

Gemeentelijk Wmo-beleid 2010

Tweede Wmo-evaluatie
Deelrapport gemeentelijk beleid

Gemeentelijk Wmo-beleid 2010

Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten

Frieke Vonk
Mariska Kromhout
Peteke Feijten
Anna Maria Marangos

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, mei 2013

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2013

SCP-publicatie 2013-8

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland

Omslagontwerp: bureau StijlZorg, Utrecht

ISBN 978 90 377 0651 2

NUR 740

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 7 |
| Samenvatting en conclusies | 9 |
| Noten | 19 |
| 1 De Wmo en de evaluatie | 21 |
| 1.1 Achtergrond van de Wmo | 21 |
| 1.2 Maatschappelijke doelen | 22 |
| 1.3 Juridisch en bestuurlijk kader | 23 |
| 1.4 Financieel kader | 27 |
| 1.5 Onderzoeksvragen | 27 |
| 1.6 Methode | 29 |
| Noten | 31 |
| 2 Gemeentelijk Wmo-beleid in den brede | 33 |
| 2.1 Gemeentelijke beleidsplannen en ontwikkelingen | 33 |
| 2.2 Samenhang tussen beleidsterreinen | 35 |
| 2.3 Gemeentelijke beleidsvrijheid | 41 |
| 2.4 Intergemeentelijke samenwerking | 42 |
| 2.5 Beleidsparticipatie | 46 |
| 2.6 Horizontale verantwoording | 50 |
| 2.7 Samenvatting | 52 |
| Noten | 54 |
| 3 Ondersteuning van burgers | 55 |
| 3.1 Informatie, advies en cliëntondersteuning | 55 |
| 3.2 Implementatie van de gekantelde Wmo-verordening | 60 |
| 3.3 Het besluit over de benodigde ondersteuning | 65 |
| 3.4 De geboden ondersteuning | 68 |
| 3.5 Het persoonsgebonden budget | 72 |
| 3.6 Samenvatting | 73 |
| Noten | 76 |
| 4 Sociale draagkracht | 77 |
| 4.1 Sociale samenhang | 77 |
| 4.2 Ondersteuning vanuit de samenleving | 79 |
| 4.3 Samenvatting | 82 |
| Noten | 83 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 5 | Aanbesteding, kwaliteitsborging en budget | 84 |
| 5.1 | Aanbesteding van welzijnswerk en huishoudelijke hulp | 84 |
| 5.2 | Kwaliteitsborging | 87 |
| 5.3 | Gemeentelijk Wmo-budget | 92 |
| 5.4 | Samenvatting | 94 |
| | Noten | 95 |
| | Summary and conclusions | 96 |
| | Notes | 106 |
| | Literatuur | 107 |
| | Bijlagen A t/m D (te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport) | |
| | Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau | 110 |

Voorwoord

Na de eerste evaluatie over de periode 2007-2009 is nu de tweede evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in volle gang. Ook hierover zullen deelrapporten en een eindrapport verschijnen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) is de opdrachtgever.

Het eerste deelrapport van deze tweede evaluatie ligt voor u en betreft het gemeentelijke Wmo-beleid van het jaar 2010. We beschrijven hoe dit beleid er toen uitzag volgens de betrokken gemeenteambtenaren. Ook gaan we na welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan sinds de invoeringsjaren van de Wmo (2007/2008). De bevindingen zijn afgezet tegen de bedoelingen van de wetgever en tegen de gedachten achter de 'doorontwikkeling' van de Wmo door het ministerie van vws en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (vng).

Wij verlaten ons in dit rapport op informatie van de gemeenten zelf, aangeleverd via een enquête. Deze enquête is ontwikkeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau (scp) in samenwerking met bureau Zenc. I&O Research heeft het veldwerk uitgevoerd. In latere deelrapporten en in het eindrapport komen ook de ervaringen en percepties van andere belanghebbenden aan bod.

Ik wil een aantal personen bedanken voor hun bijdrage aan dit rapport. Allereerst de vele gemeenteambtenaren die de moeite hebben genomen een omvangrijke vragenlijst over het Wmo-beleid in te vullen. Voorts ben ik de leden van de wetenschappelijke begeleidingscommissie en van de klankbordcommissie erkentelijk voor hun constructieve commentaren. De wetenschappelijke begeleidingscommissie, ingesteld door het scp, wordt gevormd door prof. dr. Evelien Tonkens (voorzitter), prof. dr. Margo Trappenburg, dr. Lia van Doorn, drs. Theo Roes, dr. Gooitske Marsman, dr. Katrien Luijkx, prof. dr. Trudie Knijn, prof. dr. Mirko Noordegraaf en dr. ir. Peter Alders (vws), later opgevolgd door drs. Frits Gardenbroek (vws).

De klankbordcommissie, ingesteld door het ministerie van vws, bestaat uit drs. Hans Simons (voorzitter), dhr. Barth van Eeten, dhr. Ko Scheele, drs. José Manshanden, dhr. Eric Hisgen, dhr. Eric van den Burg, prof. dr. Kees Knipscheer, drs. Dinie van der Linden, drs. Bob van der Meijden (vng) en dr. ir. Peter Alders (vws), later opgevolgd door drs. Frits Gardenbroek (vws).

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting en conclusies

Sinds 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht. In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) voert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de wettelijke verplichte evaluatie uit. Op dit moment loopt de tweede evaluatie, waarvan dit het eerste deelrapport is. In de eerste helft van 2014 verschijnt het eindrapport.

Dit deelrapport betreft het gemeentelijke Wmo-beleid van het jaar 2010, zoals weergegeven door de (coördinerend) Wmo-beleidsambtenaren van 80% van de Nederlandse gemeenten. In het eindrapport zullen we de tijdlijn doortrekken naar 2011 en 2012.

In andere deelrapportages en in het eindrapport wordt de informatie van gemeenten aangevuld met die van andere actoren, zoals gebruikers, informele hulp- en zorgverleners en instellingen.

De belangrijkste bevindingen zetten we af tegen de bedoelingen die de wetgever had met de invoering van de Wmo en de ideeën achter de 'doorontwikkeling' van de wet in de projecten Welzijn Nieuwe Stijl en De Kanteling (hoofdstuk 1). We gaan na welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan tussen de invoeringsjaren 2007/2008 en het jaar 2010. Aangezien informatie van andere actoren nog ontbreekt, trekken we alleen voorlopige conclusies over de inspanningen van gemeenten.

1 Beleid van gemeenten versus bedoelingen van de wetgever

Met de Wmo hebben gemeenten de opdracht gekregen een samenhangend lokaal beleid voor maatschappelijke ondersteuning te ontwikkelen. De wetgever verwacht dat gemeenten het aanwezige sociaal kapitaal behouden en versterken en dat zij mensen die dat nodig hebben ondersteunen. Hierbij moet een omslag plaatsvinden van claim- en aanbodgericht werken naar vraag- en resultaatgericht werken. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de ondersteuning van instellingen. De vraag is hoe gemeenten dit alles in 2010 hebben ingevuld.

Beleid ontwikkelen en verantwoorden

Gemeenten hebben de vrijheid om het Wmo-beleid zodanig in te vullen dat het aansluit bij de lokale maatschappelijke uitdagingen. Bij de prestatievelden voor mensen met beperkingen is de beleidsvrijheid wel kleiner door de compensatieplicht.¹ Daarnaast stimuleert het ministerie van vws gemeenten met beleidsnota's, handreikingen en andere publicaties om hun beleid op een bepaalde manier in te vullen. Desondanks ervoer een ruime meerderheid van de gemeenten in 2010 voldoende vrijheid voor eigen keuzen. Gemeenten zijn wettelijk verplicht vierjaarlijks een Wmo-beleidsplan op te stellen. In de invoeringsjaren van de Wmo (2007/2008) hebben gemeenten dit voor het eerst gedaan. Slechts een klein aantal gemeenten heeft in 2010 een nieuw Wmo-beleidsplan vastgesteld. Waarschijnlijk hebben de meeste gemeenten hiermee gewacht totdat de wettelijke termijn van vier jaar was verstreken. Het nadenken over dat nieuwe beleidsplan is in een derde van de gemeenten in 2010 wel begonnen.

Dat het beleidsplan in de meeste gevallen in 2010 niet was aangepast, wil niet zeggen dat zich in het beleid in algemene zin geen ontwikkelingen hebben voorgedaan. Ruim de helft van de gemeenten heeft in 2010 op een of meer prestatievelden van de Wmo nieuw beleid vastgesteld. Ook zijn de inspanningen op elk van de prestatievelden bij een derde tot twee derde van de gemeenten toegenomen. Vooral de opvoedingsondersteuning en de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers hebben extra aandacht gekregen. De extra inspanningen voor opvoedingsondersteuning houden waarschijnlijk verband met de oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin.

Gemeenten moeten burgers en andere belanghebbenden betrekken bij het Wmo-beleid. Vrijwel alle gemeenten betrokken in 2010 cliënten- of belangenorganisaties bij de formulering van hun Wmo-beleid. De meeste uitvoerende organisaties zijn door meer dan de helft van de gemeenten hierbij betrokken. Het overleg met zorg- en welzijnsinstellingen verliep meestal bilateraal; het overleg met burgers/cliënten en hun organisaties had meestal plaats in de Wmo-raad.

Gemeenten dienen het gekozen beleid te verantwoorden aan de lokale samenleving en de gemeenteraad. Voor beide gebruikt de wetgever de term 'horizontale verantwoording'. Het instrument daarvoor dat verreweg de meeste gemeenten in 2010 gebruikten is het cliënttevredenheidsonderzoek. Dit is zowel het meest gebruikt voor de verantwoording aan de gemeenteraad als voor de verantwoording aan burgers, cliënten en hun organisaties, hoewel tevredenheid mogelijk weinig zegt over de kwaliteit van hulp en de effectiviteit van beleid. Slechts een klein deel van de gemeenten gebruikte de prestatiegegevens² voor de horizontale verantwoording. Minder dan een kwart van de gemeenten gebruikte dit instrument voor de verantwoording van het Wmo-beleid aan de gemeenteraad en slechts een derde voor de verantwoording aan burgers. De verklaring kan zijn dat de prestatiegegevens vooral de inspanningen van gemeenten weergegeven en niet zozeer de resultaten, waardoor men ze minder geschikt vindt voor de horizontale verantwoording.

Samenhang in beleid verbeteren

Gemeenten worden geacht een samenhangend lokaal ondersteuningsbeleid te voeren, zodat 'een sluitende keten van zorg en ondersteuning' en 'meer maatwerk' ontstaat. Bijna de helft van de gemeenten zegt in 2010 het Wmo-beleid integraal te hebben uitgewerkt; een kleiner aantal deed dit per beleidsterrein apart. Dit wordt bevestigd door de bevinding dat er in 2010 meer gemeenten waren die prestatievelden met elkaar verbonden in activiteiten en projecten dan gemeenten die dit niet deden. Veel gemeenten positioneerden zichzelf echter tussen de genoemde uitersten, wat kan betekenen dat zij naast een integrale uitwerking apart beleid hebben voor bepaalde (clusters van) prestatievelden.

Een samenhangend lokaal ondersteuningsbeleid vraagt ook om integratie van het Wmo-beleid met aanpalende beleidsterreinen. Het jeugdbeleid was op 1 januari 2011 in verreweg de meeste gemeenten verbonden met het Wmo-beleid. Voor het preventief

gezondheidsbeleid en het woonbeleid gold dit in een ruime meerderheid van de gemeenten.

