

EERSTE TUSSENRAPPORTAGE



De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007

Gijs van Houten
Mathijs Tuynman
Rob Gilsing



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, augustus 2008

De Wmo-evaluatie wordt uitgevoerd door het
Sociaal en Cultureel Planbureau.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2008

ISBN 978 90 377 0390 0

vormgeving

bureau **Stijl**zorg

INHOUD

VOORWOORD 5

1 DE WMO EN GEMEENTELIJK BELEID MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING 6

- 1.1 Wmo-evaluatie en gemeentelijk beleid 6
- 1.2 De Wmo als nieuwe taak voor gemeenten 7
- 1.3 Kader: het Wmo-evaluatieonderzoek 9
- 1.4 Onderzoek naar het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid in 2007 11
- 1.5 Methoden 11

2 GEMEENTELIJK WMO-BELEID: SAMENHANG EN SAMENWERKING 14

- 2.1 Naar een integraal beleid voor maatschappelijke ondersteuning 14
- 2.2 Doelen, doelgroepen en samenhang met andere beleidsterreinen 18
- 2.3 Samenwerking met andere gemeenten 21
- 2.4 Conclusies 22

3 PARTICIPATIE IN HET WMO-BELEID 24

- 3.1 Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en instellingen 24
- 3.2 Betrokkenheid van burgers en hun organisaties 26
- 3.3 Conclusies 29

4 SOCIALE SAMENHANG, ONDERSTEUNING VAN VRIJWILLIGERS EN OPVOEDINGSONDERSTEUNING 30

- 4.1 Sociale samenhang 30
- 4.2 Ondersteuning van vrijwilligers 32
- 4.3 Opgroei- en opvoedingsondersteuning 34
- 4.4 Conclusies 36

5 MENSEN MET BEPERKINGEN 38

- 5.1 Informatie, advies en cliëntondersteuning 38
 - 5.1.1 Type Wmo-loketten 38
 - 5.1.2 Informatie- en adviesfunctie Wmo-loketten 39
 - 5.1.3 Indicatiestelling Wmo-loketten 41
 - 5.1.4 Organisaties in loket 44
 - 5.1.5 Cliëntondersteuning 45
- 5.2 Mantelzorgondersteuning 47
- 5.3 Algemene voorzieningen 49
- 5.4 Individuele voorzieningen 49
 - 5.4.1 Indicatiestelling 49
 - 5.4.2 Pgb en eigen bijdrage 52
 - 5.4.3 Aanbestedingsbeleid 54
- 5.5 Conclusies 56

6 MAATSCHAPPELIJKE ZORG 59

- 6.1 Maatschappelijke opvang en openbare geestelijke gezondheidszorg 59
- 6.2 Verslavingsbeleid 61
- 6.3 Vrouwenopvang 61
- 6.4 Conclusies 62



7 SAMENVATTING EN CONCLUSIES 64

- 7.1 Reikwijdte van dit deelonderzoek 64
- 7.2 Maatschappelijke-ondersteuningsbeleid in gemeenten na één jaar Wmo 64
- 7.3 Participatie in gemeentelijk beleid 66
- 7.4 Beleid gericht op sociale samenhang, leefbaarheid en opvoedingsondersteuning 67
- 7.5 Beleid gericht op mensen met beperkingen 67
- 7.6 Beleid gericht op kwetsbare burgers 70
- 7.7 Tot slot 70

LITERATUUR 72

De bijlagen zijn te vinden bij de digitale publicatie op het internet: www.scp.nl

Bijlage A Vragenlijst

Bijlage B Tabellen naar stedelijkheid

Met ingang van 2007 is de wetgeving ten aanzien van (lokaal) sociaal beleid ingrijpend veranderd door de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wmo beoogt meer samenhang te brengen tussen diverse onderdelen van sociaal beleid door deze in één wet onder te brengen. Met de Wmo zou de maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid, ook van mensen met een beperking, moeten toenemen en actief burgerschap en sociale samenhang sterker moeten worden. Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid om hiertoe beleid te voeren, binnen de kaders die de Wmo stelt. Zij leggen over hun beleid 'horizontaal' verantwoording af aan hun inwoners en niet, zoals eerder op sommige deel-terreinen het geval was, 'verticaal' aan de rijksoverheid. De rijksoverheid is slechts verantwoordelijk voor de werking van het systeem als geheel. Worden de doelen behaald, en draagt de wet daaraan bij? Om tot een oordeel over de werking van de Wmo te komen, heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) het Sociaal en Cultureel Planbureau opdracht verstrekt om onderzoek uit te voeren dat het mogelijk maakt de Wmo te evalueren. Deze rapportage is het eerste tussenrapport op weg naar het eindrapport dat eind 2009 zal worden afgerond.

In deze eerste tussenrapportage van het Wmo-evaluatieonderzoek staat de betekenis van de Wmo voor het gemeentelijke beleid in het eerste jaar na invoering centraal. Aan de ambtenaren die in hun gemeente het Wmo-beleid ambtelijk coördineren, is gevraagd wat de invoering van de Wmo beleidsmatig teweeg heeft gebracht. Is het bestaande beleid goeddeels voortgezet, of is het drastisch op de schop genomen? Ontwikkelen gemeenten beleid over de volle breedte van de Wmo, of beperken zij zich tot de nieuwe taken die voortvloeien uit de Wmo? Hoe en in welke mate worden burgers en hun organisaties betrokken bij Wmo-beleid? En welke beleidsmaatregelen en voorzieningen hebben gemeenten op de verschillende deel-terreinen (prestatievelen) van de Wmo? Zijn deze er gekomen door de Wet, of waren ze er al vóór 2007? Deze vragen worden vanuit een gemeentelijk perspectief beantwoord. Vanzelfsprekend leveren de in dit rapport gepresenteerde gegevens geen volledig antwoord op de vragen van het evaluatieonderzoek of de doelen worden gehaald en of de Wet daaraan bijdraagt. De gegevens zijn wel een eerste stap in die richting en zullen samen met de resultaten van verschillende andere deelonderzoeken eind

2009 tot een antwoord op die vragen moeten leiden.

Het Wmo-evaluatieonderzoek wordt begeleid door een wetenschappelijke commissie. Deze bestaat uit: prof. dr. J.W. Duyvendak (voorzitter), dr. J. Hoenderkamp, dr. P.L. Hupe, mw. dr. K. Luijkx, mw. dr. M. Mootz, dr. P. Misdorp, drs. Th.H. Roes en drs. J. Zomerplaag. Graag dank ik de leden van deze commissie voor hun waardevolle inbreng bij de totstandkoming van deze tussenrapportage. vws heeft bij het Wmo-evaluatieonderzoek een klankbordcommissie ingesteld. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende brancheorganisaties, landelijke koepels van Wmo-doelgroepen en vertegenwoordigers van gemeenten en staat onder voorzitterschap van drs. H.J. Simons. De leden zijn: mw. A. van Beek (MO-groep), drs. J. de Beer (GGZ Nederland), mw. drs. H. Beumer (Mezzo), G. Bloemendal (Zorgbelang Nederland), H. Boerboom (BZK), drs. C. van der Burg (vws), H.M.E. Cliteur (CG-raad), mw. E. Deutekom (gemeente Opmeer), J.A. van Dijk (Mezzo), drs. F. Gardenbroek (vws), R. de Graaf (Lokale versterking), M. Kaarsgaren (CSO), drs. A. Koster (Actiz), mw. drs. M. van der Meulen (VGN), mw. H. Mulders (Actiz), M. van Nieuwkastele (Revaned), mw. drs. J.E.A.M. Nooren (VGN), drs. J.D. Rensen (gemeente Delft), mw. drs. E. van Rest (GGZ Nederland), dr. P. Vreeswijk (CG-raad) en drs. J. de Wild (Movisie). Ook de leden van de klankbordcommissie dank ik voor hun inbreng. Tot slot is met drs. A.H. Schoorl van het ministerie van vws, drs. R. Bellekom en drs. B. van der Meijden, beiden van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, geregeld overlegd over de opzet en uitwerking van deze (deel)studie. Ook hen bedank ik voor hun suggesties.

Gemeenten worden vaak verzocht om deel te nemen aan onderzoeken, niet het minst over de Wmo. Dat is reden te meer om de Wmo-coördinatoren van de 383 gemeenten en stadsdelen/deelgemeenten die aan dit deelonderzoek hebben deelgenomen zeer hartelijk te danken, in de hoop ook in toekomstige deelonderzoeken in het kader van het Wmo-evaluatieonderzoek op hen te mogen rekenen.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau
Juli 2008

1.1 Wmo-evaluatie en gemeentelijk beleid

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Het hoofddoel van de Wmo wordt door de wetgever kernachtig omschreven als ‘meedoen’ en valt uiteen in vier maatschappelijke doelen: redzaamheid bevorderen, participatie vergroten, actief burgerschap stimuleren en sociale samenhang verbeteren. De wet moet ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving, al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Gemeenten zijn volgens de wet verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning bij dit ‘meedoen’, bijvoorbeeld door het aanbieden van vrijwilligers- en mantelzorgondersteuning en door het voorzien in de hulp bij het huishouden.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gevraagd de Wmo te evalueren. De evaluatie van de Wmo is in de wet zelf voorzien (art. 24):

Onze minister zendt binnen drie jaar na de inwerking-treding van deze wet, en vervolgens telkens na vier jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (Staatsblad 2006a).

Dit artikel 24 vraagt om een evaluatie waarin het behalen van de maatschappelijke doelen centraal staat. Met de evaluatie geeft de minister invulling aan zijn zogenoemde systeemverantwoordelijkheid voor de Wmo: de minister is aanspreekbaar op het moment dat de maatschappelijke resultaten van de wet onder de maat zijn. Het rijk is verantwoordelijk voor (de doelmatigheid van) de Wmo als systeem. Het systeem van de wet moet het mogelijk maken de maatschappelijke doelen te bereiken, en zo nodig dient het systeem aangepast te worden. In het Plan van aanpak evaluatie van de Wmo (2007-2009) heeft vws haar verwachtingen ten aanzien van de door het SCP uit te voeren evaluatie uiteengezet. Daarin formuleert het ministerie als centrale vraag:

Biedt het systeem van de Wmo met de gekozen bestuurlijke, juridische en financiële kaders voldoende mogelijkheden om de doelen van het beleid (maatschappelijke participatie, zelfredzaamheid, actief burgerschap en sociale samenhang) op lokaal niveau te bereiken óf naderbij te brengen? (TK 2007/2008)

Daarmee kent de systeemverantwoordelijkheid twee elementen: doelbereiking en de bijdrage van de Wmo aan de mate van doelbereiking. Het SCP heeft daarom twee hoofdvragen voor het evaluatieonderzoek geformuleerd:

- 1 Wat zijn de effecten van de Wmo? Worden de gestelde doelen (zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie alsmede actief burgerschap en sociale samenhang) bereikt (doelbereik)?
- 2 Dragen de instrumenten van de Wmo bij aan het realiseren van de inhoudelijke doelen van de Wmo – voor zover deze gericht zijn op mensen met beperkingen – en aan het realiseren van een samenhangend, doelmatig en op de lokale situatie toegespitst (maatwerk) beleid in het algemeen?

Bij deze vragen hoort een belangrijke kanttekening. De Wmo definieert niet wanneer en in hoeverre de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie bevordert, respectievelijk actief burgerschap en sociale samenhang verbeterd moeten zijn om van doelbereiking te kunnen spreken. Daarmee is het oordeel over het eventuele succes van de Wmo vooral een politiek-bestuurlijk oordeel.

In deze eerste tussenrapportage van het evaluatieonderzoek gaan we in op het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid dat gemeenten voeren in 2007, het jaar van invoering van de Wmo. Inzicht in het gemeentelijke beleid is noodzakelijk om de tweede hoofdvraag van het evaluatieonderzoek te kunnen beantwoorden. Dit betekent niet dat met deze tussenrapportage al een antwoord op die vraag gegeven kan worden. Daarvoor is meer informatie nodig over niet alleen het gemeentelijke beleid, maar ook over de ervaringen en oordelen van en effecten op doelgroepen van de Wmo. Voor een beknopte beschrijving van het onderzoeksprogramma verwijzen we naar paragraaf 1.3, voor de volledige onderzoeksopzet naar Timmermans et al. (2007).

Het doel van deze eerste tussenrapportage is dus om inzicht te bieden in het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid van gemeenten in 2007. De nadruk ligt daarbij op de vraag wat de invoering van de Wmo bij gemeenten in het eerste jaar teweeg heeft gebracht. Meer concreet kent deze tussenrapportage de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Hoe ziet het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid van gemeenten er eind 2007 uit?

- 2 Op welke wijze zijn burgers en organisaties bij het gemeentelijke maatschappelijke-ondersteuningsbeleid betrokken?
- 3 Welke voorzieningen hebben gemeenten getroffen en welke beleidsmaatregelen hebben zij genomen op de negen prestatievelden van de Wmo? En is dit een gevolg van de Wmo of waren deze voorzieningen en beleidsmaatregelen er al voor de invoering van de Wmo?

1.2 De Wmo als nieuwe taak voor gemeenten

In de Wmo is een aantal eerder bestaande wetten en regelingen, of delen daarvan opgegaan. Het betreft de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) in zijn geheel. Vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) is het voorzien in hulp bij het huishouden overgeheveld naar de Wmo, en vanuit de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV) de bevordering van de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz), met uitzondering van de psychosociale hulpverlening bij rampen. Daarnaast is een aantal specifieke subsidieregelingen overgeheveld. De Wvg, de Welzijnswet en de WCPV vielen al onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Door de invoering van de Wmo is daar dus het voorzien in hulp bij het huishouden bijgekomen. Behalve de bundeling van de wetten onderscheidt de Wmo zich door een andere sturingsfilosofie, waarbij gemeenten zich voor hun beleid dienen te verantwoorden tegenover de eigen lokale gemeenschap. Tegelijkertijd geeft de Wmo een wettelijke basis aan beleidsdoelen en beleidsuitgangspunten die in diverse nota's over het lokaal sociaal beleid evenals het (intersectoraal) beleid voor diverse doelgroepen zijn opgenomen, maar nooit wettelijk zijn vastgelegd.

In de Wmo wordt van de gemeenten verwacht dat zij in hun ondersteuningsbeleid aandacht besteden aan een aantal in de wet genoemde onderwerpen – de zogenoemde prestatievelden. Zij worden geacht op het desbetreffende veld een 'prestatie' te leveren, maar de inhoud van deze prestatie is aan de gemeenten zelf overgelaten. Aan de lokale autonomie zijn bij de bespreking van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wel grenzen gesteld. Gemeenten dienen voor mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem, die daardoor belemmeringen ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, voorzieningen

te treffen die hen in staat stellen om een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan. Deze verplichting voor gemeenten staat bekend als het 'compensatiebeginsel'.

De Wmo kent negen prestatievelden: zie kader p. 8. De prestatievelden vormen een heterogene verzameling. Soms gaat het om een doelstelling (de velden 1 en 5), soms om een enkele voorziening (veld 2), dan weer om een werkvorm (veld 3) en in andere gevallen om complete voorzieningensystemen (de velden 6, 7 en 9). Ten behoeve van het SCP-evaluatieonderzoek zijn de prestatievelden gebundeld in drie clusters:

- 1 Cluster *sociale samenhang* (prestatieveld 1 en een deel van 4) dat bestaat uit het eerste prestatieveld 'sociale samenhang en leefbaarheid' en uit de ondersteuning van het vrijwilligerswerk voor zover dit niet op mensen met beperkingen is gericht.
- 2 Cluster *mensen met beperkingen* (prestatieveld 3, 5 en 6 en een deel van 4). Het betreft de prestatievelden uit de Wmo die expliciet betrekking hebben op mensen met beperkingen plus een deel van het prestatieveld van de ondersteuning van mantelzorg en vrijwilligerswerk (de onbetaalde steun aan mensen met beperkingen).
- 3 Cluster *kwetsbare burgers* (prestatieveld 7-9). Dit omvat het deel van de maatschappelijke ondersteuning dat gericht is op het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg naast de verslavingszorg en de maatschappelijke opvang. Het prestatieveld van de opvoedingsondersteuning (prestatieveld 2) past niet goed in deze clusters en zal apart in het onderzoek worden meegenomen.

Met het verantwoordelijk maken van gemeenten voor de maatschappelijke ondersteuning past de Wmo in de ontwikkeling van territoriale decentralisatie die het openbaar bestuur in Nederland de afgelopen decennia heeft doorgevoerd. Vooral op het gebied van sociaal beleid hebben gemeenten in 2008 veel meer eigen verantwoordelijkheden dan zo'n dertig jaar geleden. De drijvende gedachte achter die ontwikkeling is dat de gemeente de eigen inwoners, en daarmee de lokale behoeften en problemen, beter kent dan de landelijke overheid. Daardoor zijn gemeenten beter dan de landelijke overheid in staat op de lokale situatie toegespitst beleid te voeren en te

komen tot maatwerk (Fleurke et al. 1997: 20). Dit argument is eerder onder meer gebruikt bij de decentralisatie van het welzijnsbeleid en van het beleid voorzieningen gehandicapten, beleidsterreinen waarvan de wetgeving is opgegaan in de Wmo. De gedachte is dat het via gemeenten beter mogelijk is om een pluriform aanbod tot stand te brengen, terwijl aangenomen wordt dat hogere overheden eerder een uniform aanbod zullen realiseren. Een pluriform aanbod doet meer recht aan de verschillen tussen gemeenten. Daarnaast bestaat er in het algemeen in een decentrale situatie een grotere informatiecapaciteit, omdat op decentraal niveau relatief veel uitvoeringsorganisaties kunnen worden betrokken, terwijl op centraal niveau ook een centrale uitvoeringsorganisatie fungeert. Het grotere vermogen om lokale informatie te verwerken maakt het eenvoudiger om tot maatwerk te komen.

De Wmo gaat een stap verder dan eerdere decentralisatiewetten. Dat blijkt uit de sturingsfilosofie van de Wmo. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de maatschappelijke doelen van de Wmo, samengevat in het kerndoel 'meedoen'. De prestatievelden vormen de inhoudelijke kaders voor het gemeentelijke beleid, die gemeenten naar eigen inzicht kunnen invullen. Het bestuurlijke uitgangspunt is dat gemeenten voor de wijze waarop zij de kaders invullen, en dus ook voor de wijze waarop zij de maatschappelijke doelen van de Wmo trachten te bereiken, verantwoording afleggen aan de eigen lokale gemeenschap: burgers en hun organisaties, maatschappelijke instellingen en ondernemingen. Dit principe wordt aangeduid als *horizontale verantwoording*. Daarin onderscheidt de Wmo zich nadrukkelijk van eerdere wetten waarin bestuurstaken werden overgeheveld naar decentrale bestuurslagen. Centraal in de Wmo staat niet alleen de betrokkenheid van burgers en organisaties bij de beleidsontwikkeling – dat was in eerdere wetten in meer of mindere mate ook al het geval – maar ook deze horizontale verantwoording. De Wmo verplicht gemeenten om burgers te informeren over hun prestaties bij het uitvoeren van de Wmo; burgers kunnen die prestaties vergelijken met die van andere gemeenten. Zo wordt informatie geboden voor inspraak en zijn mogelijkheden voor zelfsturing in de wet ingebouwd. De rijksoverheid heeft in de bestuurlijke vormgeving van de Wmo de systeemverantwoordelijkheid, wat betekent dat de regering aanspreekbaar is als op macroniveau

De negen prestatievelden van de Wmo

- 1 het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten
- 2 op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden
- 3 het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning
- 4 het ondersteunen van mantelzorgers daar onder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers
- 5 het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem
- 6 het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer
- 7 het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd
- 8 het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen
- 9 het bevorderen van verslavingsbeleid

de maatschappelijke doelen van de Wmo niet worden gerealiseerd en als de wet als zodanig die doelrealisatie in de weg staat. Formeel heeft de rijksoverheid geen bevoegdheden om individuele gemeenten aan te spreken.

Een andere reden om de uitvoering van de Wmo bij gemeenten te leggen is de wens om tot een sterker samenhangend beleid op de Wmo-prestatievelden te komen. De veronderstelling van de wetgever is dat meer samenhang in het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid bijdraagt aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Wmo. In de theorievorming over decentralisatie wordt ook wel gesproken van ‘integraal beleid’ of ‘integrale beleidsvoering’ (Fleurke et al. 1997: 30; zie ook Gilsing 2005: 33): ‘de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal maatschappelijk vraagstuk’. Maatschappelijke problemen vragen vaak om beleid waarbij meerdere beleidssectoren of actoren betrokken zijn. In dat geval is afstemming en coördinatie een noodzakelijke voorwaarde om tot effectief beleid te komen.

De Wmo moet ook leiden tot een grotere doelmatigheid in de ondersteuning. De wet zelf zegt weinig over de invulling van dit begrip, dat verschillende betekenissen kan hebben. ‘Doelmatigheid’ vergroten wordt nog wel eens gebruikt als een eufemisme voor bezuinigingen. Uit de debatten in de Tweede Kamer bleek dat een grote meerderheid afstand nam van de Contourenbrief van het kabinet (TK 2003/2004), waarin de dreigende onbetaalbaarheid van de AWBZ als reden voor invoering van de Wmo stond genoemd. In algemene zin berust decentralisatie wel vaker op overwegingen van doelmatigheid. Gemeenten zouden beter dan ‘hogere’ overheden in staat zijn tot samenhangend beleid en een meer uitvoeringsgericht beleid (Fleurke et al. 1997: 9), wat tot een doelmatiger inzet van financiële middelen zou leiden. In het geval van de Wmo komt daar nog eens bij dat verschillende regelingen/wetten gebundeld zijn, waardoor gemeenten beter in staat zouden zijn tot samenhangend en op de lokale situatie toegesneden beleid. Ook dat zou tot doelmatiger besteding van middelen moeten leiden. In dit onderzoek zullen we doelmatigheid benaderen vanuit dat perspectief van samenhang, zoals hierboven geschetst. Ook zullen we lokale actoren vragen of zij van oordeel zijn dat er met

de Wmo in vergelijking met de periode voor de invoering ervan sprake is van een doelmatiger inzet van financiële middelen.

1.3 Kader: het Wmo-evaluatieonderzoek

Dit deelonderzoek maakt deel uit van het veel bredere Wmo-evaluatieonderzoek dat het SCP in opdracht van het ministerie van VWS uitvoert. In paragraaf 1.1 zijn de hoofdvragen van het evaluatieonderzoek al weergegeven. De eerste hoofdvraag heeft betrekking op de mate waarin de maatschappelijke doelen van de Wmo worden bereikt: zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie, actief burgerschap en sociale samenhang. In de tweede hoofdvraag gaat het erom of de Wmo bijdraagt aan de mate waarin deze doelen worden gerealiseerd, onder meer door het voeren van samenhangend, doelmatig en op de lokale situatie toegespitst gemeentelijk beleid. Deze twee hoofdvragen leiden tot twee onderzoekssporen, die in de eindrapportage van deze eerste evaluatie van de Wmo bij elkaar gebracht zullen worden (zie ook Timmermans et al. 2007).

Het eerste spoor, het doelbereikingsonderzoek, is in deze eerste evaluatie vooral gericht op de doelgroep ‘mensen met een beperking’ en bestaat uit vier deelonderzoeken.

- 1 *onderzoek onder Wmo-aanvragers*
Bij een willekeurig getrokken steekproef van mensen die als aanvragers van individuele voorzieningen staan geregistreerd, zal gevraagd worden naar hun ervaringen met de Wmo, hun behoefte aan en gebruik van Wmo-voorzieningen en de gevolgen van de Wmo voor hun participatie. In totaal worden circa 4000 Wmo-aanvragers bevraagd in de circa 100 gemeenten waar ook het actorenonderzoek wordt gehouden (zie deelonderzoek 8). Dit onderzoek zal plaatsvinden in de tweede helft van 2008.
- 2 *onderzoek onder verleners van mantelzorg*
Een steekproef van naar schatting 1200 tot 1500 mantelzorgers die hulp geven aan de hiervoor genoemde aanvragers zal worden gevraagd naar hun behoefte aan en gebruik van mantelzorgondersteuning en de effecten van die ondersteuning.
- 3 *Nationaal Panel Chronisch zieken en Gehandicapten van het NIVEL*
Bij de evaluatie van de Wmo wordt gebruik gemaakt van het Nationaal Panel Chronisch

zieken en Gehandicapten (NPCG) van het NIVEL. Het NPCG, dat bestaat uit mensen met een chronische ziekte en/of een lichamelijke beperking, krijgt jaarlijks twee schriftelijke vragenlijsten voorgelegd over onder meer hun participatie en zorggebruik. Doordat dit panel ook al voor 2007 bestond, is het mogelijk hun participatie en zorggebruik voor en na invoering van de Wmo te vergelijken. In het voorjaar van 2008 is aan dit panel een extra enquête verstuurd met vragen over de ervaringen met de Wmo.

- 4 onderzoek onder mensen met verstandelijke en psychische beperkingen
In de drie hiervoor genoemde onderzoeken blijven de gevolgen van de Wmo voor mensen met verstandelijke en psychische beperkingen onderbelicht. Via focusgroepen met mensen met lichte tot matige verstandelijke of psychische beperkingen en met hun vertegenwoordigers (ouders of verzorgers) zal worden nagegaan wat de Wmo voor hen betekent. Tot slot wordt gebruikgemaakt van enkele gegevens die zijn verzameld bij het Panel Samen Leven, een panel van mensen met lichte tot matige verstandelijke beperkingen, van het NIVEL.

Het tweede spoor van het evaluatieonderzoek omvat onderzoek naar het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid van gemeenten. Dit spoor kent vier deelonderzoeken:

- 1 enquête gemeentelijk beleid
Dit is het deelonderzoek waarover in deze eerste tussenrapportage verslag wordt gedaan. Het deelonderzoek wordt herhaald in het eerste kwartaal van 2009. In die enquête zal meer aandacht worden besteed aan de wijzigingen in het beleid en de resultaten van het gemeentelijke beleid en zal een aantal onderwerpen verder worden uitgediept.
- 2 enquête gemeentelijke output
In het tweede kwartaal van 2008 is bij coördinerende Wmo-ambtenaren/projectleiders Wmo in alle Nederlandse gemeenten via een schriftelijke enquête gevraagd naar een beperkt aantal outputindicatoren om de aard en omvang van de individuele verstrekkingen en beleidsprestaties in beeld te krijgen. Hierbij gaat het dan bijvoorbeeld om het aantal cliënten dat een aanvraag heeft ingediend, het aantal toegekende voorzieningen (hulp bij het huishouden, persoonsgebonden budgetten, woonvoorzie-

ningen, vervoersvoorzieningen). Dit deelonderzoek wordt in het tweede kwartaal van 2009 herhaald.

- 3 actorenonderzoek
Via gestandaardiseerde schriftelijke vragenlijsten wordt bij actoren die betrokken zijn bij het lokale maatschappelijke-ondersteuningsbeleid nagegaan hoe het Wmo-beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en wat de resultaten en (neven)effecten hiervan zijn. Daarnaast komen de gemeentelijke sturing en de samenwerking tussen instellingen en organisaties aan de orde. Tot slot zal aandacht worden besteed aan de mate waarin deze actoren betrokken zijn bij de beleidsontwikkeling en de horizontale verantwoording. Er worden verschillende typen organisaties in het onderzoek betrokken: uitvoerende instellingen (o.a. aanbieders huishoudelijke hulp, indicatiestellende organen, woningbouwcorporaties), cliëntorganisaties, vertegenwoordigers uit de gemeenteraad, en college en ambtelijk apparaat. Het onderzoek vindt in de periode van september tot november 2008 plaats in een steekproef van 100 gemeenten (zie deelonderzoek 1). In deze gemeenten zal ook een quickscan plaatsvinden van de beleidsnota's en verordeningen.
- 4 onderzoek in verkenningsgemeenten
In negen gemeenten wordt het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid gedurende de jaren 2008 en 2009 op kwalitatieve wijze onderzocht, door onder meer interviews met wethouders en ambtenaren, door (groeps)interviews met uitvoerende instellingen en cliëntorganisaties, en door inhoudsanalyse van beleidsdocumenten, inclusief financiële stukken.

Dit deelonderzoek is dus het eerste in een breed onderzoekskader. De resultaten ervan zullen aan betekenis winnen als zij in verband worden gebracht met de overige deelonderzoeken.¹

¹ Overigens wordt er ook een 'state-of-the-artonderzoek' uitgevoerd naar de prestatievelden 7-9 (maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid). In dit onderzoek, dat wordt uitgevoerd door het Verwey-Jonkerinstituut en het Instituut voor Verslavingsonderzoek, wordt een actueel beeld geschetst van datgene wat er bekend is over het beleid, het voorzieningenaanbod en voorzieningengebruik en het lopende onderzoek op het terrein van de prestatievelden 7-9. Het doel hiervan is om richting te geven aan de wijze waarop in een eventueel volgende evaluatie van de Wmo de gevolgen voor deze prestatievelden kunnen worden vastgesteld.

1.4 Onderzoek naar het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid in 2007

De in paragraaf 1.1 geformuleerde onderzoeksvragen voor deze tussenrapportage worden uiteengelegd in verschillende deelvragen.

Onderzoeksvraag 1: Hoe ziet het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid van gemeenten er eind 2007 uit?
De eerste deelvraag die we hierbij stellen, en die in hoofdstuk 2 wordt beantwoord, is wat de Wmo bij gemeenten teweeg heeft gebracht. Hoe is de invoering van Wmo in gemeenten beleidsmatig verlopen? Kiezen gemeenten voor een 'smalle' invoering van de Wmo, met de nadruk op de 'nieuwe' taken, in het bijzonder het aanbieden van hulp bij het huishouden, of hebben gemeenten de Wmo juist breed benaderd, met aandacht voor de samenhang tussen de verschillende prestatievelden, zoals de wet beoogt? Is bij de ontwikkeling van het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid gekeken naar samenhang met aanverwante beleidsterreinen? En in hoeverre wordt in het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid naar een aantal specifieke doelgroepen gekeken, zoals eveneens beoogd in de wet?

De tweede deelvraag, die eveneens in hoofdstuk 2 wordt beantwoord, is in hoeverre de Wmo heeft geleid tot samenwerking tussen gemeenten. Of beter, in hoeverre gemeenten het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid vormgeven samen met andere gemeenten, want op veel gebieden werd al samengewerkt door gemeenten.

Onderzoeksvraag 2: Op welke wijze zijn burgers en organisaties bij het gemeentelijke maatschappelijke-ondersteuningsbeleid betrokken?
Deze vraag betreft de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties en instellingen bij het gemeentelijke maatschappelijke-ondersteuningsbeleid. In hoeverre zijn zij betrokken bij de beleidsformulering? Wat is hun rol in de horizontale verantwoording (zie § 1.2)? Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 3.

Onderzoeksvraag 3: Welke voorzieningen hebben gemeenten getroffen en welke beleidsmaatregelen hebben zij genomen op de negen prestatievelden van de Wmo? En is dit een gevolg van de Wmo of waren deze voorzieningen en beleidsmaatregelen er al voor de invoering van de Wmo?

De drie deelvragen die hieruit voortvloeien hebben betrekking op de drie clusters van prestatievelden (zoals in §1.2 omschreven). Welke voorzieningen en welke beleidsmaatregelen kennen gemeenten op de respectieve clusters sociale samenhang, inclusief de opvoedingsondersteuning (hoofdstuk 4), mensen met beperkingen (hoofdstuk 5), en kwetsbare burgers (hoofdstuk 6 over maatschappelijke zorg). Bij deze vragen is ook steeds aan de orde of de voorzieningen/beleidsmaatregelen wel of niet een gevolg zijn van de invoering van de Wmo.

1.5 Methoden

Schriftelijke enquête onder alle gemeenten

In de periode van half januari tot half maart 2008 is een schriftelijke vragenlijst afgenomen onder alle Nederlandse gemeenten, inclusief de Amsterdamse stadsdelen en de Rotterdamse deelgemeenten. De vragenlijst had nadrukkelijk betrekking op het gemeentelijke beleid tot en met 2007.² Hij is verstuurd aan ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van het Wmo-beleid. Hen is gevraagd de vragenlijst via internet dan wel schriftelijk in te vullen. Daarnaast is de mogelijkheid geboden telefonisch aan het onderzoek deel te nemen. Uiteindelijk is een respons van 82% gerealiseerd. Van de 443 gemeenten en 25 stadsdelen/deelgemeenten hebben er 383 de vragenlijst geretourneerd: 224 (59%) via internet, 151 (39%) schriftelijk en 8 (2%) telefonisch.

