbetaalde arbeid’ (‘het is eigenlijk formele zorg, maar we kunnen het als samenleving niet betalen’). Aansprekende is het als het in het teken komt te staan van ‘actief lidmaatschap van de samenleving’. Gemeenten hebben wat dat betreft ook een opdracht om, in samenwerking met de andere organisaties die met vrijwillige inzet werken, duurzaam met de vrijwillige energie van burgers om te gaan en deze dus te ontwikkelen en te onderhouden in plaats van alleen gebruiken.
- Om de intrinsieke meerwaarde van de WMO onder de aandacht te brengen, zouden gemeenten meer vormen van horizontale verantwoording kunnen toepassen. Het rijk zou hierin een faciliterende rol kunnen vervullen via het uitvoeren van een aantal proefprojecten waar bijvoorbeeld collegiale visitaties worden georganiseerd, zodat WMO-adviesraden en welzijnsinstellingen bij verschillende gemeenten op bezoek gaan. In plaats van een overmaat aan landelijke evaluaties, kunnen gemeenten gestimuleerd worden lokale of regionale evaluatievormen te ontwikkelen.
- Het is – nogmaals - interessant te overwegen hoe de relatie ligt tussen individuele voorzieningen van de WMO en de AWBZ enerzijds en de

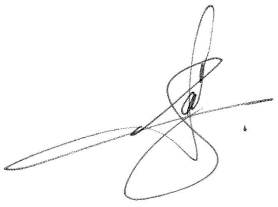
collectieve arrangementen die gemeenten aanbieden anderzijds. Kunnen gemeenten een financiële prikkel krijgen om bijvoorbeeld buurt- of gemeenschapszorg tot ontwikkeling te brengen? Meer in het algemeen: hoe kan de civil society een bijdrage leveren om mensen te helpen hun regie over hun leven zo lang mogelijk te laten behouden? Een extra financiële prikkel mag daarbij niet leiden tot extra regelgeving en administratieve lasten voor gemeenten.

Samenvattend wil de Raad u het volgende meegeven:

1. De WMO is een bijzondere wet, die goed past bij de nieuwe verhoudingen tussen overheid en burger. Het is en blijft echter niet meer dan een wet. Niet de wet zelf moet daarom voortdurend onderwerp van debat zijn, maar de veranderingen die de wet beoogt. Te veel nadruk op 'WMO dagen', 'WMO campagnes', 'benchmarking' etc. legt de focus op protocollaire en institutionele resultaten in plaats van op de feitelijke en culturele veranderingen die de wet wil bereiken. Illustratief zijn de WMO-raden die momenteel sterk de neiging hebben om geïnstitutionaliseerd te raken (met zelfs een eigen koepelorganisatie). Dat lijkt ons niet de route, al beseffen we dat het rijk daarop niet altijd invloed kan hebben. De WMO is een participatiewet en dat zou het moeten blijven. Dit betekent dat juist de kwetsbare doelgroepen in die WMO-raden zitting zouden moeten nemen en niet de bestuurders, politici en wetenschappers.
2. De rol van de rijksoverheid ten aanzien van de WMO is beperkt of zou dat in elk geval moeten zijn. Zij moet de gemeenten de ruimte bieden om naar eigen inzichten de prestatievelden in te gaan vullen. De taak van het rijk ligt meer in de randvoorwaardelijke sfeer. Zij kan de gemeenten voedsel bieden om op hun eigen invulling te reflecteren, bijvoorbeeld via het stimuleren van lokale of regionale collegiale visitaties of door het beschikbaar stellen van een informatiedatabase. Geen verplichte landelijke benchmarks, maar ondersteuningsmaatregelen om te komen tot lokale of regionale evaluatievormen. Verder zal het rijk erop moeten toezien dat zij de in het kader van de WMO ingevoerde beleidswijzigingen (zoals veranderingen in de AWBZ) goed richting de gemeenten communiceert. Onder randvoorwaardelijke elementen valt tot slot het dusdanig neerzetten van 'financiële prikkels' dat gemeenten ook een stimulans ontvangen om te komen tot innovatieve praktijken waarin de samenleving en niet alleen de gemeenten aan zet zijn.

Graag zijn we bereid om ons commentaar en advies in een gesprek nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet, namens de Raad



Sadik Harchaoui - voorzitter