Sociale samenhang en informele zorg bevorderen

Een van de maatschappelijke doelen van de Wmo is 'sociale samenhang'. Deze term is door de wetgever niet expliciet omschreven, maar hangt nauw samen met de maatschappelijke inzet van burgers voor elkaar. Gemeenten worden aangespoord om het sociaal kapitaal in de samenleving te behouden en te versterken, met name door de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers. Ook wordt aanbevolen dat gemeenten aansluiten bij initiatieven van bewoners en deze stimuleren.

Vrijwel alle gemeenten ondernamen in 2010 naar eigen zeggen activiteiten om de sociale samenhang te bevorderen. In lijn met de genoemde aanbevelingen betrof dit vooral het stimuleren van burgerparticipatie bij lokale activiteiten en van eigen initiatieven van burgers.

De wetgever stimuleert ook dat gemeenten een beroep doen op het sociale netwerk van iemand die om ondersteuning vraagt. Bijna de helft van de gemeenten geeft aan in 2010 meer te zijn uitgegaan van de inzet van informele zorg dan van professionele zorg. Ruim een derde van de gemeenten ging even sterk uit van informele zorg als van formele zorg. Mantelzorgers moeten van de gemeente ondersteuning kunnen krijgen. Driekwart van de gemeenten besteedde in 2010 in een gesprek met iemand die ondersteuning nodig had ook aandacht aan de ondersteuningsbehoefte van de mantelzorger. Verreweg de meeste gemeenten boden mantelzorgondersteuning, vooral informatie, advies, ondersteuning en begeleiding.

Ook ondernamen verreweg de meeste gemeenten concrete acties om vrijwilligerswerk³ te promoten en vrijwilligers te waarderen. Vrijwilligers konden in een grote meerderheid van de gemeenten informatie en advies krijgen en de meeste gemeenten hebben gezorgd voor verbindingen tussen vraag en aanbod van vrijwilligers (bv. met vacaturebanken).

Een loket inrichten

Vrijwel alle gemeenten voldeden in 2010 aan de verplichting te zorgen voor een plek waar burgers terecht kunnen voor informatie, advies en cliëntondersteuning. Bijna alle gemeenten beschikten over een telefonisch en een fysiek Wmo-loket; ook een digitaal loket was in het overgrote deel van de gemeenten aanwezig. Het loket was in verreweg de meeste gemeenten alleen op gemeentelijk niveau ingericht.

De meeste gemeenten hadden in 2010 een breed Wmo-loket, waarbij cliënten over gemiddeld twintig terreinen of voorzieningen informatie konden inwinnen, over elf advies en cliëntondersteuning konden ontvangen en voor zeven een aanvraag konden indienen. In bijna alle gemeenten was cliëntondersteuning aanwezig voor mensen met een lichamelijke beperking en voor mantelzorgers. Ook voor de andere groepen waarvoor gemeenten een compensatieplicht hebben (mensen met een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem) was in verreweg de meeste gemeenten cliëntondersteuning aanwezig.

Overigens melden niet alle mensen met een ondersteuningsbehoefte zich zelf bij een Wmo-loket. De wetgever verwacht van gemeenten dan ook een 'outreaching' werkwijze.⁴ In 2010 zijn nagenoeg alle gemeenten actief op zoek gegaan naar burgers die mogelijk ondersteuning nodig hebben maar er niet om vragen, meestal door daarover afspraken te maken met maatschappelijke organisaties. In een kwart van de gemeenten zijn deze afspraken aangevuld met afspraken gericht op ouderen.

'Gekanteld' gaan werken

De wetgever beoogde met de Wmo een omslag van claim- en aanbodgericht werken naar vraag- en resultaatgericht werken. De komst van de Wmo vroeg om een andere aanpak, met nieuwe kernbegrippen, zoals het leveren van maatwerk, uitgaan van te bereiken resultaten en eigen kracht. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in 2010 een nieuwe, 'gekantelde' modelverordening opgesteld die gemeenten kunnen gebruiken.

Op de peildatum 1 april 2011 werkten nog maar weinig gemeenten met een gekantelde verordening. Bijna driekwart van de gemeenten had die (nog) niet, maar werkte wel volgens de ideeën ervan. Ruim een vijfde van de gemeenten had (nog) geen gekantelde verordening en werkte ook niet volgens de achterliggende ideeën.

Dat gemeenten nog geen gekantelde verordening hadden opgesteld, ligt in de lijn der verwachting, aangezien de nieuwe modelverordening op de peildatum nog slechts vier maanden beschikbaar was. Blijkbaar zijn veel gemeenten echter wel in 2010 of eerder (De Klerk et al. 2010) met het achterliggende gedachtegoed aan de gang gegaan. In iets minder dan de helft van de gemeenten waar wel een gekantelde verordening was vastgesteld of waar volgens de ideeën van de Kanteling werd gewerkt, had ook al de benodigde scholing plaatsgevonden van medewerkers die de (eerste) gesprekken voeren of op huisbezoek gaan en in een kwart waren de formulieren voor aanmelding of aanvraag reeds aangepast.

De gekantelde werkwijze zoals ingevuld door de VNG houdt onder meer in dat bij een vraag om ondersteuning eerst een inventariserend gesprek plaatsvindt. In lijn daarmee besteedde een ruime meerderheid van de gemeenten in 2010 in een gesprek over een vraag om ondersteuning aandacht aan het functioneren van een burger op meerdere levensgebieden en keek men niet alleen naar het voorliggende probleem. Daarbij werden vele aspecten besproken, waarbij zelfverzorging en huishouding, lichamelijk functioneren en vervoer- en reismogelijkheden in bijna alle gemeenten aandacht kregen. Het beoogde resultaat is volgens de Wmo-ambtenaren in de meeste gemeenten expliciet geformuleerd. In het gesprek over een vraag naar ondersteuning keek een ruime meerderheid van de gemeenten nadrukkelijk naar wat een aanvrager zelf of zijn directe omgeving nog kon. Gemeenten die meerdere levensdomeinen bekeken in het gesprek, gingen ook vaker dan andere gemeenten nadrukkelijk na wat de aanvrager of zijn directe omgeving zelf kon doen. Voor het bepalen van passende ondersteuning keek een grote meerderheid van gemeenten verder nadrukkelijk naar een mogelijke bijdrage van algemene en/of collectieve voorzieningen. In gemeenten die tijdens het inventariserend gesprek aandacht besteedden aan meerdere levensdomeinen en/of nadrukkelijk onderzochten wat een aanvrager en zijn omgeving zelf nog konden, was men meer geneigd om

aanvragers zoveel mogelijk te helpen met algemene en collectieve voorzieningen dan in andere gemeenten. Hoeveel verwijzingen naar dit soort voorzieningen er zijn geweest is niet bekend.

De insteek en inhoud van het gesprek, zoals door de gemeenten geschetst, komen overeen met de gekantelde modelverordening (vng 2010a), de bijbehorende toelichting (vng 2010b) en het programma Welzijn Nieuwe Stijl (vws 2010). Of die gesprekken, conform de modelverordening, voorafgaand aan het indienen van een formele aanvraag zijn gevoerd, of naar aanleiding daarvan, is ons echter niet bekend. Het feit dat in een minderheid van de gemeenten scholing had plaatsgevonden en formulieren waren aangepast suggereert dat de Kanteling in 2010 in veel gemeenten nog niet ver was doorgedrongen in de uitvoeringspraktijk. Mogelijk duiden de antwoorden op dit gebied meer op intenties dan op feiten.

Huishoudelijke verzorging aanbesteden

Het organiseren van de huishoudelijke verzorging was een belangrijke nieuwe taak die gemeenten toebedeeld kregen bij de invoering van de Wmo. Met name de verplichte openbare (Europese) aanbesteding heeft gemeenten aanvankelijk sterk beziggehouden (De Klerk et al. 2010). In 2010 heeft bijna een derde van de gemeenten de hulp bij het huishouden (opnieuw) aanbesteed. De kwaliteit van de hulp was in de meeste gemeenten het belangrijkste criterium, gevolgd door de prijs en de keuzevrijheid voor cliënten. Voor veruit de meeste gemeenten waren bij aanbestedingen ook keurmerken en certificeringen van de aanbieder en de deskundigheid van diens personeel van belang. De meeste gemeenten stelden zelf de gunningcriteria op, los van overleg met zorgaanbieders.

Vrijwel alle gemeenten hadden in 2010 contracten met meer dan een zorgaanbieder. Zij konden cliënten dus de wettelijk verplichte keuzevrijheid geven. Sommige gemeenten neigden meer naar bevordering van de concurrentie tussen zorgaanbieders, andere meer naar voortzetting van de bestaande relaties. Weinig gemeenten menen dat de openbare aanbesteding ertoe heeft geleid dat gemeente en aanbieders ‘met de ruggen naar elkaar zijn komen te staan’.

Kwaliteit van de ondersteuning borgen

De Wmo heeft de gemeenten ook verantwoordelijk gemaakt voor de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten zijn vrij om te bepalen hoe zij die kwaliteit willen borgen. Eén manier om dat te doen is door kwaliteitswaarborgen op te nemen in contracten. In de contracten met uitvoerders op het gebied van indicatiestelling, cliëntondersteuning, individuele voorzieningen, hulp bij het huishouden, collectief vervoer, maatschappelijk werk, diverse vormen van welzijnswerk, mantelzorgondersteuning en opvoedings- en opgroeiondersteuning heeft steeds een meerderheid van de gemeenten in 2010 een of meer kwaliteitswaarborgen opgenomen. Het gaat vooral om kwaliteitseisen en prestatieafspraken. In lijn met de aansporing vanuit Welzijn Nieuwe Stijl was het de helft van de gemeenten gelukt om met het welzijnswerk concrete resultaatafspraken te maken. De andere helft had dergelijke afspraken (nog) niet.

Een andere manier om kwaliteit te bevorderen is een klachtenregeling. Dit kunnen regelingen zijn van uitvoerende instellingen of van de gemeente zelf. In bijna driekwart van de gemeenten hadden instellingen in 2010 eigen klachtenregelingen. De meeste gemeenten hadden daarnaast zelf een of meerdere klachtenregelingen. Minder dan de helft van de gemeenten hield echter ook toezicht op de naleving van klachtenregelingen van uitvoerders (voor zover zij niet vielen onder het toezicht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg). Wel hielden bijna alle gemeenten toezicht op de naleving van alle overige kwaliteitsafspraken, vooral door inhoudelijke en financiële (jaar)rapportages van uitvoerders en periodieke voortgangsoverleggen.

Samenwerken met andere gemeenten

Gemeenten zijn vanaf de invoering van de Wmo aangemoedigd om met andere gemeenten samen te werken. In 2010 is er inderdaad op ruime schaal formeel samengewerkt tussen gemeenten. De meeste samenwerking vond plaats op het gebied van maatschappelijke opvang (prestatieveld 7), openbare geestelijke gezondheidszorg (8) en verslavingszorg (9). Bij maatschappelijke opvang is dat waarschijnlijk een uitvloeisel van de landelijke regelgeving dat centrumgemeenten de verantwoordelijkheid dragen voor de maatschappelijke opvang en/of vrouwenopvang in hun regio. Gemeenten werkten verder vaak samen bij de aanbesteding van huishoudelijk hulp, bij opvoedingsondersteuning en bij de ondersteuning van mensen met een beperking en de verstrekking van individuele voorzieningen. Het minst werd samengewerkt op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten (prestatieveld 1), mogelijk omdat beleid en uitvoering op dit gebied sterk worden bepaald door de omstandigheden in de eigen gemeente. Samenwerking vond vaak plaats bij beleidsvorming, uitvoering en gezamenlijke inkoop (vooral huishoudelijke hulp en individuele voorzieningen).