Het is evident dat deze methode bepaalde beperkingen kent. Zo is het niet ondenkbaar dat ambtenaren die dagelijks met het gemeentelijke Wmo-beleid bezig zijn, een wat optimistischer beeld schetsen van dat beleid dan gerechtvaardigd is op grond van wat er eind 2007 door de gemeenteraad is vastgesteld. Maar ook al geven zij een hieraan getrouw beeld, dan nog moet bedacht worden dat de papieren werkelijkheid van beleid een andere is dan de daadwerkelijke uitvoering ervan. De voor-nemens en plannen kunnen ambitieuzer zijn dan wat er in de praktijk mogelijk blijkt. Bovendien is dit deelonderzoek een momentopname van beleid dat in veel gemeenten nog volop in ontwikkeling is. Niettemin geven de resultaten wel een indicatie van de richting waarin het gemeentelijke Wmo-beleid zich ontwikkelt. In latere onderzoeken in het kader van de evaluatie van de Wmo zal het

² De vragenlijst is opgenomen in Bijlage A.

gemeentelijke Wmo-beleid nadrukkelijk vanuit andere perspectieven worden belicht, zoals er ook aandacht zal zijn voor de ervaringen en oordelen van burgers. Ook zal de verdere ontwikkeling van het gemeentelijke beleid aan bod komen.

Stadsdelen en deelgemeenten

De reden waarom de Amsterdamse stadsdelen en de Rotterdamse deelgemeenten afzonderlijk zijn meegenomen in het onderzoek, is dat aan hen door de centrale stad aanzienlijke verantwoordelijkheden zijn toebedeeld in de uitvoering van de Wmo. Daarbij doet zich dan wel de vraag voor of we zowel voor de stadsdelen/deelgemeenten als voor de twee gemeenten rapporteren. Zouden we over beide rapporteren, dan is het risico dat er dubbel wordt geteld. Gezien de verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij het zwaartepunt toch bij stadsdelen/ deelgemeenten ligt, presenteren we in deze rapportage de resultaten uit de stadsdelen/deelgemeenten, en behandelen deze als 'gewone' gemeenten. Slechts waar dat niet logisch is of niet voor de hand ligt, zullen we (beredeneerd) van deze werkwijze afwijken. Ook is er steeds gecontroleerd in hoeverre toevoeging van de stadsdelen/deelgemeenten de resultaten vertekent. Waar dat het geval is, zullen we dat aangeven.

Typen gemeenten

De 443 Nederlandse gemeenten verschillen sterk van elkaar wat betreft onder meer inwoneraantal, stedelijkheid en de aanwezigheid van sociale problematiek. Aangenomen mag worden dat die verschillen doorwerken in het beleid dat gemeenten voeren, niet in het minst omdat een aantal van die kenmerken (in)direct van invloed zijn op de bestuurskracht van gemeenten. Zo wordt bij de verdeling van middelen uit het gemeentefonds (waarin een groot deel van de Wmo-middelen is gestort door de rijksoverheid) onder meer rekening gehouden met de sociale structuur van gemeenten. Gemeenten met een relatief zwakke sociale structuur krijgen een relatief hoge uitkering per hoofd van de bevolking. Bovendien zijn grote steden die met relatief veel en specifiek stedelijke sociaaleconomische problemen te maken hebben object van het grotestedenbeleid, waardoor zij over extra middelen kunnen beschikken.

Ook in de uitvoering van de Wmo ligt het voor de hand dat gemeenten van elkaar verschillen. In dit

rapport kiezen we ervoor de verschillen tussen gemeenten te bekijken aan de hand van de stedelijkheid van gemeenten. De stedelijkheid hangt niet alleen samen met de sociaaleconomische positie van gemeenten (Gilsing 1999), maar (mede daarvoor) ook met hun bestuurskracht, hier (beperkt) opgevat als de omvang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds per inwoner.³ In deze rapportage zullen we drie stedelijkheidsklassen onderscheiden: (zeer) sterk stedelijk, matig stedelijk, en weinig/niet-stedelijk.⁴

- 3 De bestuurskracht van een gemeente wordt natuurlijk door meer dan alleen de algemene uitkering uit het gemeentefonds bepaald. Het gaat 'om het vermogen van de gemeente om haar taken naar behoren uit te voeren' (Derksen et al. 1987). De omvang van de bestuurskracht is gerelateerd aan de problematiek en omstandigheden waarop het gemeentebestuur geacht wordt beleid te voeren. Bestuurskracht is daarmee een relatief begrip (zie Dahl en Tufte 1973, Derksen et al. 1987, Deters et al. 1990). Omdat de verdeelsleutels van het gemeentefonds gebaseerd zijn op indicatoren op gemeentelijk niveau van de lokale problematiek en omstandigheden, nemen we de omvang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hier meer als een proxy van bestuurskracht. In komende onderzoeken zullen we ook andere indicatoren betrekken: de indicator die bepalend is voor de uitkering van Wmo-gelden die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen en de mate waarin gemeenten Wmo-voor- of -nadeelgemeenten zijn.
- 4 Als indicator voor stedelijkheid gebruiken we de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ontwikkelde maatstaf (Den Dulk et al. 1992). In deze maatstaf vormt de concentratie van menselijke activiteiten, zoals wonen, werken en voorzieningengebruik, het kenmerk van stedelijkheid. De concentratie van menselijke activiteiten wordt door het CBS geoperationaliseerd door voor ieder adres de omgevingsadressendichtheid te bepalen. Voor gemeenten wordt een gemiddelde berekend. De aldus ontwikkelde stedelijkheidsmaat is door het CBS gevalideerd door de samenhang te bekijken tussen de omgevingsadressendichtheid en andere indicatoren voor stedelijkheid enerzijds en variabelen waarvan aangenomen wordt dat zij met stedelijkheid samenhangen anderzijds. Het blijkt dat de omgevingsadressendichtheid vrijwel zonder uitzondering beter met deze variabelen correleert dan de andere indicatoren voor stedelijkheid, te weten de 'oude' urbanisatiegraad van het CBS, het inwoneraantal en de bevolkingsdichtheid. Het CBS onderscheidt gemeenten in vijf stedelijkheidsklassen:
 - zeer sterk stedelijk: een omgevingsadressendichtheid van 2500 adressen of meer per km²;
 - sterk stedelijk: een omgevingsadressendichtheid van 1500 tot 2500 adressen per km²;
 - matig stedelijk: een omgevingsadressendichtheid van 1000 tot 1500 adressen per km²;
 - weinig stedelijk: een omgevingsadressendichtheid van 500 tot 1000 adressen per km²;
 - niet stedelijk: een omgevingsadressendichtheid van minder dan 500 adressen per km².
 Of gemeenten al dan niet deel uitmaken van het grotestedenbeleid zou een alternatief achtergrondkenmerk kunnen zijn (G31 versus niet-G31). Het nadeel van dit kenmerk is dat de groep 'niet-G31' erg groot én divers is. Bovendien is het een kenmerk dat in de tijd weinig stabiel is: het grotestedenbeleid begon met negentien gemeenten, telt in 2008 31 gemeenten, en de voortzetting na 2009 is onzeker.

Het aantal gemeenten dat per stedelijkheidsklasse heeft gerespondeerd, komt zeer goed overeen met de vertegenwoordiging in de populatie van Nederlandse gemeenten. Doordat de 25 stadsdelen en deelgemeenten allemaal tot de categorie (zeer) sterk stedelijk behoren, is deze categorie in de rapportage oververtegenwoordigd. In de analyses is steeds nagegaan of er verschillen zijn tussen de stedelijkheidsklassen. Alleen wanneer we (significante) verschillen hebben aangetroffen, worden deze gerapporteerd.⁵

⁵ De tabellen waarin wordt uitgesplitst naar stedelijkheidsklasse zijn opgenomen in Bijlage B.

In dit hoofdstuk staan twee vragen centraal. Op de eerste plaats is dat de vraag naar de beleidsvisie, de beleidsdoelen en de beleidsmaatregelen van de gemeenten op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Op de tweede plaats is dat de vraag in hoeverre gemeenten samenwerken met andere gemeenten.

In de algemene handreiking voor de implementatie van de Wmo werd de gemeente een keuze aangereikt tussen een beperkt scenario (*smalle benadering*) en een uitgebreid scenario (*brede benadering*; Quist et al. 2005). In de *smalle benadering* beperkt de gemeente zich tot het organiseren van hulp bij het huishouden, het aanpassen van verordeningen en het nemen van beslissingen over de omgang met subsidieregelingen.¹ In de *brede benadering* wordt het gehele beleid rond wonen, zorg en welzijn in de kaders en het gedachtegoed van de Wmo geplaatst. De *smalle benadering* is relatief eenvoudiger te organiseren dan de *brede benadering* en zal in de eerste jaren een naar verhouding geringere tijdsinvestering vragen. Volgens de handreiking zou de grotere aanvankelijke tijdsinvestering in een *brede benadering* zich op de langere termijn weer terug moeten betalen (Quist et al. 2005). Daarnaast is een *brede benadering* meer conform het gedachtegoed van de Wmo, waarin samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen een belangrijke plek inneemt.

Uit de eerste metingen van de invoeringsmonitor van onderzoeksbureau SGB in november 2005 en februari 2006 kwam naar voren dat ongeveer 40% van de gemeenten koos voor een *brede benadering*; in de vierde meting – in november 2006 – was dat nog maar 22% (Van Beek 2007). Deze keuze was deels ook terug te zien in de mate waarin de gemeenten kaders hadden opgesteld voor verschillende beleidsterreinen. Zo bestonden eind 2006 in meer dan 80% van de gemeenten kaders voor het Wmo-loket, hulp bij het huishouden, toegang en indicering van Wmo-voorzieningen en persoonsgebonden budgetten, terwijl in (minder dan) de helft van de gemeenten kaders waren opgesteld voor sociale samenhang en

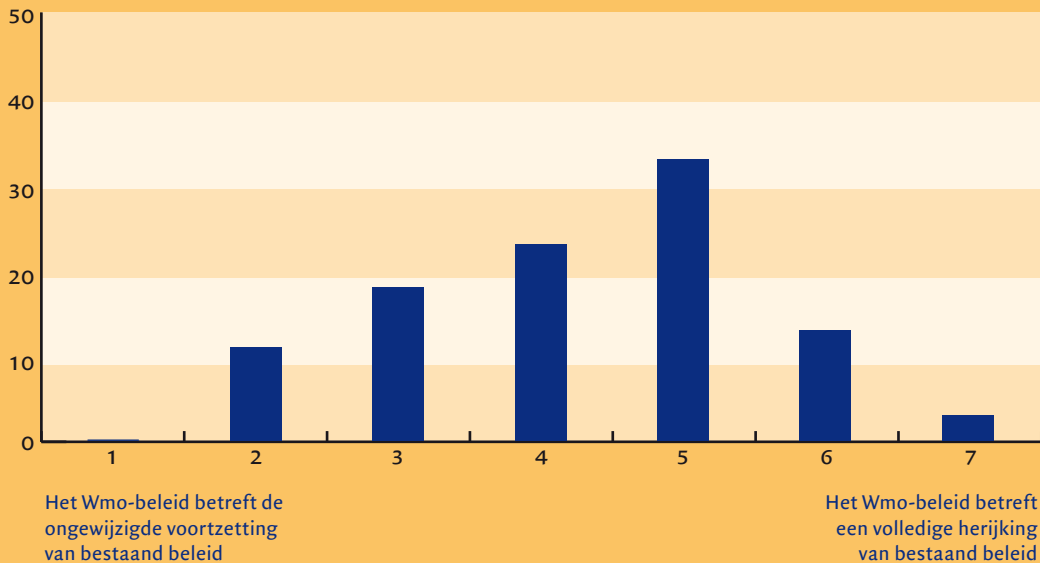
leefbaarheid (prestatieveld 1), opgroei- en opvoedingsondersteuning (prestatieveld 2) en maatschappelijke zorg (prestatievelden 7, 8 en 9). De vraag is nu of in de loop van 2007 meer gemeenten alsnog hebben afgezien van de keuze voor een *brede benadering* of dat gemeenten – bij het vaststellen van de plannen na de invoering van de Wet in 2007 – alsnog voor een *brede benadering* hebben gekozen. In dit hoofdstuk zal daarom nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de mate waarin gemeenten voor een *smallere* of voor een *bredere benadering* hebben gekozen. Daarbij wordt eveneens bekeken wat de gevolgen zijn van deze keuze voor de reikwijdte en integraliteit van het beleid en voor de mate waarin samenwerkingsrelaties zijn aangegaan met andere gemeenten.

2.1 Naar een integraal beleid voor maatschappelijke ondersteuning

Het woord dat het vaakst wordt gebruikt in de antwoorden op de open vraag naar de gemeentelijke interpretatie van maatschappelijke ondersteuning is ‘meedoen’. Ook ‘samen’ komt veel voor en hier en daar ‘verantwoordelijkheid’. In het algemeen sluiten de omschrijvingen nauw aan bij de doelstellingen van de Wmo. Deze doelstellingen worden echter niet in gelijke mate genoemd. Ongeveer twee derde van de ambtenaren geeft aan dat onder maatschappelijke ondersteuning wordt verstaan dat de gemeente er zorg voor draagt dat alle burgers kunnen meedoen aan de samenleving (maatschappelijke participatie). Ongeveer een kwart van de ambtenaren refereert aan versterking of herstel van de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van mensen. Sociale samenhang en leefbaarheid wordt door een vijfde van de ambtenaren genoemd, en slechts een handjevol ambtenaren noemt actief burgerschap – het vierde doel van de Wmo. Wel reppen ambtenaren regelmatig van betrokkenheid of gemeenschapszin en ook van politieke participatie en inspraak van burgers. Opvallend is dat iets meer dan een kwart van de ambtenaren ‘voorzieningen’ noemt, als kernbegrip in de gemeentelijke interpretatie van maatschappelijke ondersteuning. In deze gemeenten lijkt de Wmo op dit moment dus (nog) vooral als een voorzieningenwet uit te worden gelegd (*smalle benadering*). Een van de ambtenaren reduceerde maatschappelijke ondersteuning tot de kernbegrippen ‘hulp bij het huishouden’, ‘subsidies’ en ‘loket’.

¹ De subsidieregelingen zijn bedoeld voor maatschappelijke opvang, initiatieven voor openbare geestelijke gezondheidszorg, zorgvernieuwingsprojecten in de geestelijke gezondheidszorg (ZVP-regeling GGZ) en de coördinatie van vrijwillige thuiszorg en mantelzorg.

Figuur 2.1 Ongewijzigde voortzetting versus volledige herijking van bestaand beleid (in procenten; n = 360)



Om inzicht te krijgen in de mate waarin de invoering van de Wmo heeft geleid tot herzieningen van het gemeentelijke beleid zijn de ambtenaren geconfronteerd met twee uitspraken (zie figuur 2.1). Vervolgens is hun gevraagd om de benadering van het Wmo-beleid in hun gemeente te plaatsen op een schaal waarop deze twee uitspraken de uitersten vormen. De meeste gemeenten neigen bij de invoering van de Wmo iets meer naar herijking dan naar ongewijzigde voortzetting van bestaand beleid. Als gevolg van de Wmo wordt het bestaande beleid in veel gemeenten dus herzien. In meer stedelijke gemeenten blijkt dit iets sterker het geval te zijn dan in minder stedelijke gemeenten.²

Het feit dat bestaand beleid ongewijzigd wordt voortgezet, zegt echter niets over de inhoud van het beleid. Mogelijk sluit het bestaande beleid perfect aan op de doelstellingen van de Wmo. Een tweede stap in het verkrijgen van inzicht in de gemeentelijke visies is het achterhalen welke benadering gemeenten hebben gevolgd bij de uitwerking van het Wmo-beleid in beleidsnota's. Hiertoe zijn de ambtenaren opnieuw geconfron-

teerd met twee uitspraken en gevraagd om de benadering van het Wmo-beleid in hun gemeente te plaatsen op een schaal waarop deze twee uitspraken de uitersten vormen.

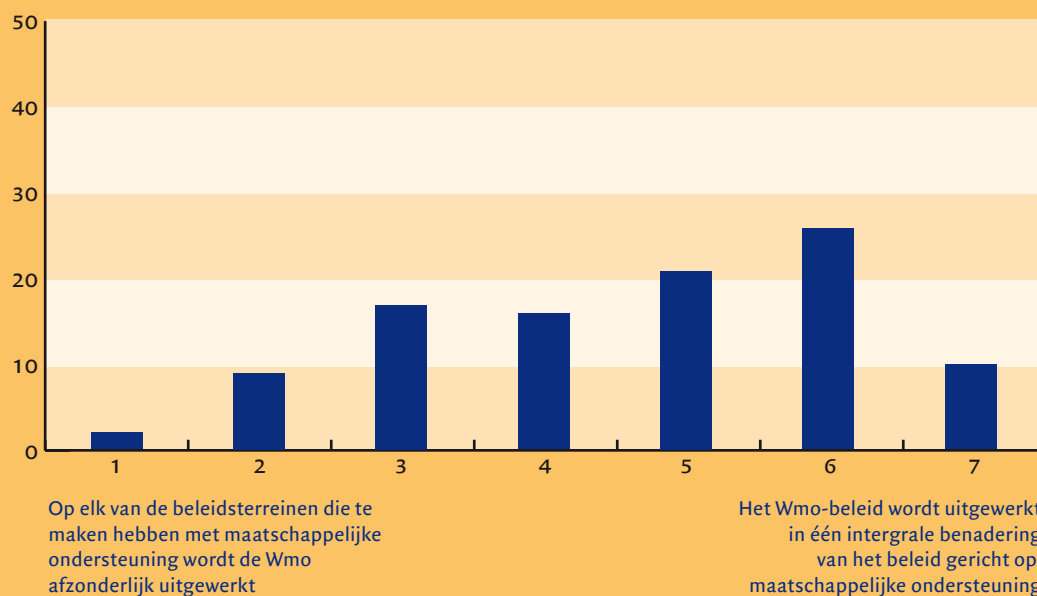
De meeste gemeenten kiezen ervoor om het Wmo-beleid zo veel mogelijk in één integrale benadering uit te werken (zie figuur 2.2). Ongeveer een kwart van de gemeenten heeft de Wmo vooral op de afzonderlijke beleidsterreinen uitgewerkt.

De gemeenten die kiezen voor een verdergaande mate van herijking van hun beleid (zie figuur 2.1) kiezen er ook vaker voor om het beleid in één integrale benadering uit te werken.³ Dit wil zeggen dat een verdergaande herijking in veel gevallen is gericht op het versterken van de integraliteit van het beleid. In de gemeenten die kiezen voor het (ongewijzigd) voortzetten van bestaand beleid kan dit laatste inhoudelijk weliswaar conform de Wmo zijn en de volledige breedte van de Wmo bestrijken, maar de integraliteit van het beleid en de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen zullen naar verwachting minder zijn dan in gemeenten die voor herijking van het bestaande beleid hebben gekozen.

² In Bijlage B op www.scp.nl zijn de tabellen te vinden waarin de in dit rapport besproken variabelen zijn uitgesplitst naar stedelijkheidsklasse.

³ De correlatie tussen 'herijking' en 'integraliteit' bedraagt 0,20 ($p = 0,000$). Dit wil zeggen dat naarmate gemeenten in sterkere mate voor herijking van het Wmo-beleid kiezen, zij ook voor een meer integrale benadering kiezen.

Figuur 2.2 Uitwerking van het Wmo-beleid op afzonderlijke beleidsterreinen versus integrale benadering van het Wmo-beleid (in procenten; n = 375)



Waar het de beleidsdocumenten betreft die gemeenten op het gebied van de Wmo geacht worden op te stellen, schrijft de Wet het volgende voor:

- 1 De gemeenteraad stelt een of meer plannen vast, die richting geven aan de door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders te nemen beslissingen betreffende maatschappelijke ondersteuning.
- 2 De gemeenteraad stelt het plan telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren vast. Het plan kan tussentijds worden gewijzigd.
- 3 Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning (Staatsblad 2006a: 3).

In dit plan zou in ieder geval moeten worden ingegaan op 1) de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, 2) hoe het samenhangende beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning zal worden uitgevoerd, 3) welke resultaten de gemeente wil behalen, 4) welke maatregelen gemeenteraad en gemeentebestuur nemen om de kwaliteit van de uitvoering te waarborgen, 5) welke maatregelen gemeenteraad en gemeentebestuur nemen om keuzevrijheid te bieden en 6) op welke wijze gemeenteraad en gemeentebestuur zich op de hoogte hebben

gesteld van de behoeften van kleine doelgroepen. Een eerste stap in de beleidsontwikkeling is het opstellen van een startnotitie en hieruit volgend een beleidsvisie. Uit de derde meting van de invoeringsmonitor bleek dat in juni 2006 94% van de gemeenten een startnotitie Wmo-beleid had opgesteld (Van Beek 2006). In deze studie kwam naar voren dat in januari 2008 eveneens 94% van de gemeenten een formele visie heeft opgesteld ten aanzien van het Wmo-beleid. In 64% van deze gemeenten was dit één overkoepelende visie, in 7% is sprake van meerdere, afzonderlijke visies en in 30% is zowel sprake van een overkoepelende visie als van afzonderlijke deelvisies. Gemeenten die hebben gekozen voor één overkoepelende visie op de Wmo kiezen daarbij eveneens vaker voor een meer integrale benadering van de Wmo, dan gemeenten die een overkoepelende visie combineren met afzonderlijke deelvisies. Deze laatste groep gemeenten kiest op haar beurt vaker voor een meer integrale benadering van de Wmo dan gemeenten die de Wet alleen in afzonderlijke deelvisies uitwerken.⁴

4 Deze verschillen zijn getoetst met een variantieanalyse (ANOVA: $F(2, 348) = 3,60$; $p = 0,028$). De gemeenten die (nog) geen visie hadden geformuleerd zijn buiten beschouwing gelaten. ondersteuning tot de kernbegrippen 'hulp bij het huishouden', 'subsidies' en 'loket'.

Tabel 2.1 Bespreking van beleidsterreinen in de gemeentelijke Wmo-visie (in procenten; n = 348)

	komt aan de orde	als richtinggevende passage	als globale verwijzing
informatie en advies	97	81	19
mensen met beperkingen	96	85	15
vrijwilligers en mantelzorgers	96	77	23
het betrekken van burgers bij het beleid	96	76	24
sociale samenhang en leefbaarheid	95	72	29
kwetsbare burgers	93	63	37
opvoedingsondersteuning	90	58	42

Bron: SCP (WMOP'08)

Naast de benadering die gemeenten hebben gevolgd bij de formulering van hun visie op het Wmo-beleid, is de ambtenaren ook gevraagd naar de onderwerpen die in de visie(s) aan de orde komen en of dit globale verwijzingen of richtinggevende passages zijn (zie tabel 2.1). De beleidsterreinen zijn geordend van meest aanwezig naar minst aanwezig in de gemeentelijke visies.

In de meeste gemeenten komen alle verschillende beleidsterreinen in de Wmo-visie aan de orde. Ten aanzien van ongeveer vijf van de zeven gevraagde onderwerpen is dit een richtinggevende passage. Vooral 'informatie en advies' en 'mensen met beperkingen' vallen op. Deze beleidsterreinen komen in vrijwel alle gemeenten in de visie aan de orde en zijn vrijwel overal in richtinggevende passages uitgewerkt. Aan de andere kant valt op dat over kwetsbare burgers en opvoedingsondersteuning relatief weinig richtinggevende passages zijn opgenomen. De globale verwijzingen die in de Wmo-visie terecht zijn gekomen, refereren mogelijk aan (bestaande) specifieke beleidsstukken op het gebied van maatschappelijke opvang en jeugdbeleid.

De ambtenaren werd de mogelijkheid geboden om aan te geven of er in hun gemeente nog andere beleidsterreinen deel uitmaken van het Wmo-beleid en zodoende in de Wmo-visie aan de orde komen. Slechts een zeer kleine groep ambtenaren

maakte gebruik van deze optie. Door deze kleine groep werden gezondheidsbeleid en de ontwikkeling van wonen-welzijn-zorgarrangementen relatief vaak genoemd. Over het algemeen formuleren meer stedelijke gemeenten in hun visie richtinggevende passages over meer onderwerpen dan minder stedelijke gemeenten. In (zeer) sterk stedelijke gemeenten worden over bijna zes (5,7) van de zeven onderwerpen richtinggevende passages geformuleerd, in weinig/niet-stedelijke gemeenten zijn dit er iets meer dan vijf (5,1). De verschillen tussen de stedelijkheidsklassen zijn het grootst op het gebied van 'vrijwilligers en mantelzorgers' en 'het betrekken van burgers bij het beleid'. Meer stedelijke gemeenten besteden hier in hun visie significant vaker een richtinggevende passage aan.⁵

De beleidsterreinen laten een ordening zien, wat de waarschijnlijkheid betreft waarmee ze met een richtinggevende passage in de gemeentelijke Wmo-visie aan de orde komen.⁶ Gemeenten die richtinggevende passages in hun Wmo-visie opnemen over minder 'populaire' onderwerpen, hebben meestal eveneens richtinggevende passages opgenomen over meer 'populaire' onderwerpen. Met andere woorden, de meeste gemeenten

5 De deelgemeenten van Rotterdam en de stadsdelen van Amsterdam blijken minder vaak richtinggevende passages in hun visie op te nemen dan zelfstandige gemeenten in de hoogste stedelijkheidsklasse ((zeer) sterk stedelijk).

6 De samenhang tussen, en ordening van, de items is getoetst met behulp van een Mokken-analyse (vgl. Van Schuur 2003). Deze is uitgevoerd met het programma MSP. De schaalcoëfficiënt $H = 0,53$; Spearman's Rho voor betrouwbaarheid $= 0,83$.

hebben een richtinggevende passage opgenomen over 'mensen met beperkingen'. Vooral gemeenten die over 'mensen met beperkingen' een richtinggevende passage hebben opgenomen, hebben dit ook gedaan voor 'informatie en advies'. Vervolgens hebben vooral gemeenten die over 'informatie en advies' een richtinggevende passage hebben opgenomen, dit gedaan voor 'vrijwilligers en mantelzorgers', enzovoort.

De invoering van de Wmo is als 'smal' opgevat wanneer gemeenten zich in hun visie beperkten tot richtinggevende passages over 'mensen met beperkingen', 'informatie en advies', 'vrijwilligers en mantelzorgers' en/of 'het betrekken van burgers bij het beleid'. In 18% van de gemeenten is dit het geval. In deze gemeenten zijn in de visie alleen richtinggevende afspraken opgenomen over een of meer van deze vier onderwerpen. In de overige 82% van de gemeenten komen een of meer van deze vier onderwerpen in een richtinggevende passage aan de orde en wordt eveneens aandacht besteed aan 'sociale samenhang en leefbaarheid', 'kwetsbare burgers' en/of 'opvoedingsondersteuning'. De hierboven besproken ordening van de beleidsterreinen impliceert dat in de gemeentelijke visie op de eerste plaats de 'smalle

Wmo' wordt besproken. De gemeenten die de Wmo 'breed' hebben opgepakt, hebben vrijwel allemaal richtinggevende passages opgenomen over alle vier de onderwerpen die zijn opgevat als de 'smalle Wmo'. Zo zijn in twee derde van de gemeenten die de 'brede Wmo' in hun visie bestrijken, richtinggevende passages geformuleerd over zes of zeven van de zeven beleidsterreinen in tabel 2.1.

Verderop in het hoofdstuk (bij tabel 2.3) zal worden ingegaan op de beleidsterreinen die geen onderdeel zijn van het Wmo-beleid, maar ten aanzien waarvan mogelijk wel relaties met het Wmo-beleid zijn uitgewerkt.

2.2 Doelen, doelgroepen en samenhang met andere beleidsterreinen

De visies die in paragraaf 2.1 aan de orde zijn gekomen dienen te worden vertaald naar beleidsdoelen en beleidsmaatregelen. Aan de ambtenaren is gevraagd of er in hun gemeente doelen zijn geformuleerd op de beleidsterreinen op het gebied van de Wmo en, zo ja, of dit kwalitatieve, kwantitatieve of zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelen zijn (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2 Formulering van kwalitatieve of kwantitatieve doelen over beleidsterreinen
(in procenten; n = 363)

	doelen geformuleerd	waarvan kwalitatief	waarvan zowel kwalitatief als kwantitatief	waarvan kwantitatief
informatie en advies	88	53	44	2
mensen met beperkingen	86	49	45	6
vrijwilligers en mantelzorgers	86	52	43	5
het betrekken van burgers bij het beleid	83	69	28	4
sociale samenhang en leefbaarheid	82	55	43	2
kwetsbare burgers	80	59	36	5
opvoedingsondersteuning	80	51	43	5

Bron: SCP (WMOP'08)

Van de gemeenten heeft 60% doelen geformuleerd op alle zeven beleidsterreinen.⁷ Gemiddeld zijn in de gemeenten doelen geformuleerd op ongeveer zes van de zeven gevraagde beleidsterreinen. Op de beleidsterreinen 'informatie en advies', 'mensen met beperkingen' en 'vrijwilligers en mantelzorgers' hebben relatief de meeste gemeenten doelen geformuleerd. De meeste gemeenten formuleren kwalitatieve doelen, eventueel aangevuld met kwantitatieve doelen. Gemeenten formuleren maar zelden alleen kwantitatieve doelen. Vooral over 'het betrekken van burgers bij het beleid' hebben relatief weinig gemeenten kwantitatieve doelen geformuleerd. Naast deze verschillen tussen beleidsterreinen bestaan er verschillen tussen gemeenten. Meer stedelijke gemeenten formuleren doelen op meer beleidsterreinen dan minder stedelijke gemeenten. Vooral op de beleidsterreinen 'sociale samenhang en leefbaarheid', 'opvoedingsondersteuning', 'vrijwilligers en mantelzorgers' en 'kwetsbare burgers' worden in meer stedelijke gemeenten vaker doelen geformuleerd.

De Wmo stelt expliciet dat ervoor moet worden gezorgd dat zogenoemde 'kleine doelgroepen' voldoende aandacht krijgen in het beleid. De ambtenaren is gevraagd of er in het Wmo-beleid in hun gemeente – naast de beleidsmaatregelen gericht op doelgroepen die expliciet in de Wmo zijn genoemd – specifieke beleidsmaatregelen zijn opgenomen over andere (kleine) doelgroepen. Dit blijkt in ongeveer de helft van de gemeenten het geval te zijn. Dit wil overigens niet zeggen dat de andere gemeenten in hun beleid geen rekening hebben gehouden met kleine doelgroepen. Zij hebben er alleen niet voor gekozen specifieke beleidsmaatregelen te treffen. Meer stedelijke gemeenten verschillen op dit punt aanzienlijk van minder stedelijke gemeenten. In 73% van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten is beleid geformuleerd dat is gericht op specifieke doelgroepen. Dit is het geval in 59% van de matig stedelijke gemeenten en in 46% van de weinig/niet-stedelijke gemeenten.

7 Ook wat de formulering van doelen betreft vertonen de beleidsterreinen een cumulatieve ordening. Gemeenten die doelen hebben geformuleerd over 'opvoedingsondersteuning' en 'kwetsbare burgers' hebben vrijwel altijd ook doelen geformuleerd over de andere beleidsterreinen. Schaalcoëfficiënt $H = 0,59$; Spearman's Rho voor betrouwbaarheid = $0,88$.

De gemeenten die specifieke beleidsmaatregelen hebben geformuleerd voor 'kleine doelgroepen' formuleren beleidsmaatregelen over gemiddeld drie van dergelijke 'kleine doelgroepen'. In tabel 2.3 is weergegeven aan welke doelgroepen specifieke beleidsmaatregelen zijn gewijd.

Tabel 2.3 Specifieke beleidsmaatregelen in het Wmo-beleid, per doelgroep (in procenten; $n = 376$)

mensen met een verstandelijke beperking	30
mensen met langdurige psychische klachten	28
mensen met psychogeriatrische problemen	23
mensen met een zintuiglijke beperking	19
allochtonen	19
laaggeletterden	11
homoseksuelen en transseksuelen	3

Bron: SCP (WMOP'08)

Over mensen met een verstandelijke beperking, met langdurige psychische klachten en met psychogeriatrische problemen zijn relatief vaak beleidsmaatregelen opgesteld. In (zeer) sterk stedelijke gemeenten zijn daarnaast relatief vaak beleidsmaatregelen geformuleerd die speciaal gericht zijn op allochtonen en laaggeletterden.

Het Wmo-beleid staat niet op zichzelf. Vooral wanneer gemeenten hebben gekozen voor een brede benadering bestaan er relaties tussen de Wmo en tal van andere beleidsterreinen. Gemiddeld leggen gemeenten relaties tussen het Wmo-beleid en vijf van de zeven gevraagde andere beleidsterreinen. Soms worden die relaties expliciet uitgewerkt in nota's over het Wmo-beleid en soms in de nota's over het betreffende beleidsterrein (zie tabel 2.4).