2 Verschillen naar stedelijkheid

Het aanbod van voorzieningen en activiteiten in een gemeente is gevarieerder naarmate de gemeente een meer stedelijk karakter heeft.⁵ Dit betreft ten eerste de loketfunctie. De meeste gemeenten hebben drie of vier typen Wmo-loketten; een nog groter aantal loketvormen komt minder vaak voor in weinig tot niet-stedelijke gemeenten. Het fysieke Wmo-loket of de frontoffice is in de meeste gemeenten alleen op gemeentelijk niveau ingericht. In (zeer) sterk stedelijke gemeenten is het fysieke Wmo-loket vaker zowel op het niveau van kernen, wijken of buurten als op gemeentelijk niveau georganiseerd. De aanwezigheid van cliëntondersteuning voor mensen met psychosociale problemen, verstandelijke beperkingen en/of psychische problemen hangt ook samen met de mate van stedelijkheid: in matig en weinig tot niet-stedelijke gemeenten is die vaker afwezig dan in (zeer) sterk stedelijke gemeenten. Deze laatste zijn ook vaak centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en/of vrouwenopvang en hebben relatief meer inwoners met deze problemen.

Zoals eerder vermeld werkte ruim een vijfde van de gemeenten op 1 april 2011 (nog) niet met een gekantelde modelverordening of volgens de ideeën van de Kanteling. Deze

gemeenten zijn evenredig verdeeld over de stedelijkheidsklassen. Bij gemeenten die wel in de nieuwe geest werkten, moest de scholing van gespreksvoerders in weinig tot niet-stedelijke gemeenten vaker nog plaatsvinden dan in (zeer) sterk stedelijke gemeenten. (Zeer) sterk stedelijke gemeenten bieden meer vormen van mantelzorgondersteuning dan weinig tot niet-stedelijke gemeenten. Naarmate de stedelijkheid toeneemt, is er vaker praktische hulp, voorlichting en training aanwezig. (Zeer) sterk stedelijke gemeenten hebben ook een groter aanbod aan vrijwilligersondersteuning dan weinig tot niet-stedelijke gemeenten. Naarmate de stedelijkheid toeneemt, hebben gemeenten vaker een visie op vrijwilligerswerk die aansluit op de lokale maatschappelijke ontwikkelingen en zijn acties ter promotie van vrijwilligerswerk minder vaak afwezig. Het aanbod aan algemene en collectieve voorzieningen, zoals collectieve vervoersvoorzieningen, wijksteunpunten en wasserettes met haal- en brengservice, blijkt in (zeer) sterk stedelijke gemeenten groter te zijn.

(Zeer) sterk stedelijke gemeenten hadden in 2010 ook meer activiteiten om de sociale samenhang te bevorderen dan weinig tot niet-stedelijke gemeenten. Een mogelijke verklaring is dat de sociale structuur in stedelijke gemeenten van oudsher minder sterk is dan in weinig stedelijke gemeenten.

Men zou veronderstellen dat minder stedelijke gemeenten hun kleinere aanbod 'compenseren' door onderling samen te werken, maar dat zien we alleen gebeuren bij de indicatiestelling voor individuele voorzieningen en bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp: daarin werken weinig tot niet-stedelijke gemeenten significant vaker samen dan (zeer) sterk stedelijke gemeenten.

3 Ontwikkelingen in de tijd

Met betrekking tot een aantal bedoelingen van de wetgever blijkt het gemeentelijke Wmo-beleid in 2010 te verschillen van het lokale beleid uit 2007/2008, de invoeringsfase van de Wmo. Daarnaast hebben gemeenten zelf enkele ontwikkelingen in de eigen gemeente gerapporteerd.

Samenhang in beleid verbeteren

De mate waarin gemeenten hun Wmo-beleid integraal dan wel sectoraal uitwerken blijft tussen gemeenten sterk variëren. In alle jaren (2007, 2008 en 2010) was om en nabij de helft van de gemeenten geneigd om het beleid meer integraal dan sectoraal uit te werken. Er is echter ook een verschuiving tussen 2007 en 2010 waar te nemen: meer gemeenten, maar nog steeds niet de meeste, zijn hun beleid per beleidsterrein apart gaan uitwerken. Mogelijk komt dit doordat verreweg de meeste gemeenten bij de invoering van de Wmo in 2007 kozen voor een beperkt scenario: eerst de nieuwe verantwoordelijkheden uitwerken en later de integrale beleidsuitwerking (Quist en Hamar de la Brethonière 2007; Quist et al. 2005). Wellicht zijn de deelterreinen die bij het beperkte scenario zijn blijven liggen in latere jaren apart uitgewerkt. Een andere verklaring kan zijn dat gemeenten een integrale benadering minder passend vonden voor bepaalde Wmo-terreinen. Of deze trend doorzet zal uit vervolgonderzoek moeten blijken.

Sociale samenhang en informele zorg bevorderen

In vergelijking met 2007 is er in 2010 niet veel veranderd in de activiteiten van gemeenten om de sociale samenhang te bevorderen. Het enige verschil betreft een afname van 'zorgen voor goede buurtinformatie en buurtvoorlichting' en een toename van 'zorgen voor (vrijwillige) buurtbemiddeling'. Wel verschil is er in de bevordering van informele zorg: in lijn met de Kanteling keken verreweg de meeste gemeenten bij het bepalen van de benodigde ondersteuning naar eigen zeggen in 2010 meer naar wat de aanvrager of de directe omgeving zelf kan doen dan in 2007/2008.

Een loket inrichten

Tussen 2008 en 2010 is geen verandering opgetreden in het aantal terreinen of voorzieningen waarover men informatie kon krijgen bij het Wmo-loket. Wel zijn meer gemeenten advies en cliëntondersteuning gaan aanbieden. Deze toename was het grootst in de verslavingszorg. Dit is mogelijk een effect van de doorontwikkeling van de Wmo. Prestatieveld 3 schrijft voor dat gemeenten over de volle breedte van de Wmo informatie, advies en cliëntondersteuning moeten geven. Blijkbaar is dat in 2010 beter gelukt dan in eerdere jaren.

'Gekanteld' gaan werken

Bij de eerste Wmo-evaluatie gaven de meeste gemeenten aan dat zij in 2008 de omslag van claim- en aanbodgericht naar vraag- en resultaatgericht werken (later 'de Kanteling' genoemd) al hadden gemaakt, al dan niet onder invloed van de Wmo. Andere actoren binnen de gemeenten, zoals cliëntenorganisaties en uitvoerende instellingen, deelden dat beeld echter lang niet altijd (De Klerk et al. 2010). Mogelijk was hier sprake van een discrepantie tussen beleidsintenties en de feitelijke uitvoering van de Wmo. Ook over 2010 zeggen veel gemeenten dat verschillende aspecten van de Kanteling in hun Wmo-beleid waren opgenomen, hoewel de gekantelde modelverordening van de vng pas eind 2010 is verschenen. Of deze invulling van het beleid een direct gevolg is van de Wmo of de Kanteling, is ons niet bekend. Doordat scholing van medewerkers in het voeren van gekantelde gesprekken en het aanpassen van formulieren in veel gemeenten nog niet had plaatsgevonden, kunnen ook hier de antwoorden meer de intenties dan de praktijk weergeven, in ieder geval wat betreft het toeleidingstraject. Die beleidsintenties sluiten in ieder geval nog altijd aan bij de bedoelingen van de wetgever. De 'zachte' sturing van de rijksoverheid via beleidsnota's, brochures, handreikingen, praktijkonderzoeken en stimuleringsprogramma's lijkt zijn vruchten af te werpen. Nader onderzoek in het kader van deze evaluatie zal moeten uitwijzen of deze intenties ook werkelijkheid zijn geworden. We bespreken nu wat gemeenten hierover rapporteren.

Een onderdeel van gekanteld werken is in de visie van vws en de vng het brede, inventariserende gesprek ter bepaling van de ondersteuningsbehoefte. Een grote meerderheid van de gemeenten geeft aan dat zij in 2010, in vergelijking met 2007/2008, meer aandacht hebben gehad voor het functioneren van hulpvragers op de verschillende levensdomeinen. Dit is terug te zien in het gestegen aantal gemeenten dat is gaan letten op specifieke individuele aspecten en levensdomeinen, vooral dagbesteding en psychische

gezondheid. Ook zegt een grote meerderheid van de gemeenten meer te zijn gaan kijken naar wat de aanvrager zelf of iemand in de directe omgeving kan doen. De meeste gemeenten rapporteren geen of weinig verandering in de mate waarin de compensatieplicht met algemene, collectieve of individuele voorzieningen wordt ingevuld. Voor het bovenbeschreven gesprek wordt vaak de term ‘keukentafelgesprek’ gebruikt. Dit suggereert dat dit gesprek bij de hulpvrager thuis plaatsvindt. Volgens de toelichting bij de gekantelde modelverordening gebeurt dit in de aanmeldfase die voorafgaat aan de aanvraagfase. Een dergelijk gesprek kan, net als vóór de invoering van de Wmo, in de praktijk echter ook plaatsvinden naar aanleiding van een formele aanvraag. Ongeacht in welke fase de huisbezoeken hebben plaatsgevonden zegt ruim de helft van de gemeenten dat in 2010 meer huisbezoeken zijn afgelegd dan in 2007/2008. Ruim een derde geeft aan dat het beleid rond het huisbezoek niet is veranderd.

Huishoudelijke verzorging aanbesteden

De criteria van gemeenten voor de aanbesteding van huishoudelijke verzorging zijn in 2010 niet anders dan in 2007 en 2008: de kwaliteit van de hulp was in de meeste gemeenten het belangrijkste criterium, gevolgd door de prijs en de keuzevrijheid voor cliënten.

Samenwerken met andere gemeenten

In 2010 werkten meer gemeenten formeel samen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning dan in 2008, maar aan de onderwerpen en aan het type samenwerking is weinig veranderd. Gemeenten lijken wel selectiever te zijn geworden in de samenwerkingsverbanden die zij aangaan: samenwerking gebeurt op minder beleidsterreinen en ook op minder verschillende manieren dan in 2008. Dit laatste lijkt tegenstrijdig aan de wens van de wetgever, maar kan ook betekenen dat gemeenten langzaam een steeds completere Wmo ontwikkelen en minder van elkaar afhankelijk worden voor hun Wmo-beleid. In de nabije toekomst worden waarschijnlijk ook de extramurale begeleiding en de persoonlijke verzorging vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) overgeheveld naar de Wmo en wordt de jeugdzorg gedecentraliseerd. Dat zal de noodzaak tot samenwerking tussen gemeenten waarschijnlijk weer vergroten. Het is dan ook niet te verwachten dat de trend van meer selectieve samenwerking doorzet.

4 Kanttekeningen bij dit deelonderzoek

Dit deelonderzoek is gebaseerd op een gestandaardiseerde enquête die naar alle gemeenten is gestuurd om een landelijk overzicht te krijgen van de invulling van het Wmo-beleid. Een gestandaardiseerde vragenlijst doet echter geen recht aan de complexe lokale situatie. In andere, kwalitatieve deelonderzoeken van deze evaluatie gaan we dieper in op het lokale beleid in een beperkt aantal gemeenten.

De enquêtes zijn alleen ingevuld door Wmo-beleidsambtenaren, eventueel geholpen door collega's. Hoewel steeds is gevraagd naar wat gemeenten feitelijk doen, is het mogelijk dat de antwoorden soms meer zeggen over de intenties dan over de praktijk. Bij zelfrapportages zoals deze kan ook sociale wenselijkheid een rol gespeeld hebben. Tevens kunnen beleidsambtenaren verschillen in hun bekendheid met de praktijk.

De vragenlijst betrof het Wmo-beleid zoals dat gold in het jaar 2010. Hoewel dat aan het begin van de vragenlijst nadrukkelijk is vermeld, kan het zijn dat in de antwoorden de situatie op het moment van afname van de enquête, april tot en met september 2011, doorschemerde.

Ten slotte is de volgende kanttekening op zijn plaats: elke vraag in de enquête is apart geanalyseerd, waardoor de percentages steeds alleen dat bepaalde aspect betreffen. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan. Als bijvoorbeeld de meeste gemeenten in een gesprek letten op het functioneren op meerdere levensdomeinen en ook de meeste gemeenten kijken of algemene voorzieningen passende ondersteuning kunnen geven, wil dat nog niet zeggen dat de meeste gemeenten beide doen. In het eindrapport van deze evaluatie gaan we nader in op mogelijke patronen in de beleidskeuzen die gemeenten maken.

5 Conclusie

Het Wmo-beleid was in 2010 in de meeste gemeenten nog in ontwikkeling. Dit zal ook zo blijven, gezien de wijzingen in wet- en regelgeving die elkaar opvolgen. De verwachting van de wetgever dat gemeenten een samenhangend, integraal Wmo-beleid zouden ontwikkelen is in 2010, net als in 2007 en 2008, ten dele uitgekomen. Dit is niet verwonderlijk gezien de breedte van de wet, met zijn vele prestatievelden en doelgroepen.

Veruit de meeste gemeenten voldeden in 2010, net als in 2007 en 2008, aan de wettelijke verplichtingen, zoals belanghebbenden betrekken bij het Wmo-beleid en voorzien in een Wmo-loket. Dit loket was, conform de wens van de wetgever, in de meeste gevallen ook breed van opzet. Daarnaast hebben vrijwel alle gemeenten 'outreaching' gewerkt richting mensen die zich niet zelf bij een loket melden. Verreweg de meeste gemeenten hebben gewerkt aan het behoud en de versterking van het sociaal kapitaal onder hun bevolking, door bijvoorbeeld eigen initiatieven van burgers te stimuleren en ondersteuning te bieden aan vrijwilligers en mantelzorgers.

De gewenste omslag van claim- en aanbodgericht naar vraag- en resultaatgericht werken was in 2010/2011 nog niet voltooid. Belangrijke elementen van deze Kanteling, zoals aandacht besteden aan het beoogde resultaat, aan het functioneren op verschillende levensdomeinen, aan eigen kracht en aan de mogelijke bijdrage van algemene en collectieve voorzieningen, zijn in 2010 steeds volgens de meeste gemeenten toegepast. In gemeenten die op 1 april 2011 naar eigen zeggen in de geest van de Kanteling werkten, had de scholing van gespreksvoerders en de aanpassing van formulieren vaak nog niet plaatsgevonden.

Noten

- 1 Gemeenten zijn verplicht om mensen met beperkingen, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem in staat te stellen 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 (artikel 4 lid 1, Wmo).
- 2 Gegevens die gemeenten volgens artikel 9 van de Wmo jaarlijks moeten publiceren.
- 3 Dit kan meer en minder georganiseerde vormen van vrijwilligerswerk betreffen.
- 4 Bij outreachend werken gaan professionals actief op zoek naar mensen die ondersteuning nodig hebben, in plaats van af te wachten tot zij zich melden.
- 5 Voor de mate van stedelijkheid is de indeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek (cbs) gebruikt. De stedelijkheid van een gebied is gebaseerd op de gemiddelde omgevingsadressendichtheid (oad), ofwel het aantal adressen per km² (www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=658). De vijf stedelijkheidscategorieën zijn samengevoegd tot drie categorieën.

1 De Wmo en de evaluatie

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Deze wet dient periodiek te worden geëvalueerd (Wmo art. 24, Staatsblad 2006).

In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) voert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) deze evaluatie uit. De eerste evaluatie betrof de periode 2007 tot medio 2009. Hierover is gepubliceerd in diverse tussenrapportages en een eindrapport (De Klerk et al. 2010). De tweede evaluatie betreft de jaren 2010 tot en met 2012. Ook hierover zullen deelrapporten en een eindrapport verschijnen (zie § 1.5 en bijlage A, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport).

Deze eerste deelrapportage behandelt het lokale Wmo-beleid van het jaar 2010, zoals weergegeven door de (coördinerend) Wmo-beleidsambtenaren van de Nederlandse gemeenten. Het rapport beschrijft hoe het gemeentelijke Wmo-beleid er in 2010 uitzag en hoe het beleidsproces in 2010 is verlopen. We gaan na welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan sinds de invoeringsjaren 2007/2008. In het hoofdstuk Samenvatting en conclusies zetten we de bevindingen af tegen de bedoelingen van de wetgever en de gedachten achter de ‘doorontwikkeling’ van de Wmo in de programma’s Welzijn Nieuwe Stijl en De Kanteling.

1.1 Achtergrond van de Wmo

De Wmo vormt het wettelijk kader voor het maatschappelijke ondersteuningsbeleid van gemeenten. In deze wet zijn de eerdere Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet 1994, de huishoudelijke verzorging uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de openbare geestelijke gezondheidszorg uit de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) gebundeld. Gemeenten werden verantwoordelijk voor taken die in het verleden deels op landelijk niveau waren belegd, met name op het gebied van huishoudelijke hulp (decentralisatie).

Aanleiding voor de Wmo was volgens de zogenoemde Contourenbrief (TK 2003/2004) de toenemende vraag naar zorg en ondersteuning en de daarmee samenhangende voortdurende groei van de uitgaven voor de AWBZ. Daarnaast werd een gebrek aan samenhang gesignaleerd tussen voorzieningen die moesten bijdragen aan het zelfstandig functioneren van ouderen, gehandicapten en chronisch psychiatrische patiënten. Volgens het toenmalige kabinet was de stijgende vraag naar zorg en ondersteuning het gevolg van ontwikkelingen zoals de vergrijzing, de toenemende kwaliteit van voorzieningen en de steeds hogere verwachtingen die burgers hadden van de overheid, gevoed door een systeem dat een sterk accent legde op ‘het incasseren van (verzekerde) rechten’ (TK 2003/2004: 3). Het kabinet meende ‘dat de individualisering van de samenleving onvoldoende gelijke tred heeft gehouden met de noodzaak om mensen en hun maatschappelijke verbanden ook verantwoordelijkheid te laten nemen’ (p. 3). Door deze ontwikkelingen dreigde de AWBZ met zijn grote pakket van voorzieningen volgens het kabinet onbetaalbaar te worden. Ook verwachtte men dat er onvoldoende personeel beschikbaar zou zijn om alle gevraagde zorg te leveren.

In antwoord op deze problemen werd besloten om delen van de AWBZ over te hevelen naar de Wmo, te beginnen met de huishoudelijke verzorging. Daarnaast hoopte de regering, blijkens de memorie van toelichting bij de Wmo, op een grotere rol van burgers in de zorg voor elkaar: de regering ‘stelt [...] een aantal historisch gegroeide vanzelfsprekendheden in zorg en ondersteuning ter discussie en doet een groter beroep op de eigen draagkracht’ van burgers (TK 2004/2005: 7). Gemeenten moesten het sociaal kapitaal in de samenleving behouden en versterken, vooral door ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers. Daarnaast kregen zij de taak om mensen te ondersteunen die zich niet zelf of met hulp van hun directe omgeving kunnen redden. Door dit alles verwachtte de wetgever de groei van de AWBZ in te dammen en de AWBZ weer te reserveren voor datgene waarvoor zij was bedoeld: risico’s die particulier niet te verzekeren zijn, zoals de gevolgen van chronische ziekten, lichamelijke en verstandelijke handicaps en verpleeghuiszorg (TK 2004/2005: 7).

Om de samenhang tussen voorzieningen te verbeteren gaf de wetgever gemeenten de regie over de activiteiten van aanbieders van zorg, wonen, welzijn en dienstverlening. Zo wilde men ‘een sluitende keten van zorg en ondersteuning’ en ‘meer maatwerk’ voor de burger realiseren, waarbij ook meer ‘outreaching’ gewerkt wordt richting minder mondige burgers (TK 2004/2005: 7). Naast dergelijk integraal beleid wilde de wetgever inclusief beleid stimuleren, wat inhoudt dat algemene beleidsmaatregelen rekening houden met ‘de toepasselijkheid voor specifieke groepen’, zoals mensen met een beperking (TK 2004/2005: 11).

1.2 Maatschappelijke doelen

Het centrale doel van de Wmo is in de memorie van toelichting omschreven als ‘participatie van alle burgers’ (TK 2004/2005: 2) ofwel ‘meedoen’ (p. 7). Wanneer dat meedoen niet op eigen kracht lukt moeten mensen ondersteuning krijgen van hun omgeving en ‘als mensen en hun omgeving het niet zelf kunnen’ van de gemeentelijke overheid (p. 8). De participatiedoelstelling wordt in de memorie van toelichting en andere beleidsdocumenten uitgewerkt. Op grond daarvan valt te concluderen dat de Wmo vier maatschappelijke doelen kent, namelijk zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie, actief burgerschap/maatschappelijke inzet en sociale samenhang (De Klerk et al. 2010). Onder ‘zelfredzaamheid’ wordt verstaan ‘het lichamelijke, verstandelijke, geestelijke en financiële vermogen om zelf voorzieningen te treffen die deelname aan het normale maatschappelijke verkeer mogelijk maken.’ Dat omvat in ieder geval: ‘het kunnen voeren van een huishouden; het normale gebruik van een woning; het zich in en om de woning kunnen verplaatsen; het zich zodanig kunnen verplaatsen dat aansluiting kan worden gevonden bij regionale, bovenregionale en landelijke vervoerssystemen; het kunnen ontmoeten van andere mensen en het aangaan en onderhouden van sociale verbanden om op die manier te kunnen deelnemen aan het lokale sociaal-maatschappelijk leven’ (TK 2005/2006c: 1-2).

Het begrip ‘maatschappelijke participatie’ is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel omschreven als ‘deelname aan het maatschappelijk verkeer’, te weten ‘de omgang met personen en instanties buiten het directe eigen leefverband’. Het betreft

zowel 'maatschappelijk verkeer dat nodig is voor het levensonderhoud, zoals het doen van boodschappen' als 'recreatieve activiteiten en bezoeken van vrienden en kennissen' (TK 2005/2006a: 59). De wetgever doelt met de term 'maatschappelijke participatie' dus niet op deelname aan arbeid of onderwijs. Wel streeft de overheid naar verbindingen tussen de Wmo en deze beleidsterreinen. De memorie van toelichting suggereert dat mensen met beperkingen of psychische problemen net zo goed moeten kunnen participeren als mensen zonder deze problemen (TK 2004/2005), maar niet dat ze beter moeten kunnen participeren dan vóór invoering van de Wmo.

Bij 'actief burgerschap/maatschappelijke inzet' lijkt het te gaan om 'de inzet met, voor of namens medeburgers' (De Klerk et al. 2010: 29). Hier wordt een beroep gedaan op alle burgers om elkaar te steunen met informele zorg en hulp. De wetgever beschouwt dit ook als een vorm van participatie: de vrijwilliger 'geeft niet alleen zijn eigen "meedoen" vorm, maar draagt ook bij aan het "meedoen" van kwetsbare groepen' (TK 2004/2005: 27). Deze vorm zou moeten toenemen om de maatschappelijke ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. De Wmo verplicht gemeenten beleid te ontwikkelen ter ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers. De inzet namens medeburgers komt in de Wmo terug in de vorm van bestuurlijke participatie: gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het lokale ondersteuningsbeleid, maar dienen daarbij inspraak te organiseren en hun beleid aan de lokale samenleving te verantwoorden. De term 'sociale samenhang' wordt in de memorie van toelichting niet expliciet omschreven, maar hangt nauw samen met de maatschappelijke inzet van burgers voor elkaar. De wetgever spreekt van een 'krachtige sociale structuur', '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). Op het niveau van burgers betreft 'sociale samenhang' zowel een attitude van onderlinge betrokkenheid als het daaruit voortvloeiende gedrag. Dit gedrag zou moeten leiden tot verbetering van de levensomstandigheden en tot ondersteuning van de kwetsbaren in de directe omgeving, met nog meer betrokkenheid als gevolg (De Klerk et al. 2010).