Zeer veel gemeenten leggen in hun Wmo-beleid relaties met het zorgbeleid (88%) en het woonbeleid (83%). Ook relaties met het armoedebeleid (71%), het activeringsbeleid (69%) en het sportbeleid (69%) worden relatief vaak gelegd. De meeste gemeenten werken de relatie tussen de

Tabel 2.4 Uitwerking van de relatie met Wmo-beleid per beleidsterrein (in procenten; n = 367)

	relatie gelegd	waarvan uitgewerkt in Wmo-beleid	waarvan uitgewerkt in ander beleid
(gezondheids)zorgbeleid	88	35	65
woonvisie/woonbeleid	83	33	67
armoedebeleid	71	19	81
activeringsbeleid ^a	69	20	80
sportbeleid	69	26	74
integratie-/inburgeringsbeleid	56	16	84
vervoersbeleid ^b	55	24	76

a In het kader van de 'Wet werk en bijstand' (wwb), 'Wet sociale werkvoorziening' (wsw), 'Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen' (wia), Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong).

b Bijvoorbeeld leerlingenvervoer, wsw-vervoer

Bron: SCP (WMOP'08)

Wmo en het desbetreffende beleidsterrein niet uit in de Wmo-nota's, maar in de nota's op de andere beleidsterreinen. Ook op het gebied van de relaties tussen Wmo-beleid en ander beleid verschillen meer stedelijke gemeenten van minder stedelijke gemeenten. Meer stedelijke gemeenten leggen in hun Wmo-beleid relaties met een groter aantal andere beleidsterreinen dan minder stedelijke gemeenten. Het woonbeleid – dat in de grote meerderheid van de gemeenten aan de Wmo wordt gerelateerd – en het vervoersbeleid – dat in iets meer dan de helft van de gemeenten met de Wmo in verband wordt gebracht – vormen hierop een uitzondering. Beide beleidsterreinen worden in gemeenten in de verschillende stedelijkheidsklassen in vrijwel gelijke mate aan het Wmo-beleid gerelateerd.

Ook nu is de mogelijkheid geboden om aan te geven of er – naast de beleidsterreinen die zijn genoemd in tabel 2.4 – nog andere beleidsterreinen zijn, waarmee in het Wmo-beleid een relatie is gelegd. Meer dan de helft van de ambtenaren heeft gebruikgemaakt van deze optie. Een groot deel van deze ambtenaren wijst hier op het jeugd-beleid. Deze bevinding sluit aan bij de bevinding in paragraaf 2.1 dat het jeugdbeleid in de Wmo-visie relatief vaak in een globale verwijzing aan de orde komt. Het jeugdbeleid lijkt te worden

opgevat als onderscheiden van de 'opvoedings-ondersteuning' waarop prestatieveld 2 van de Wmo is gericht. Op prestatieveld 2 wordt in hoofdstuk 4 meer uitgebreid ingegaan. Het feit dat ambtenaren expliciet melding maken van de verbanden die zijn gelegd tussen Wmo en jeugd-beleid geeft aan dat zij dergelijke relaties niet vanzelfsprekend achten. Daarnaast zijn beleid gericht op wijk- of kernplannen, onderwijsbeleid, veiligheidsbeleid, ouderenbeleid en cultuurbeleid relatief vaak genoemd.

In het Wmo-beleid van ongeveer 40% van de gemeenten zijn relaties uitgewerkt met zes van de zeven of alle zeven beleidsterreinen in tabel 2.4. Gemeenten die in hun visie hebben gekozen voor de 'brede Wmo' hebben meer relaties met andere beleidsterreinen uitgewerkt dan gemeenten die in hun visie kozen voor een 'smalle Wmo'.⁸ Ook waar het gaat om de uitwerking van relaties met andere beleidsterreinen is sprake van een ordening van de beleidsterreinen.⁹ Wanneer gemeenten relaties hebben uitgewerkt tussen het Wmo-beleid en het vervoersbeleid, is het zeer waarschijnlijk dat zij ook relaties hebben uitgewerkt met alle andere beleidsterreinen.

8 Dit verschil is getoetst met een variantieanalyse (ANOVA: $F(1, 365) = 5,61; p = ,018$).

9 Schaalcoëfficiënt $H = 0,50$; Spearman's Rho voor betrouwbaarheid = $0,80$.

Tabel 2.5 Samenwerking met andere gemeenten, al dan niet als gevolg van de invoering van de Wmo, per beleidsterrein (in procenten; n = 379)

	samenwerking	gevolg Wmo	geen gevolg Wmo	onbekend of gevolg Wmo
aanbesteding hulp bij het huishouden	81	100	-	-
vrijwilligers en mantelzorgers	67	63	30	9
opvoedingsondersteuning	61	15	77	8
mensen met beperkingen	60	47	43	8
verstrekking individuele voorzieningen	52	50	46	8
indicatie individuele voorzieningen	50	56	38	8
informatie en advies	44	59	34	7
Wmo-loket ¹¹	32	-	-	100
sociale samenhang en leefbaarheid	26	42	46	12
het betrekken van burgers bij het beleid	25	52	32	12

- Gegevens ontbreken.

Bron: SCP (WMOP'08)

2.3 Samenwerking met andere gemeenten

Negen van de tien gemeenten werken in het kader van het Wmo-beleid samen met andere gemeenten. Deze bevinding stemt overeen met de bevindingen uit de invoeringsmonitor. De invoeringsmonitor bracht daarnaast naar voren dat gemeentelijke samenwerking vooral in regionaal verband en/of met buurgemeenten plaatsvindt (Van Beek 2007). Intergemeentelijke samenwerking komt meer voor in weinig/niet-stedelijke gemeenten (93%), dan in matig stedelijke gemeenten (86%) en (zeer) sterk stedelijke gemeenten (80%).¹⁰ Gemeenten werken gemiddeld op iets meer dan de helft (5,6) van de gevraagde beleidsterreinen samen met andere gemeenten. Het percentage gemeenten dat samenwerkt, verschilt tussen beleidsterreinen. Ook verschillen beleidsterreinen in de mate waarin de intergemeentelijke samen-

werking een gevolg is van de invoering van de Wmo of niet (zie tabel 2.5).

Veel gemeenten werkten al samen voor de Wmo in 2007 werd ingevoerd. De Wmo lijkt echter aanleiding te hebben gegeven om de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden uit te breiden en te intensiveren. Zo werkte 81% van de gemeenten samen aan de aanbesteding van de hulp bij het huishouden.¹² Omdat deze hulp pas sinds de invoering van de Wmo onder verantwoordelijkheid van de gemeenten valt zijn dit samenwerkingsverbanden die als gevolg van de Wmo moeten zijn aangegaan. Ook op het gebied van vrijwilligers en mantelzorgers werken veel gemeenten samen (67%), waarvan de meerderheid als gevolg van de invoering van de Wmo. Daarnaast wordt er relatief veel samengewerkt op het gebied van opvoedingsondersteuning (61%),

¹⁰ Deze cijfers zijn berekend met inbegrip van de Amsterdamse deelgemeenten en de Rotterdamse stadsdelen. Wanneer deze buiten beschouwing worden gelaten, blijft het percentage gemeenten dat samenwerkt met andere gemeenten 90%. Het percentage (zeer) sterk stedelijke gemeenten dat samenwerkt met andere gemeenten stijgt in dat geval van 80% naar 85%. Dit wil zeggen dat de deelgemeenten en stadsdelen relatief weinig samenwerken met andere gemeenten. Gevraagd is echter naar samenwerking met andere gemeenten en niet naar samenwerking met andere stadsdelen en deelgemeenten. Gegeven de structuur van de stedelijke organisatie in Amsterdam en Rotterdam kan worden verwacht dat de stadsdelen en deelgemeenten onderling wel samenwerken.

¹¹ Ten aanzien van de samenwerking op het gebied van het Wmo-loket is niet gevraagd of dit het gevolg was van de invoering van de Wmo of niet. Ten onrechte is verondersteld dat dit per definitie het geval moet zijn geweest. Er kan echter ook sprake zijn geweest van voortzetting van samenwerkingsverbanden in het kader van Wvg-loketten (ingericht naar aanleiding van de Wet voorzieningen gehandicapten).

¹² Hierbij merkte een aantal ambtenaren op dat de samenwerking niet alleen de aanbesteding van de hulp bij het huishouden betrof, maar eveneens de aanbesteding van hulpmiddelen of vervoersvoorzieningen.

mensen met beperkingen (60%) en de verstrekking van de individuele voorzieningen (52%). De meeste samenwerkingsverbanden op het gebied van opvoedingsondersteuning bestonden al voor de invoering van de Wmo. Veel samenwerkingsverbanden op het gebied van mensen met beperkingen en de verstrekking van individuele voorzieningen zijn juist aangegaan als gevolg van de Wmo. (Zeer) sterk stedelijke gemeenten en weinig/niet-stedelijke gemeenten werken op meer beleidsterreinen samen met andere gemeenten dan matig stedelijke gemeenten.¹³

In de vierde meting van de invoeringsmonitor is eveneens gevraagd op welke punten gemeenten met andere gemeenten samenwerken (Van Beek 2007). De bevindingen uit de invoeringsmonitor ten aanzien van de samenwerking bij het aanbesteden van hulp bij het huishouden (83%), Wmo-loket (32%) en burger- en cliëntenparticipatie (27%) zijn vrijwel identiek aan de bevindingen in deze studie. Een opvallend verschil is de bevinding in deze studie dat ongeveer de helft van de gemeenten samenwerkt bij de indicatiestelling en de verstrekking van individuele voorzieningen. Dit is beduidend meer dan de 35% die in de invoeringsmonitor werd gevonden voor samenwerking bij het uitvoeren van de individuele voorzieningen. Hoewel de vraagstelling in dit onderzoek niet helemaal overeenkomt met die in de invoeringsmonitor, lijkt het erop dat in de loop van 2007 meer gemeenten zijn gaan samenwerken bij de uitvoering van de individuele voorzieningen.

2.4 Conclusies

Meer dan de helft van de ambtenaren geeft aan dat in hun gemeenten is gekozen voor een tamelijk vergaande herijking van het bestaande beleid om zo te komen tot een integraal Wmo-beleid. In die gemeenten is vaak een overkoepelende visie ontwikkeld, soms vergezeld van deelvisies op de afzonderlijke beleidsterreinen. Aan de andere kant lijkt sprake van een niet te verwaarlozen minderheid van gemeenten, waar ervoor is gekozen het bestaande beleid zo veel mogelijk te hand-

haven en waar de Wmo vooral op de afzonderlijke beleidsterreinen een uitwerking krijgt.

De keuze voor een meer op herijking of een meer op handhaving van bestaand beleid gerichte aanpak van de invoering van de Wmo is ook terug te zien in het aantal onderwerpen dat in de visiedocumenten aan de orde komt. Hoewel in de meeste visiedocumenten specifiek wordt ingegaan op de beleidsterreinen waar de negen prestatievelden van de Wmo naar verwijzen, bestrijken de visiedocumenten van de meer op herijking van bestaand beleid gerichte gemeenten een groter aantal onderwerpen dan de visiedocumenten van de meer op handhaving van bestaand beleid gerichte gemeenten. Deze gerichtheid op herijking dan wel handhaving varieert niet tussen stedelijkheidsklassen. Meer stedelijke gemeenten bespreken echter wel een groter aantal onderwerpen in hun visiedocumenten. De meeste gemeenten formuleren expliciete doelen op de verschillende beleidsterreinen. Deze doelen worden meestal kwalitatief geformuleerd, in sommige gevallen aangevuld met kwantitatieve doelen. In ongeveer de helft van de gemeenten worden specifieke beleidsmaatregelen getroffen, gericht op bijzondere doelgroepen. Doelgroepen waaraan relatief vaak specifieke aandacht wordt besteed, zijn mensen met een verstandelijke beperking, mensen met langdurige psychische klachten en mensen met psychogeriatrische problemen. Meer stedelijke gemeenten besteden in hun beleid vaker specifieke aandacht aan bijzondere doelgroepen dan minder stedelijke gemeenten. Negen van de tien gemeenten werken samen met andere gemeenten. Deze samenwerking betreft vaak de aanbesteding van de hulp bij het huishouden, maar ook op het gebied van vrijwilligers en mantelzorgers, opvoedingsondersteuning en mensen met beperkingen wordt door een groot deel van de gemeenten met andere gemeenten samengewerkt.

Voor de uitwerking van het Wmo-beleid in visiedocumenten, beleidsdoelen, relaties met ander beleid en samenwerkingsrelaties met andere gemeenten geldt dat sprake is van een systematische opbouw. Gemeenten doen in ieder geval het strikt noodzakelijke – de ‘smalle Wmo’ – en vullen dit afhankelijk van hun voorkeuren aan met beleid op andere terreinen. Ongeveer de helft

¹³ Ook in de samenwerking met andere gemeenten zit een systematische opbouw. Schaalcoëfficiënt $H = 0,49$; Spearman's Rho voor betrouwbaarheid $= 0,86$. Gemeenten die samenwerken op het gebied van sociale samenhang en burgerparticipatie, werken meestal ook samen op de andere beleidsterreinen.

van de gemeenten heeft niettemin over zes of zeven van de zeven bevraagde beleidsterreinen zowel een visie als doelen geformuleerd. De meerderheid van de gemeenten lijkt dus te hebben gekozen voor een brede benadering van de Wmo in de beleidsformulering. De trend die naar voren kwam in de invoeringsmonitor – een afname gedurende 2006 in het aantal van de gemeenten dat koos voor een brede invoering van de Wmo – is niet terug te zien in de rapportages over de stand van zaken in het beleid per januari 2008. De meerderheid van de gemeente lijkt alsnog te hebben gekozen voor een brede benadering van de Wmo waar het gaat om de visie, de formulering van doelen, het leggen van kruisverbanden met andere beleidsterreinen en het aangaan van samenwerkingsrelaties met andere gemeenten.

Het volwaardig ‘meedoen’ aan de samenleving, dat volgens veel van de ambtenaren centraal staat in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), heeft ook betrekking op de participatie van burgers in de totstandkoming, de uitvoering en de verantwoording van het Wmo-beleid. Artikel 11 van de Wet verplicht het gemeentebestuur om de ingezetenen van de gemeente en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid (1) bij de beleidsvoorbereiding te betrekken en (2) vroegtijdig in de gelegenheid te stellen om zelfstandig beleidsvoorstellen te doen over maatschappelijke ondersteuning. Het gemeentebestuur heeft de verantwoordelijkheid om zich de informatie te verschaffen die hiervoor nodig is en om zich op de hoogte te stellen van de belangen en behoeften van ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken. Artikel 12 stelt daarnaast (1) dat het gemeentebestuur over beleidsplannen advies moet vragen aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en (2) dat zij de gemeenteraad – bij stemming over de beleidsplannen – een motivering moet geven over de manier waarop de belangen en behoeften van ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken in de beleidsvorming zijn meegewogen (Staatsblad 2006a). Behalve van individuele burgers wordt ook van maatschappelijke organisaties en instellingen verwacht dat zij ‘meedoen’. De vraag is nu in hoeverre deze participatie in het Wmo-beleid van maatschappelijke organisaties en instellingen en van burgers en hun organisaties in 2007 van de grond is gekomen.¹

3.1 Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en instellingen

In de uitvoering van de Wmo zullen gemeenten nauw samen moeten werken met een keur aan maatschappelijke organisaties en instellingen. Met een goede samenwerking bij de totstand-

koming van het beleid kan een basis worden gelegd voor een effectieve samenwerking in de uitvoering van het beleid. De ambtenaren is daarom gevraagd welke maatschappelijke organisaties en instellingen in hun gemeente zijn betrokken bij het opstellen van de visie en de doelen van het Wmo-beleid (zie tabel 3.1). Daarbij gaat het om organisaties en instellingen die een rol spelen in de uitvoering van het beleid en niet om vertegenwoordigende organisaties van burgers en cliënten, deze komen in paragraaf 3.2 aan de orde. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het informeren van organisaties – organisaties worden op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen op het gebied van de Wmo, het raadplegen van organisaties – organisaties wordt gevraagd om hun visie op te geven op het Wmo-beleid, en ten slotte het vragen om instemming van organisaties – het Wmo-beleid wordt pas ingevoerd wanneer organisaties er hun goedkeuring aan hebben gegeven. De organisatietypen zijn geordend naar het aantal gemeenten waarin zij betrokken zijn.

In meer dan driekwart van de gemeenten worden tien of meer van de twintig organisaties in tabel 3.1 op enigerlei wijze betrokken bij de totstandkoming van het beleid. De ambtenaren gaven aan dat gemiddeld ongeveer veertien van de twintig bevroegde typen organisaties bij de totstandkoming van het beleid in hun gemeente worden betrokken; iets minder dan vier typen organisaties (3,5) worden alleen geïnformeerd, ongeveer de helft (9,5) wordt geraadpleegd en slechts een enkele (1,0) wordt om instemming gevraagd. Er bestaan behoorlijke verschillen tussen organisaties in de mate waarin en de wijze waarop zij zijn betrokken bij de totstandkoming van het gemeentelijke Wmo-beleid. Welzijnsinstellingen, mantelzorgorganisaties en vrijwilligersorganisaties zijn in negen van de tien gemeenten betrokken bij het opstellen van de visie en de doelen van het Wmo-beleid. Provincie en vervoersaanbieders zijn slechts in iets meer dan een kwart van de gemeenten bij de totstandkoming van het Wmo-beleid betrokken. Organisaties die in meer gemeenten bij de totstandkoming van het beleid worden betrokken, worden hier ook relatief nauwer bij betrokken: ze worden vaker geraadpleegd of om instemming gevraagd. De organisaties die in minder gemeenten bij het beleid worden betrokken, worden relatief vaak alleen geïnformeerd.

¹ Mantelzorg- en vrijwilligersorganisaties kunnen betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid, maar kunnen eveneens optreden als vertegenwoordigende organisatie van mantelzorgers en vrijwilligers. Deze organisaties zijn daarom zowel opgenomen in de paragraaf over de participatie van maatschappelijke organisaties en instellingen (§ 3.1) als in de paragraaf over vertegenwoordigende organisaties van burgers en cliënten (§ 3.2).

Tabel 3.1 Wijze waarop organisaties zijn betrokken bij het opstellen van visie en doelen van de Wmo
(in procenten; n = 355)

	betrokken	waarvan geïnformeerd	waarvan geraadpleegd	waarvan om instemming gevraagd
welzijnsinstellingen	92	11	80	9
mantelzorgorganisaties	92	12	79	9
vrijwilligersorganisaties	91	13	78	9
thuiszorginstellingen	88	19	70	10
eerstelijns gezondheidszorg	86	23	70	7
woningcorporaties	85	22	69	8
Stichting MEE	85	21	72	7
instellingen voor gehandicapten	82	18	72	10
verzorgingscentra en -tehuizen	81	23	69	7
verslavingszorg en GGZ-instellingen ^a	81	21	72	7
instellingen voor jeugdzorg	73	34	62	4
indicatieorganen	70	31	61	7
instellingen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang	66	26	67	8
religieuze instellingen	63	27	70	3
kinderopvangorganisaties en scholen	60	40	55	5
zorgkantoren	59	36	61	3
politie	47	38	57	4
schuldhulpverlening	44	39	57	5
vervoersaanbieders	27	59	37	4
provincie	27	67	30	4

^a Instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ).

Bron: SCP (WMOP'08)

(Zeer) sterk stedelijke gemeenten betrekken meer verschillende typen organisaties bij de totstandkoming van het beleid dan matig en weinig/niet-stedelijke gemeenten. Dit betreft vooral het aantal organisatietypen dat wordt geraadpleegd. Organisaties die in (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker bij de totstandkoming van het beleid worden betrokken dan in minder stedelijke gemeenten zijn woningcorporaties, organisaties voor eerstelijnsgezondheidszorg, Stichting MEE, instellingen voor verslavingszorg en geestelijke gezondheidszorg, instellingen voor jeugdzorg, instellingen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang, zorgkantoren en instellingen voor schuldhulpverlening.²

- ² De wijze waarop de betrokkenheid van organisaties bij het Wmo-beleid is georganiseerd, vertoont een systematische ordening. Op de betrokkenheid van de provincie na, vormen de items samen een Mokken-schaal. Schaalcoëfficiënt $H = 0,45$; Spearman's Rho voor betrouwbaarheid $= 0,92$. Gemeenten die weinig 'populaire' organisaties bij het beleid betrekken, zoals in dit geval de vervoersaanbieders en de schulphulpverlening, betrekken over het algemeen al de 'populairdere' organisaties eveneens bij het beleid. Bovendien zullen zij, wanneer zij de vervoersaanbieders raadplegen, alle 'populairdere' organisaties op zijn minst eveneens raadplegen, of zelfs om toestemming vragen.

3.2 Betrokkenheid van burgers en hun organisaties

Een eerste stap bij het betrekken van de burgers bij de totstandkoming van het beleid, is het achterhalen van hun wensen en behoeften. Over deze wensen en behoeften zegt 90% van de ambtenaren dat hun gemeente zich van tevoren heeft geïnformeerd of laten informeren. Gemeenten in verschillende stedelijkheidsklassen verschillen op dit punt nauwelijks. De vraag is nu welke instrumenten de gemeenten inzetten om de wensen en behoeften van burgers en cliënten te achterhalen.

Tabel 3.2 Inzet van instrumenten ter informering over wensen en behoeften van burgers en cliënten (in procenten; n = 372)

groepsgesprekken	65
conferenties	59
enquêteonderzoek	25
werkbezoeken	23

Bron: SCP (WMOP'08)

Groepsgesprekken blijken het meest populaire middel om inzicht te krijgen in de voorkeuren van burgers en cliënten. Ook het organiseren van conferenties wordt hiertoe door een meerderheid van de gemeenten toegepast. Ongeveer een kwart van de gemeenten maakt gebruik van enquêteonderzoek en werkbezoeken.

Hoewel meer en minder stedelijke gemeenten nauwelijks verschillen waar het gaat om de vraag of zij zich (laten) informeren over de wensen van burgers, blijken meer stedelijke gemeenten hier vaker meerdere instrumenten voor in te zetten dan minder stedelijke gemeenten. Vooral werkbezoeken worden vaker toegepast in (zeer) sterk stedelijke gemeenten dan in matig stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten.

De ambtenaren is gevraagd of hun gemeenten zich nog op andere wijzen over de wensen en behoeften van burgers en cliënten hebben geïnformeerd. De meerderheid van de ambtenaren die hier iets noemden wees op consultatie van een Wmo-adviesraad of -platform. In sommige gemeenten is dit een tijdelijk adviesorgaan, dat voor de duur van de ontwikkeling van het Wmo-beleid in het leven is geroepen. In andere gemeen-

ten is het de voorloper van het periodiek overleg dat gemeenten in het kader van het betrekken van burgers bij het Wmo-beleid hebben ingesteld, hier aangeduid met Wmo-raad. De samenstelling van dergelijke platforms verschilt. In sommige gemeenten ligt de nadruk meer op de vertegenwoordiging van burgers en cliënten, in andere gemeenten is meer aandacht voor maatschappelijke organisaties en instellingen.

De samenstelling en betrokkenheid van dergelijke organen is ook afzonderlijk aan de orde gesteld in ons onderzoek. Want waar bovenstaande instrumenten gemeenten de mogelijkheid bieden om zich incidenteel op de hoogte te stellen van de wensen en behoeften van burgers en cliënten, zijn organisaties van burgers en cliënten daarnaast in veel gemeenten meer structureel bij de totstandkoming en verantwoording van het beleid betrokken. Zo is in 95% van de gemeenten sprake van een periodiek overleg met burgers en cliënten en/of hun organisaties (vaak aangeduid met Wmo-raad of een equivalente term). Gemeenten in verschillende stedelijkheidsklassen verschillen nauwelijks wat de aanwezigheid van deze Wmo-raad betreft. In tabel 3.3 is weergegeven in welke mate en op welke wijze vertegenwoordigende organisaties van burgers en cliënten worden betrokken bij het gemeentelijke Wmo-beleid: door zitting in de Wmo-raad, door op een andere wijze bij te dragen aan de totstandkoming van het beleid of door op een andere wijze bij te dragen aan de verantwoording van het beleid. Daarbij is ook een totaalscore gegeven die het percentage gemeenten betreft waar een bepaald type organisatie op enigerlei wijze is betrokken bij de beleidsvorming. De typen organisaties zijn geordend naar het aantal gemeenten waarin zij betrokken zijn.

In vrijwel alle gemeenten worden ouderenorganisaties, gehandicaptenorganisaties, mantelzorgorganisaties en vrijwilligersorganisaties betrokken bij het beleidsproces. Daarnaast betrekken veel gemeenten individuele burgers bij het beleid. Jeugd- en jongerenorganisaties, patiëntenorganisaties, bewonersplatforms en cliënten van Sociale Zaken worden eveneens in de meerderheid van de gemeenten bij het beleid betrokken. Belangenbehartigers van de kwetsbare burgers – waar de prestatievelden 7, 8 en 9 op zijn gericht – en migrantenorganisaties worden in mindere mate bij het beleid betrokken. Gemiddeld betrekken

Tabel 3.3 Betrokkenheid van typen vertegenwoordigende organisaties van burgers en cliënten (in procenten)

	Wmo-raad (n = 371)	andere bijdrage aan totstandkoming (n = 351)	andere bijdrage aan verantwoording (n = 351)	totaal
ouderenorganisaties	84	81	46	96
gehandicaptenorganisaties	80	76	45	92
mantelzorgorganisaties	63	77	37	91
vrijwilligersorganisaties	62	75	34	89
individuele burgers	40	63	32	77
jeugd-/jongerenorganisaties	35	54	24	71
patiëntenorganisaties	48	55	28	68
bewonersplatforms	37	58	28	67
cliënten Sociale Zaken, WWB ^a	44	41	25	58
belangenbehartigers van daklozen, verslaafden, slachtoffers huiselijk geweld	22	33	17	43
migrantenorganisaties	16	27	13	32

^a Wet werk en bijstand.

Bron: SCP (WMOP'08)

gemeenten ongeveer acht van deze elf typen organisaties bij het beleidsproces. (Zeer) sterk stedelijke gemeenten betrekken een groter aantal typen organisaties bij het beleid (gemiddeld 8,3) dan matig stedelijke (gemiddeld 8,2) en weinig/niet-stedelijke gemeenten (gemiddeld 7,5).

Ook wanneer wordt gekeken naar de organisaties die zitting hebben in de Wmo-raad wordt duidelijk dat ouderenorganisaties en gehandicaptenorganisaties in de overgrote meerderheid van de gemeenten zijn vertegenwoordigd. Mantelzorg- en vrijwilligersorganisaties hebben in de meerderheid van de gemeenten zitting in de Wmo-raad. Wat opvalt is dat patiëntenorganisaties en cliënten van Sociale Zaken relatief vaker zitting hebben in de Wmo-raad, vergeleken met andere typen organisaties – zoals jeugd- en jongerenorganisaties en bewonersplatforms – die wel vaker op andere wijzen bij het beleidsproces worden betrokken. Daarnaast is gebleken dat belangenbehartigers van daklozen, verslaafden en slachtoffers van huiselijk geweld in matig en weinig/niet-stedelijke gemeenten nauwelijks zitting hebben in de Wmo-raad. Ook in de (zeer)

sterk stedelijke gemeenten is dit slechts in minder dan de helft van de gemeenten het geval. Hetzelfde geldt voor migrantenorganisaties. In (zeer) sterk stedelijke gemeenten hebben bewonersplatforms aanzienlijk vaker zitting in de Wmo-raad dan in matig stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten. Een kleine groep ambtenaren maakte gebruik van de antwoordcategorie 'anders, namelijk'. Religieuze instellingen en (vertegenwoordigers van) GGZ-cliënten werden hierbij relatief vaak genoemd als organisaties die in het periodiek overleg zijn vertegenwoordigd. Gemiddeld hebben ongeveer zes van de elf gevraagde typen organisaties zitting in de Wmo-raad.

De ambtenaren is gevraagd bij welke fasen van het beleidsproces de Wmo-raad wordt betrokken. In 92% van de gemeenten gebeurt dit bij de beleidsvorming. In 67% wordt de Wmo-raad eveneens betrokken bij de verantwoording en evaluatie van het beleid en in 65% is zij betrokken bij de beleidsuitvoering. De verschillende stedelijkheidsklassen verschillen op dit punt nauwelijks. De Wmo-raad komt gemiddeld ongeveer eens per twee maanden bij elkaar.

Naast de vertegenwoordiging in de Wmo-raad kunnen organisaties ook op andere manieren worden betrokken bij het gemeentelijk beleid. De ambtenaren is gevraagd welke organisaties – buiten de Wmo-raad om – zijn betrokken bij (1) de totstandkoming en (2) de verantwoording van het beleid. De organisaties van ouderen, gehandicapten, mantelzorgers en vrijwilligers worden in veel gemeenten ook buiten de Wmo-raad om vaak betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Organisaties van daklozen, verslaafden en slachtoffers van huiselijk geweld en migrantenorganisaties worden in veel mindere mate bij het beleid betrokken. Hierop wijken meer stedelijke gemeenten af van minder stedelijke gemeenten. In (zeer) sterk en matig stedelijke gemeenten worden organisaties van daklozen, verslaafden en slachtoffers van huiselijk geweld veel vaker bij de totstandkoming van het beleid betrokken dan in weinig/niet-stedelijke gemeenten. Migrantenorganisaties worden in de meerderheid van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten bij de totstandkoming van het beleid betrokken, in een op de drie matig stedelijk gemeenten is dat eveneens het geval. In weinig/niet-stedelijke gemeenten beperkt de vertegenwoordiging van migrantenorganisaties zich tot een op de acht gemeenten. Gemiddeld betrekken gemeenten ongeveer zeven van de elf organisaties bij de totstandkoming van het beleid. Meer stedelijke gemeenten betrekken meer organisaties bij de totstandkoming van het beleid dan minder stedelijke gemeenten.

Net als voor de Wmo-raad geldt ook voor individuele organisaties dat zij (vooralsnog) in sterkere mate worden betrokken bij de totstandkoming van het beleid dan bij de verantwoording van het beleid. Iets meer dan de helft van de ambtenaren geeft aan dat organisaties – buiten de Wmo-raad om – worden betrokken bij de verantwoording van het beleid. In die gemeenten worden gemiddeld ongeveer zes van de elf organisaties bij de verantwoording van het beleid betrokken. Dit zijn opnieuw vooral de organisaties van ouderen, gehandicapten, mantelzorgers en vrijwilligers.³

De Wmo reikt een aantal instrumenten aan waarmee het proces van horizontale verantwoording zou kunnen worden versterkt. Artikel 9 schrijft voor dat het gemeentebestuur jaarlijks voor 1 juli (1) de uitkomsten van een cliënttevredenheidsonderzoek en (2) de bij ministeriële regeling aangewezen prestatiegegevens van het voorgaande

kalenderjaar openbaar maakt en aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport doet toekomen (Staatsblad 2006a). Gemeenten kunnen ervoor kiezen om naast deze verplichte instrumenten nog andere instrumenten in te zetten ten behoeve van de horizontale verantwoording. De ambtenaren is daarom gevraagd in hoeverre hun gemeenten hebben gekozen voor de inzet van deze extra instrumenten.

Tabel 3.4 Instrumenten die door gemeenten worden gebruikt bij de horizontale verantwoording van het Wmo-beleid (in procenten; n = 351)

burgerjaarverslagen	58
benchmark Wmo	54
Wmo-beleidsmonitor	46
programmarekening	44

Bron: SCP (WMOP'08)

Het instrument dat het meest wordt gebruikt zijn de burgerjaarverslagen. De inzet van dit instrument hoeft vanzelfsprekend geen gevolg te zijn van de invoering van de Wmo. Deelname aan een benchmark voor de Wmo is dat wel, net als het uitvoeren van een Wmo-monitor. De verschillende stedelijkheidsklassen verschillen niet erg veel van elkaar wat de inzet van de verschillende instrumenten betreft. Alleen het uitvoeren van een Wmo-beleidsmonitor blijkt populairder te zijn in (zeer) sterk stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten dan in matig stedelijke gemeenten. Andere instrumenten die door de ambtenaren werden genoemd zijn publicaties in de lokale krant of in een huis-aan-huisblad of een speciale Wmo-krant en op de website van de gemeente.