1.3 Juridisch en bestuurlijk kader

Beleidsvrijheid met verplichtingen

Gemeenten moeten beleid ontwikkelen en uitvoeren op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Dit beleid moet in ieder geval de onderstaande prestatievelden betreffen (Wmo art. 1 lid 1 onder g en art. 3 lid 1 en lid 4 onder a). De volgorde zegt niets over hun prioriteit (TK 2005/2006a).

- 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, waaronder 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.

Gemeenten zijn wettelijk verplicht telkens voor een periode van maximaal vier jaar een Wmo-beleidsplan op te stellen, dat tussentijds gewijzigd kan worden. Daarnaast moeten zij een verordening schrijven voor de verstrekking van individuele voorzieningen (rolstoelen, sportvoorzieningen, individuele vervoersvoorzieningen, woningaanpassingen en hulp bij het huishouden). Hoe het beleid er inhoudelijk uitziet, is echter aan de gemeenten. Wel moeten zij burgers, cliënten en belanghebbende organisaties betrekken bij de totstandkoming van dit beleid en moeten zij de resultaten van hun beleid verantwoorden aan de lokale samenleving. Deze 'horizontale' verantwoording komt in de plaats van de 'verticale' verantwoording aan de rijksoverheid.

Gemeenten zijn dus verantwoordelijk voor de inhoud van hun ondersteuningsbeleid, maar het rijk moet ervoor zorgen dat het systeem van de wet het mogelijk maakt om de maatschappelijke doelen van de Wmo te bereiken ('systeemverantwoordelijkheid'). Zo nodig zal het wettelijk kader worden bijgesteld (TK 2004/2005: 9). Dat de gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid hebben wil overigens niet zeggen dat het ministerie van VWS zich afzijdig houdt: met beleidsnota's, brochures, handreikingen, praktijkonderzoeken en stimuleringsprogramma's krijgen gemeenten suggesties en voorbeelden aangereikt. VWS werkt hierin samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de MO-groep (de landelijke brancheorganisatie voor Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening), kennisinstituten zoals Movisie en het Verwey-Jonker Instituut, en de hogescholen die deelnemen aan de zogenoemde Wmo-werkplaatsen (zie www.invoeringwmo.nl). Deze publicaties en programma's betreffen onder meer de invulling van de zogenoemde compensatieplicht, een nieuw element in de Wmo.

Compensatieplicht

Een belangrijk verschil tussen de Wmo aan de ene kant en de voormalige Wvg en de Awbz aan de andere kant, is de omgang met mensen met een ondersteuningsbehoefte. In plaats van een zorgplicht van de overheid – mensen hebben onder bepaalde

voorwaarden recht op een voorziening – komt de compensatieplicht van gemeenten – mensen met beperkingen, een chronisch psychisch of een psychosociaal probleem moeten ‘gecompenseerd’ worden.¹ Gemeenten moeten mensen in staat stellen ‘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’ (Wmo art. 4 lid 1). Bij het bepalen van de voorzieningen die nodig zijn om deze resultaten te behalen, dient rekening te worden gehouden met de persoonskenmerken en de behoeften van de aanvrager (Wmo art. 4 lid 2). De bedoeling van de wetgever is echter dat de gemeente eerst de eigen mogelijkheden van (aan)vragers en hun netwerk verkent. Het gebruik van algemene of collectieve voorzieningen heeft de voorkeur boven individuele voorzieningen (TK 2004/2005; vws 2010). Hoe de gemeente haar burgers precies compenseert valt binnen haar beleidsvrijheid.² Bij toekenning van een individuele voorziening moeten aanvragers de keuze hebben tussen een voorziening in natura en een persoonsgebonden budget (pgb).

Wijzigingen in wet- en regelgeving

Toen de hulp bij het huishouden werd overgeheveld van de AWBZ naar de Wmo is aangekondigd dat dit in de toekomst ook zou gebeuren met ondersteunende en activerende begeleiding. Door de ‘pakketmaatregel AWBZ’ is het onderscheid tussen deze vormen van begeleiding per 1 januari 2009 vervallen, waarbij bepaalde onderdelen van de oorspronkelijke functies uit de AWBZ zijn geschrapt. Tegelijkertijd zijn aanspraken op begeleiding van mensen met lichte beperkingen en van mensen met psychosociale problemen uit de AWBZ gehaald (Schellingerhout en Ramakers 2011; TK 2007/2008b). De overheveling van de begeleiding van de overgebleven groepen van de AWBZ naar de Wmo ligt in het verschiet (zie kader 1.1).

Door een wetswijziging in 2009 zijn alfahulpen niet meer in te zetten voor huishoudelijke hulp in natura (Staatsblad 2009b). Ook kunnen mantelzorgers een financiële uitkering krijgen, het ‘mantelzorgcompliment’ (Staatsblad 2009a).

In 2012 nam de Eerste Kamer twee initiatiefwetsvoorstellen van de SP aan, een om basis-tarieven in te voeren voor huishoudelijke hulp (Staatsblad 2012a) en een om gemeenten niet langer te verplichten de hulp bij het huishouden openbaar (Europees) aan te besteden (Staatsblad 2012b). Eind 2012 nam de Eerste Kamer een wetsvoorstel aan waardoor gemeenten bij de vaststelling van eigen bijdragen naar het inkomen én het vermogen mogen kijken (Staatsblad 2012c).

Kader 1.1 Verwachte wetswijzigingen

Begin 2013 was in de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig om de begeleiding (inclusief dagbesteding) uit de AWBZ onder de Wmo te brengen. Onderdeel van dit wetsvoorstel is ook om gemeenten niet langer te verplichten mensen de keuze te geven tussen een pgb en zorg in natura (TK 2011/2012a). In het regeerakkoord van 2012 is bovendien afgesproken dat behalve de begeleiding ook de persoonlijke verzorging uit de AWBZ overgaat naar de Wmo (TK 2012/2013). Begin 2013 was bij de Tweede Kamer nog een wetsvoorstel in behandeling voor invoering van eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang en uitsluiting van bepaalde niet-Nederlanders van toegang tot maatschappelijke ondersteuning (o.a. TK 2011/2012c).

De Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl

Minstens zo ingrijpend als de wetswijzigingen zijn de ontwikkelingen die bekend staan als de 'Kanteling' en Welzijn Nieuwe Stijl. Zoals gezegd beoogde de wetgever een kanteling van claim- en aanbodgericht werken naar vraag- en resultaatgericht werken, waarbij de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden van de burger centraal staan. Volgens de eerste Wmo-evaluatie hebben de meeste gemeenten deze paradigmawisseling in 2008 (en mogelijk al eerder) naar eigen zeggen geheel of gedeeltelijk gevolgd. Andere actoren, zoals cliëntenorganisaties en uitvoerende instellingen, deelden dit beeld echter lang niet altijd (De Klerk et al. 2010). Mogelijk is deze discrepantie het gevolg van een verschil tussen beleidsintenties, weergegeven door de beleidsambtenaren, en de feitelijke praktijk, beschreven door de andere actoren. Het uitblijven van een voor iedereen waarneembare omslag hangt mogelijk samen met het feit dat de invoeringsjaren van de Wmo (2007-2008) grotendeels in het teken stonden van de overheveling van de huishoudelijke verzorging van de AWBZ naar de Wmo en de bijbehorende openbare (Europese) aanbestedingen. Daarnaast staken gemeenten veel tijd in de verplichte Wmo-beleidsplannen en verordeningen, de Wmo-loketten en de Wmo-raden (De Boer en Van der Lans 2011; De Klerk et al. 2010). Ook was de modelverordening van de vNG in 2006, die aangeeft hoe gemeenten te werk kunnen gaan wanneer een burger ondersteuning nodig heeft, nog gebaseerd op de Wvg (vNG 2010). Na verloop van tijd leidden de gemeentelijke praktijk en de jurisprudentie tot het project De Kanteling, waaruit een gekantelde modelverordening is voortgekomen die in december 2010 ter beschikking is gesteld aan gemeenten.

In dezelfde periode bracht de toenmalige staatssecretaris van vws de ideeën achter de Wmo nog eens nadrukkelijk onder de aandacht van gemeenten. Vooral het welzijnswerk moest een nieuwe impuls krijgen. In 2010 bracht het ministerie van vws, samen met de vNG en de MO-groep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening, de brochure Welzijn Nieuwe Stijl uit. Tussen 2010 en 2012 liep een gelijknamig stimuleringsprogramma.³ Met de brochure en het programma wilde men 'de ingezette lijn van vernieuwing vasthouden en verder versterken, met als doel om de Wmo in volle breedte uit te voeren' (vws 2010: 6). Welzijn Nieuwe Stijl moest ook het 'outreaching werken' stimuleren en er moest een nieuw type professional komen: deze moet 'direct er op af' en de eigen kracht van burgers mobiliseren. Welzijn Nieuwe Stijl kent de volgende drie hoofddoelstellingen:

- 1 gemeenschappelijker: de gemeente komt in dialoog met maatschappelijke instellingen en burgers tot een 'maatschappelijke agenda', met daarin een visie op de te bereiken doelen en de inzet van het welzijnswerk daarbij;
- 2 professioneler/effectiever: het aanbod van welzijnsaanbieders is afgestemd op de visie van de gemeente en de vraag van de burger; gemeenten sturen op resultaten en waar mogelijk op maatschappelijke effecten, in plaats van op producten;
- 3 efficiënter (op macroniveau): 'collectieve arrangementen, vroegtijdig en preventief ingrijpen en de eigen kracht van burgers en gemeenschappen' staan voorop, waardoor kostenbesparingen ontstaan (vws 2010: 11). Ook meer samenwerking tussen aanbieders van maatschappelijke ondersteuning en aanbieders van zorg leidt tot meer efficiëntie.

Deze zijn te beschouwen als procesdoelen, die de einddoelen van de Wmo dichterbij moeten brengen.

1.4 Financieel kader

Voor hun Wmo-taken ontvangen gemeenten een uitkering uit het cluster Maatschappelijke zorg van het gemeentefonds. Dit geld is niet geoormerkt, wat wil zeggen dat gemeenten niet verplicht zijn het geld aan Wmo-taken te besteden. Daarnaast kunnen gemeenten eigen bijdragen of betalingen vragen voor individuele voorzieningen en collectief vervoer. Sommige gemeenten ontvangen subsidies van de provincie voor hun Wmo-beleid. Desgewenst kunnen gemeenten ook andere bronnen aanspreken, zoals geld uit andere clusters van het gemeentefonds. De overheveling van taken naar de gemeenten op 1 januari 2007 verliep budgetneutraal. De memorie van toelichting bij de Wmo (TK 2004/2005) en de achterliggende Contourenbrief (TK 2003/2004) wijzen wel op de noodzaak de AWBZ-uitgaven in te dammen. Ook de nota Welzijn Nieuwe Stijl uit 2010 (vws 2010) noemt kostenbesparing expliciet als een van de doelen.

1.5 Onderzoeksvragen

Dit deelrapport over het jaar 2010 behandelt twee onderzoeksvragen:

- 1 Hoe ziet het gemeentelijk Wmo-beleid eruit, op papier en in de praktijk?
- 2 Hoe verloopt het beleidsproces rond het gemeentelijk Wmo-beleid?

We gaan na of het lokale Wmo-beleid in 2010 in lijn was met de principes van de Wmo en van Welzijn Nieuwe Stijl en de Kanteling en welke veranderingen zich hebben voorgedaan ten opzichte van 2007/2008, de invoeringsjaren van de Wmo.

In het eindrapport van de tweede evaluatie van de Wmo bekijken we ook de jaren 2011 en 2012 en brengen we de resultaten in verband met de uitkomsten van de deelonderzoeken onder andere belanghebbenden dan de gemeenten (zie bijlage A, tge vinden via www.scp.nl, voor een overzicht van de deelonderzoeken).

De vierjaarlijkse Wmo-evaluatie dient om de eerder genoemde systeemverantwoordelijkheid van het rijk gestalte te geven. Bij deze tweede evaluatie staat dezelfde vraag centraal als bij de eerste, namelijk:

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 2007/2008c)

We hebben hieruit de volgende twee hoofdvragen afgeleid:

- 1 Draagt het systeem van de Wmo bij aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering door gemeenten? Dragen de instrumenten van de Wmo bij aan het realiseren van de inhoudelijke doelen van de Wmo en aan het realiseren van een samenhangend, doelmatig en op de lokale situatie toegespitst beleid (maatwerk) in het algemeen?
- 2 Worden de gestelde doelen (zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie alsmede actief burgerschap en sociale samenhang) bereikt (doelbereik)?

Voor vraag 2 is van belang dat het kerndoel van de Wmo, participatie, niet van overheidswege genormeerd is, maar 'dicht bij de burger zelf' moet worden ingevuld (TK 2005/2006d: 11). Daardoor ontbreekt een objectief ijkpunt voor een voldoende niveau van participatie. De vraag naar het doelbereik vatten we daarom op als een vraag naar de bijdrage van het gemeentelijk Wmo-beleid aan de participatie van burgers. Bij het antwoord hierop spelen de ervaringen van burgers, gemeenten, instellingen en organisaties een belangrijke rol. Omdat de Wmo landelijk en zonder voorafgaande (nul)meting is ingevoerd, is het effect van de Wmo op de mate van participatie niet wetenschappelijk aan te tonen.

Het eindrapport van de eerste evaluatie (over de periode 2007-2009) concludeerde dat de meeste gemeenten waren begonnen de Wmo uit te voeren zoals bedoeld, met behulp van de wettelijke instrumenten. Begin 2010 was het echter nog te vroeg om te kunnen zeggen 'of de burger met een beperking daar al vruchten van plukt' (De Klerk et al. 2010: 293). Uit de tweede evaluatie (2010-2012) moet blijken hoe de Wmo de laatste jaren is uitgevoerd en of het gemeentelijke beleid de participatie van burgers bevordert. Om de ontwikkelingen in de tijd te kunnen volgen, is de tweede evaluatie deels een herhaling van de eerste. We hanteren drie onderzoekslijnen: de rol van gemeenten, professionele instellingen en het rijk; het maatschappelijk doelbereik, en de relatie tussen Wmo-beleid en maatschappelijk doelbereik. Het eindrapport zal de volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

De rol van gemeenten, professionele instellingen en het rijk:

- 1 Hoe ziet het gemeentelijk Wmo-beleid eruit, op papier en in de praktijk?
- 2 Hoe verloopt het beleidsproces rond het gemeentelijk Wmo-beleid?
- 3 Hoe zien de werkwijze en het aanbod van professionele instellingen en hun relaties met gemeenten eruit?
- 4 Waaraan besteden gemeenten hun Wmo-budget?

Het maatschappelijk doelbereik:

- 5 In hoeverre verschilt de participatie tussen mensen met en zonder beperkingen?
- 6 Wat is het bereik en het gebruik van gemeentelijke (Wmo-)ondersteuning onder mensen met beperkingen?
- 7 Welke ervaringen hebben Wmo-(aan)vragers met de (aan)vraagprocedure en vinden zij dat ze voldoende gecompenseerd worden (op het gebied van het huishouden, het verplaatsen in en om het huis en in de regio, en bij hun sociale contacten en maatschappelijke participatie)?
- 8 In hoeverre zijn het zorggebruik en de participatie van mensen met beperkingen veranderd sinds de invoering van de Wmo?
- 9 Welke initiatieven nemen burgers ten behoeve van mensen met behoefte aan ondersteuning en hoe verhouden deze zich tot de activiteiten van (welzijns)aanbieders en gemeenten?

De relatie tussen Wmo-beleid en maatschappelijk doelbereik:

- 10 In hoeverre is er een relatie te leggen tussen de invulling van het lokale Wmo-beleid, de geboden ondersteuning en de participatie van mensen met en zonder beperkingen?

1.6 Methode

Dataverzameling en respons

Om het gemeentelijk Wmo-beleid van het jaar 2010 in kaart te brengen, is een enquête uitgezet onder alle gemeenten in Nederland (voor een uitgebreide beschrijving zie bijlage B Aanvullende methode en analyse, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport). Dat waren er 418.⁴ Van iedere gemeente is de (coördinerend) Wmo-beleidsambtenaar per brief gevraagd om de enquête online dan wel schriftelijk in te vullen, al dan niet met hulp van collega's. De enquête is gehouden in de periode half april tot eind september 2011.

Van de 418 gemeenten hebben 310 (74%) de enquête volledig ingevuld en 20 (5%) gedeeltelijk. In de analyse zijn zowel de geheel als de gedeeltelijk ingevulde vragenlijsten meegenomen, wat de totale respons op 79% brengt. Daarvan is 65% online ingevuld en 35% schriftelijk. Binnen elk van de drie stedelijkheidsklassen die wij hebben geconstrueerd⁵ heeft meer dan 75% van de gemeenten gereageerd (tabel 1.1). De respons van gemeenten in de (zeer) sterk stedelijke gebieden is iets hoger (84%) dan in de andere stedelijkheidsklassen (77% en 78%).

Tabel 1.1

Respons per stedelijkheidsklasse, 2010 (in aantallen en procenten; n = 418)

| gemeenten | respons | landelijk aantal |
|---------------------------|-----------|------------------|
| (zeer) sterk stedelijk | 64 (84%) | 76 |
| matig stedelijk | 61 (77%) | 79 |
| weinig tot niet-stedelijk | 205 (78%) | 263 |
| totaal | 330 (79%) | 418 |

Bron: SCP (WMO P'11)

De responderende gemeenten zijn op vergelijkbare wijze verdeeld over de drie stedelijkheidsklassen als de niet-responderende gemeenten (tabel 1.2). Tevens is de verdeling van responderende gemeenten vrijwel gelijk aan de landelijke verdeling van gemeenten. Er is dus geen sprake van selectieve uitval naar stedelijkheid. De gegevens uit deze enquête kunnen zowel op landelijk als op stedelijkheidsniveau als representatief worden beschouwd.

Tabel 1.2

Respons en non-respons naar stedelijkheidsklasse 2010 (in aantallen en procenten; n = 418)

| | (zeer) sterk stedelijk | matig stedelijk | weinig tot niet-stedelijk | totaal |
|------------------------------------|---------------------------|-----------------|------------------------------|------------|
| respons | 64 (19%) | 61 (19%) | 205 (62%) | 330 (100%) |
| geen respons | 12 (14%) | 18 (20%) | 58 (66%) | 88 (100%) |
| landelijke verdeling van gemeenten | 76 (18%) | 79 (19%) | 263 (63%) | 418 (100%) |

Bron: SCP (WMO P'11)

De enquête had betrekking op het gemeentelijk Wmo-beleid dat in 2010 van kracht was (geworden). We vroegen nadrukkelijk om beleidsplannen en voorzieningen die op 1 januari 2011 nog in ontwikkeling waren buiten beschouwing te laten. De antwoorden kunnen echter gekleurd zijn door de situatie ten tijde van het invullen van de enquête. Tevens is er sprake van zelfrapportage, wat een zeker risico op sociaalwenselijke antwoorden geeft.

De meeste vragen in de enquête betroffen de prestatievelden 3 tot en met 6, die gericht zijn op mensen met beperkingen en op mantelzorgers en vrijwilligers (zie § 1.3).⁶ De vragenlijst bestond grotendeels uit meerkeuzevragen. Bij bijna de helft van deze vragen konden de ambtenaren ook een ander antwoord invullen als geen van de voorgelegde antwoordcategorieën aansloot bij hun beleid. De enquête bevatte tevens enkele open vragen.⁷

Analyse en rapportage

Doordat bij de analyse en rapportage alle, ook de niet geheel ingevulde, enquêtes zijn meegenomen, kan het aantal gemeenten per onderwerp verschillen. Door non-respons kan ook het aantal gemeenten per onderdeel van een vraag variëren. Indien we spreken over een percentage van gemeenten, is dit altijd het percentage van de gemeenten die een antwoord hebben gegeven op de betreffende vraag. Indien het aantal gemeenten per onderdeel varieert, is deze variatie weergegeven in de titels bij de figuren en tabellen.

We zijn nagegaan of een verschil in stedelijkheid ook verschil in beleid te zien geeft. Met stedelijkheid samenhangende kenmerken als aantal inwoners, sociale problematiek en voorzieningenniveau kunnen namelijk invloed hebben op het lokale Wmo-beleid. Een aantal vragen van deze enquête is ook in de eerste Wmo-evaluatie gesteld (Van Houten et al. 2008; De Klerk et al. 2010). Waar mogelijk hebben we de antwoorden van Wmo-ambtenaren uit verschillende jaren met elkaar vergeleken. Bij deze vergelijking zijn alle gemeenten uit de huidige evaluatie meegenomen, inclusief gemeenten waarvan gegevens over 2007/2008 ontbraken. Bij de analyse is voor ontbrekende waarden gecorrigeerd.⁸ De gegevens van gemeenten uit 2010 zijn op gemeenteniveau gekoppeld aan de beschikbare gegevens van 2007/2008.⁹ De mogelijkheid daartoe wordt beïnvloed door de gemeentelijke herstructurering, waardoor het aantal gemeenten is teruggelopen van 443 in 2007 tot 418 in 2010.¹⁰ Van gemeenten die tussen 2007 en 2011 zijn samengevoegd onder een bestaande gemeentenaam, is alleen de gemeente behouden die bleef bestaan. Indien gemeenten zijn samengevoegd onder een nieuwe naam, is er alleen een koppeling gemaakt indien een van de oude gemeenten duidelijk de grootste¹¹ was. In dat geval is de grootste ‘oude’ gemeente gekoppeld aan de nieuwe gemeente. De aangetroffen verschillen tussen stedelijkheidsklassen en tijdvakken zijn statistisch getoetst. Bij de beschrijving van de resultaten vermelden we alleen statistisch significante verschillen van enige omvang. Alleen wanneer bij één vraag is getoetst voor meerdere verschillen, geven we zowel de significante als de niet-significante verschillen weer.

Noten

- 1 Het gaat om ‘mensen met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische of anderszins chronische psychische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap’, onder wie mensen met fysieke beperkingen door ouderdom. Onder een psychosociaal probleem verstaat de wetgever: ‘problemen die iemand heeft in zijn relatie met anderen, met zijn sociale omgeving’ (TK 2004/2005: 29).
- 2 Inmiddels is wel jurisprudentie ontstaan die deze beleidsvrijheid tot op zekere hoogte inperkt.
- 3 Uitgevoerd door Andersson Elffers Felix, Movisie, DSP-groep en CMO-net; zie www.invoeringwmo.nl/content/programma-welzijn-nieuwe-stijl#programma.
- 4 Om te voorkomen dat de gemeenten Amsterdam en Rotterdam een te groot gewicht in de schaal zouden leggen, is ervoor gekozen deze twee steden niet op te splitsen in stadsdelen respectievelijk deelgemeenten, maar om ze als een geheel mee te nemen. Dit wijkt af van de werkwijze in de eerste Wmo-evaluatie.