3 De betrokkenheid van burgers en cliënten bij de totstandkoming en de verantwoording van het Wmo-beleid vertoont systematische ordeningen. Voor de items over de betrokkenheid van burgers en cliënten bij de totstandkoming van het Wmo-beleid is de schaalcoëfficiënt $H = 0,48$ en is Spearman's Rho voor betrouwbaarheid $= 0,83$. Voor de items over de betrokkenheid van burgers en cliënten bij de verantwoording van het Wmo-beleid is de schaalcoëfficiënt $H = 0,75$ en is Spearman's Rho voor betrouwbaarheid $= 0,95$. Dit wil zeggen dat in de gemeenten waar vertegenwoordigers van migranten of daklozen bij de totstandkoming of verantwoording van het beleid worden betrokken, ook de andere (organisaties van) burgers en cliënten bij de totstandkoming of verantwoording van het beleid betrokken zijn.

3.3 Conclusies

In vrijwel alle gemeenten worden maatschappelijke organisaties en instellingen en vertegenwoordigende organisaties van burgers en cliënten op enigerlei wijze bij het beleid betrokken. Welzijnsinstellingen, mantelzorg- en vrijwilligersorganisaties, thuiszorginstellingen, eerstelijns gezondheidszorg, woningcorporaties en Stichting MEE worden – in hun hoedanigheid als uitvoerende organisatie – in bijna alle gemeenten betrokken bij de totstandkoming van het beleid. In de grote meerderheid van die gemeenten worden zij hiertoe geraadpleegd, in een klein aantal gemeenten worden zij zelfs gevraagd om instemming met het voorgenomen beleid.

Om de wensen en behoeften van burgers en cliënten te achterhalen zet een meerderheid van de gemeenten groepsgesprekken of conferenties in. Om het beleid te verantwoorden maakt eveneens een meerderheid van de gemeenten gebruik van burgerjaarverslagen en van een Wmo-benchmark. Een grote minderheid zet een Wmo-monitor in en maakt gebruik van een programmarekening. De populariteit van de verschillende verantwoordingsinstrumenten verschilt dus niet veel. De participatie van burgers en cliënten krijgt echter in sterkere mate vorm door het periodiek overleg dat plaatsvindt met vertegenwoordigende organisaties van burgers en cliënten. In bijna alle gemeenten is een Wmo-raad geïnstalleerd en ook buiten deze raad om worden vertegenwoordigende organisaties van burgers en cliënten in veel gemeenten betrokken bij de totstandkoming en verantwoording van het beleid. Organisaties die in veel gemeenten bij het beleidsproces betrokken worden zijn enerzijds ouderenorganisaties en gehandicaptenorganisaties – die ook voor de invoering van de Wmo al vaak zitting hadden in de Wvg-raden (ingesteld in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten) – en anderzijds mantelzorg- en vrijwilligersorganisaties – waarvan de betrokkenheid in veel gevallen een gevolg is van de Wmo.

Wat voor beleid voeren gemeenten om sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen, vrijwilligers te ondersteunen en gezinnen hulp te bieden bij het opvoeden van hun kinderen? Wat is de invloed van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) geweest op deze beleidsterreinen? Deze vragen komen aan bod in dit hoofdstuk. Daar waar er duidelijke verschillen zijn in het beleid tussen gemeenten met een 'brede' en die met een 'smalle' visie op de Wmo (zie hoofdstuk 2), zullen deze worden beschreven.

4.1 Sociale samenhang

Het eerste prestatieveld in artikel 1 van de Wmo betreft het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten. In de Memorie van Toelichting legt het kabinet uit waarom het zo belangrijk is dat gemeenten de sociale samenhang bevorderen:

De regering is van mening dat een krachtige sociale structuur nodig is, waar zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid een belangrijke plaats in innemen, die voorliggend is aan professionele arrangementen van zorg, cultuur, ontspanning en welzijn. (TK 2004/2005: 2)

Het is om twee redenen interessant om Wmo-coördinatoren te vragen naar hun inschatting van het belang van de Wmo voor het beleidsterrein van sociale samenhang en leefbaarheid. Ten eerste

gaat het hier niet om een nieuwe verantwoordelijkheid voor gemeenten: onder de Welzijnswet waren gemeenten ook al verantwoordelijk voor beleidsterreinen als sport, maatschappelijke dienstverlening, sociaal-cultureel werk en het welzijn van gehandicapten, ouderen en jeugd. Een tweede reden is dat er ook beleidsimpulsen vanuit andere departementen werkzaam zijn op het terrein van sociale samenhang en (met name) leefbaarheid, zoals het kabinetsbeleid van Wonen, Wijken en Integratie en het Grotestedenbeleid. Deze twee redenen zouden kunnen doen vermoeden dat de Wmo weinig impact heeft op het beleidsterrein en dat Wmo-coördinatoren dienovereenkomstig denken, maar dat is geenszins het geval. De Wmo blijkt volgens de meeste respondenten – driekwart van hen – van groot belang te zijn voor het gemeentelijke beleid ten aanzien van sociale samenhang en leefbaarheid (tabel 4.1).¹

Geschikte instrumenten voor gemeenten om de sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen, zijn het stimuleren van de participatie van burgers bij lokale activiteiten en van eigen initiatieven van bewoners. Negen op de tien gemeenten hebben hiertoe maatregelen genomen, maar ook ondersteunen relatief veel gemeenten (het verzorgen van) buurtinformatie, burgerplatforms en

Tabel 4.1 Belang van de Wmo voor leefbaarheid en sociale samenhang volgens Wmo-coördinatoren (in procenten; n = 372)

	helemaal mee oneens	mee oneens	niet eens niet oneens	mee eens	helemaal mee eens
de Wmo is van groot belang voor het gemeentelijke beleid ten aanzien van leefbaarheid	1	8	18	52	22
de Wmo is van groot belang voor het gemeentelijke beleid ten aanzien van sociale samenhang	1	5	14	53	27

Bron: SCP (WMOP'08)

¹ Dat komt overeen met een eerdere kwalitatieve verkenning onder negen gemeenten over het belang van de Wmo voor het beleid ter bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid (Dautzenberg 2007). De geïnterviewde projectleiders bleken de meerwaarde van de Wmo vooral te zien in de toevoeging van welzijn en zorg aan het wijkbeheer.

Tabel 4.2 Activiteiten die gemeenten ondernemen om sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen en de invloed van de Wmo hierop (in procenten; n = 369)

	aandeel gemeenten dat activiteit onderneemt	waarvan als gevolg van de Wmo	waarvan niet als gevolg van de Wmo
bevorderen van burgerparticipatie bij lokale activiteiten	92	20	80
stimuleren van eigen initiatieven van burgers	89	25	75
zorgen voor goede buurtinformatie en buurtvoorlichting	84	6	94
ondersteunen van burgerplatforms	75	21	79
bevorderen van buurt- en straatcontact-activiteiten	73	16	84
bevorderen van netwerkvorming voor specifieke groepen	63	31	69
bevorderen van (vrijwillig) buurtbeheer en buurttoezicht	52	7	93
zorgen voor (vrijwillige) buurtbemiddeling	51	16	84
bevorderen dat bewoners zelf wijkgedrags-codes ontwikkelen	26	11	89

Bron: SCP (WMOP'08)

buurtactiviteiten (tabel 4.2). Bij 'anders, namelijk' werden nog activiteiten genoemd als: het verbreden van de functie van wijk- en buurtcentra, het organiseren van ontmoeting (anders dan buurt- en wijkgericht), het organiseren van een kinderen- en jongerenweek, en het aanwijzen van een centraal aanspreekpunt voor dorps- en wijkraden.

Van de negen gevraagde soorten activiteiten ondernemen gemeenten er gemiddeld 6,1. Hoe hoger de stedelijkheidsgraad, hoe breder het aanbod aan activiteiten om sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen. Meer stedelijke gemeenten ondernemen bijna alle genoemde activiteiten relatief vaker dan minder stedelijke, met uitzondering van het bevorderen van burgerparticipatie en -initiatief.

De maatregelen ter bevordering van sociale cohesie en leefbaarheid betreffen in de grote meerderheid van de gemeenten voortzetting of intensivering van reeds bestaand beleid, of met andere woorden: slechts een minderheid van gemeenten onderneemt deze maatregelen als gevolg van de Wmo. Niettemin vertaalt het belang

dat Wmo-coördinatoren hechten aan de Wmo voor het beleid gericht op sociale samenhang en leefbaarheid, zich deels ook in nieuw beleid op dit terrein als gevolg van de Wmo. Twee op de tien gemeenten zijn als gevolg van de Wmo burgerinitiatieven gaan stimuleren (25% van de 89% van de gemeenten), burgers meer gaan betrekken bij lokale activiteiten (20% van de gemeenten die hiertoe activiteiten ontplooiën) en netwerkvorming voor specifieke groepen gaan bevorderen (31% van de gemeenten die daar maatregelen voor neemt). Ook een al lang bekende activiteit als het bevorderen van buurt- en straatcontactactiviteiten wordt nog door ruim een op de tien gemeenten ondernomen als gevolg van de Wmo (16% van de gemeenten die dit doen).

De negen typen activiteiten die gemeenten ondernemen om de sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen, blijken onder te verdelen in twee beleidsrichtingen: een 'activerend' en een 'faciliterend' beleid ter bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid. Een beleidsrichting houdt in dat gemeenten vaak een 'pakket' aan activiteiten ondernemen om sociale samenhang en leef-

baarheid te bevorderen: wanneer een gemeente een bepaalde activiteit onderneemt, zal ze vaak ook andere activiteiten binnen dezelfde beleidsrichting ondernemen, maar niet noodzakelijkerwijs activiteiten uit de andere beleidsrichting. De beleidsrichtingen zijn als volgt te omschrijven:

- De *faciliterende beleidsrichting* vergt vooral inzet en initiatief van de gemeente en haar partners en faciliteert bewoners en hun platforms in hun participatie: de activiteiten die bij deze beleidsrichting horen zijn buurtinformatie en buurtvoorlichting, het bevorderen van burgerparticipatie, het stimuleren van burgerinitiatieven en het bevorderen van netwerkvorming.
- De *activerende beleidsrichting* vraagt een sterke inbreng en inzet van bewoners en richt zich meer op leefbaarheid in wijken en buurten: de bijbehorende activiteiten zijn (vrijwillige) buurtbemiddeling, (vrijwillig) buurtbeheer en -toezicht, het bevorderen dat buurtbewoners zelf wijkgedragcodes ontwikkelen, en het bevorderen van buurt- en straatcontactactiviteiten.²

De twee beleidsrichtingen lijken elkaar bovendien aan te vullen: gemeenten bieden over het algemeen faciliterend beleid om sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen, en ontwikkelen activerend beleid ter aanvulling daarop. Op basis van deze twee beleidsrichtingen kunnen drie clusters van gemeenten worden onderscheiden:

- 41% van de gemeenten heeft een breed beleid ter bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid, waar zowel de faciliterende als de activerende beleidsrichtingen ontwikkeld zijn.
- 53% van de gemeenten richt zich vooral op faciliterend beleid ter bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid.
- In 6% van de gemeenten moet het beleid ter bevordering van sociale samenhang en

leefbaarheid nog worden ontwikkeld: beide beleidsrichtingen zijn hier (nog) niet uitgewerkt.³

Ook hier blijkt weer de samenhang met stedelijkheidsklasse: er zijn relatief meer (zeer) sterk stedelijke gemeenten met een 'breed' beleid ter bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid dan matig of weinig/niet-stedelijke gemeenten. De gemeenten met een focus op faciliterend beleid of gemeenten waar het beleid ter bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid nog ontwikkeld moet worden, zijn relatief vaak weinig/niet-stedelijke gemeenten.⁴

4.2 Ondersteuning van vrijwilligers

In artikel 1 van de Wmo wordt het ondersteunen van vrijwilligers geschaard onder hetzelfde (vierde) prestatieveld als het ondersteunen van mantelzorgers. We zullen het ondersteunen van mantelzorgers echter in hoofdstuk 5 behandelen en het ondersteunen van vrijwilligers in dit hoofdstuk. Eerdere rapportages over de Wmo-pilotprojecten (Kuperus et al. 2006) laten namelijk zien dat een ruime meerderheid van de beleidsmatig betrokkenen onderscheid maakt tussen Wmo-beleid gericht op mensen met beperkingen en beleid gericht op het versterken van sociale samenhang, en dat zij het ondersteunen van vrijwilligers – voor zover deze niet betrokken zijn bij de zorg voor mensen met beperkingen – zien als een aspect van het versterken van sociale samenhang (zie ook Timmermans et al. 2007). De regering sluit zich hierbij aan, zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting:

Belangrijk uitgangspunt bij dit beleidsterrein is dat het bevorderen van de sociale samenhang en de leefbaarheid niet alleen ontstaat door de inzet van, door de gemeente gefinancierde, professionele organisaties. Ook, en veelal in eerste instantie, gaat het om de inzet van de naaste omgeving, zoals familie, burens, vrijwilligers

2 De negen activiteiten werden met een principaalcomponentenanalyse teruggebracht tot twee componenten, die samen 44% van de variantie verklaren. Het ondersteunen van burgerplatforms correleerde niet goed met de twee componenten en werd niet ingedeeld.

3 De gemeenten werden met een average linkage clusteranalyse op basis van de twee componenten ingedeeld tot drie clusters. Eén gemeente vormt een eigen, vierde cluster: deze richtte zich vooral op activerend beleid en minder op faciliterend beleid.

4 Gemeenten met een 'brede' visie op de Wmo hebben een iets breder uitgewerkt beleid ter bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid dan gemeenten met een 'smalle' visie, maar de verschillen zijn niet erg groot. Het cluster 'breed' beleid ter bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid komt voor in 44% van de gemeenten met een brede visie, tegen 33% van de gemeenten met een smalle visie. Het cluster 'beleid nog ontwikkelen' komt vaker voor in gemeenten met een smalle visie (11%) dan in gemeenten met een brede visie (5%) ($n = 367$, $df = 2$, $p = 0,10$). Gemeenten met een brede visie op de Wmo ondernemen iets meer activiteiten ter bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid dan gemeenten met een smalle visie: resp. gemiddeld 5,4 activiteiten vs. 4,7 ($n = 367$, $t = -2,8$, $p = 0,00$)

Tabel 4.3 Activiteiten die gemeenten ondernemen om vrijwilligers te ondersteunen en de invloed van de Wmo hierop (in procenten; n = 363)

	aandeel gemeenten dat activiteit onderneemt	waarvan als gevolg van de Wmo	waarvan niet als gevolg van de Wmo
vrijwilligersinformatiepunt	79	10	90
deskundigheidsbevordering	79	14	86
vrijwilligersonderscheiding/prijzen/vrijwilliger van het jaar	71	7	93
makelaarsfunctie (matching van vraag en aanbod)	67	12	88
verzekering	51	9	91
vrijstelling sollicitatieplicht	34	2	98
faciliteiten (parkeerkaarten, kortingspassen, enz.)	28	8	92
kinderopvang	25	1	99

Bron: SCP (WMOP'08)

in de buurt of in kerkelijke verbanden of bijvoorbeeld de sportvereniging. (TK 2004/2005: 22)

Het gaat bij het ondersteunen van vrijwilligers volgens het kabinet nadrukkelijk niet alleen om de inzet van vrijwilligers in de zorg (om aldus de kosten van de zorg omlaag te brengen), maar om vrijwillige inzet in de brede zin van het woord (TK 2004/2005: 25), dus ook bijvoorbeeld om vrijwilligerswerk in sportverenigingen, kinderboerderijen, buurtcomités of muziekgezelschappen.

Veel gemeenten ondersteunen vrijwilligers met vrijwilligersinformatiepunten, deskundigheidsbevordering en/of symbolische erkenning door onderscheidingen en prijzen. Slechts in een minderheid van gemeenten kunnen vrijwilligers vrijstelling krijgen van de sollicitatieplicht, een beroep doen op faciliteiten zoals parkeerkaarten en kortingspassen of (een bijdrage in) kinderopvang (tabel 4.3). Van de gemeenten noemde 5% activiteiten onder 'anders, namelijk', zoals een vrijwilligerskrant, het beschikbaar stellen van accommodaties, (financiële) ondersteuning van vrijwilligersorganisaties en een vrijwilligersplatform.

Gemiddeld ondersteunen gemeenten vrijwilligers op 4,3 van de negen gevraagde wijzen. Hoe stedelijker de gemeente, hoe breder het repertoire aan vrijwilligersondersteuning. In vergelijking met matig en (zeer) sterk stedelijke gemeenten hebben minder weinig/niet-stedelijke gemeenten een vrij-

willigersinformatiepunt, onderscheidingen of een makelaarsfunctie (zoals een vrijwilligersvacaturebank).

Anders dan bij de ondersteuning van mantelzorgers (zie §5.2) heeft de Wmo weinig nieuws gebracht op het gebied van de ondersteuning van vrijwilligers. De meeste vormen van vrijwilligersondersteuning werden al door gemeenten geboden vóór invoering van de Wmo. De Wmo heeft nog de sterkste impuls gegeven aan de deskundigheidsbevordering, die in 11% van de gemeenten het gevolg is van de Wmo (14% van de gemeenten die deskundigheid van vrijwilligers bevorderen).

De acht vormen van vrijwilligersondersteuning (exclusief 'anders, namelijk') blijken op basis van vergelijkbare patronen onder te verdelen in twee 'vrijwilligersondersteuningscomponenten'. Daarmee wordt bedoeld dat gemeenten bepaalde vormen van vrijwilligersondersteuning vaak samen aanbieden: wanneer ze de ene activiteit aanbieden, ondersteunen ze vrijwilligers ook vaak met andere activiteiten binnen dezelfde component, maar niet noodzakelijkerwijs met activiteiten uit de andere component. De twee vrijwilligersondersteuningscomponenten zijn:

- *Algemene voorzieningen voor vrijwilligers*

Dit zijn activiteiten die een gemeente onderneemt die in principe ten goede komen aan alle vrijwilligers en het vrijwilligerswerk als geheel. Het gaat

in deze component in het bijzonder om de make-larsfunctie (zoals een vrijwilligersvacaturebank), onderscheidingen voor vrijwilligers, een vrijwilligersinformatiepunt, deskundigheidsbevordering, en een verzekering. Bij een verzekering kan worden gedacht aan wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen die organisaties kunnen afsluiten voor de vrijwilligers die bij hen actief zijn.

- *Voorzieningen voor individuele vrijwilligers*
Dit zijn activiteiten of faciliteiten voor specifieke vrijwilligers of ondersteuningsvormen waar niet zomaar alle vrijwilligers voor in aanmerking komen, maar die een registratie als vrijwilliger vereisen. Drie vormen van ondersteuning vallen onder deze component: kinderopvang, faciliteiten zoals parkeerkaarten en kortingspassen, en vrijstelling van de sollicitatieplicht.⁵

Gemeenten zijn op basis van deze twee componenten in te delen in vier clusters:

- De grootste groep, 62% van de gemeenten, richt zich vooral op algemene voorzieningen voor vrijwilligers;
- 21% van de gemeenten heeft een breed vrijwilligersbeleid en biedt zowel veel algemene als veel individuele voorzieningen voor vrijwilligers aan;
- Een kleine groep van 6% van de gemeenten richt zich vooral op individuele voorzieningen en minder op algemene voorzieningen voor vrijwilligers;
- De overige 11% van de gemeenten ten slotte heeft een (nog) weinig ontwikkeld vrijwilligersbeleid en biedt vrijwilligers nauwelijks algemene of individuele voorzieningen.⁶

4.3 Opgroe- en opvoedingsondersteuning

Het prestatieveld 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met opgroei-problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden' heeft betrekking op het ondersteunen van kinderen (en hun ouders) die problemen dreigen te krijgen in hun ontwikkeling, zoals het geval is wanneer ze hun school niet kunnen afmaken of in de criminaliteit terecht dreigen te komen. Het prestatieveld is bedoeld als aan-

vulling op wat werd gezien als een lacune in eerdere wetgeving op het gebied van preventief jeugd-beleid, zoals de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV) en de Leerplichtwet. In de Memorie van Toelichting sluit de wetgever dan ook aan bij de afspraken die het rijk op dit terrein heeft gemaakt met gemeenten, provincies en de brancheorganisatie voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg en kinderopvang.

In deze afspraken leggen overheden en branche-organisaties vast dat gemeenten ten minste vijf functies zouden moeten aanbieden om een sluitend preventief jeugd-beleid te kunnen voeren. Van deze vijf functies worden er, zo blijkt uit de gegevens, gemiddeld in gemeenten 4,6 aangeboden, ofwel alle functies zijn bijna overal vertegenwoordigd. Alleen de functie 'zorgcoördinatie' moet in bijna twee op de tien gemeenten nog worden ontwikkeld (tabel 4.4). Gemeenten gebruiken verschillende typen voorzieningen om in de diverse functies te kunnen voorzien: in tabel 4.4 staat daarom ook per functie steeds het percentage gemeenten vermeld dat een bepaalde voorziening aanbiedt.

Gekeken naar de breedte van het voorzieningen-aanbod per functie, valt ten eerste op dat gemeenten gemiddeld meer dan de helft van de gevraagde typen voorzieningen aanbieden, behalve bij de functie zorgcoördinatie; daar bieden ze iets minder dan de helft van de gevraagde typen voorzieningen aan. Ten tweede valt op dat in alle functies (zeer) sterk stedelijke gemeenten een breder repertoire aan voorzieningen tot hun beschikking hebben dan matig stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten: bijna alle gevraagde voorzieningen worden in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker aangeboden dan in de andere typen gemeenten.

De functies op het gebied van opgroei- en opvoedingsondersteuning worden uitgevoerd door verschillende organisaties en disciplines, die daarvoor vaak hun aanbod aan ondersteuning met elkaar moeten afstemmen. Er zijn dan ook bewegingen gaande om de verschillende functies onder te brengen in één instelling of centrum. In verreweg de meeste gemeenten bestaan daar plannen toe, in een klein deel van de gemeenten is het al zover (tabel 4.5). Op dit terrein zijn (zeer) sterk stedelijke gemeenten verder dan de matig en

5 De acht vormen van vrijwilligersondersteuning werden met een principaalcomponentenanalyse teruggebracht tot twee componenten, die 51% van de variantie verklaren.

6 Gemeenten werden ingedeeld tot de vier clusters met een average linkage clusteranalyse op basis van de twee componenten.

Tabel 4.4 Aandeel gemeenten waar de vijf functies van preventief jeugdbeleid wordt aangeboden (in procenten van alle gemeenten; n = 348-351)

	functie	voorziening
INFORMATIE EN ADVIES		
aandeel gemeenten dat voorziet in deze functie:	93	
opvoedcursussen		81
informatiepunt opvoeding (opvoedwinkel, opvoedtelefoon o.i.d.)		60
jongereninformatiepunt o.i.d.		50
andere voorzieningen		44
SIGNALERING		
aandeel gemeenten dat voorziet in deze functie:	95	
voorlichting professionals die met jeugdigen werken		73
meldcode (bv. bij vermoeden van kindermishandeling)		60
centraal meld- en verzamelpunt		59
andere voorzieningen		46
TOELEIDING HULPAANBOD		
aandeel gemeenten dat voorziet in deze functie:	96	
schoolmaatschappelijk werk o.i.d.		81
zorgnetwerken rondom scholen primair onderwijs		81
zorgnetwerken rondom scholen voortgezet onderwijs		78
buurtnetwerken		47
zorgnetwerken rondom Regionale Opleidingscentra		37
andere voorzieningen		32
LICHT PEDAGOGISCHE HULP		
aandeel gemeenten dat voorziet in deze functie:	87	
kortdurende begeleiding/coaching jeugdigen of ouders		75
gezinsondersteuning		73
pedagogisch spreekuur		59
andere voorzieningen		30
ZORGCOÖRDINATIE		
aandeel gemeenten dat voorziet in deze functie:	82	
afstemmen hulpverlening bij multi-probleemgezinnen		71
gezinscoach		39
andere voorzieningen		28

Bron: SCP (WMOP'08)

Tabel 4.5 Aandeel gemeenten waar de functies opgroei- en opvoedingsondersteuning worden ondergebracht in één instelling of waar plannen daartoe bestaan (in procenten; n = 358)

Zijn de functies opgroei- en opvoedingsondersteuning ondergebracht in een *Centrum voor Jeugd en Gezin* of een daarmee vergelijkbare instelling, zoals bijvoorbeeld een ouder-kindcentrum?

ja	14
nee, maar dat gaat de komende twee jaar wel gebeuren	83
nee, en daar bestaan ook geen plannen toe	4

Bron: SCP (WMOP'08)

weinig/niet-stedelijke gemeenten: in 29% van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten zijn de functies reeds in een dergelijke instelling ondergebracht, tegen respectievelijk 9% en 10% van de matig en weinig/niet-stedelijke gemeenten.

Er is bij gemeenten die al werken met deze instellingen – gewoonlijk Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) genoemd – geïnterviewd hoe deze in de praktijk functioneren (Van den Andel et al. 2007). Meestal zijn CJG's laagdrempelige fysieke loketten waar ouders en jongeren terecht kunnen voor vragen over (ondersteuning bij) opvoeding en opgroeien. De centra werken samen met op zijn minst de consultatiebureaus, de jeugd-gezondheidszorg en het (school-)maatschappelijk werk, soms met nog andere organisaties. De centra werken als aanvullende voorziening op de zorgadviesteams (die op scholen jongeren helpen met problemen of ze doorverwijzen naar het Bureau Jeugdzorg). De meeste gemeenten verwachten dat het Bureau Jeugdzorg als participant gaat deelnemen in het CJG.

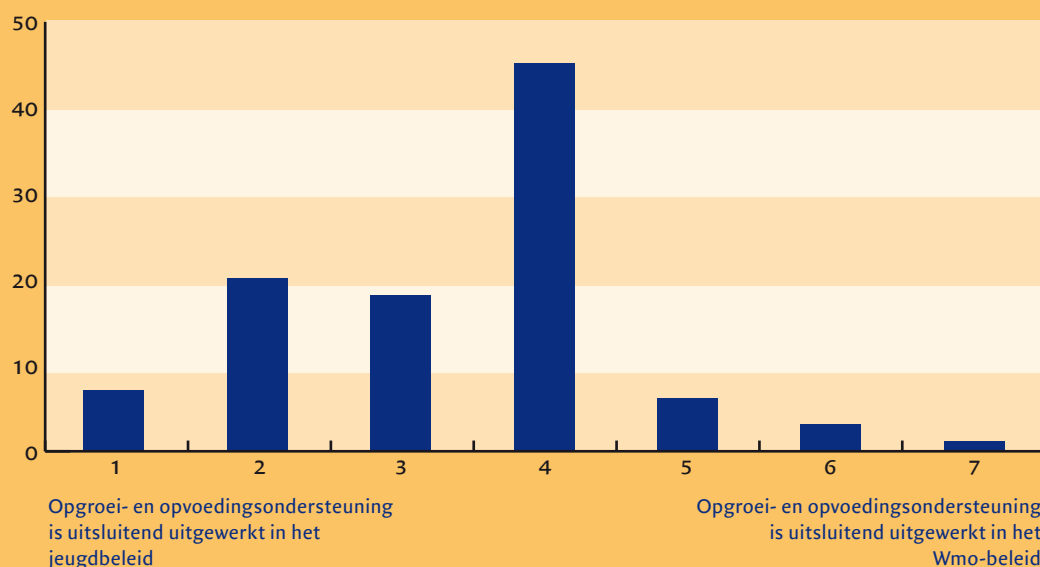
Gemeenten neigen ertoe het prestatieveld opgroei- en opvoedingsondersteuning eerder uit te werken in het jeugdbeleid dan in het Wmo-beleid, maar de helft van de gemeenten werkt het prestatieveld zowel uit in het jeugdbeleid als in het Wmo-beleid (figuur 4.1). (Zeer) sterk stedelijke gemeenten

werken het prestatieveld iets vaker uit in het jeugd-beleid dan in het Wmo-beleid.

4.4 Conclusies

De meeste Wmo-coördinatoren zijn van mening dat de Wmo van groot belang is voor het beleids-terrein van de sociale samenhang en leefbaarheid. Van de negen gevraagde soorten activiteiten op dit beleidsterrein ondernemen gemeenten er gemiddeld zes. Ongeveer de helft van de gemeenten richt zich vooral op faciliterende vormen van bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid, waarbij inzet en initiatief vooral uitgaat van de gemeente en haar partners om het bewoners en hun platforms makkelijker te maken om te participeren. Vier op de tien gemeenten richt zich daarnaast ook op activerende vormen van beleid ter bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid, waarbij een grote inbreng en inzet van bewoners wordt gevraagd om de leefbaarheid in wijken en buurten te verbeteren. Een kleine minderheid van de gemeenten heeft (nog) nauwelijks beleid op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid. Het meeste beleid op dit gebied is een voortzetting of intensivering van bestaand beleid. Toch zijn een aantal activiteiten ter bevordering van sociale samenhang in twee op de tien gemeenten het gevolg van de Wmo.

Figuur 4.1 Mate waarin gemeenten het prestatieveld opgroei- en opvoedingsondersteuning uitwerken in het jeugdbeleid c.q. het Wmo-beleid (in procenten; n = 348)



De invloed van de Wmo op het vrijwilligersbeleid blijkt tamelijk gering: de meeste vormen van ondersteuning voor vrijwilligers bestonden al vóór invoering van de Wmo. Gemiddeld ondersteunen gemeenten vrijwilligers op vier van de negen gevraagde wijzen. De meeste gemeenten, zes op de tien, bieden vooral algemene vormen van vrijwilligersondersteuning aan. Dit zijn activiteiten die een gemeente onderneemt die in principe ten goede komen aan alle vrijwilligers en het vrijwilligerswerk als geheel, zoals een vrijwilligersprijs of een vrijwilligersvacaturebank. Twee op de tien gemeenten hebben een breed vrijwilligersondersteuningsbeleid: zij bieden vrijwilligers naast algemene ook individuele vormen van ondersteuning aan. Met ondersteuning voor individuele vrijwilligers worden ondersteuningsvormen bedoeld voor specifieke vrijwilligers waarvoor gewoonlijk een soort registratie of toestemming nodig is, zoals vrijstelling van de sollicitatieplicht. Een kleine minderheid van de gemeenten richt zich voornamelijk op deze individuele ondersteuning. Ongeveer een op de tien gemeenten ten slotte heeft een (nog) nauwelijks ontwikkeld vrijwilligersbeleid.

Bijna alle vijf in de Memorie van Toelichting onderscheiden functies voor opgroei- en opvoedingsondersteuning worden in bijna alle gemeenten aangeboden. Alleen de functie 'zorgcoördinatie' moet in bijna twee op de tien gemeenten nog worden ontwikkeld. Gekeken naar de breedte van het voorzieningenaanbod per functie, valt op dat gemeenten gemiddeld meer dan de helft van de gevraagde typen voorzieningen aanbieden, behalve bij de functie zorgcoördinatie, waar gemeenten iets minder dan de helft van de gevraagde typen voorzieningen aanbieden. Verreweg de meeste gemeenten hebben plannen om de verschillende functies voor opgroei- en opvoedingsondersteuning onder te brengen in één instelling of centrum, een klein deel van de gemeenten is al zo ver. Er zijn wat meer gemeenten die de neiging hebben het prestatieveld opgroei- en opvoedingsondersteuning uit te werken in het jeugdbeleid in plaats van in het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid.

Voor alle drie de beleidsterreinen die in dit hoofdstuk zijn besproken, geldt dat de (zeer) sterk stedelijke gemeenten een breder repertoire aan beleidsmaatregelen hebben dan de matig stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) richt zich in belangrijke mate op mensen met beperkingen. Verschillende prestatievelden hebben met name met deze groep burgers te maken. In dit hoofdstuk komt aan bod wat voor beleid gemeenten voeren en welke voorzieningen zij treffen op de Wmo-prestatievelden die van belang zijn voor mensen met beperkingen. Daar waar er duidelijke verschillen zijn in het beleid tussen gemeenten met een 'brede' en die met een 'smalle' visie op de Wmo (zie hoofdstuk 2), zullen deze worden beschreven.

5.1 Informatie, advies en cliëntondersteuning

Gemeenten worden geacht burgers de weg te wijzen in het veld van maatschappelijke ondersteuning. Dit is geregeld in prestatieveld 3: 'het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning'. In de praktijk gaat het in dit verband bijna altijd over 'het loket'. De vraag is hoe gemeenten deze loketfunctie vormgeven. Dat kan namelijk op vele wijzen. Het gaat in principe om alle voorzieningen en middelen waarmee gemeenten informatie, advies en cliëntondersteuning geven op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Dat kan een balie zijn (een fysiek Wmo-loket), maar ook een telefonisch informatienummer, een website, of een netwerk van organisaties.