- 5 We baseren ons op de definitie van stedelijkheid van het Centraal Bureau voor de Statistiek (Den Dulk et al. 1992). Zie CBS hanteert vijf categorieën: zeer sterk stedelijk (gemiddeld 2500 of meer adressen per km²); sterk stedelijk (gemiddeld 1500-2500 adressen per km²); matig stedelijk (gemiddeld 1000-1500 adressen per km²); weinig stedelijk (gemiddeld 500-1000 adressen per km²); niet-stedelijk (gemiddeld minder dan 500 adressen per km²). Wij hebben die samengevoegd tot drie categorieën.
- 6 De prestatievelden 1, 2, 7, 8 en 9, die andere doelgroepen betreffen, komen in dit rapport minder aan bod. Hierover zijn gemeenten in een andere enquête bevraagd, waarover we later zullen rapporteren.
- 7 De vragenlijst is opgenomen in bijlage C, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport.
- 8 Deze vergelijking is uitgevoerd met longitudinale analysetechnieken. In deze analysetechniek wordt rekening gehouden met data-afhankelijkheid tussen metingen over meerdere jaren en wordt er gecorrigeerd voor eventueel ontbrekende gegevens. We hebben gecontroleerd of de resultaten verschillen als we gemeenten meenamen die gegevens misten ten opzichte van gemeenten waarvan we alle gegevens hadden. Dit was niet het geval. Zie bijlage B, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport.
- 9 Van de gemeenten die in 2010 deelnamen (n = 330) konden de antwoorden in 67% zowel gekoppeld worden aan 2007 als aan 2008. Voor 14% konden de antwoorden alleen gekoppeld worden aan 2007 en voor 13% alleen aan die van 2008. In 6% ontbraken gegevens van 2007 en 2008, deels door gemeentelijke herstructurering.
- 10 Tussen 2007 en 2011 zijn zestien nieuwe gemeenten gevormd en 25 opgeheven. De nieuw gevormde gemeenten behoren grotendeels tot de weinig tot niet stedelijke. Twaalf van deze 'nieuwe' gemeenten deden mee aan de enquête in 2010 en hiervan hebben we acht aan 'oude' data kunnen koppelen (zie verder bijlage B, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport).
- 11 We hebben aangenomen dat de grootste 'oude' gemeente in de nieuwe situatie het meest beleidsbepalend is.

2 Gemeentelijk Wmo-beleid in den brede

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het formuleren van beleid op de negen prestatievelden van maatschappelijke ondersteuning. Minimaal eens in de vier jaar moeten zij een Wmo-beleidsplan opstellen. Ze hebben bij de invulling een grote mate van vrijheid (TK 2004/2005). In dit hoofdstuk gaan we na hoe gemeenten hun Wmo-beleid in 2010 in brede zin hebben vormgegeven.

2.1 Gemeentelijke beleidsplannen en ontwikkelingen

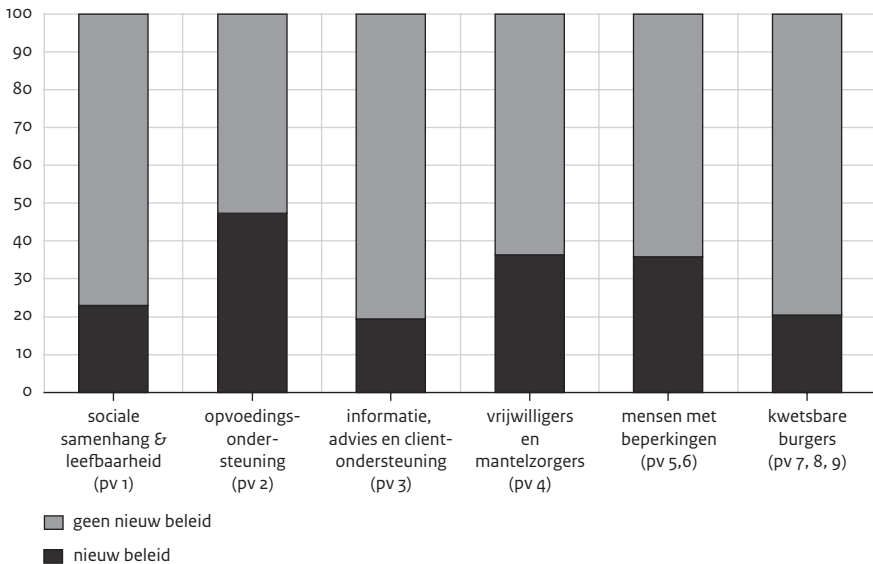
Uit de eerste Wmo-evaluatie bleek dat de meeste gemeenten bij de invoering van de Wmo in 2007 iets meer neigden naar een herijking van het bestaande beleid dan naar een ongewijzigde voortzetting van bestaand beleid (Van Houten et al. 2008). In 2010 heeft het overgrote deel van de gemeenten (96%) nog geen nieuw Wmo-beleidsplan vastgesteld, waarschijnlijk omdat de looptijd van het eerste plan nog niet verstreken was. Ook de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 kunnen daaraan debet zijn. Een op de drie gemeenten geeft wel aan dat men in 2010 is gestart met het nadenken over een nieuw beleidsplan. Een klein deel (4%) heeft in 2010 wel een geheel nieuw Wmo-beleidsplan gemaakt, meestal omdat het voorgaande niet langer aansloot op de praktijk.

Gemeenten kunnen ook onderdelen van hun Wmo-beleid aanpassen zonder (meteen) hun beleidsplan te herzien. In 2010 heeft 56% van de gemeenten naar eigen zeggen hun beleid op een of meer prestatievelden aangepast of vernieuwd. Dat gebeurde meestal in prestatieveld 2 'opvoedingsondersteuning' (47%), prestatieveld 4 'vrijwilligers en mantelzorgers' (36%) of prestatieveld 5 en 6 'mensen met een beperking' (36%). Echter, voor elk van de prestatievelden geldt dat de meeste gemeenten daarop in 2010 geen vernieuwingen of aanpassingen hebben doorgevoerd (figuur 2.1).

Een andere indicatie van de ontwikkelingen in het gemeentelijke Wmo-beleid is of de inspanningen' van gemeenten op de diverse prestatievelden in 2010 zijn toegenomen, gelijk gebleven of afgenomen (zie tabel 2.1). Op drie van de vijf prestatievelden zijn de inspanningen in meer dan de helft van de gemeenten gelijk gebleven. Alleen bij 'opvoedingsondersteuning' en 'vrijwilligers en mantelzorgers' geeft meer dan de helft van de gemeenten aan dat de inspanningen zijn toegenomen (resp. 64% en 53%). Op de andere prestatievelden varieert het aantal gemeenten dat aangeeft de inspanningen te hebben verhoogd tussen 31% en 43%. Dit laatste percentage betreft 'sociale samenhang en leefbaarheid'. Op elk van de prestatievelden zijn slechts in enkele gemeenten de inspanningen afgenomen.

Figuur 2.1

Nieuw beleid per prestatieveld, 2010 (in procenten; n = 316-319^a)



a Aantal varieert als gevolg van non-respons op bepaalde items.

Bron: SCP (WMO P'11)

Tabel 2.1

Veranderingen in inspanningen per prestatieveld in de loop van 2010 (in procenten; n = 309-313)

| prestatieveld | toegenomen | gelijk gebleven | afgenomen |
|--|------------|-----------------|-----------|
| opvoedingsondersteuning (pv 2) | 64 | 36 | 0 |
| vrijwilligers en mantelzorgers (pv 4) | 53 | 46 | 1 |
| sociale samenhang en leefbaarheid (pv 1) | 43 | 56 | 1 |
| informatie, advies en cliëntondersteuning (pv 3) | 39 | 60 | 1 |
| mensen met beperkingen (pv 5 en 6) | 32 | 67 | 1 |
| kwetsbare burgers (pv 7, 8 en 9) | 31 | 68 | 1 |

Bron: SCP (WMO P'11)

Zoals te verwachten was, is er een relatie tussen nieuw beleid op een prestatieveld en de inspanningen op dat prestatieveld. Meer dan de helft van de gemeenten (56%-76%) met nieuw beleid op een prestatieveld meldt tevens meer inspanningen op dat prestatieveld. Andersom zeggen de meeste gemeenten (60%-80%) die geen nieuw beleid op een prestatieveld hebben gemaakt, dat hun inspanningen op dat prestatieveld gelijk zijn gebleven.

Alleen op ‘opvoedingsondersteuning’ en ‘vrijwilligers en mantelzorgers’ zijn in een aantal gemeenten (resp. 49% en 39%) de inspanningen toegenomen zonder nieuw beleid. Mogelijk zijn de inspanningen van deze gemeenten vooral gericht op de intensivering van het bestaande beleid of op de uitvoering van het bestaande beleid.

‘Opvoedingsondersteuning’ heeft in 2010 van alle prestatievelden gemiddeld duidelijk de meeste aandacht gekregen, ofwel in nieuw beleid ofwel in meer inspanningen. Dit houdt waarschijnlijk verband met de nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin die gemeenten tussen 2008 en eind 2011 hebben ingericht (TK 2006/2007).

2.2 Samenhang tussen beleidsterreinen

De Wmo is met zijn negen prestatievelden een brede wet. De prestatievelden vertonen veel overlap. Daarnaast heeft de Wmo veel raakvlakken met aanpalende beleidsterreinen die (deels) onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, zoals wonen en vervoer. De wetgever verwachtte dat gemeenten integraal, samenhangend beleid zouden ontwikkelen, met verbindingen tussen de prestatievelden van de Wmo en tussen de Wmo en aanpalende beleidsterreinen (TK 2004/2005; zie ook www.invoeringwmo.nl/content/verbindingen-de-wmo).

In de invoeringsfase van de Wmo (2007-2008) was de integrale benadering die de wetgever beoogde nog vrij nieuw. Veel gemeenten hadden hun maatschappelijke ondersteuningsbeleid sectoraal ingericht, met apart doelgroepenbeleid (ditzelfde gold voor de rijksoverheid). De Wmo luidde een nieuwe benaderingswijze in. Tegelijkertijd bracht de Wmo nieuwe taken voor de gemeenten, waarvan hulp bij het huishouden de meest urgente was. Omdat dit alles bij elkaar een grote opgave was, kregen gemeenten aanvankelijk van het ministerie van vws en de vng de keuze of zij het Wmo-beleid direct integraal wilden uitwerken (het ‘uitgebreide scenario’) of dat zij zich in eerste instantie liever beperkten tot het uitwerken van de nieuwe verantwoordelijkheden (het ‘beperkte scenario’) (Quist en Hamar de la Brethonière 2007; Quist et al. 2005). Uit onderzoek vlak voor de invoeringsdatum van de Wmo bleek dat ongeveer 22% van de gemeenten destijds koos voor het uitgebreide scenario en de overige 78% voor het beperkte scenario (Van Beek 2007). Inmiddels zijn we vijf jaar verder en wordt van alle gemeenten verwacht dat er samenhang is tussen prestatievelden en, waar nodig, met aanpalende beleidsterreinen. In deze evaluatie is dan ook niet gevraagd of gemeenten volgens een uitgebreid of een beperkt scenario werken, maar wordt algemener gekeken hoeveel samenhang er volgens gemeenten is in hun Wmo-beleid en -uitvoering, en hoe dit zich ontwikkeld heeft sinds 2007/2008.