5.1.1 Typen Wmo-loketten

Eind 2006 had 74% van de gemeenten een of meerdere loketten waar informatie en advies werd

gegeven over (onderdelen van) de Wmo, en had nog eens 22% plannen om per 1/1/2007 een loket in te richten (Van Beek 2007: 37). Dat voornemen lijkt te zijn gehaald, want uit ons onderzoek blijkt dat bijna alle gemeenten (95%) binnen hun grenzen een fysiek loket (een balie) hebben ingericht. In de meeste gevallen is dit loket alleen op het gemeentelijke niveau gevestigd (tabel 5.1). De gemeenten zonder fysiek loket binnen de eigen gemeentegrenzen hebben dit gevestigd in een andere gemeente in de regio of hebben geen fysiek loket.

Het fysieke loket is uiteraard niet de enige weg om informatie en advies te bieden. Bijna alle gemeenten zijn telefonisch bereikbaar voor vragen over maatschappelijke ondersteuning (tabel 5.2). Een digitaal loket (een website) is wat minder standaard, maar nog steeds te vinden in ruim 70% van de gemeenten. Vooral weinig/niet-stedelijke gemeenten blijven op dit vlak wat achter. Andere, meer specifieke wegen om informatie en advies te bieden worden door de helft of minder van de gemeenten geboden. Er zijn relatief meer (zeer) sterk stedelijke gemeenten die afzonderlijke voorzieningen aanbieden voor specifieke doelgroepen en vragen. Het minst populair onder gemeenten is het 'mobiele loket', zoals een bus die op bepaalde tijden een bepaalde wijk bezoekt.¹

Tabel 5.1 Aanwezigheid en niveau van fysiek Wmo-loket (in procenten; n = 368)

fysiek loket alleen op gemeentelijk niveau	74
fysiek loket op gemeentelijk niveau en op het niveau van kernen, wijken of buurten	15
fysiek loket alleen op het niveau van kernen, wijken of buurten	6
geen fysiek loket: andere oplossingen voor het bieden van informatie en advies	2
fysiek loket is gevestigd in een andere gemeente in de regio	2

Bron: SCP (WMOP'08)

¹ Deze bevindingen komen in grote lijnen overeen met de bevindingen van Van Beek (2007), waarin eind 2006 aan gemeenten werd gevraagd welke verschijningsvormen de loketten zouden krijgen. Omdat de vraag toen door de meeste gemeenten niet werd beantwoord, zijn vergelijkingen met dat onderzoek echter moeilijk te maken.

Tabel 5.2 Manieren waarop gemeenten informatie en advies aanbieden over maatschappelijke ondersteuning (in procenten van alle gemeenten; n = 367)

telefonisch Wmo-loket (bv informatienummer, telefonisch spreekuur)	96
digitaal Wmo-loket (website)	71
actief 'outreaching' voorlichting/advies aan specifieke doelgroepen (bv. voorlichtingsavond over gezondheid en ondersteuning in buurthuis)	56
afzonderlijke voorzieningen voor specifieke doelgroepen/vragen	41
mobiel loket (bv een bus die op bepaalde tijden een bepaalde wijk bezoekt)	3

Bron: SCP (WMOP'08)

5.1.2 Informatie- en adviesfunctie Wmo-loketten

Gemeenten geven via de loketten informatie en advies. Het onderscheid tussen beide is dat advies verder gaat dan alleen het verstrekken van informatie: de loketmedewerker helpt dan ook bij het verhelderen van de vraag en helpt de burger bij het bepalen van de best passende oplossing voor zijn of haar situatie.

Nagenoeg alle gemeenten geven informatie over de voormalige voorzieningen op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en hulp bij het huishouden (tabel 5.3). De (bijna) 1% die geen informatie over hulp bij het huishouden verstrekt, bestaat uitsluitend uit deelgemeenten en stadsdelen. De prioriteiten van gemeenten op het gebied van het verstrekken van informatie en/of advies liggen bij zorg en wonen, gevolgd door de diensten en voorzieningen die gewoonlijk door welzijnsinstellingen worden verleend. Toch kan bij de meeste gemeentelijke Wmo-loketten wel informatie of advies worden verkregen op het terrein van maatschappelijke opvang en geestelijke gezondheidszorg (GGZ).² Informatie of advies over diensten en voorzieningen specifiek voor ouders of jongeren wordt in ongeveer de helft van de gemeenten aangeboden via het Wmo-loket.

Eind 2006 is ook geïnventariseerd over welke onderwerpen loketten informatie en advies verstrekten (Van Beek 2007: 42). Ten opzichte van eind 2006 zijn meer loketten informatie en/of

advies gaan geven over: voormalige Wvg-voorzieningen, hulp bij het huishouden, zorgaanbieders, bijzondere en aangepaste woningen, en hulp door vrijwilligers.³ Er zijn geen onderwerpen waarover minder loketten informatie zijn gaan verstrekken. In de Memorie van Toelichting wordt de éénloketgedachte toegelicht met de opmerking dat 'de gemeente zich niet [dient] te beperken tot die voorzieningen waar zij zelf "over gaat", maar ook informatie [moet] geven over relevante aanpalende terreinen, zoals zorg en wonen' (TK 2004/2005: 25). Met andere woorden, voor hoe meer soorten informatie en/of advies de burger bij het loket terecht kan, hoe beter het loket aansluit bij deze éénloketgedachte.

Het blijkt dat gemeenten gemiddeld over achttien terreinen informatie geven, en over gemiddeld tien ook nog eens advies. (Zeer) sterk stedelijke gemeenten verstrekken gemiddeld over meer onderwerpen informatie dan de minder stedelijke gemeenten. Dat komt vooral omdat ze vaker informatie verstrekken over steun bij problemen bij het voeren van regie over het huishouden, over dak- en thuislozenopvang en over opbouwwerk en buurtconciërges. In weinig/niet-stedelijke gemeenten kan over minder zaken advies worden ingewonnen dan in matig of (zeer) sterk stedelijke gemeenten. Dit verschil komt vooral doordat meer stedelijke gemeenten vaker advies bieden over sociaal raadslieden en sociaal-juridische hulpverlening, over bijzondere woningen (zoals

² Mogelijk lopen de beleidsvoornemens van gemeenten op dit vlak vóór op de praktijk. Uit een onderzoek onder Noord-Hollandse loketten bleek namelijk dat ze weliswaar bereikbaar zijn en adequate informatie verstrekken over voormalige Wvg-voorzieningen en hulp bij het huishouden, maar dat de informatievoorziening over geestelijke gezondheidszorg als 'ronduit slecht' moest worden beoordeeld (Eeland 2007: 33).

³ In het onderzoek van Van Beek (2007) zijn de antwoordcategorieën iets anders gedefinieerd dan in ons onderzoek. Er is alleen getoetst op het antwoord 'advies'. De vraag over vrijwilligers betrof in 2007 'vrijwilligerswerk', een breder begrip dan het in ons onderzoek gedefinieerde 'verkrijgen van ondersteuning en hulp door vrijwilligers'.

Tabel 5.3 Terreinen/voorzieningen van informatie en/of advies in loket
(in procenten van alle gemeenten; n = 356)^a

	informatie en/of advies	waarvan alleen informatie	waarvan (ook) advies
woningaanpassingen, rolstoelvoorzieningen, vervoersvoorzieningen (voormalige Wvg)	100	8	91
hulp bij het huishouden	99	7	93
informatie over verschillende zorgaanbieders	97	42	58
maaltijdvoorzieningen, boodschappenvoorzieningen, alarmering	96	35	65
steun bij problemen bij het voeren van regie over het huishouden	94	24	76
invalidenparkeerkaart	94	21	79
AWBZ-/ZVW-voorzieningen ^b	94	57	43
ondersteuning voor mantelzorgers	93	46	54
bijzondere woningen zoals rolstoelgeschikte of seniorenwoningen	93	32	68
ouderenwerk/-activiteiten	89	47	53
verkrijgen van ondersteuning en hulp door vrijwilligers	88	47	53
inkomensondersteuning en schuldhulpverlening	81	40	60
psychosociale hulpverlening	75	73	27
geestelijke gezondheidszorg	69	79	21
vrouwenopvang en/of meldpunt huiselijk geweld	68	79	21
sociaal raadslieden/sociaal-juridische hulpverlening	65	69	31
verslavingszorg	64	85	15
dak- en thuislozenopvang	62	85	15
vrijtijds- en culturele voorzieningen	60	67	33
opvoedingsondersteuning	59	72	28
leerlingenvervoer	51	42	58
jongerenwerk/activiteiten	51	73	27
WSW-vervoer ^c	47	55	45
opbouwwerk/buurtconciërge	37	66	34

a De laatste twee kolommen tellen op tot 100: de hier vermelde getallen zijn percentages van de eerste kolom.

b Op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (ZVW).

c Op grond van de Wet sociale werkvoorziening (WSW).

Bron: SCP (WMOP'08)

rolstoelgeschikte en seniorenwoningen), over alarmering en maaltijd- en boodschappenvoorzieningen, en over verschillende zorgaanbieders. Er zijn vier patronen te onderscheiden binnen de 24 terreinen en voorzieningen waarover de gemeentelijke Wmo-loketten al of geen informatie en/of advies bieden. Deze patronen worden hier 'informatiecomponenten' genoemd. Een informatiecomponent houdt in dat een loket over het

algemeen informatie of advies verstrekt over een 'pakket' aan voorzieningen die bij elkaar horen: wanneer een loket over een bepaalde voorziening informatie of advies verstrekt, geeft dat loket ook vaak informatie of advies over andere voorzieningen in diezelfde component, maar niet noodzakelijkerwijs over voorzieningen in andere componenten. Deze vier componenten betreffen informatie en advies over ondersteuning voor:

- kwetsbare burgers en jeugd: alle informatie en advies met betrekking tot ondersteuning voor jeugd en de doelgroepen voor de prestatievelden 7-9. Meer specifiek betreft het de voorzieningen en terreinen opvoedingsondersteuning, jeugd- en jongerenwerk, verslavingszorg, geestelijke gezondheidszorg, vrouwenopvang en/of meldpunt huiselijk geweld, dak- en thuislozenopvang;
- mensen met beperkingen: alle ondersteuning voor mensen met beperkingen anders dan de voormalige Wvg-voorzieningen en hulp bij het huishouden. In het bijzonder gaat het om ouderenwerk, invalidenparkeerkaart, mantelzorgondersteuning, voorzieningen en zorg vanuit de AWBZ of de ZVW, informatie over zorgaanbieders, maaltijd- en boodschappenvoorzieningen, alarmering en steun bij regie over het huishouden;
- doelgroepenvervoer en inkomensondersteuning: deze vormen van ondersteuning zijn vaak bij andere gemeentelijke afdelingen ondergebracht dan de ondersteuning voor mensen met beperkingen. Deze component behelst informatie en advies over inkomensondersteuning en schuldhulpverlening, sociaal raadslieden/sociaal-juridische hulpverlening, leerlingenvervoer, wsw-vervoer;
- ten slotte de individuele voorzieningen, waarover alle loketten informatie en advies bieden: de voormalige Wvg-voorzieningen en hulp bij het huishouden.⁴

Op basis van deze vier informatiecomponenten blijken gemeenten wat de loketten betreft in te delen in twee hoofdgroepen:

- 75% van de loketten is relatief ‘breed’ ingevuld: hier kunnen cliënten en burgers terecht voor informatie en advies over alle vier de informatiecomponenten.
- 25% van de loketten is relatief ‘smal’ ingevuld: hier ligt de nadruk op informatie over individuele voorzieningen en overige ondersteuning voor mensen met beperkingen. Men kan er nauwelijks terecht voor informatie en advies op het terrein van kwetsbare burgers en jeugd en duidelijk minder dan bij de brede loketten voor informatie over doelgroepenvervoer en inkomensondersteuning.⁵

De ‘brede’ en ‘smalle’ loketten komen in alle stedelijkheidsklassen in ongeveer gelijke mate voor, met dien verstande dat bijna alle deelgemeenten/stadsdelen aangeven een ‘breed’ loket te hebben.⁶ Brede loketten komen aanzienlijk vaker voor in gemeenten met een brede visie op de Wmo (78%) dan in gemeenten met een smalle visie (58%).⁷

5.1.3 Indicatiestelling Wmo-loketten

Behalve voor informatie en advies kunnen burgers bij het Wmo-loket ook terecht om toegang te krijgen tot geïndiceerde voorzieningen. Voor een aantal voorzieningen verrichten Wmo-loketten de intake en het indicatieonderzoek, maar er zijn ook loketten die voor de burger alles regelen wat nodig is om aan een voorziening te komen. Gaat het bij indicatie om het vaststellen en het eventueel verlenen van het recht tot gebruik van een bepaalde voorziening, bij het regelen van toegang tot voorzieningen gaat het om de praktische toeleiding naar die voorziening. Gedacht kan worden aan het maken van afspraken en het invullen van formulieren.

Gemiddeld kunnen burgers via het Wmo-loket indicering of toegang krijgen tot 7,1 van de vijftien (zie tabel 5.5) gevraagde typen ondersteuning of zorg. Wat dat betreft is er nauwelijks verschil tussen de weinig/niet-stedelijke en de meer stedelijke gemeenten. Slechts bij een kleine minderheid van de Wmo-loketten worden geen indicaties afgegeven, noch wordt de toegang geregeld (tabel 5.4). Deze loketten richten zich dan uitsluitend op het verstrekken van informatie, advies en cliëntondersteuning en besteden indicatiestelling en het regelen van toegang uit aan andere organisaties.

- 4 De 24 items werden geanalyseerd met een principaalcomponentenanalyse. De gekozen oplossing verklaart 52% van de variantie. ‘Anders namelijk’ werd buiten beschouwing gelaten, omdat deze alleen met zichzelf correleerde. Een vijftal voorzieningen/terreinen vormde geen duidelijk patroon en kon niet worden ingedeeld in deze informatiecomponenten. Het gaat om: bijzondere woningen zoals rolstoelgeschikte of seniorenwoningen, ondersteuning door vrijwilligers, psychosociale hulpverlening, opbouwwerk/ buurtconciërge, en vrijetijds- en culturele voorzieningen.
- 5 De gemeenten werden op basis van de vier componentladingen geclusterd met een average linkage clusteranalyse.
- 6 Zonder stadsdelen geeft de chikwadraattoets op de relatie tussen stedelijkheidsklasse en cluster geen verband ($p = 0,15$), maar met stadsdelen (die alle (zeer) sterk stedelijk zijn) is het verband marginaal significant ($p = 0,06$).
- 7 Zie het einde van paragraaf 2.1 voor een omschrijving van de ‘brede’ en ‘smalle’ visie op de Wmo. Loketten in gemeenten met een smalle visie geven gemiddeld informatie/advies over 11,2 terreinen of voorzieningen, tegen 12,9 in gemeenten met een brede visie ($n = 353$, $t = -2,9$, $p = 0,00$).

Tabel 5.4 Aandeel gemeenten waar aan het loket indicaties worden afgegeven en/of toegang tot vijftien voorzieningen wordt geregeld (in procenten; n = 361)

indicatie en toegang	66
geen indicatie, wel toegang	20
geen toegang, wel indicatie	3
geen indicatie en geen toegang	10

Bron: SCP (WMOP'08)

Een groot deel van de gemeentelijke Wmo-loketten verleent zowel indicatie als toegang tot bepaalde voorzieningen. Twee op de tien gemeentelijke loketten verstrekken geen indicaties, maar regelen wel de toegang tot een aantal voorzieningen. Het kan zijn dat in die gemeenten voor die voorzieningen geen formeel indicatiebesluit nodig is, of dat het loket weliswaar alles regelt, maar dat de indicatie voor deze voorzieningen uitbesteed is aan een externe partij.⁸

In de meeste gemeenten kan via de Wmo-loketten indicatie en/of toegang worden verkregen voor hulp bij het huishouden en de voormalige Wvg-voorzieningen (tabel 5.5). In ruim vier op de tien gemeenten regelen de Wmo-loketten zowel de indicatie als de toegang tot deze voorzieningen. Er wordt dan nauw samengewerkt met de indicatiesteller, of de gemeente doet de indicaties zelf. Er zijn relatief veel loketten die geen indicatie en/of toegang regelen voor een invalidenparkeerkaart, waarschijnlijk omdat deze via een ander loket geregeld moet worden. In rond de helft van de gemeenten kan via de Wmo-loketten indicatie en/of toegang worden verkregen tot een aantal algemene voorzieningen en ondersteuning vanuit de Wet werk en bijstand en de AWBZ. Het leerlingvervoer lijkt in veel gevallen (nog) niet geïntegreerd in het Wmo-loket. Slechts een minderheid van de gemeentelijke Wmo-loketten regelt indicatie en/of toegang tot zorg en ondersteuning voor de kleinere en specifieke doelgroepen, te weten de werknemers in de sociale werkplaatsen en de doelgroepen van de prestatievelden 7, 8 en 9. De veertien voorzieningen waarvoor de loketten

indicaties verstrekken of waartoe zij toegang regelen, blijken vaak samen te gaan in drie 'toegangscomponenten'. Een toegangscomponent houdt in dat wanneer een loket indicatie of toegang verleent tot een bepaalde voorziening, datzelfde loket meestal ook indicatie en/of toegang regelt tot andere voorzieningen binnen dezelfde component. De toegangscomponenten omvatten indicatie en/of toegang tot de volgende voorzieningen:

- 'Individuele voorzieningen voor mensen met beperkingen': hierbij gaat het om woning-aanpassingen, rolstoelen, Wvg-vervoersvoorzieningen, hulp bij het huishouden, en de invalidenparkeerkaart;
- 'Kwetsbare groepen en doelgroepenvervoer': hierbij gaat het om indicatie en/of toegang tot verslavingszorg, geestelijke gezondheidszorg, vrouwenopvang en meldpunt huiselijk geweld, leerlingvervoer en WSW-vervoer;
- 'Overige zorg en ondersteuning voor mensen met beperkingen': hierbij gaat het om AWBZ-voorzieningen, maaltijd- en boodschappenvoorzieningen, alarmering, en bijzondere woningen zoals rolstoelgeschikte of seniorenwoningen.⁹

Er zijn – op basis van vergelijkbare toegangscomponenten – drie groepen loketten te onderscheiden:

- 16% van de loketten heeft een 'brede toegangs- en indicatiefunctie': bij deze loketten kunnen cliënten terecht voor indicatie en/of toegang tot bijna alle in tabel 5.5 genoemde typen voorzieningen.

⁸ Mogelijk is het aantal loketten dat indicatie en toegang verschaft onderschat, omdat ambtenaren de toelichting bij de antwoordcategorie regelen toegang ('het regelen van alles wat er nodig is om aan de voorziening te komen') opvatten als: alles wat nodig is inclusief de indicatiestelling.

⁹ De veertien voorzieningen werden met een principaalcomponentenanalyse teruggebracht tot deze drie componenten. Tezamen verklaren ze 68% van de variantie. Het item 'inkomsondersteuning en schuldhulpverlening' correleerde niet goed met de drie componenten en is niet ingedeeld.

Tabel 5.5 Voor welke van de volgende voorzieningen worden aan het loket indicaties afgegeven en tot welke voorzieningen wordt de toegang geregeld? (in procenten; n = 361)^a

	totaal indicatie en/of toegang	waarvan alleen indicatie	waarvan alleen toegang	waarvan indicatie en toegang
hulp bij het huishouden	84	19	31	51
vervoersvoorzieningen (voorheen Wvg)	83	17	34	51
rolstoelen	82	17	35	49
woningaanpassingen	82	17	34	49
invalidenparkeerkaart	72	18	40	42
maaltijdvoorzieningen, boodschappen- voorzieningen, alarmering	58	12	60	28
bijzondere woningen zoals rolstoelgeschikte of seniorenwoningen	56	16	54	32
inkomensondersteuning en schuld- hulpverlening	51	10	55	33
AWBZ-voorzieningen	43	19	70	12
leerlingenvervoer	34	12	53	38
WSW-vervoer	20	10	70	20
vrouwenopvang en/of meldpunt huiselijk geweld	17	6	94	6
geestelijke gezondheidszorg	16	6	88	6
verslavingszorg	14	7	86	7

a De laatste drie kolommen tellen op tot 100: de hier vermelde getallen zijn percentages van de eerste kolom.

Bron: SCP (WMOP'08)

- 66% van de loketten zijn 'standaardloketten': ze verstrekken indicatie en/of toegang tot een breed pakket aan individuele voorzieningen voor mensen met beperkingen en ongeveer de helft van de voorzieningen van de component 'overige zorg en ondersteuning voor mensen met beperkingen'.
- De overige 18% van de loketten zijn 'doorverwijzende' loketten: ze verstrekken nauwelijks zelf indicatie of toegang tot voorzieningen. Cliënten kunnen bij deze loketten terecht voor informatie, advies of cliëntondersteuning, maar worden voor indicatie of toegang tot voorzieningen doorverwezen naar de specifieke afdelingen of organisaties (zoals het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) of – bij de stadsdelen – het loket van de centrale stad), die de ondersteuningsvraag van de cliënt verder afhandelen.¹⁰

De drie typen loketten komen in de drie stedelijkheidsklassen in ongeveer gelijke mate voor, waarbij aangetekend moet worden dat de deelgemeenten/stadsdelen relatief vaak een doorverwijzend loket hebben.¹¹

Door de twee hoofdclusters van informatie en advies ('smal' en 'breed', zie § 5.1.2) te kruisen met de drie clusters van indicatie en toegang, kunnen zes typen loketten worden onderscheiden. De meest voorkomende combinatie is die waarbij

¹⁰ Op basis van de drie componentladingen werden de gemeenten geclusterd met een average linkage clusteranalyse. Eén gemeente leek op geen van de andere gemeenten en vormde nog een apart vierde cluster.

¹¹ Zonder stadsdelen geeft de chikwadraattoets op de relatie tussen stedelijkheidsklasse en cluster geen verband ($p = 0,29$); met de (zeer) sterk stedelijke stadsdelen erbij wordt het verband wel significant ($p = 0,00$).

Tabel 5.6 Zes typen loketten op basis van de informatie/adviesfunctie en de toegangsfunctie (in procenten van alle loketten, exclusief Amsterdam en Rotterdam)^{a, b}

	informatie/advies: breed	informatie/advies: smal	(n)
toegang: standaard	47	23	(236)
toegang: breed	14	1	(51)
toegang: doorverwijzen	12	2	(48)
(n)	(248)	(87)	(335)

a De zeventien stadsdelen/deelgemeenten van Amsterdam en Rotterdam hebben bijna allemaal een 'breed' informatieaanbod, de kolompercentages zijn resp. 18%, 29% en 53%.

b Eén loket vulde de toegangsfunctie anders in dan getoond in deze tabel.

Bron: SCP (WMOP'08)

het loket informatie en advies verschaft over een breed scala aan onderwerpen, en toegang verleent tot een 'standaardpakket' aan voorzieningen. 'Smalle' loketten – die zich in hun informatie- en adviesfunctie concentreren op de individuele voorzieningen – verstrekken bijna altijd indicatie en/of toegang tot een 'standaardpakket' aan voorzieningen. De loketten met een brede toegangsfunctie komen bijna alleen voor onder de loketten die breed informatie en advies verschaffen. De 'doorverwijzende loketten' zijn relatief vaak loketten met een brede informatie- en adviesfunctie (tabel 5.6).

5.1.4 Organisaties in loket

Aan alle informatie, advies, zorg en ondersteuning die het Wmo-loket levert, is een heel spectrum van organisaties en aanbieders verbonden, die op de een of andere manier met de loketten samenwerken. Om dat te kunnen realiseren, zijn veel loketten georganiseerd in een afdeling die direct contact heeft met de cliënten (het *front office*) en een afdeling achter de schermen (het *back office*) die de complexere vragen en verzoeken verder behandelt.

In 43% van de gemeenten kunnen cliënten bij het Wmo-loket geen rechtstreeks contact leggen met organisaties; in weinig/niet-stedelijke gemeenten is dit vaker het geval dan in matig en (zeer) sterk stedelijke gemeenten. In de overige 57% kunnen cliënten in het Wmo-loket wel rechtstreeks con-

tact leggen met organisaties. Het type organisaties dat in het *front office* vertegenwoordigd is, varieert sterk tussen gemeenten (tabel 5.7). In ongeveer een derde van de gemeenten zijn ouderenadviseurs, de Stichting MEE of vrijwilligers- en mantelzorgorganisaties aanwezig; welzijnswerk en algemeen maatschappelijk werk ongeveer in een kwart. Stichting MEE en de sociaal raadslieden zijn vaker vertegenwoordigd in de *front offices* van Wmo-loketten van (zeer) sterk stedelijke gemeenten dan in die van matig stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten.

Bij de categorie 'anders, namelijk' werden relatief vaak 'de gemeente' of 'Wmo-consulent' genoemd. Een aantal gemeenten noemde nog het Bureau Jeugdzorg, opvoedondersteuning, het zorgkantoor, het jongerenwerk en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst. Onze bevindingen komen grotendeels overeen met de resultaten van een inventarisatie van de partijen die eind 2006 werden betrokken bij het loket (Van Beek 2007: 40).

In de 43% van de loketten waar cliënten niet rechtstreeks contact kunnen leggen met organisaties kan het *front office* bestaan uit een centrale balie, website of telefoonnummer, dat alle vragen en verzoeken doorstuurt naar de desbetreffende organisatie. Een aantal ambtenaren geeft in hun toelichting ook aan dat de Wmo-loketten vooral doorverwijzen en doorgeleiden. Het komt echter vaker voor dat het Wmo-loket in deze gevallen

Tabel 5.7 Organisaties waarmee de cliënt in het Wmo-loket rechtstreeks contact kan leggen (in procenten van alle gemeenten; n = 353)

ouderenadviseurs	35
Stichting MEE	31
vrijwilligers-/mantelzorgorganisaties	30
welzijnswerk	28
algemeen maatschappelijk werk	24
Centrum indicatiestelling zorg/ indicatiesteller	19
thuiszorginstelling	19
sociaal raadslieden	12
steunpunt geestelijke gezondheidszorg	8
woningcorporatie/wooninformatiepunt ^a	4
inkomensondersteuning/schuldhelp- verlening ^a	3

a De categorie werd niet gevraagd, maar spontaan genoemd onder 'anders, namelijk'

Bron: SCP (WMOP'08)

alleen de verzoeken behandelt die de gemeente zelf kan afhandelen en dat de andere organisaties en aanbieders hun eigen loketten hebben.

Dat blijkt uit een vergelijking van de mate waarin cliënten wel of niet rechtstreeks contact kunnen leggen met organisaties in de zes typen loketten (tabel 5.6). Voor de informatie- en adviesfunctie maakt het weinig uit of cliënten bij het Wmo-loket rechtstreeks contact kunnen leggen met organisaties of niet: er zijn ongeveer evenveel 'smalle' als 'brede' loketten onder de loketten

waar meerdere organisaties in het front office vertegenwoordigd zijn, als onder de loketten waar cliënten bij het Wmo-loket niet rechtstreeks contact kunnen leggen met organisaties. Voor het verkrijgen van indicatie en toegang tot voorzieningen blijkt het wel uit te maken of meerdere instellingen vertegenwoordigd zijn in het front office of niet. Loketten waar cliënten rechtstreeks contact kunnen leggen met organisaties, hebben vaker een brede toegangsfunctie dan loketten waar dat niet het geval is.

De vraag in hoeverre de Wmo geleid heeft tot bundeling van loketten is niet zomaar te beantwoorden. Wel kan worden gekeken hoe de situatie was vóór invoering van de Wmo. Toen was er in bijna de helft van de gemeenten (45%) al één loket voor wonen, welzijn en zorg (tabel 5.8). Deze werd over het algemeen in stand gehouden door gemeenten, al of niet in samenwerking met andere organisaties.

5.1.5 Cliëntondersteuning

Een andere specifiek in de Wet omschreven taak van de loketten is het geven van cliëntondersteuning. Cliëntondersteuning wordt in de Memorie van Toelichting omschreven als:

(...) de ondersteuning van een cliënt bij het maken van een keuze of het oplossen van een probleem. Cliëntondersteuning heeft de regieversterking van de cliënt (en zijn omgeving) tot doel ten einde de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie te bevorderen. Dit kan informatie en advies, maar vooral ook uitgebreide vraagverheldering en kortdurende en kortcyclische ondersteuning bij keuzes op diverse levensterreinen omvatten. Cliëntondersteuning gaat een stap verder dan informatie en advies en richt zich op mensen die voor een vraag of een situatie staan die zodanig

Tabel 5.8 Loketten vóór invoering van de Wmo (in procenten van alle gemeenten; n = 368)

meerdere loketten van verschillende instellingen en afdelingen	55
één loket voor zorg, welzijn en wonen	
in stand gehouden door de gemeente	23
in stand gehouden door de gemeente in samenwerking met andere instellingen	19
in stand gehouden door andere instellingen	3

Bron: SCP (WMOP'08)

Tabel 5.9 Cliëntondersteuning voor diverse groepen burgers (in procenten; n = 359)

	aangeboden	waarvan als gevolg van de Wmo	waarvan niet als gevolg van de Wmo
mensen die mantelzorg verlenen	87	29	71
mensen met een lichamelijke beperking	86	14	86
mensen met psychosociale of materiële problemen	81	11	89
mensen met een meervoudige problematiek	76	16	84
mensen met een verstandelijke beperking	73	16	84
mensen met chronische psychische problemen	69	16	84

Bron: SCP (WMOP'08)

complex is dat de persoon het niet zelf of met zijn omgeving op kan lossen. (TK 2004/2005: 25)

Cliëntondersteuning is een breed begrip, dat op verschillende manieren wordt vormgegeven. Cliënten worden geholpen om meer grip op hun situatie te krijgen met bijvoorbeeld huisbezoeken, themabijeenkomsten, trajectbegeleiding of cursussen. Verschillende organisaties bieden dit soort ondersteuning: bijvoorbeeld ouderenadviseurs, MEE-organisaties, steunpunten cliëntondersteuning GGZ, het algemeen maatschappelijk werk, de sociaal raadslieden, maar ook cliëntenorganisaties en mantelzorgsteunpunten bieden cliëntondersteuning (Begeman et al. 2006: 6; Van Bergen et al. 2007).

In de *Handreiking ketensamenwerking* (Heineke et al. 2005) wordt een aantal cliëntgroepen onderscheiden waarvoor cliëntondersteuning speciaal van belang is. De meeste gemeenten bieden cliëntondersteuning aan voor deze cliëntgroepen (tabel 5.9). De invoering van de Wmo heeft hier weliswaar mede aan bijgedragen, maar de meeste gemeenten ondersteunden de verschillende cliëntgroepen al. De impuls van de Wmo aan cliëntondersteuning is het grootste geweest bij de cliëntondersteuning voor mantelzorgers, hoewel zes op de tien gemeenten aangeven dat zij al voor invoering van de Wmo cliëntondersteuning boden aan mantelzorgers (71% van de 87% van de gemeenten die dit aanbieden). Cliëntondersteuning voor mantelzorgers wordt in § 5.2 nader besproken onder de noemer 'algemene laagdrempelige voorzieningen voor mantelzorgers'. Van

de zes onderscheiden doelgroepen wordt cliëntondersteuning het minst vaak aangeboden voor (burgers die zorgen voor) mensen met een verstandelijke beperking of chronische psychische problemen, en dat komt overeen met bevindingen uit eerder onderzoek naar cliëntondersteuning (Van Bergen et al. 2007; Eeland 2007).

Van de zes in de vraag onderscheiden cliëntgroepen kunnen er gemiddeld 4,7 in hun gemeente terecht voor cliëntondersteuning. Matig en (zeer) sterk stedelijke gemeenten bieden over het algemeen aan meer groepen cliëntondersteuning dan weinig/niet-stedelijke gemeenten. Die verschillen tussen stedelijkheidsklassen zijn gering bij cliëntondersteuning aan mantelzorgers en mensen met een meervoudige problematiek. Gemeenten die een centrumfunctie vervullen voor de openbare geestelijke gezondheidszorg, de maatschappelijke en vrouwenopvang en de verslaafdenzorg bieden vaker cliëntondersteuning voor mensen met een meervoudige problematiek dan de gemeenten in de regio: 89% van de centrumgemeenten, tegen 74% van de regiogemeenten.

De impuls die uitging van de Wmo op het gebied van cliëntondersteuning is het grootst bij het bieden van die steun aan mantelzorgers. De Wmo heeft vooral weinig/niet-stedelijke gemeenten ertoe aangezet om meer groepen cliëntondersteuning te bieden, vooral als het gaat om steun voor mensen met lichamelijke en met verstandelijke beperkingen.

5.2 Mantelzorgondersteuning

Mantelzorg is de zorg voor chronisch zieken, gehandicapten en hulpbehoevenden door naasten: familieleden, vrienden, kennissen en burens. Kenmerkend is de reeds bestaande persoonlijke band tussen de mantelzorger en zijn of haar naaste. Daarnaast gaat het om langdurige zorg die onbetaald is. Prestatieveld 4 van de Wmo stelt gemeenten tot taak mantelzorgers te ondersteunen, 'daar onder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarmaken', de zogenoemde respijtzorg. Wat voor ondersteuning en faciliteiten bieden gemeenten aan mantelzorgers? En wat heeft de invoering van de Wmo hierin veranderd?

De overgrote meerderheid van de gemeenten beschikt over een informatiepunt voor mantelzorgers (tabel 5.10). Andere vormen van ondersteuning voor mantelzorgers die door veel gemeenten worden aangeboden, zijn begeleiding en ondersteuning, lotgenotencontact en cursussen (bijvoorbeeld over omgaan met dementie e.d.). Respijtzorg is het tijdelijk overnemen van de zorg

voor de hulpbehoevende om de mantelzorger te ontlasten, bijvoorbeeld door een vrijwilliger of oppas (respijtzorg thuis), of door de zorgbehoevende tijdelijk onder te brengen in een dagopvang of zorgcentrum (respijtzorg buitenshuis). In totaal biedt 70% van de gemeenten respijtzorg thuis en/of buitenshuis aan. Meer dan de helft van de ambtenaren geeft aan dat de gemeente als werkgever zelf niet speciaal een mantelzorgvriendelijk personeelsbeleid voert. In minder dan twee op de tien gemeenten kunnen mantelzorgers aanspraak maken op faciliteiten zoals parkeerkaarten en kortingspassen of op kinderopvang. Slechts weinig gemeenten wagen zich aan het maken van afspraken met lokale werkgevers over mantelzorgvriendelijk personeelsbeleid.

Uit een eerdere inventarisatie van het beleid voor ondersteuning van mantelzorgers in gemeenten in Zuid Holland bleek het bestaande beleid het uitgangspunt te zijn voor het nieuwe beleid (Hijnekamp en Sluys 2007). Ook in ons onderzoek blijkt dat veel gemeenten voor de invoering van de Wmo al ondersteuning voor mantelzorgers aanboden. Er blijkt echter ook dat de invoering

Tabel 5.10 Aanbod van ondersteuning en/of faciliteiten voor mantelzorgers, wel of niet als gevolg van de Wmo (in procenten; n = 355)

	aangeboden	waarvan als gevolg van de Wmo	waarvan niet als gevolg van de Wmo
informatiepunt voor mantelzorgers	90	26	73
begeleiding/ondersteuning	85	26	74
lotgenotencontact	82	23	76
cursussen	77	23	77
respijtzorg thuis	68	32	68
activiteiten gericht op ontspanning (niet zijnde respijtzorg)	65	20	80
respijtzorg buitenshuis	52	27	73
nazorg	39	18	82
zelf als werkgever een mantelzorgvriendelijk personeelsbeleid voeren	37	11	92
vrijstelling sollicitatieplicht	29	10	93
faciliteiten (parkeerkaarten, kortingspassen, enz.)	17	12	88
kinderopvang	16	19	81
afspraken met lokale werkgevers over mantelzorgvriendelijk personeelsbeleid	6	50	50

Bron: SCP (WMOP'08)

van de Wmo hier in een deel van de gemeenten wel degelijk een impuls aan heeft gegeven (tabel 5.10). Het aanbod aan informatiepunten, begeleiding, lotgenotencontact, cursussen en respijtzorg voor mantelzorgers is in ongeveer een kwart van de gemeenten die deze ondersteuning aanbieden (ongeveer twee tiende van alle gemeenten) het gevolg van de invoering van de Wmo.

Gemiddeld bieden gemeenten ongeveer zeven van de gevraagde veertien vormen van mantelzorgondersteuning aan.¹² (Zeer) sterk stedelijke gemeenten hebben gemiddeld een breder aanbod aan mantelzorgondersteuning dan de matig stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten, maar de verschillen zijn niet groot. Het bredere aanbod in de sterk stedelijke gemeenten zit hem vooral in het organiseren van lotgenotencontact, het aanbod aan respijtzorg buitenshuis, nazorg voor (ex-)mantelzorgers, en faciliteiten zoals parkeerkaarten en kortingspassen.

De dertien vormen van ondersteuning voor mantelzorgers die gemeenten bieden, blijken op basis van vergelijkbare antwoordpatronen onder te verdelen in een drietal componenten voor mantelzorgondersteuning. Dat houdt in dat gemeenten bepaalde vormen van ondersteuning vaak samen aanbieden: wanneer ze de ene vorm aanbieden, ondersteunen ze vaak ook op andere manieren binnen dezelfde component, maar niet noodzakelijk op vormen in andere componenten. De drie componenten zijn op te vatten als de focus waarop de mantelzorgondersteuning van een gemeente zich richt. De focus ligt dan op:

- algemene laagdrempelige vormen van ondersteuning, die veelal te maken hebben met deskundigheidsbevordering en contact: begeleiding en ondersteuning, ontspanning, lotgenotencontact, informatiepunt, cursussen;
- vormen van ondersteuning voor specifieke mantelzorgers waarvoor veelal een soort van indicatie of bewijs of erkenning van mantelzorgerschap nodig is, en die gewoonlijk te maken hebben met faciliteiten, kortingen en werk: kinderopvang, parkeerkaarten, kortingspassen, vrijstelling van de sollicitatieplicht, mantelzorgvriendelijk werkgeverschap, afspraken met lokale werkgevers;
- respijtzorg: thuis en buitenshuis.¹³

Gemeenten hebben zich vooral gericht op de eerste component, en dit is ook de component waar de impact van de Wmo het grootst is geweest.

Wanneer de gemeenten op basis van hun gelijk-nis op de drie componenten worden ingedeeld, kunnen drie groepen worden onderscheiden:

- een groep van 21% van de gemeenten met een ‘breed mantelzorgbeleid’, waar de mantelzorgers kunnen rekenen op een breed aanbod aan algemeen laagdrempelige ondersteuning en respijtzorg, en op twee à drie vormen van ondersteuning voor specifieke mantelzorgers;
- de grootste groep van 64% van de gemeenten met een focus op algemeen laagdrempelige ondersteuning: in deze gemeenten kunnen mantelzorgers een beroep doen op algemeen laagdrempelige ondersteuning en respijtzorg, waarbij het ondersteuningsaanbod gemiddeld iets minder breed is dan in de eerste groep gemeenten;
- een groep van 16% van de gemeenten waar de mantelzorg nog ontwikkeld moet worden: bij deze gemeenten is er voor mantelzorgers wel enige algemeen laagdrempelige ondersteuning, maar de andere componenten van mantelzorgondersteuning ontbreken meestal.¹⁴

Van de gemeenten biedt 3% geen mantelzorgondersteuning aan. Deze gemeenten vallen (vanzelfsprekend) allemaal in het cluster dat de mantelzorg nog moet ontwikkelen. Dit cluster komt vaker voor onder de gemeenten met een smalle visie op de Wmo (25%) dan onder de gemeenten met een brede visie (13%).¹⁵

12 Veertien: namelijk de dertien soorten in tabel 5.12 plus ‘anders, namelijk’.

13 De dertien vormen van mantelzorgondersteuning werden met een principalecomponentenanalyse teruggebracht tot drie componenten, die tezamen 49% van de variantie verklaren. Nazorg bleek niet goed in te delen in deze drie componenten.

14 De gemeenten werden geclusterd met een average linkage clusteranalyse op basis van de drie componenten. De acht resulterende clusters werden ingedeeld tot drie clusters op basis van afkappunten in de breedte van het ondersteuningsrepertoire (het gemiddeld totaal aantal aangeboden vormen van mantelzorgondersteuning).

15 Zie het einde van paragraaf 2.1 voor een omschrijving van de ‘brede’ en ‘smalle’ visie op de Wmo.

5.3 Algemene voorzieningen

De Wmo schrijft voor dat gemeenten moeten bevorderen dat mensen met beperkingen kunnen deelnemen aan het maatschappelijke verkeer en dat ze zelfstandig kunnen functioneren. In de Memorie van Toelichting staat omschreven dat gemeenten algemene maatregelen moeten treffen voor mensen met beperkingen die (...) zonder dat men zich tot de gemeente hoeft te wenden, ten goede kunnen komen aan een ieder die daaraan behoefte heeft. In die zin hoeft de maatregel dus niet bij uitsluiting gericht te zijn op mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem, zolang zij er in ieder geval maar baat bij hebben. (TK 2004/2005: 28)

In hoeverre hebben gemeenten dergelijke algemene maatregelen getroffen en in welke mate heeft de invoering van de Wmo hieraan bijgedragen? De algemene maatregelen voor mensen met beperkingen waar in de enquête naar is gevraagd, werden grotendeels al door gemeenten aangeboden in het kader van eerder lokaal sociaal beleid. De Wmo heeft dan ook weinig verandering gebracht in de mate waarin gemeenten algemene voorzieningen zijn gaan aanbieden, en dat geldt voor alle stedelijkheidsklassen in gelijke mate (tabel 5.11).

In bijna alle gemeenten is wel een maaltijdvoorziening en in de grote meerderheid van de

gemeenten wordt de toegankelijkheid van de openbare ruimte en voorzieningen gewaarborgd. Een door de gemeente in stand gehouden boodschappendienst is in meer dan de helft van de gemeenten aanwezig, maar een wijksteunpunt voor kortdurende hulp bij het huishouden en een door de gemeente in stand gehouden wasserette met ophaal- en brengservice zijn slechts in een kleine minderheid van de gemeenten aanwezig. 3% van de ambtenaren maakte gebruik van de 'anders, namelijk' mogelijkheid, allen niet als gevolg van de Wmo. Zij wezen op een aantal andere algemene voorzieningen in hun gemeenten, zoals sociale alarmering en telefooncirkels, een klussendienst en WonenPlus (projecten waar mensen met beperkingen kunnen wonen met bemiddeling naar zorg en ondersteuning).

5.4 Individuele voorzieningen

In het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten verstrekten gemeenten al individuele voorzieningen. Sinds de invoering van de Wmo is hier de hulp bij het huishouden bij gekomen. Dit aspect heeft in ieder geval in 2007 veel politieke en media-aandacht gekregen.

5.4.1 Indicatiestelling

Voor veel individuele voorzieningen die in het kader van de Wmo verstrekt moeten worden, dient een indicatie te worden afgegeven. De vraag is wie deze indicatiestelling verricht. In de vragen-

Tabel 5.11 Aanbod aan algemene voorzieningen voor mensen met beperkingen, wel of niet gevolg van de invoering van de Wmo (in procenten; n = 358)

	aangeboden	waarvan als gevolg van de Wmo	waarvan niet als gevolg van de Wmo
maaltijdvoorziening	90	2	99
waarborgen toegankelijkheid openbare ruimte	80	6	94
waarborgen toegankelijkheid openbare voorzieningen	77	6	94
boodschappendienst	53	6	94
wijksteunpunt voor kortdurende hulp in het huishouden	7	33	67
wasserette die was ophaalt en aflevert	5	20	80

Bron: SCP (WMOP'08)

Tabel 5.12 Betrokkenheid bij de indicatiestelling voor vier typen voorzieningen
(in procenten van alle gemeenten; n = 356)^a

	gemeente	CIZ ^b	ander indicatie- orgaan	zorg- aanbieders/ leveranciers	cliënt zelf
hulp bij het huishouden	79	61	18	2	1
vervoersvoorzieningen	78	40	28	1	1
woonvoorzieningen	74	46	29	2	0
rolstoelvoorzieningen	71	44	27	3	0

a De rijen tellen op tot meer dan 100, omdat ambtenaren meerdere antwoorden mochten geven.

b Centrum indicatiestelling zorg.

Bron: SCP (WMOP'08)

lijst is dat gevraagd voor vier typen individuele voorzieningen. Voor elk daarvan stelt tussen de 70% en 80% van de gemeenten de indicatie zelf, al of niet in combinatie met een indicatiestelling door het CIZ of een ander indicatieorgaan (tabel 5.12). Slechts een beperkt aantal gemeenten laat de indicatiestelling doen door de zorgaanbieders of leveranciers van de voorzieningen en een nog kleiner aandeel laat de cliënt zelf bepalen of hij/zij recht heeft op bepaalde voorzieningen. Weinig/niet-stedelijke gemeenten laten de indicaties vaker verrichten door een ander indicatieorgaan dan het CIZ dan matig stedelijke en sterk stedelijke gemeenten. Een ander verschil tussen de stedelijkheidsklassen betreft de woonvoorzieningen,

die in sterk stedelijke gemeenten vaker door de zorgaanbieders en leveranciers worden geïndiceerd dan in de matig stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten. Ten slotte wordt de hulp bij het huishouden in sterk stedelijke gemeenten minder vaak door de gemeente zelf geïndiceerd dan in matig stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten.

Bij de meeste indicaties zijn gemeenten dus zelf betrokken. De vraag is of ze de indicatiestelling dan alleen voor hun rekening nemen, of dat ze daar andere partijen bij betrekken. Het blijkt dat ze het in de meeste gevallen niet helemaal zelf doen: ongeveer een derde van de gemeenten stelt

Tabel 5.13 Indicatiestelling voor vier typen voorzieningen (in procenten van alle gemeenten; n = 356)^a

	alleen gemeente	alleen CIZ ^b c.q. ander indicatie- orgaan	gemeente en CIZ ^b c.q. ander indicatieorgaan
vervoersvoorzieningen	35	22	43
rolstoelvoorzieningen	32	29	39
woonvoorzieningen	29	26	45
hulp bij het huishouden	28	21	52

a De rijen tellen op tot 100: de categorieën sluiten elkaar uit. De categorie 'geen van beide, alleen cliënt of aanbieder' is niet getoond.

b Centrum indicatiestelling zorg.

Bron: SCP (WMOP'08)

de indicaties helemaal zelf (tabel 5.13). Gemeenten stellen de indicaties iets vaker helemaal zelf voor vervoersvoorzieningen dan voor hulp bij het huishouden. De meest voorkomende combinatie is die waarbij de indicatiestelling zowel door de gemeente als door een extern indicatieorgaan (zoals het CIZ) wordt verricht. Vaak zal het dan gaan om een verdeling waarbij de gemeente de 'standaard gevallen' beoordeelt, en de complexere gevallen of de bezwaarschriften beoordeeld worden door een extern indicatiebureau. Voor sommige typen voorzieningen werd een enkele keer uitsluitend de zorgaanbieder of de cliënt zelf als indicatiesteller aangewezen: deze zijn in de tabel niet getoond.

Daarbij valt op dat de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker een 'óf-óf-benadering' kiezen dan de matig stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten. Bij deze benadering worden óf alle indicaties, inclusief de complexe aanvragen, door de gemeente zelf gedaan, óf ze worden allemaal verricht door een indicatieorgaan. De matig stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten kiezen vaker voor de 'én-én-benadering', waarbij zowel de gemeente als een extern indicatieorgaan de indicaties verrichten.¹⁶

Er is veel te doen geweest over de manier waarop het onderzoek ten behoeve van indicatiestelling voor hulp bij het huishouden wordt verricht. Vaak wordt verondersteld dat voor een zorgvuldige en integrale beoordeling van een aanvraag op zijn minst persoonlijk contact nodig is, en dat van de beoordelingswijzen waarbij persoonlijk contact

deel uitmaakt van de procedure, het huisbezoek de beste garantie geeft op een indicatiestelling die tegemoetkomt aan de persoonlijke situatie van de cliënt (zie bv. Noordhuizen et al. 2007; CG-raad 2007). Om de juistheid van deze veronderstelling te beoordelen is ander onderzoek nodig: in dit onderzoek wordt geïnventariseerd welke methoden gemeenten hanteren om de indicatie te stellen.

Gemeenten is gevraagd welke methoden zij inzetten bij de indicatiestelling voor de verschillende typen individuele voorzieningen, waarbij zij twee voorkeuren mochten aangeven. De meeste gemeenten hebben voor alle vier de typen voorzieningen een voorkeur voor het huisbezoek (tabel 5.14). Schriftelijk of elektronisch indiceren krijgt in een minderheid van gemeenten de voorkeur. Vooral voor het beoordelen van woonvoorzieningen achten gemeenten een huisbezoek noodzakelijk, voor aanvragen van vervoersvoorzieningen is dat minder vaak het geval. Voor hulp bij het huishouden geven veel gemeenten ook de voorkeur aan telefonisch onderzoek, bij vervoersvoorzieningen ook relatief vaak aan telefonisch onderzoek en onderzoek aan het loket. Er zijn geen grote verschillen met betrekking tot stedelijkheid.

Noordhuizen et al. (2007) vermoeden op grond van een beperkte steekproef van gemeenten (n = 30) dat externe indicatiebureaus zoals het CIZ hulp bij het huishouden vaker telefonisch indiceren dan gemeentelijke indicatiestellers. De gegevens uit ons onderzoek lijken die veronderstelling enig-

Tabel 5.14 Wijze van onderzoek ten behoeve van de indicatiestelling (bij voorkeur), maximaal twee antwoorden per type voorziening (in procenten; n = 341)

	huisbezoek	telefonisch	mondeling (aan loket)	schriftelijk	elektronisch
woonvoorzieningen	87	22	23	13	1
rolstoelvoorzieningen	71	32	31	18	1
hulp bij het huishouden	68	55	26	11	3
vervoersvoorzieningen	55	40	40	22	2

Bron: SCP (WMOP'08)

¹⁶ Dit geldt overigens niet voor de indicatiestelling voor rolstoelen: (zeer) sterk stedelijke kiezen hier ongeveer even vaak voor de 'én-én-benadering' als matig stedelijke en weinig/niet-stedelijke gemeenten.

Tabel 5.15 Omgang met overgangsccliënten die gebruikmaken van hulp bij het huishouden
(in procenten; n = 349)

een deel van de bestaande indicaties is overgenomen, een deel van de cliënten is opnieuw geïndiceerd	46
alle cliënten zijn opnieuw geïndiceerd	31
alle bestaande indicaties zijn overgenomen	23

Bron: SCP (WMOP'08)

zins te ondersteunen: van de gemeenten die de hulp bij het huishouden alleen laten indiceren door het CIZ (of een ander extern indicatiebureau) heeft 65% een voorkeur voor het telefonisch onderzoek, tegen 44% van de gemeenten die alle indicaties voor hulp bij het huishouden zelf doen.¹⁷

Gemeenten hadden bij het aanbieden van hulp bij het huishouden te maken met cliënten die ook voor de invoering van de Wmo, onder het AWBZ-regime, al gebruikmaakten van die hulp. Het gaat om de zogenoemde overgangsccliënten. De vraag is op welke wijze gemeenten zijn omgegaan met deze cliënten. Het blijkt dat een minderheid van de gemeenten (23%) alle voor 2007 bestaande indicaties heeft overgenomen (tabel 5.15). Bijna de helft heeft een deel van de bestaande indicaties overgenomen en een deel van de cliënten opnieuw geïndiceerd.¹⁸

Hoe gemeenten omgaan met de overgangsccliënten hangt mede af van wie de indicaties stelt voor hulp bij het huishouden. Gemeenten die de indicatiestelling voor hulp bij het huishouden geheel uitbesteden aan het CIZ of een ander indicatie-

orgaan, nemen vaker alle indicaties over (44% van hen tegen een gemiddelde van 23%) en indiceren minder vaak alle cliënten opnieuw dan gemiddeld (11% tegen gemiddeld 31%). Er zijn geen verschillen tussen de uiteenlopende stedelijkheidsklassen in de manier waarop gemeenten omgingen met de overgangsccliënten.

5.4.2 Pgb en eigen bijdrage

Volgens artikel 6 van de Wmo dienen gemeenten aan '(...) personen die aanspraak hebben op een individuele voorziening de keuze [te bieden] tussen het ontvangen van een voorziening in natura of het ontvangen van een hiermee vergelijkbaar persoonsgebonden budget (pgb), tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan.' Strikt genomen zijn gemeenten dus niet verplicht een persoonsgebonden budget aan te bieden, maar de rijksoverheid stimuleert dat wel sterk. Cliënten die voor een persoonsgebonden budget kiezen, zo is de gedachte, hebben meer keuzevrijheid om te bepalen welke zorg ze bij wie inkopen, en dat is voor hen alleen maar gunstig. Anderzijds wijzen de indieners van de Wet wel op mogelijke nadelen van het persoonsgebonden budget, namelijk dat aan het pgb 'een zekere hoeveelheid 'papierwerk' vast[zit]. Dit zou een stijging van de administratieve lasten van burgers betekenen.' (TK 2004/2005: 14).

Bijna de helft van de gemeenten is van mening dat de Wmo weinig verandering heeft gebracht voor het aanbieden van pgb's door de gemeente en voor de keuzevrijheid van de zorgvrager (tabel 5.16). De helft van de gemeenten is door de invoering van de Wmo actiever pgb's gaan aanbieden, hoewel een klein aantal gemeenten dit als gevolg

17 Van de rest van de gemeenten (die een deel van de indicatiestelling voor hulp bij het huishouden zelf doet en een deel door een extern indicatiebureau) had 58% een voorkeur voor het telefonisch onderzoek. Het verband is getoetst met een chikwadraattoets (n = 341, p = 0,02).

18 Plas et al. (2008) constateren andere percentages. De verschillen hebben te maken met een andere vraagstelling, andere doorverwijsinstructies in de vragenlijst en andere antwoordcategorieën. Bovendien werd het onderzoek van Plas et al. (2008) enige maanden eerder afgenomen dan ons onderzoek, waardoor toen nog niet alle gemeenten 'klaar' waren met hun beleid aangaande het aflopen van het overgangsrecht.

Tabel 5.16 Drie gevolgen van de Wmo in relatie tot het pgb, inschatting van Wmo-coördinatoren (in procenten; n = 338-342)

	afgenomen	gelijk gebleven	toegenomen
als gevolg van de invoering van de Wmo is de mate waarin pgb's in deze gemeente actief worden aangeboden...	2	48	50
door de veranderingen in het beleid m.b.t. pgb's als gevolg van de invoering van de Wmo is de keuzevrijheid van zorgvragers in deze gemeente...	3	40	58
voor zorgvragers die kiezen voor het pgb zijn de administratieve lasten als gevolg van de invoering van de Wmo...	11	71	18

Bron: SCP (WMOP'08)

van de Wmo juist minder actief doet. Een (kleine) meerderheid van de ambtenaren meent dat de keuzevrijheid voor zorgvragers is toegenomen, hoewel ook hier een kleine groep is die vindt dat die is afgenomen. Ten slotte lijkt het – volgens ambtenaren – wel mee te vallen met de toename van de administratieve lasten voor zorgvragers met een persoonsgebonden budget.

Gemeenten mogen – binnen bij algemene maatregel van bestuur gestelde grenzen – inkomensafhankelijke eigen bijdragen vragen aan de cliënt

voor verschillende vormen van maatschappelijke ondersteuning. Hiermee krijgen de gemeenten een 'effectief beheersinstrumentarium om de Wmo doelmatig te kunnen uitvoeren.' (TK2003/2004: 15). Anders dan het persoonsgebonden budget dient het eigenbijdragebeleid dus niet primair het bevorderen van vraagsturing, maar de doelmatigheid.

Bijna alle gemeenten vragen een eigen bijdrage voor hulp bij het huishouden, maar voor de andere drie typen individuele voorzieningen is

Tabel 5.17 Voorzieningen waarvoor gemeenten een eigen bijdrage vragen en invloed van de Wmo daarop (in procenten; n = 342)

	voorziening vraagt eigen bijdrage	bestond al voor invoering van de Wmo	sinds invoering van de Wmo
hulp bij het huishouden	98	n.v.t. ^a	n.v.t. ^a
onroerende woonvoorziening	50	62	38
individuele vervoersvoorziening	39	67	33
roerende zaken, niet zijnde een individuele vervoersvoorziening	33	54	46

a Vóór invoering van de Wmo konden gemeenten geen eigen beleid voeren m.b.t. eigen bijdragen voor hulp bij het huishouden.

Bron: SCP (WMOP'08)

er veel variatie in het eigenbijdragebeleid van gemeenten (tabel 5.17). Het minst vaak vragen gemeenten eigen bijdragen voor roerende zaken (zoals douchestoelen). De Wmo heeft ertoe geleid dat meer gemeenten eigen bijdragen vragen voor meer voorzieningen: een derde tot bijna de helft van de gemeenten die een eigen bijdrage vragen, doet dat sinds invoering van de Wmo.

Gemiddeld vragen gemeenten een eigen bijdrage voor 2,2 van de gevraagde vier typen individuele voorzieningen. Weinig/niet-stedelijke gemeenten vragen vaker eigen bijdragen voor individuele vervoersvoorzieningen en roerende zaken dan meer stedelijke gemeenten; voor de andere twee typen voorzieningen zijn er geen verschillen tussen de stedelijkheidsklassen.

In het Besluit maatschappelijke ondersteuning worden er grenzen gesteld aan de inkomensafhankelijke eigen bijdrage (Staatsblad 2006b). De rechthebbende betaalt dan een bepaald uurbedrag (voor hulp bij het huishouden), dat onder meer afhankelijk is van de leeftijd (ouder of jonger dan 65 jaar) en de burgerlijke staat (gehuwd of ongehuwd). Vanaf 120% van het relevante sociaal minimum mag een inkomensafhankelijke eigen bijdrage worden geheven die per inkomenstranche

stapsgewijs met een bepaald percentage stijgt, tot een bepaald maximum. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om een lagere eigen bijdrage te vragen, maar niet om een hogere te vragen. Ze kunnen dat bijvoorbeeld doen door eigen bijdragen te vragen vanaf een hogere inkomensgrens en/of door de maximale eigen bijdrage lager te stellen dan in het Besluit genoemd staat.

Slechts een minderheid van de gemeenten kiest ervoor om minder eigen bijdragen te vragen dan de bovengrenzen die worden gesteld door het Besluit (tabel 5.18). Van de drie mogelijke varianten om minder dan de maximale eigen bijdrage te vragen, kiezen gemeenten er het vaakst voor om de eigen bijdrage pas te verhogen vanaf een hogere inkomensgrens dan 120% van het sociaal minimum, tot het toegestane maximum.¹⁹

5.4.3 Aanbestedingsbeleid

Met het aanbestedingsbeleid voor hulp bij het huishouden hebben gemeenten een instrument in handen om eisen te stellen aan een belangrijke vorm van maatschappelijke ondersteuning. Er is in het politieke en publieke debat veel te doen geweest over de aanbesteding van hulp bij het huishouden: zo bestond de angst dat gemeenten te veel zouden kijken naar de prijs van de hulp en

Tabel 5.18 Varianten in het eigenbijdragebeleid van gemeenten, ten opzichte van het Besluit maatschappelijke ondersteuning (in procenten; n = 316)

hoogte van de maximale eigen bijdrage ^a	inkomensgrens vanaf welke de eigen bijdrage wordt verhoogd ^b	%
maximale eigen bijdrage	vanaf de minimale inkomensgrens	84
maximale eigen bijdrage	vanaf een hogere inkomensgrens	11
eigen bijdrage minder dan het maximum	vanaf de minimale inkomensgrens	3
eigen bijdrage minder dan het maximum	vanaf een hogere inkomensgrens	2

a 'Maximum' verwijst naar de maximale eigen bijdrage zoals vermeld in het Besluit (dat wil zeggen een in het Besluit vastgelegd uurtarief verhoogd tot maximaal 15% van het verschil tussen het inkomen en 120% van het relevante sociaal minimum).

b 'Minimale inkomensgrens' verwijst naar de inkomensgrens zoals vermeld in het Besluit (120% van het relevante sociaal minimum).

Bron: SCP (WMOP'08)

¹⁹ Gemeenten die voor de verschillende typen voorzieningen verschillende eigenbijdrageregimes hanteren, zijn buiten beschouwing gelaten.

Tabel 5.19 Belang van dertien aspecten bij de aanbesteding van hulp bij het huishouden door gemeenten (in procenten en gemiddelde rangscore per aspect; n = 304)

	aandeel gemeenten waar het aspect een rol speelde	gemiddelde rangorde van het belang bij aanbesteding (1-13: 1 = relatief belangrijk 13 = relatief onbelangrijk)
kwaliteit van de zorg	98	1,7
prijs	96	3,7
keuzevrijheid voor cliënten	93	4,0
het kunnen signaleren van veranderingen in de zorgvraag van de cliënt	91	5,3
kennis van de lokale situatie	88	5,7
samenwerking met ketenorganisaties	86	6,7
soort en aard personeel (eventueel per type huishoudelijke hulp)	85	6,8
goed werkgeverschap bij de aanbieder	83	7,6
inzet van bv. werklozen, gehandicapten en/of andere specifieke doelgroepen	81	8,4
vaste medewerkersgroep per cliënt	78	7,2
personele gevolgen voor aanbieders in gemeente op het gebied van huishoudelijke hulp vóór aanbesteding	70	9,0
eerdere ervaringen met de zorgaanbieder	60	9,3

Bron: SCP (WMOP'08)

te weinig naar de kwaliteit ervan. De dreigende ontslagen bij thuiszorginstellingen als gevolg van de aanbesteding waren voor de staatssecretaris zelfs aanleiding om twee handreikingen (Hellendoorn et al. 2007a en 2007b)²⁰ en een Kamerbrief uit te brengen waarin ze een wetswijziging aankondigde om de rechtspositie en de inkomenspositie van alfahulp te verbeteren (TK 2007/2008).²¹

Kwaliteit van de zorg blijkt bij de aanbesteding in 2007 echter, volgens de ambtenaren, het belangrijkste aspect te zijn geweest waarop gemeenten hulp bij het huishouden hebben aanbesteed: 78% van de gemeenten gaf aan dat dit het belangrijkste

aanbestedingsaspect was (al of niet op gelijke hoogte met andere aspecten). De prijs is ook een belangrijk criterium geweest voor de aanbesteding van hulp bij het huishouden, maar het kwam gemiddeld niet op de eerste plaats en het woog ongeveer even zwaar als de keuzevrijheid voor cliënten (tabel 5.19).²² Bijna een kwart (23%) van de gemeenten zette de prijs op de eerste plaats als gunningscriterium (al of niet op gelijke voet met andere criteria). Van de gemeenten heeft 9% de prijs een hogere prioriteit gegeven dan de kwaliteit van de zorg. Deze gemeenten waren ongeveer evenredig verdeeld over de drie stedelijkheidsklassen.

20 De gegevens uit deze enquête hebben betrekking op het beleid in 2007, dus uit de periode vóórdat de handreiking verscheen. Er kan op basis van deze gegevens daarom niet worden gezegd in hoeverre gemeenten de aanbevelingen in deze handreiking hebben overgenomen.

21 Ook deze Kamerbrief verscheen in 2008 en had dus niet betrekking op de periode waarover ambtenaren werden bevraagd.

22 Strikt genomen betreft het hier geen formele in het bestek vastgelegde gunningscriteria. Aan ambtenaren werd namelijk een lijst met dertien aspecten voorgelegd die een rol konden spelen bij de aanbesteding van hulp bij het huishouden. Ze gaven deze aspecten een rangorde, waarbij rangorde '1' betekende dat dit het belangrijkste aspect was om de aanbesteding te gunnen en '13' dat het aspect onbelangrijk was of geen rol speelde bij de aanbesteding. Wanneer ambtenaren twee of meer aspecten even belangrijk achtten, konden ze deze een gelijke rangscore toekennen.

Gemiddeld wogen gemeenten 10,2 van de gevraagde dertien aspecten mee bij de aanbesteding van hulp bij het huishouden. De gevolgen van aanbesteding voor het personeel van thuiszorginstellingen hebben voor een groot deel van de gemeenten wel meegespeeld bij de aanbestedingsprocedure, maar die wogen duidelijk minder zwaar mee dan de kwaliteit, aard en prijs van de dienstverlening aan cliënten.

10% van de gemeenten noemde 'andere aspecten' die hebben meegewogen bij de aanbesteding. Dit zijn voornamelijk toelichtingen van gemeenten dat zij het 'Zeeuwse model' hanteerden (waarbij een vaste prijs wordt gesteld en aanbieders concurreren op kwaliteit) of dat er regionaal is aanbesteed. Een paar andere vermeldenswaardige aspecten zijn: de mate waarin de zorgaanbieder mantelzorgers en vrijwilligers betreft en afspraken met hen maakt, de bereidheid en het vermogen tot innovatie, en de omvang van de wachtlijsten.

Matig stedelijke en (zeer) sterk stedelijke gemeenten wogen drie aspecten zwaarder mee bij de aanbesteding dan weinig/niet-stedelijke gemeenten: het kunnen signaleren van veranderingen in de zorgvraag van de cliënt, de samenwerking met ketenorganisaties en de inzet van specifieke doelgroepen in de zorg, zoals werkzoekenden of gehandicapten.

De kwaliteit van de te leveren hulp bij het huishouden is dus voor gemeenten van belang geweest bij de aanbesteding. Bijna alle gemeenten (99%) formuleerden bij de aanbesteding minimumeisen hieromtrent. Daarnaast heeft een meerderheid van de gemeenten (ruim 60%) bij de aanbesteding eisen geformuleerd ten aanzien van de prijs. De meesten van hen (31%) hanteerden een maxumprijs (tabel 5.20). Twee op de tien gemeenten hanteerden een aanbestedingsmodel met vaste prijzen. Van de gemeenten noemde 5% 'andere eisen': zij noemden relatief vaak een bandbreedte, met een minimum en een maxumprijs.

Gemeenten mogen de hulp bij het huishouden volgens het *Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten* aanbesteden met raamovereenkomsten met een beperkte looptijd van maximaal vier jaar, tenzij er goede redenen zijn voor een langere duur. Daarna moet de opdracht opnieuw worden aanbesteed. Voor contracten gelden geen termijn-

Tabel 5.20 Eisen van gemeenten ten aanzien van de prijs bij aanbesteding van hulp bij het huishouden (in procenten; n = 331)

nee	38
ja, er is een maxumprijs gehanteerd	31
ja, er zijn vaste prijzen gehanteerd	21
ja, er is een minumprijs gehanteerd	5

Bron: SCP (WMOP'08)

voorschriften. In de *Handreiking inkopen en aanbesteden in de Wmo* wordt gemeenten geadviseerd om 'voor de eerste aanbesteding geen al te lange termijn te hanteren en vooral eerst ervaring op te doen. Dit kan bijvoorbeeld een contracttermijn zijn van één jaar met een optie tot verlenging van een tot maximaal twee jaar.' (Kuypers et al. 2006: 27)

Gemeenten handelen betrekkelijk vaak in lijn met dit advies. Gemiddeld hebben de gemeenten contracten met de aanbieders van hulp bij het huishouden afgesloten voor 2,1 jaar (25 maanden). Slechts 15% van de gemeenten had contracten afgesloten van drie of vier jaar, de rest korter. Twee gemeenten sloten een contract af voor onbepaalde duur.

5.5 Conclusies

Gemeenten hebben verschillende voorzieningen getroffen om te voorzien in informatie, advies en cliëntondersteuning met betrekking tot zorg en maatschappelijke ondersteuning. Bijna alle gemeenten doen dat via een loket waar mensen naartoe kunnen gaan om hun vraag te stellen en door een telefoonnummer open te stellen, en in zeven op de tien gemeenten is er nog een website voor informatie. Driekwart van de gemeentelijke loketten verstrekt informatie en/of advies over een breed scala aan onderwerpen en voorzieningen: van individuele voorzieningen en andere zorg en ondersteuning voor mensen met beperkingen tot opvoedingsondersteuning, maatschappelijke opvang en doelgroepenvervoer. Een kwart van de gemeentelijke loketten concentreert zich vooral op voorzieningen, zorg en ondersteuning voor mensen met beperkingen.

In de meeste gemeentelijke Wmo-loketten kunnen cliënten behalve voor informatie of advies ook terecht voor indicatie en toegang tot voorzieningen, zorg en ondersteuning voor mensen met beperkingen. Twee op de tien loketten verstrekken zelf geen indicaties of toegang, maar verwijzen cliënten door naar andere instellingen, en in iets minder dan twee op de tien loketten kunnen cliënten terecht voor indicatie of toegang tot een breed pakket aan voorzieningen, waaronder ook bijvoorbeeld maatschappelijke opvang of doelgroepenvervoer.

In zes op de tien gemeenten zijn er verschillende organisaties waarmee cliënten rechtstreeks contact kunnen leggen. Dat zijn meestal ouderensadviseurs, de Stichting MEE, vrijwilligers- en mantelzorgorganisaties, het welzijnswerk en algemeen maatschappelijk werk, die in ongeveer een derde tot een kwart van de gemeenten vertegenwoordigd zijn in het loket. Voor de breedte van de informatie- en adviesfunctie van loketten maakt het niet veel uit of cliënten via het loket rechtstreeks contact kunnen leggen met organisaties of niet, maar voor het verkrijgen van indicatie of toegang tot voorzieningen wel. Loketten waar cliënten rechtstreeks contact kunnen leggen met organisaties, hebben vaker een brede toegangsfunctie dan loketten waar dat niet het geval is.

De meeste gemeenten bieden cliëntondersteuning aan voor verschillende cliëntgroepen. De invoering van de Wmo heeft hier weliswaar mede aan bijgedragen, maar de meeste gemeenten ondersteunden de cliënten al eerder. De impuls van de Wmo aan cliëntondersteuning is het grootste geweest bij de cliëntondersteuning voor mantelzorgers, die in een kwart van de gemeenten het gevolg is van de Wmo. De Wmo heeft vooral weinig/niet-stedelijke gemeenten ertoe aangezet om meer groepen cliëntondersteuning te bieden.

Prestatieveld 4 van de Wmo stelt gemeenten tot taak mantelzorgers te ondersteunen. Het instrument dat gemeenten daartoe het meest gebruiken is een informatiepunt voor mantelzorgers, dat in negen op de tien gemeenten aanwezig is. Twee op de tien gemeenten hebben een breed mantelzorgbeleid, bestaande uit zowel algemene laagdrempelige voorzieningen (zoals een informatiepunt, begeleiding of lotgenotencontact), vormen van ondersteuning voor specifieke mantelzorgers

(zoals kinderopvang of vrijstelling van sollicitatieplicht), als respijtzorg. Bijna twee derde van de gemeenten richt zich vooral op algemene laagdrempelige voorzieningen en respijtzorg. In minder dan twee op de tien gemeenten is er nog weinig ondersteuning voor mantelzorgers, die zich over het algemeen beperkt tot enkele algemeen laagdrempelige voorzieningen. Veel gemeenten boden voor de invoering van de Wmo al ondersteuning voor mantelzorgers aan, maar de invoering van de Wmo is voor een deel van de gemeenten wel degelijk aanleiding geweest om meer beleid voor mantelzorgers te maken.

In prestatieveld 5 van de Wmo wordt gesteld dat gemeenten algemene maatregelen moeten treffen om de maatschappelijke participatie van mensen met beperkingen te bevorderen. Het gaat om algemene maatregelen waar ieder die dat wil gebruik van kan maken zonder dat daarvoor een indicatie nodig is. In de enquête is naar een zestal voorbeelden van zulke voorzieningen gevraagd. Deze werden grotendeels al door gemeenten aangeboden in het kader van eerder lokaal sociaal beleid. De Wmo heeft dan ook weinig verandering gebracht in de mate waarin gemeenten deze algemene voorzieningen zijn gaan aanbieden. In bijna alle gemeenten is wel een maaltijdvoorziening en in de grote meerderheid wordt de toegankelijkheid van de openbare ruimte en voorzieningen gewaarborgd.

Voor individuele voorzieningen zoals de voormalige Wvg-voorzieningen en hulp bij het huishouden is veelal een indicatie nodig. Bij de meeste indicaties is de gemeente zelf betrokken, maar ze verrichten niet alle indicaties helemaal zelf. Ongeveer een derde van de gemeenten verricht indicaties voor individuele voorzieningen zelf, de helft doet dat samen met het CIZ of een ander indicatieorgaan. Ongeveer twee op de tien gemeenten laat indicaties voor individuele voorzieningen uitsluitend stellen door het CIZ of een ander indicatieorgaan. Als ambtenaren twee methoden voor indicatie de voorkeur kunnen geven, kiezen de meeste gemeenten voor het huisbezoek, hoewel het telefoongesprek voor hulp bij het huishouden en vervoersvoorzieningen ook relatief vaak wordt genoemd. Voor de zogenoemde 'overgangsccliënten' – die vanuit de AWBZ recht hadden op huishoudelijke hulp – heeft bijna een kwart van de gemeenten de oude indicaties

overgenomen. Drie op de tien gemeenten heeft alle overgangsccliënten opnieuw geïndiceerd en iets minder dan de helft indiceerde een deel van de overgangsccliënten opnieuw.

Om de keuzevrijheid van cliënten te bevorderen, dienen gemeenten mensen met een indicatie de mogelijkheid van een persoonsgebonden budget aan te bieden, waarmee zij zelf de benodigde zorg in kunnen kopen. Dat zou hun keuzevrijheid ten goede moeten komen. De meningen van ambtenaren over de gevolgen van de invoering voor het pgb zijn enigszins verdeeld: ongeveer de helft meent dat de gemeenten actiever pgb's aanbieden en ongeveer zes op de tien meent dat de keuzevrijheid voor cliënten met een pgb is toegenomen. De meeste ambtenaren (71%) zijn van mening dat de administratieve lasten voor cliënten die kiezen voor een pgb gelijk zijn gebleven, maar bijna twee op de tien ambtenaren menen dat cliënten daarvoor meer 'papierwerk' hebben gekregen.

Om de doelmatigheid te bevorderen, mogen gemeenten eigen bijdragen vragen voor de verstrekking van individuele voorzieningen. Zo goed als alle gemeenten doen dat voor de hulp bij het huishouden, voor de overige voorzieningen (woonvoorziening, vervoersvoorziening) gebeurt dat in tussen een derde en de helft van de gemeenten. Waar eigen bijdragen worden gerekend voor deze overige voorzieningen, gebeurde dat meestal ook al in het kader van de Wvg. Veruit de meeste gemeenten hanteren de wettelijke grenzen voor het heffen van eigen bijdragen, slechts weinig gemeenten (16%) maken gebruik van de mogelijkheid soepeler met deze grenzen om te gaan.

Er is veel te doen geweest over de aanbesteding van hulp bij het huishouden en daarom is gemeenten in de enquête gevraagd of en hoe zwaar zij verschillende aspecten hebben meegewogen bij de gunning. In volgorde van afnemend belang zijn dat: 1) de kwaliteit van de zorg, 2) de prijs, 3) de keuzevrijheid voor cliënten. 9% van de gemeenten heeft de prijs een hogere prioriteit gegeven dan de kwaliteit van de zorg. De gevolgen van aanbesteding voor het personeel van thuiszorginstellingen hebben voor een groot deel van de gemeenten wel meegespeeld bij de aanbestedingsprocedure, maar die wogen duidelijk

minder zwaar mee dan de kwaliteit, aard en prijs van de dienstverlening aan cliënten. Bijna alle gemeenten (99%) formuleerden minimumeisen ten aanzien van de kwaliteit. Daarnaast hebben ruim zes op de tien gemeenten bij de aanbesteding eisen gesteld ten aanzien van de prijs, waarbij drie op de tien gemeenten een maximumprijs hanteerden en twee op de tien met vaste prijzen werkten.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) richt zich op de volwaardige deelname van burgers aan de samenleving, ongeacht hun lichamelijke, geestelijke, sociale of psychische beperkingen. Sommige burgers slagen er echter niet in om zelfstandig deel te nemen aan de maatschappij. Voor deze kwetsbare burgers is een vangnet nodig. De verantwoordelijkheid voor deze maatschappelijke opvang lag ook voor de invoering van de Wmo al bij de gemeenten. Deze lag echter vooral bij de gemeenten die in het kader van maatschappelijke opvang of vrouwenopvang een regionale centrumfunctie hebben en dus de verantwoordelijkheid dragen voor de voorzieningen op het gebied van maatschappelijke zorg waar de gehele regio gebruik van maakte. De Wmo vraagt echter ook van de andere gemeenten om het beleid ten aanzien van maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg (prestatievelden 7, 8 en 9) op te nemen als integraal onderdeel van het beleid ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning.

Hier wordt ingegaan op het gemeentelijke beleid op het gebied van maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ), verslavingsproblematiek en vrouwenopvang. Omdat kan worden verwacht dat de impact van de invoering van de Wmo verschilt tussen gemeenten met en zonder centrumfuncties, worden de centrumgemeenten en de niet-centrumgemeenten hierna steeds afzonderlijk besproken.¹

6.1 Maatschappelijke opvang en openbare geestelijke gezondheidszorg

Van de 43 gemeenten die een centrumfunctie vervullen op het gebied van maatschappelijke opvang hebben er 35 de vragen beantwoord over activiteiten op het gebied van openbare geestelijke gezondheidszorg en het tegengaan van dak- en thuisloosheid (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Activiteiten op het gebied van de openbare geestelijke gezondheidszorg en het tegengaan van dak- en thuisloosheid in centrumgemeenten, per beleidsterrein (in procenten; n = 35)

	wordt verricht	gevolg Wmo	geen gevolg Wmo
ketensamenwerking	100	37	63
Bureau Schuldhulpverlening	100	3	97
vroegsignalering en preventie	97	14	86
toeleiding naar zorg-/hulpverlening	94	18	82
afspraken met woningcorporaties over huisuitzettingen	94	12	88
meldpunt voor crisisdreiging	94	10	90
individuele trajectplannen voor dak- en thuislozen	91	15	85
opsporen kwetsbare personen	89	19	81
bij terugval/uitval mensen opnieuw opsporen	86	20	80
OGGZ-platform (o.i.d.)	86	13	87
meldpunt overlast	83	0	100
informatieloket voor dak- en thuislozen	51	12	88

Bron: SCP (WMOP'08)

¹ In dit hoofdstuk is ervoor gekozen om de gemeente Amsterdam en de gemeente Rotterdam wel mee te nemen en om de Amsterdamse stadsdelen en de Rotterdamse deelgemeenten buiten beschouwing te laten. Op die manier wordt ambivalentie voorkomen waar het gaat om het onderscheid tussen gemeenten met en gemeenten zonder een regionale centrumfunctie. De stadsdelen en deelgemeenten hebben deze functie zelf formeel niet maar zijn vaak wel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid dat uit de centrumfunctie van de overkoepelende gemeente voortvloeit.

Tabel 6.2 Activiteiten op het gebied van de openbare geestelijke gezondheidszorg en het tegengaan van dak- en thuisloosheid in niet-centrumgemeenten, per beleidsterrein (in procenten; n = 284)

	wordt verricht	gevolg Wmo	geen gevolg Wmo
afspraken met woningcorporaties over huisuitzettingen	77	10	90
vroegsignalering en preventie	73	16	84
meldpunt voor crisisdreiging	71	14	86
meldpunt overlast	60	13	87

Bron: SCP (WMOP'08)

In alle centrumgemeenten blijkt sprake te zijn van ketensamenwerking en is een Bureau Schuld-hulpverlening aanwezig. In vrijwel alle centrumgemeenten wordt daarnaast vroegsignalering toegepast. Ook leidt men kwetsbare personen naar de relevante instanties voor zorg- en hulpverlening. Er bestaan afspraken met woningcorporaties over huisuitzettingen en er is een meldpunt voor crisisdreiging. Opvallend is dat vooral de ketensamenwerking een relatief sterke impuls heeft gekregen door de invoering van de Wmo. In mindere mate geldt dit ook voor de (herhaalde) opsporing van kwetsbare personen en het naar zorg- en hulpverlening toeleiden van deze personen.

Aan de ambtenaren uit gemeenten die geen regionale centrumfunctie hebben is een beperktere

lijst activiteiten voorgelegd (zie tabel 6.2). Hieruit blijkt dat ook in een grote meerderheid van de niet-centrumgemeenten afspraken zijn gemaakt met woningcorporaties over huisuitzettingen, dat vroegsignalering wordt toegepast en dat er meldpunten zijn voor crisisdreiging en voor overlast. Voor de niet-centrumgemeenten is gekeken naar verschillen tussen stedelijkheidsklassen. Gebleken is dat (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker over een crisismeldpunt beschikken dan matig en weinig/niet-stedelijke gemeenten. Ook is in (zeer) sterk stedelijke gemeenten iets vaker sprake van afspraken met woningbouwcorporaties en van een meldpunt voor overlast.

In de meeste gemeenten werden deze activiteiten al verricht voordat de Wmo werd ingevoerd. Als gevolg van de invoering van de Wmo is het per-

Tabel 6.3 Ondersteuning en faciliteiten op het gebied van verslavingszorg in centrumgemeenten, per beleidsterrein (in procenten; n = 35)

	wordt aangeboden	gevolg Wmo	geen gevolg Wmo
toeleiding naar zorg- en hulpverlening	100	9	91
activering	97	3	97
vangnet bemoeizorg	94	10	90
opvanglocatie	94	3	97
universele verslavingspreventie	94	0	100
selectieve verslavingspreventie	89	0	100
gebruiksruimte	60	0	100
time-outvoorziening	34	9	91

Bron: SCP (WMOP'08)

centage gemeenten, dat de in tabel 6.2 genoemde activiteiten verricht, licht toegenomen. De impuls die uitgaat van de invoering van de Wmo is iets groter waar het gaat om de toepassing van vroeg-signalering en preventie, dan waar het de afspraken met woningcorporaties betreft.

6.2 Verslavingsbeleid

Ook de vragen over ondersteuning en faciliteiten op het gebied van verslavingspreventie, maatschappelijke zorg voor verslaafden en beperking van de overlast door verslaafden zijn beantwoord door ambtenaren uit 35 van de 43 gemeenten met een regionale centrumfunctie op het gebied van maatschappelijke opvang (zie tabel 6.3).

In alle gemeenten is sprake van toeleiding naar zorg- en hulpverlening van mensen met een verslaving. Vrijwel alle gemeenten beschikken over activeringsprogramma's, een vangnet van bemoeizorg en opvanglocaties. Daarnaast voeren bijna alle gemeenten beleid op het gebied van verslavingspreventie, zowel universeel (gericht op alle burgers) als selectief (gericht op specifieke (risico)groepen). Ongeveer twee op de drie centrumgemeenten beschikken over een gebruiksruimte. Time-outvoorzieningen – een plek waar verslaafden zich gedurende enige tijd kunnen terugtrekken uit het dagelijkse bestaan, meestal met mogelijkheden voor toeleiding tot verdere zorg- en hulpverlening – zijn slechts in een op de drie centrumgemeenten aanwezig. De invoering van de Wmo heeft niet erg veel invloed gehad op

het beleid in de centrumgemeenten op het gebied van verslavingsproblematiek. Alleen de toeleiding naar de zorg, de bemoeizorg en de aanwezigheid van time-outvoorzieningen lijken door de invoering van de Wmo enigszins te zijn toegenomen.

De ambtenaren uit niet-centrumgemeenten is alleen gevraagd of hun gemeente faciliteiten aanbiedt met betrekking tot de toeleiding naar zorg- en hulpverlening van mensen met een verslaving. Ongeveer twee derde van de niet-centrumgemeenten biedt een dergelijke toeleiding naar zorg- en hulpverlening aan. In 6% van deze gemeenten is dat een gevolg van de invoering van de Wmo.

6.3 Vrouwenopvang

Slachtoffers van huiselijk geweld vormen een aparte categorie van kwetsbare burgers, die enige extra ondersteuning nodig hebben om volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving. Het belang van de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld is door de staatssecretaris in een aparte beleidsbrief onderstreept (vws 2007). Van de 43 gemeenten die een regionale centrumfunctie vervullen op het gebied van maatschappelijke opvang, hebben er 35 ook een regionale centrumfunctie op het gebied van de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld. Ambtenaren uit 28 van deze 35 centrumgemeenten hebben de vragen beantwoord over de activiteiten die in hun gemeente worden ondernomen op het gebied van vrouwenopvang en het tegengaan van huiselijk geweld (zie tabel 6.4).

Tabel 6.4 Activiteiten op het gebied van vrouwenopvang en het tegengaan van huiselijk geweld in centrumgemeenten, per beleidsterrein (in procenten; n = 28)

	wordt verricht	gevolg Wmo	geen gevolg Wmo
opvangvoorzieningen	100	4	96
Steunpunt Huiselijk Geweld	100	4	96
ketensamenwerking	96	7	93
voorlichting	93	4	96
casusoverleg	82	5	95
inzet casemanagers	64	6	94

Bron: SCP (WMOP'08)

Tabel 6.5 Activiteiten op het gebied van vrouwenopvang en het tegengaan van huiselijk geweld in niet-centrumgemeenten, per beleidsterrein (in procenten; n = 300)

	wordt verricht	gevolg Wmo	geen gevolg Wmo
Steunpunt Huiselijk Geweld	83	8	92
ketensamenwerking	79	13	87
voorlichting	71	10	90
casusoverleg	60	8	92
inzet casemanagers	35	11	89

Bron: SCP (WMOP'08)

Alle centrumgemeenten beschikken over een opvangvoorziening voor slachtoffers van huiselijk geweld, en over een Steunpunt Huiselijk Geweld. In vrijwel alle centrumgemeenten wordt ketensamenwerking toegepast en wordt voorlichting gegeven. In een grote meerderheid van de centrumgemeenten vindt casusoverleg plaats en in een meerderheid van de centrumgemeenten worden casemanagers ingezet. Het aanbod van deze activiteiten is steeds slechts in één of twee gemeenten een gevolg van de invoering van de Wmo.

De niet-centrumgemeenten kunnen gebruikmaken van de opvangvoorzieningen die in de nabijgelegen centrumgemeente worden aangeboden. Ambtenaren uit de niet-centrumgemeenten is daarom alleen gevraagd naar de overige activiteiten (zie tabel 6.5).

In 83% van de niet-centrumgemeenten is een Steunpunt huiselijk geweld te vinden. Ook wordt in de grote meerderheid van de niet-centrumgemeenten ketensamenwerking toegepast en voorlichting gegeven. In een meerderheid van de niet-centrumgemeenten vindt casusoverleg plaats. In ongeveer een derde worden casemanagers ingezet. De invloed van de invoering van de Wmo op het beleid ten aanzien van huiselijk geweld is (iets) groter in niet-centrumgemeenten dan in centrumgemeenten. Ook hier blijkt dat vooral de ketensamenwerking is uitgebreid, en datzelfde geldt voor de voorlichting en de inzet van casemanagers.

6.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat de centrumgemeenten op het gebied van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang een groot aantal activiteiten ontplooiën op het gebied van OGGZ, verslavingszorg en vrouwenopvang. In vrijwel alle centrumgemeenten zijn opvangvoorzieningen aanwezig, wordt samengewerkt met de relevante ketenpartners en worden kwetsbare burgers zo goed mogelijk toegeleid naar de instanties voor zorg- en hulpverlening. Behalve de aanzienlijke uitbreiding van de ketensamenwerking op het gebied van de OGGZ lijkt de invoering van de Wmo slechts een geringe impuls te hebben gegeven aan het beleid op het gebied van maatschappelijke opvang. Voor een deel is dat het geval omdat er al veel gebeurde en er – wat het aanbod van activiteiten en faciliteiten betreft – niet zo heel veel meer te winnen viel.

Ook de niet-centrumgemeenten zijn behoorlijk actief op het gebied van maatschappelijke opvang. Een grote meerderheid van deze gemeenten is actief op het gebied van preventie, bijvoorbeeld door afspraken te maken met woningcorporaties over huisuitzettingen, door voorlichting en door vroegsignalering van problemen. Daarnaast beschikt een grote meerderheid van de niet-centrumgemeenten over meldpunten, zowel om hulp in te schakelen als om overlast weg te nemen, mocht het onverhoopt toch mis gaan. Ook is een aanzienlijk deel van de niet-centrumgemeenten actief waar het gaat om toeleiding naar zorg- en

hulpverlening. Meer dan in de centrumgemeenten is de invoering van de Wmo hierop van invloed geweest, maar die invloed is (nog) niet erg groot. Mogelijk krijgen de activiteiten en faciliteiten op het gebied van maatschappelijke opvang, vooral in de niet-centrumgemeenten, een impuls wanneer in de toekomst gemeenten meer oog krijgen voor de in de Wmo beoogde samenhang tussen de verschillende prestatievelden.

7.1 Reikwijdte van dit deelonderzoek

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is vanaf 1 januari 2007 van kracht. De wet is voor een belangrijk deel op gemeenten gericht. Gemeenten dienen richting en soms ook uitvoering te geven aan het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid, in samenspraak en samenwerking met burgers en verschillende typen organisaties. Met deze eerste tussenrapportage over het Wmo-evaluatieonderzoek hebben we inzicht gekregen in de doorwerking van de Wmo in het beleid van gemeenten: wat was de betekenis van de Wmo voor het gemeentelijke beleid in het eerste jaar na invoering van de Wet?

Dit deelonderzoek van de Wmo-evaluatie maakt deel uit van een groter onderzoeksprogramma dat de evaluatie van de Wmo mogelijk moet maken. In de eindrapportage over dit onderzoeksprogramma, die voorzien is voor eind 2009, zullen de resultaten van de verschillende deelonderzoeken met elkaar worden verbonden. Daar komen de perspectieven van gemeenten, van cliënten en hun organisaties en van verschillende typen organisaties die een rol spelen in het lokale Wmo-beleid bij elkaar.

Dit deelonderzoek is een eerste stap in de evaluatie van de Wmo. Het kent een aantal beperkingen. Deze komen in de eerste plaats voort uit de gehanteerde onderzoeksmethode van de schriftelijke enquête onder Wmo-coördinatoren van gemeenten, met een gestandaardiseerde vragenlijst. Daardoor is globaal inzicht verkregen in de voornemens, plannen, voorzieningen en maatregelen van gemeenten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Het is lastig om in dit soort onderzoek volledig recht te doen aan de verschillen tussen gemeenten. Daarnaast gaat het in dit deelonderzoek deels om voornemens en plannen. Die kunnen ambitieuzer zijn dan wat er in de (uitvoerings)praktijk mogelijk blijkt. Niettemin geven de resultaten weer wat de inhoudelijke richting is waarin het gemeentelijke Wmo-beleid zich ontwikkelt, en geven zij inzicht in de variatie die er tussen gemeenten bestaat.

Een tweede beperking is dat dit onderzoek een momentopname biedt van beleid dat volop in ontwikkeling is. Gemeenten zijn weliswaar al langere tijd bezig met het uitvoeren van de Wmo,

maar de reikwijdte van de Wet maakt dat deze een aanzienlijk deel van het vaak al bestaande gemeentelijke beleid betreft. Zo weten we uit de invoeringsmonitor van onderzoeksbureau SGBO dat veel gemeenten in 2005 nog aangaven de Wmo breed in te zullen voeren, dat wil zeggen, met aandacht voor (bijna) alle prestatievelden van de Wmo, maar dat een deel daarvan in 2006 toch zei voor een smalle invoering te kiezen, met de nadruk op de nieuwe taken die de Wmo voor gemeenten met zich meebracht (Van Beek 2007). Dat geeft aan dat de uitvoering van de Wmo gemeenten de nodige tijd kost (of heeft gekost). Het is plausibel te veronderstellen dat op het moment waarop de schriftelijke enquête werd afgenomen (januari-maart 2008) ten minste een deel van de gemeenten nog doende was de Wmo uit te werken in eigen beleidsplannen.

Indachtig de beperkingen geeft dit onderzoek antwoord op een drietal vragen:

1. Hoe ziet het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid van gemeenten er eind 2007 uit?
2. Op welke wijze zijn burgers en organisaties bij het gemeentelijke maatschappelijke ondersteuningsbeleid betrokken?
3. Welke voorzieningen hebben gemeenten getroffen en welke beleidsmaatregelen hebben zij genomen op de negen prestatievelden van de Wmo? En is dit een gevolg van de Wmo of waren deze voorzieningen en beleidsmaatregelen er al voor de invoering van de Wmo?

Deze vragen worden in de paragrafen 7.2-7.6 beantwoord.

7.2 Maatschappelijke-ondersteuningsbeleid in gemeenten na één jaar Wmo

De negen prestatievelden van de Wmo bestrijken een aanzienlijk deel van de beleidsterreinen die ook voor de Wmo al min of meer tot het gemeentelijke takenpakket behoorden. De Wmo deelt gemeenten slechts een beperkt aantal nieuwe taken toe. De Wet vraagt echter wel van gemeenten om het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid in een of meer beleidsplannen samenhangend richting te geven. Uit dit onderzoek komt naar voren dat veel gemeenten aan deze wettelijke verplichting tegemoet zijn gekomen door in ieder geval gedeeltelijk het bestaande beleid te herzien. Circa een op de zes gemeenten heeft gekozen voor een vergaande herziening van bestaand beleid,

en een derde voor een wat minder vergaande herziening. Daartegenover staat ruim een kwart van de gemeenten dat het bestaande beleid in meer of mindere mate ongewijzigd voortzet. De meeste gemeenten kiezen voor één samenhangend plan voor het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid, maar een kwart van de gemeenten kiest voor meerdere nota's. De keuze voor een vergaande herziening van het beleid gaat vaak samen met de keuze voor één samenhangende beleidsnota. De impuls die de Wmo geeft aan de beleidsontwikkeling verschilt daarmee duidelijk tussen gemeenten.

Dat de sterkte en de richting van de impuls die uitgaat van de Wmo verschilt tussen gemeenten is ook terug te zien in de breedte van de gemeentelijke visie op het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid. De breedte van de visie zegt vooral iets over het streven om samenhang aan te brengen in dit beleid. Er is een verband tussen de breedte van de visie en de mate waarin bestaand beleid is herzien: gemeenten die gekozen hebben voor herziening van bestaand beleid, hebben vaker een brede visie op maatschappelijke ondersteuning. In ongeveer een vijfde van de gemeenten is de visie als smal te typeren. Deze gemeenten besteden in hun Wmo-visie behalve aan de participatie van burgers in het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid exclusief aandacht aan (een deel van) de prestatievelden die te maken hebben met mensen met beperkingen, inclusief de informatie- en adviesfunctie ('loket') en de mantelzorg-ondersteuning. Het beleid gericht op mensen met een beperking wordt in die gemeenten niet in samenhang gezien met de overige beleids-terreinen van de Wmo, zoals sociale samenhang en maatschappelijke opvang. Een grote meerderheid van de gemeenten (circa 80%) heeft een bredere visie op maatschappelijke ondersteuning en betreft ook sociale samenhang en leefbaarheid, opvoedingsondersteuning en het beleid gericht op kwetsbare burgers bij het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid. Deze gemeenten lijken wel te streven naar samenhang in beleid op de verschillende prestatievelden. In andere deelonderzoeken van de Wmo-evaluatie zal nadrukkelijk de vraag aan de orde komen of deze wens tot samenhang werkelijk wordt gerealiseerd (het actorenonderzoek¹) en hoe dat in de praktijk doorwerkt (de cliënt- onderzoeken²).

De Wmo vraagt van gemeenten ook om doelen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning te formuleren voor de afzonderlijke prestatievelden. Voor alle prestatievelden zegt steeds minimaal 80% van de gemeenten doelen te formuleren, in meerderheid op kwalitatieve wijze. Drie van elke vijf gemeenten hebben doelen over de volle breedte van de Wmo geformuleerd, in de meeste andere gemeenten is de doelformulering ook breed te noemen. Slechts een op de twintig gemeenten zegt geen enkel Wmo-doel te hebben vastgesteld. Het aantal doelen dat gemeenten formuleren, hangt samen met de breedte van de visie op maatschappelijke ondersteuning: hoe breder de visie, hoe meer doelen.

Gemeenten die gekozen hebben voor een brede benadering leggen vaak relaties met beleids-terreinen buiten de Wmo. Het meest gebeurt dat met het (gezondheids)zorgbeleid en het woonbeleid (tussen de 80% en 90% van de gemeenten). Gemeenten leggen een relatie tussen het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid en gemiddeld vijf andere beleidsterreinen, waarbij ook armoede-, activerings- en sportbeleid relatief vaak worden genoemd. De conclusie is dat de meeste gemeenten in ieder geval de intentie hebben om het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid niet geïsoleerd, maar in samenhang met andere relevante beleids-terreinen te zien. Ook hier geldt dat in de andere deelonderzoeken van de Wmo-evaluatie onderzocht moet worden of gemeenten hun intenties waarmaken.

De Wmo draagt gemeenten op om nadrukkelijk rekening te houden met de wensen en behoeften van kleine doelgroepen. Het gaat hierbij onder meer om mensen met een verstandelijke beperking, ouderen met psychogeriatrische problemen, mensen met ernstige en langdurige psychiatrische klachten, mensen met een zintuiglijke beperking en groepen allochtone burgers (Blauw et al. 2007). Het blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten specifiek beleid heeft ontwikkeld voor minimaal één van deze doelgroepen. Mensen met een verstandelijke beperking krijgen in verhoudingsgewijs veel gemeenten aandacht (30%), evenals

- 1 Zie paragraaf 1.3 voor een beschrijving van het actorenonderzoek.
- 2 De Wmo-evaluatie kent twee cliëntonderzoeken: het NIVEL-panel en het onderzoek onder circa 4000 Wmo-aanvragers in 100 gemeenten. Zie ook paragraaf 1.3.

mensen met langdurige psychische klachten (28%).

De uitvoering van de Wmo gaat gepaard met veel intergemeentelijke samenwerking. Negen van de tien gemeenten werken in het kader van de Wmo samen met andere gemeenten. De minst stedelijke gemeenten werken het meest samen, maar ook onder de meest stedelijke gemeenten werkt nog steeds 80% samen met andere gemeenten. De invoering van de Wmo heeft vooral de samenwerking aangewakkerd bij de aanbesteding van de hulp bij het huishouden, de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers en het beleid voor mensen met beperkingen. Op de andere gebieden komt minder samenwerking voor of was er al sprake van samenwerking voor invoering van de Wmo.

7.3 Participatie in gemeentelijk beleid

De Wmo kent een aantal artikelen die het belang van de participatie van burgers en belanghebbende organisaties onderstrepen. Burgers en organisaties dienen bij de ontwikkeling van het beleid te worden betrokken, liefst al in een vroeg stadium. Meer in het bijzonder regelt de Wet dat het beleidsplan (of plannen) maatschappelijke ondersteuning voor goedkeuring door de gemeenteraad wordt voorgelegd aan *‘de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning’* (art. 12, lid 1).

Circa 90% van de Wmo-coördinatoren zegt desgevraagd voorafgaand aan de beleidsontwikkeling de wensen en behoeften van burgers te hebben achterhaald, relatief vaak via groepsgesprekken en conferenties. Daarnaast is er in 95% van de gemeenten een periodiek overleg met burgers en cliënten en hun organisaties, in veel gemeenten aangeduid als de Wmo-raad. In bijna alle gevallen is dit overleg betrokken bij de beleidsontwikkeling. Organisaties die in veel gemeenten vertegenwoordigd zijn in deze overleggen zijn ouderen- en gehandicaptenorganisaties (resp. in 84% en 80% van de gemeenten) en mantelzorgers- en vrijwilligersorganisaties (bijna twee derde van de gemeenten). Maar ook individuele burgers, jeugd- en jongerenorganisaties, patiëntenorganisaties, bewonersplatforms en cliënten van de afdeling sociale zaken zijn vaak bij de totstandkoming van

de Wmo betrokken, met de kanttekening dat zij in beduidend minder gemeenten zitting hebben in het periodieke overleg (de Wmo-raad). Bij de totstandkoming van het beleid raadplegen veruit de meeste gemeenten dus een behoorlijk aantal burger- en cliëntorganisaties. Daarmee is nog niets gezegd over de kwaliteit van de betrokkenheid en de responsiviteit van het gemeentebestuur. Dit punt zal met name in het actorenonderzoek nadrukkelijk aan de orde komen.

Ook betrekken veel gemeenten belanghebbende organisaties bij de beleidsontwikkeling. Gemiddeld noemen gemeenten veertien (van de twintig gevraagde) typen organisaties, waarvan het merendeel behalve geïnformeerd ook geraadpleegd is. De typen organisaties die in meer dan acht van de tien gemeenten betrokken zijn, bewegen zich overwegend op het beleidsterrein van mensen met beperkingen. Het gaat dan om welzijnsinstellingen, vrijwilligers- en mantelzorgorganisaties, thuiszorginstellingen, de eerstelijns gezondheidszorg, woningcorporaties, de Stichting MEE, instellingen voor gehandicapten, verzorgingscentra en -tehuizen en GGZ- en verslavingszorginstellingen. In minder dan de helft van de gemeenten zijn politie, schuldhulpverlening, vervoersaanbieders en de provincie betrokken bij de beleidsontwikkeling.

Een ander aspect waarop burgers en hun organisaties nadrukkelijk bij het Wmo-beleid zijn betrokken, is dat van de horizontale verantwoording. Dat betekent dat het gemeentebestuur voor de gerealiseerde prestaties op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning verantwoording aflegt aan de eigen burgers en hun organisaties. Het valt op dat de betrokkenheid van diverse partijen bij die horizontale verantwoording in veel gemeenten minder ontwikkeld is dan de betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling. Zo is de Wmo-raad in bijna alle gemeenten betrokken bij de beleidsontwikkeling, maar slechts in twee derde van de gemeenten bij de horizontale verantwoording. Ook langs andere wegen dan de Wmo-raad zijn burgers en hun organisaties in veel minder gemeenten betrokken bij de verantwoording. Het gaat overigens in het algemeen wel vaak om dezelfde typen organisaties: ouderen- en gehandicaptenorganisaties en mantelzorgers- en vrijwilligersorganisaties. In bijna een op de vijf gemeenten zijn burgers en hun organisaties

noch via de Wmo-raad, noch via andere wegen betrokken bij de horizontale verantwoording. Het betrekken van burgers en hun organisaties bij de beleidsontwikkeling heeft in het eerste jaar van de Wmo meer aandacht gekregen dan het betrekken van die partijen bij het proces van horizontale verantwoording. Dat heeft zeer waarschijnlijk te maken met het feit dat 2008 voor veel gemeenten het eerste jaar van verantwoording is.

7.4 Beleid gericht op sociale samenhang, leefbaarheid en opvoedingsondersteuning

Sociale samenhang en leefbaarheid zijn al geruime tijd doelen van overheidsbeleid. In de Wmo is de verantwoordelijkheid voor het bevorderen ervan expliciet neergelegd bij gemeenten. Voor veel gemeenten gaat het evenwel niet om nieuwe doelen. Welzijnsbeleid, sociale vernieuwing, wijkaanpak, grotestedenbeleid: het zijn maar enkele van de termen waaronder gemeenten gewerkt hebben aan het bevorderen van leefbaarheid en sociale samenhang. De vraag kan dus worden gesteld wat voor gemeenten de betekenis van de Wmo is voor deze beleidsdoelen. De gemeentelijke Wmo-coördinatoren zeggen in grote meerderheid (75% tot 80%) dat de Wmo van belang is voor het bevorderen van zowel de sociale samenhang als de leefbaarheid. Tevens blijkt dat vanuit de meeste gemeenten verschillende activiteiten ondernemen gericht op sociale samenhang en leefbaarheid, maar dat dit meestal geen gevolg is van de invoering van de Wmo. Slechts 6% van de gemeenten onderneemt weinig tot niets op dit gebied. Het lijkt erop dat door de Wmo het reeds bestaande beleid is geïntensiveerd. De betekenis van de Wmo voor beleid op het eerste prestatieveld zal in kwalitatief onderzoek in negen verkenningsgemeenten³ in een latere fase van het evaluatieonderzoek nadrukkelijk aan de orde komen.

Ook voor de gemeentelijke vrijwilligersondersteuning kunnen we concluderen dat veel gemeenten een aanbod hebben, maar dat dit meestal geen gevolg is van invoering van de Wmo. Bijna 90% van de gemeenten biedt voorzieningen aan. Daarbij richten de meeste gemeenten zich op algemene voorzieningen ter ondersteuning van vrijwilligers – bijvoorbeeld een makelaarsfunctie of een infor-

matiepunt. Kleinere groepen gemeenten ondersteunen vrijwilligers daarnaast ook of alleen met individuele voorzieningen, zoals kinderopvang en vrijstelling van de sollicitatieplicht. Maar in veruit de meeste gemeenten bestond het aanbod van vrijwilligersondersteuning al voor de invoering van de Wmo en is de impact van de Wmo dus gering. Ook hier geldt dat de Wmo mogelijk tot een intensivering van het beleid heeft geleid.

Op het gebied van opvoedingsondersteuning geldt net als bij sociale samenhang en leefbaarheid dat er eerder al de nodige impulsen waren om dit beleid op gemeentelijk niveau vorm te geven. Over de vijf functies opvoedingsondersteuning die in de Memorie van Toelichting van de Wmo zijn genoemd, was al eerder een bestuurlijk akkoord gesloten tussen rijksoverheid, Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In de Wmo zijn de functies wettelijk verankerd in prestatieveld 2 (zie ook Gilsing 2007). In dat opzicht is het niet verrassend dat dit deelonderzoek laat zien dat een grote meerderheid van de gemeenten zegt te voorzien in de vijf functies opvoedingsondersteuning. De functies 'licht pedagogische hulp' en 'zorgcoördinatie' blijven iets achter bij de overige functies, maar worden nog altijd door ruim 80% van de gemeenten aangeboden. Bijna de helft van de gemeenten zegt dat prestatieveld 2 (overwegend) wordt uitgewerkt in het jeugdbeleid, terwijl slechts 10% zegt dat te doen in het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid. De overige gemeenten kiezen een tussenpositie. Het is goed mogelijk dat de ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin, waartoe bijna alle gemeenten zeggen plannen te hebben dan wel daar al over te beschikken, en de (aanstaande) wettelijke verankering daarvan in de Wet op de jeugdzorg, eraan bijdragen dat een aanzienlijk deel van de gemeenten prestatieveld 2 in afzonderlijk beleid, bijvoorbeeld het jeugdbeleid, uitwerkt.

7.5 Beleid gericht op mensen met beperkingen

In 2007, het jaar van invoering van de Wmo, is veel aandacht uitgegaan naar de prestatievelden die gericht zijn op mensen met een beperking, ook in het publieke en politieke debat over de Wmo. Uit de Wmo-invoeringsmonitor (Van Beek 2007) weten we dat een aanzienlijk deel van de gemeenten ook al vóór 2007 prioriteit gaf aan vormgeving van

3 Gedurende het Wmo-evaluatieonderzoek vindt in negen gemeenten kwalitatief onderzoek plaats naar de uitvoering van de Wmo (zie paragraaf 1.3).

de 'nieuwe taken': de huishoudelijke verzorging, de informatie- en adviesfunctie ('het loket') en de mantelzorgondersteuning. Daarnaast zijn gemeenten door de compensatieplicht (zie hoofdstuk 1) gedwongen adequate voorzieningen te treffen voor mensen met een beperking.

Informatie- en adviesfunctie

De informatie- en adviesfunctie (prestatieveld 3) wordt in bijna alle gemeenten vormgegeven door een loket waar mensen naartoe kunnen gaan om hun vraag te stellen. In veel gemeenten kunnen mensen hun vraag ook telefonisch of via internet stellen. Ongeveer driekwart van de gemeenten biedt in het loket informatie en/of advies over een breed scala aan voorzieningen: over individuele en algemene voorzieningen voor mensen met een beperking en over voorzieningen die buiten het bereik van de Wmo liggen (bijvoorbeeld leerlingenvervoer of inkomensondersteuning). In de overige gemeenten is het loket beperkt tot individuele voorzieningen. In de meeste loketten kunnen burgers ook terecht voor indicaties en het regelen van de toegang tot in ieder geval een deel van de voorzieningen.

In ruim 40% van de gemeenten is het loket ook echt een loket, in de zin dat er vandaaruit wordt doorverwezen naar andere instellingen en organisaties. In de overige gemeenten zijn in het loket andere organisaties vertegenwoordigd waarmee cliënten direct contact kunnen leggen. De organisaties die in relatief veel gemeenten in het loket aanwezig zijn (in circa een kwart tot een derde van de gemeenten), zijn ouderenadviseurs, de MEE-organisaties, vrijwilligers- en mantelzorgorganisaties, welzijnswerk en maatschappelijk werk.

Prestatieveld 3 vraagt gemeenten ook cliëntondersteuning te bieden. Hieronder wordt verstaan het ondersteunen van de cliënt bij het maken van een keuze of het oplossen van een probleem, met als doel de eigen regie te versterken. Cliëntondersteuning gaat verder dan informatie en advies, het gaat om ondersteuning in meer complexe situaties. Een ruime meerderheid van de gemeenten biedt cliëntondersteuning aan voor verschillende specifieke doelgroepen, zoals mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking, mensen met meervoudige problematiek of mantelzorgers. De meeste gemeenten boden deze vorm van onder-

steuning echter al voor de invoering van de Wmo; alleen de cliëntondersteuning aan mantelzorgers is in bijna een derde van de gemeenten een gevolg van de Wmo. Verder is de cliëntondersteuning als gevolg van de Wmo in het algemeen wat vaker van de grond gekomen in weinig/niet-stedelijke gemeenten.

Mantelzorgondersteuning

Prestatieveld 4 vraagt gemeenten te voorzien in mantelzorgondersteuning, met daarbij aandacht voor respijtzorg ('het vinden van adequate oplossingen als (mantelzorgers) hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen'). Een ruime meerderheid voorziet daarin, zo blijkt uit dit onderzoek. Ongeveer een op de vijf gemeenten biedt een breed palet aan ondersteuning aan, bestaande uit zowel laagdrempelige voorzieningen (begeleiding, informatiepunt, lotgenotencontact), als meer specifieke vormen van ondersteuning (zoals kinderopvang, vrijstelling sollicitatieplicht), als respijtzorg. Bijna twee derde van de gemeenten legt de nadruk op laagdrempelige voorzieningen en respijtzorg, terwijl een op de zes geen of alleen laagdrempelige vormen van mantelzorgondersteuning heeft.

Ook voor de mantelzorgondersteuning geldt dat er al veel gebeurde voor de invoering van de Wmo. Wel zijn de aanwezige voorzieningen hier vaker een gevolg van de Wmo dan bij onder meer sociale samenhang en leefbaarheid en vrijwilligersondersteuning. Dat geldt het sterkst voor de respijtzorg, die expliciet is opgenomen in de Wet. In ongeveer drie op de tien gemeenten waar deze wordt aangeboden is dit een gevolg van de invoering van de Wmo. Overigens biedt 30% van de gemeenten geen respijtzorg aan.

Algemene en individuele voorzieningen

De prestatievelden 5 en 6 van de Wmo betreffen nadrukkelijk mensen met een beperking. Prestatieveld 5 vraagt gemeenten de maatschappelijke participatie van mensen met een beperking te bevorderen. Het gaat hierbij om algemene maatregelen waarvan mensen met een beperking gebruik kunnen maken zonder dat zij zich tot de gemeente hoeven te wenden. Bij prestatieveld 6 gaat het om individueel te leveren voorzieningen, eveneens met het doel de maatschappelijke participatie en daarnaast ook de zelfredzaamheid van mensen met een beperking te verhogen. Vaak

wordt betoogd dat door de Wmo een verschuiving zou moeten plaatsvinden van de verstrekking van individuele voorzieningen naar meer algemene voorzieningen, met het doel om de maatschappelijke participatie van mensen met een beperking te vergroten.

In dit deelonderzoek is beperkt gevraagd naar welke algemene voorzieningen gemeenten voor mensen met een beperking hebben getroffen. Op dit terrein zijn veel voorzieningen denkbaar, en daarvan is een deel in de vragenlijst opgenomen. Negen van de tien gemeenten kennen een maaltijdvoorziening. Ongeveer acht op de tien gemeenten trachten de toegankelijkheid van de openbare ruimte en van openbare voorzieningen te waarborgen. Ongeveer de helft van de gemeenten kent een boodschappendienst. Al deze voorzieningen waren echter al in die gemeenten aanwezig voor de invoering van de Wmo. Onduidelijk is of als gevolg van de Wmo een intensivering heeft plaatsgevonden. In het actorenonderzoek dat plaatsvindt in het kader van de Wmo-evaluatie is de mate waarin gemeenten invulling geven aan prestatieveld 5 een nadrukkelijk aandachtspunt. Dit geldt ook voor de vraag of er een verschuiving optreedt van de verstrekking van individuele voorzieningen naar meer algemene voorzieningen.

Bij de individuele voorzieningen gaat het meestal om geïndiceerde voorzieningen. Veel daarvan werden voor 2007 in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) verstrekt. De hulp bij het huishouden is als gevolg van de Wmo voor gemeenten een nieuw aan te bieden geïndiceerde voorziening. De indicatie voor de verschillende typen voorzieningen gebeurt in bijna alle gemeenten door de gemeente zelf of door een ander indicatieorgaan (zoals het Centrum Indicatiestelling Zorg, CIZ), en vaker nog door beiden, waarbij er sprake zal zijn van een taakverdeling op basis van de complexiteit van het geval. Indicatiestelling door zorgaanbieders of hulpmiddelenleveranciers of zelfindicatie door cliënten komt in slechts enkele gemeenten voor. Voor de zogenaamde overgangsccliënten huishoudelijke hulp (mensen die voor de invoering van de Wmo krachtens de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Awbz) in aanmerking kwamen voor huishoudelijk hulp) heeft bijna een kwart van de gemeenten de oude indicaties overgenomen. Bijna een derde heeft alle cliënten opnieuw geïndiceerd, en bijna

de helft heeft een deel van de overgangsccliënten opnieuw geïndiceerd.

Om de keuzevrijheid van cliënten te bevorderen, dienen gemeenten mensen met een indicatie de mogelijkheid van een persoonsgebonden budget (pgb) aan te bieden, waarmee zij zelf de benodigde zorg in kunnen kopen. Dat zou hun keuzevrijheid ten goede moeten komen. De helft van de gemeenten biedt als gevolg van de invoering van de Wmo de pgb's actiever aan dan voorheen onder de Wvg. Volgens bijna de helft van de gemeenten maakt de Wmo geen verschil, en een hele kleine groep (2%) biedt het pgb minder actief aan. De Wmo heeft ook tot gevolg dat de keuzevrijheid van cliënten is toegenomen, zo oordeelt bijna 60% van de gemeenten. Volgens de meeste gemeenten heeft een pgb geen gevolgen voor de administratieve lasten van cliënten die voor een pgb kiezen. Bijna een op de vijf gemeenten ziet overigens wel een toename van die administratieve lasten.

Om de doelmatigheid te bevorderen, mogen gemeenten eigen bijdragen vragen voor de verstrekking van individuele voorzieningen. Zo goed als alle gemeenten doen dat voor de hulp bij het huishouden, voor de overige voorzieningen (woonvoorziening, vervoersvoorziening) gebeurt dat in tussen een derde en de helft van de gemeenten. Waar eigen bijdragen worden gerekend voor deze overige voorzieningen, gebeurde dat meestal ook al in het kader van de Wvg. Veruit de meeste gemeenten hanteren de wettelijke grenzen voor het heffen van eigen bijdragen, slechts weinig gemeenten (16%) maken gebruik van de mogelijkheid soepeler met deze grenzen om te gaan.

De aanbesteding van de hulp bij het huishouden is in 2007 waarschijnlijk het meest besproken Wmo-onderwerp geweest. In dit deelonderzoek hebben we gemeenten gevraagd of en hoe zwaar zij verschillende aspecten in de gunning hebben laten meewegen. In bijna alle gemeenten zijn naar eigen zeggen de kwaliteit van de zorg, de prijs, de keuzevrijheid voor cliënten en het kunnen signaleren van veranderingen in de zorgvraag meegewogen, ook in deze volgorde van zwaarte. Dus in veruit de meeste gemeenten kwam kwaliteit van de zorg op de eerste plaats en de prijs op de tweede plaats. In bijna een op de tien gemeenten was de prijs belangrijker dan de kwaliteit, maar 99% van de gemeenten formuleerde minimum-

eisen ten aanzien van de kwaliteit. De aspecten die in minder gemeenten meewogen (maar nog altijd in 60% tot 70%), zijn de personele gevolgen voor de aanbieders die de hulp bij het huishouden voor 2007 aanboden en de eerdere ervaringen met de zorgaanbieder. Andere aspecten die relatief weinig gewicht in de schaal legden, zijn de inzet van bijvoorbeeld werklozen en gehandicapten door de zorgaanbieder en goed werkgeverschap bij de aanbieder. Daarmee lijken gemeenten naast de prijs toch vooral naar de kwaliteit te hebben gekeken, en minder naar de gevolgen voor de aanbieders en het personeel.

Bijna vier op de tien gemeenten hadden geen nadere eisen geformuleerd ten aanzien van de prijs. Bijna een derde kende een maximumprijs, een vijfde hanteerde vaste prijzen, en een op de twintig gemeenten ging uit van een minimumprijs. In het vervolg van dit evaluatieonderzoek komt de hoogte van de tarieven van de huishoudelijke hulp nog nader aan bod.⁴

7.6 Beleid gericht op kwetsbare burgers

De prestatievelden 7, 8 en 9 richten zich in het bijzonder op kwetsbare burgers: de cliënten van maatschappelijke en vrouwenopvang, van de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) en van de verslavingszorg. Op deze terreinen kent de Wmo zogenoemde centrumgemeenten⁵, die in een bepaalde regio worden geacht het voortouw te nemen en daarvoor ook een specifieke uitkering van de rijksoverheid ontvangen. Deze centrumfuncties bestonden al voor invoering van de Wmo. Nieuw in de Wmo is dat ook de overige gemeenten op deze beleidsterreinen een verantwoordelijkheid krijgen.

Centrumgemeenten maatschappelijke en vrouwenopvang ontplooiën een groot aantal activiteiten op het gebied van OGGZ, verslavingszorg en vrouwenopvang. In vrijwel alle centrumgemeenten zijn opvangvoorzieningen aanwezig, wordt samengewerkt met de relevante ketenpartners en worden kwetsbare burgers zo goed mogelijk toegeleid naar de instanties voor zorg- en hulpverlening.

4 Dit gebeurt in de zogenoemde outputmetingen, die zowel in 2008 als in 2009 plaatsvonden bij alle gemeenten (zie paragraaf 1.3).

5 Op het gebied van maatschappelijke opvang, OGGZ en verslavingszorg zijn er 43 centrumgemeenten, op het gebied van vrouwenopvang 35.

Behalve de aanzienlijke uitbreiding van de ketensamenwerking op het gebied van de OGGZ lijkt de invoering van de Wmo slechts een geringe impuls te hebben gegeven aan het beleid op het gebied van maatschappelijke opvang. Voor een deel is dat het geval omdat er al veel gebeurde en er – wat het aanbod van activiteiten en faciliteiten betreft – niet zo heel veel meer te winnen viel.

Ook de niet-centrumgemeenten zijn behoorlijk actief op het gebied van maatschappelijke opvang. Een grote meerderheid van de niet-centrumgemeenten is actief op het gebied van preventie, bijvoorbeeld door afspraken te maken met woningcorporaties over huisuitzettingen, door voorlichting en door vroegsignalering van problemen. Daarnaast beschikt een grote meerderheid van de niet-centrumgemeenten over meldpunten, zowel om hulp in te schakelen als om overlast weg te nemen, mocht het onverhoopt toch mis gaan. Ook is een aanzienlijk deel van de niet-centrumgemeenten actief waar het gaat om toeleiding naar zorg- en hulpverlening. Meer dan in de centrumgemeenten is de invoering van de Wmo hierop van invloed geweest, maar die invloed is (nog) niet erg groot.

7.7 Tot slot

We kunnen concluderen dat de Wmo al in het eerste jaar van invoering in veel gemeenten een stevig effect heeft op de gemeentelijke beleidsontwikkeling. De Wmo heeft veel in beweging gezet, bijvoorbeeld op het gebied van visievorming. De meeste gemeenten hebben bestaand beleid herzien, en daarbij voor een brede, samenhangende benadering van het maatschappelijke ondersteuningsbeleid gekozen. Vaak gaat dat samen met het leggen van relaties tussen het maatschappelijke ondersteuningsbeleid en aanverwante beleidsterreinen. Verwacht mag worden dat dit de samenhang in het gemeentelijke beleid ten goede zal komen. Of dat werkelijk zo is, komt in latere deelonderzoeken in het kader van deze evaluatie aan bod. Tegelijkertijd zien we een kleine groep van zo'n 20% van de gemeenten die een smalle benadering heeft gekozen en zich (vooralsnog) toelegt op beleid voor mensen met een beperking en de nieuwe taken die de Wmo gemeenten in dit verband heeft opgelegd.

Bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid besteden veel gemeenten aandacht aan burgerparticipatie. Burgers en vooral veel van hun organisaties zijn in veel gemeenten bij de beleidsontwikkeling betrokken – vaak via zoiets als een Wmo-raad, evenals uitvoerende instellingen. Een belangrijke vervolgvraag is of deze betrokkenheid naar de mening van de betrokkenen ook daadwerkelijk effect heeft op het beleid. Hoe oordelen burgers en hun organisaties, maar ook uitvoerende instellingen, over de responsiviteit van het gemeentebestuur?

De sturingsfilosofie achter de Wmo rust voor een groot deel op de zogenoemde horizontale verantwoording: het gemeentebestuur verantwoordt zich over het beleid en de resultaten daarvan aan haar inwoners. De horizontale verantwoording lijkt over de gehele linie wat minder ontwikkeld dan de betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling. Dat kan heel goed te maken hebben met het meetmoment, zo kort na de invoering van de Wmo. In de vervolgonderzoeken zal aan de orde komen of en hoe de horizontale verantwoording in 2008, het eerste echte verantwoordingsjaar, vorm heeft gekregen en wordt beoordeeld.

Veel gemeenten hebben al heel wat beleid en voorzieningen op de negen prestatievelden van de Wmo. De aanwezigheid van veel van dat beleid en die voorzieningen is echter geen gevolg van de Wmo. Daarbij valt evenwel niet uit te sluiten dat bestaand beleid of bestaande voorzieningen als gevolg van de Wmo is geïntensiveerd respectievelijk zijn uitgebreid. Hierover zullen de vervolgonderzoeken meer duidelijkheid moeten geven. Dat geldt evenzeer voor de door de Wmo beoogde en door vele gemeenten nagestreefde samenhang in beleid en voorzieningen. Of de impuls die hierop van de Wmo uitgaat zich verder uitstrekt dan visie- en beleidsontwikkeling zullen we voorleggen aan bij het gemeentelijk beleid betrokken actoren en zeker ook aan de cliënten van het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid.

Tot slot hebben we in dit onderzoek bekeken of er een samenhang is tussen de wijze waarop gemeenten beleidsmatig met de invoering van de Wmo zijn omgegaan en de voorzieningen en maatregelen die zij op de verschillende prestatievelden hebben getroffen. Concreet: hebben gemeenten die hebben gekozen voor een brede

benadering van de Wmo meer voorzieningen en maatregelen dan gemeenten die gekozen hebben voor een smalle benadering? Het blijkt dat er op een aantal punten verschillen zijn tussen beide groepen gemeenten, maar de verschillen zijn niet groot. Op veel punten zijn er geen significante verschillen. De vraag kan dan ook niet bevestigend worden beantwoord. Dat kan te maken hebben met het feit dat de gekozen benadering van de Wmo in hoofdzaak uit beleidsvoornemens bestaat die nog tot uitvoering moeten worden gebracht. Mogelijk zijn er in de tweede meting van het gemeentelijke beleid (begin 2009) wel verschillen tussen beide groepen gemeenten waarneembaar.

- Andel, A. van den, B. van Dijk en A. Slabbèrtje (2007). *Ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin. Uitkomsten van onderzoek naar praktijkervaringen bij gemeenten in kader van Opvoeden in de buurt*. Amsterdam: DSP-groep.
- Begemann, Christien, Jennifer van Leur en Daniëlle Meije (2006). *Clientondersteuning. Wat houdt dat in? Achtergrondinformatie bij de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)*. Utrecht: NIZW.
- Blauw, A., C. Brink en A. van Bergen (2007). *Specifieke doelgroepen van de wmo. Van meepraten naar meedoen en meehelpen*. Utrecht: Movisie.
- Beek, Wendy J.M. van (2006). *Wmo-invoeringsmonitor, derde meting. Onderzoek naar de voortgang van de invoering van de Wmo en de ondersteuningsbehoefte van gemeenten*. Den Haag: SGBO.
- Beek, Wendy J. M. van (2007). *Wmo-invoeringsmonitor, vierde meting. Onderzoek naar de voortgang van de invoering van de Wmo en de ondersteuningsbehoefte van de gemeente*. Den Haag: SGBO.
- Bergen, A. van, I. Cicilia, J. van Leur, K. Sok en M. Verschelling (2007). *Clientondersteuning en het Wmo-loket: hoe ver is het veld?* Utrecht: Movisie.
- CG-raad (2007). *WMO, (G)een probleem? Rapportage Wmo Meldpunt*. Utrecht: CG-raad.
- Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dautzenberg, Maaïke (2007). *Wmo-wijkaanpak uit de startblokken. "Overall begint wel wat te kriebelen"*. Amsterdam: DSP-groep.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen (1990). *Kwaliteit van gemeenten. Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Derksen, W., J.A. van der Drift, R. Giebels en C. Terbrack (1987). *De bestuurskracht van kleine gemeenten. Beleidsrapport*. Leiden / Amsterdam: Onderzoekscentrum Sturing van de Samenleving / Stichting voor Economisch Onderzoek.
- Dulk, C.J. den, H. van de Stadt en J.M. Vliegen (1992). Een nieuwe maatstaf voor stedelijkheid. De omgevings-adressendichtheid. In: CBS, *Maandstatistiek Bevolking*, jg. 1992, nr. 7, p. 14-27.
- Eeland, K. (2007). *Met het Wmo Loket.... Hoofddorp: Zorgbelang Noord-Holland*.
- Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*. Den Haag: Sdu.
- Gilsing, Rob (1999). *Lokaal jeugdbeleid: een inventariserend onderzoek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gilsing, Rob (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid (proefschrift)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gilsing, Rob (2007). *De Wmo, en wat te doen met het jeugdbeleid?* In: *Jeugdbeleid*, jg. 1, nr. 2, p. 83-88.
- Heineke, Daan, Roelf van der Veen en Nora Kornalijslijper (2005). *Handreiking ketensamenwerking in de Wmo. Maatschappelijke ondersteuning in samenhang*. Den Haag: SGBO.
- Hellendoorn, J.W.M., R.P. Keizer, E.M. Sluis-Thiescheffer en J. Telgen (2007a). *Varianten in de aanbesteding van de Wmo; Beleidsrijk aanbesteden kan op verschillende manieren*. Barneveld: Significant.
- Hellendoorn, J.W.M., E.M. Sluis-Thiescheffer, J. Telgen en A. ter Wiel (2007b). *Sociaal overwogen aanbesteden. Varianten in het voorzien van hulp bij het huishouden*. Barneveld: Significant.
- Hijnekamp, M.J.G. en L.M. Sluys (2007). *Quickscan; Wmo in uitvoering*. Den Haag: Tympan Instituut.
- Kuperus, Karina, Wouter Hendrikx, Elianne Oei en Suzanne Kats (2006). *Voortgangsrapportage pilots Wmo*. Amstelveen: Deloitte.
- Kuypers, P., M. van der Velden, D.C. Besseling, A. de Boer en K.J. Kuperus (2006). *Handreiking Inkopen en aanbesteden in de Wmo (versie 2)*. Amstelveen: Deloitte en AKD Prinsen Van Wijmen.
- Noordhuizen, E.P.L.G., S. van Klaveren, M. Epskamp, J. Bokdam en F. van Vree (2007). *Invulling compensatieplicht door indicatiestelling hulp bij het huishouden*. Leiden: Research voor Beleid.
- Plas, Leonie, Betty Noordhuizen en Félicie van Vree (2008). *Wet maatschappelijke ondersteuning. Het aflopen van het overgangsrecht: effecten voor cliënten, gemeenten en thuiszorgorganisaties (eindrapport)*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Quist, Hein, Freek Mulder, Bob van der Meijden, Christiaan Gaasbeek en Masja van den Burg (2005). *Implementatie Wmo; Algemene Handreiking (versie 2)*. Den Haag: SGBO.
- Schuur, Wijbrandt H. van (2003). *Mokken Scale Analysis: Between the Guttman Scale and Parametric Item Response Theory*. In: *Political Analysis*, jg. 11, nr. 2, p. 139-163.



Staatsblad (2006a). Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). In: Staatsblad, jg. 2006, nr. 351.

Staatsblad (2006b). Besluit van 2 oktober 2006, houdende regels met betrekking tot de uitkeringen ten behoeve van beleid op het terrein van openbare geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid, de stimuleringsuitkeringen, de eigen bijdrage en de financiële tegemoetkomingen op het terrein van maatschappelijke ondersteuning en wijziging van andere besluiten (Besluit maatschappelijke ondersteuning). In: Staatsblad, jg. 2006, nr. 450.

Timmermans, Joost, Mirjam de Klerk en Rob Gilsing (2007). *Onderzoeksopzet. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

TK (2003/2004). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning. Brief van de minister en de staatssecretaris van volksgezondheid, welzijn en sport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29538, nr. 1.

TK (2004/2005). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning); Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30131, nr. 3.

TK (2007/2008). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 29538, nr. 58.

VWS (2007). *Beschermd en weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties (DMO/SSO-2818707)*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.