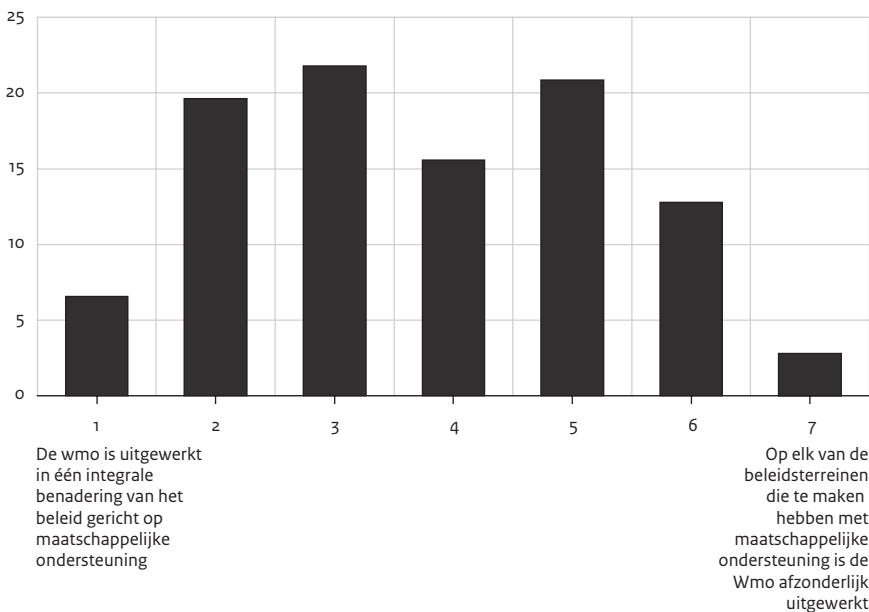
Samenhang tussen prestatievelden van de Wmo

Ongeveer de helft van de gemeenten (48%) neigt in 2010 naar integraal beleid en minder dan de helft (36%) neigt naar een uitwerking per beleidsterrein; 16% kiest een neutrale positie (figuur 2.2). De verdeling van gemeenten over de middencategorieën (2-6 op de zevenpuntsschaal) kan betekenen dat gemeenten een overkoepelende ofwel integrale uitwerking hebben geformuleerd, maar daarnaast ook bepaalde (clusters van)

prestatievelden apart uitwerken. Dit vermoeden wordt ondersteund door het gegeven dat negen op de tien gemeenten in 2008 al één overkoepelende visie op het Wmo-beleid kenden (De Klerk et al. 2010: 59), in combinatie met de bevinding dat meer dan de helft van de gemeenten in 2010 op minimaal één prestatieveld nieuw beleid heeft vastgesteld.

Figuur 2.2

Uitwerking integraal versus per beleidsterrein apart, 2010 (in procenten ; n = 321)



Bron: SCP (WMOP'11)

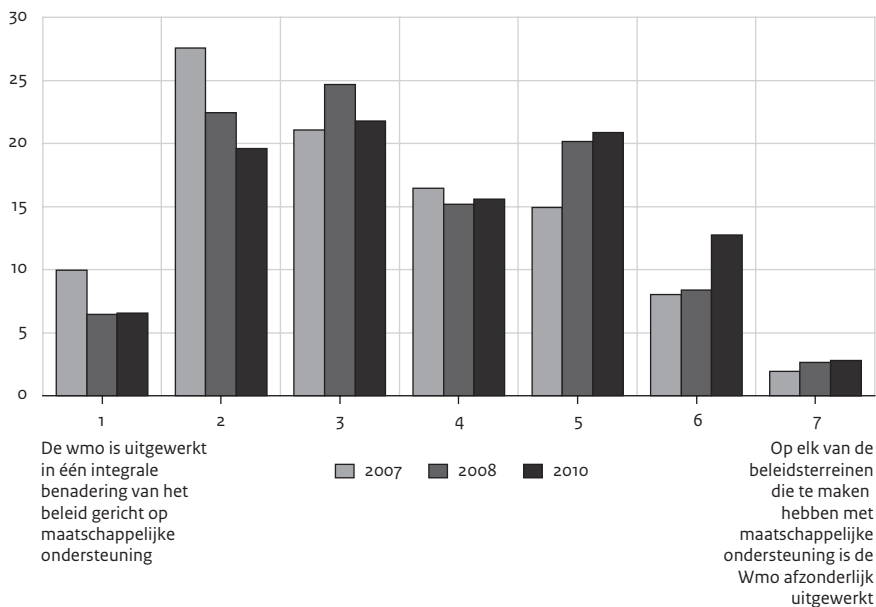
Aangezien gemeenten bij de invoering van de Wmo konden kiezen tussen het uitgebreide of beperkte scenario, terwijl nu van gemeenten wordt verwacht dat er samenhang is tussen prestatievelden, is het interessant te zien of de manier waarop het Wmo-beleid is uitgewerkt is veranderd in de periode 2007-2010 (figuur 2.3).

In alle drie de jaren heeft om en nabij de helft van de gemeenten het beleid meer integraal uitgewerkt dan per beleidsterrein afzonderlijk (score 1-3). Er is echter ook een verschuiving zichtbaar: in vergelijking met 2007 heeft een significant groter percentage gemeenten in 2010 hun beleid meer per beleidsterrein afzonderlijk uitgewerkt. Dit is verrassend, aangezien de wetgever verwachtte dat gemeenten samenhang zouden aanbrengen tussen de prestatievelden. Uit contacten met enkele gemeenten is gebleken dat sommigen bij de invoering van de Wmo wel meer integraal gingen werken, maar zich eerst gericht hebben op de meest urgente nieuwe taken, zoals de aanbesteding van de hulp bij het huishouden. In de jaren daarna zijn ze het beleid op de andere

Wmo-terreinen steeds meer gaan uitwerken. Een andere verklaring kan zijn dat de Wmo zo breed is gebleken, dat sommige gemeenten zijn teruggekomen van de integrale benadering en hebben gekozen voor een uitwerking per beleidsterrein of per cluster van deel terreinen.

Figuur 2.3

Uitwerking van het Wmo-beleid, 2007, 2008 en 2010 (in procenten; n = 261-321^a)



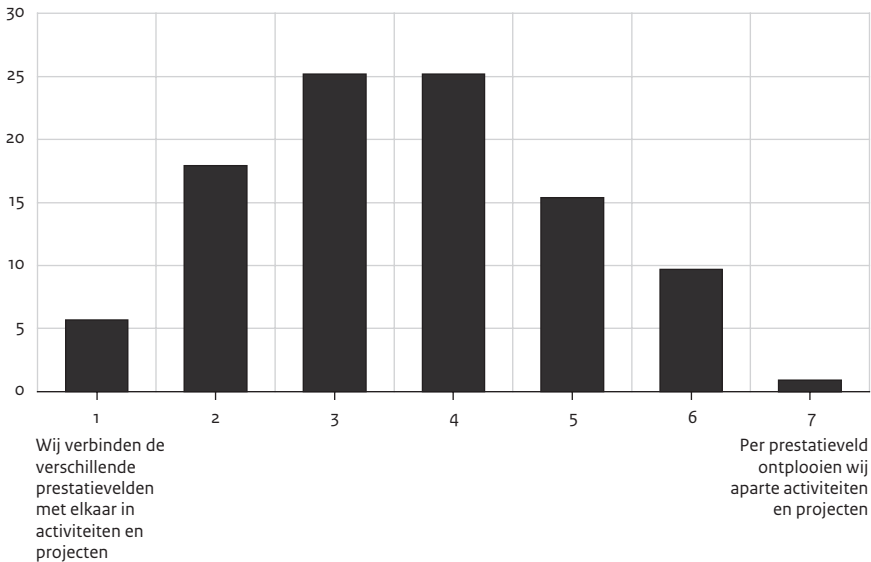
a n varieert per jaar als gevolg van verschillende respons over 2010, 2008 en 2007.²

Bron: SCP (WMOP'11, WMOP'09, WMOP'08)

Een aanwijzing voor de integraliteit is de mate waarin gemeenten verbindingen leggen tussen prestatievelden in concrete activiteiten en projecten. Het blijkt dat de meeste gemeenten verbindingen aanbrengen: in de totale verdeling van gemeenten ligt iets meer gewicht aan de kant van 'verbinden van prestatievelden' dan aan de kant van 'aparte activiteiten en projecten per prestatieveld' (zie de zevenpuntsschaal in figuur 2.4). Slechts een handvol gemeenten sluit zich volledig aan bij de stelling dat per prestatieveld aparte activiteiten en projecten ontplooid worden. Ook zijn er maar weinig gemeenten die volledig onderschrijven dat hierin een verbinding tussen prestatievelden wordt gelegd. Mede gezien de voorbeeldprojecten die zoal worden genoemd, betekent dit waarschijnlijk dat de meeste gemeenten activiteiten en projecten ontplooiën met en zonder dergelijke verbindingen.

Figuur 2.4

Mate van verbinding van prestatievelden in activiteiten en projecten vanuit Wmo-beleid, 2010
(in procenten; n = 318)



Bron: SCP (WMO P'11)

Veel gemeenten (77%) hebben desgevraagd voorbeelden gegeven van programma's of projecten die duidelijk een verbinding leggen tussen twee of meer prestatievelden. De volgende prestatievelden zijn het vaakst genoemd: 'vrijwilligers en mantelzorgers' (68% van de projecten), 'sociale samenhang en leefbaarheid' (67%), 'informatie, advies en cliëntondersteuning' (62%) en 'mensen met beperkingen' (59%). In mindere mate komen 'kwetsbare burgers' (44%) en 'opvoedingsondersteuning' (32%) aan bod.

Veel voorkomende verbindingen zijn die van prestatieveld 1 ('sociale samenhang') en 4 ('mantelzorgers en vrijwilligers') met 5 en 6 ('mensen met beperkingen') of, in mindere mate, met 7, 8 en 9 ('kwetsbare burgers'). Het betreft vaak projecten waarin mensen met een beperking of kwetsbare burgers ondersteuning krijgen van vrijwilligers, waardoor ook nog eens de sociale samenhang wordt versterkt. Voorbeelden zijn maatjesprojecten en buddyzorg. Een andere veelgenoemde categorie betreft woonzorggebieden of woonservicezones, waarin ook meerdere prestatievelden samenkomen (vooral 1, 3, 4 en 5/6, soms daarbij ook nog 7/8/9). Deze projecten leggen tevens een verbinding met aanpalende beleidsterreinen (wonen, zorg). Prestatieveld 2 ('jeugd') wordt vaak gecombineerd met de velden 3 ('informatie') en 7/8/9, bijvoorbeeld in de vorm van voorlichting over drugs- en alcoholgebruik. Ook de koppeling van jeugd met sociale samenhang wordt regelmatig gemaakt, door welzijnswerk in te zetten op de jeugd als sociaal bindende factor in wijken of buurten (prestatievelden 1 en 2), soms ook met het doel om

jeugdoverlast terug te dringen. Tenslotte wordt ook het Wmo-loket regelmatig genoemd als een voorbeeld waarin prestatievelen samenkomen.

Samenhang tussen de Wmo en aanpalende beleidsterreinen

Aan gemeenten is ook gevraagd met welke andere beleidsterreinen in het Wmo-beleid (zoals dat gold op de peildatum 1 januari 2011) een expliciete, inhoudelijke relatie is gelegd (tabel 2.2).

Tabel 2.2

Gemeenten met relaties tussen Wmo-beleid en aanpalende beleidsterreinen, 1 januari 2011
(in procenten; n = 284-305)

| relatie van Wmo-beleid met beleidsterrein: | % |
|--|----|
| jeugd | 87 |
| preventieve gezondheid | 74 |
| wonen | 69 |
| zorg | 57 |
| sport | 53 |
| armoede | 52 |
| activering | 50 |
| vervoer | 42 |
| onderwijs | 33 |
| integratie/inburgering | 25 |

Bron: SCP (WMO P'11)

Het vaakst wordt een relatie gelegd tussen Wmo-beleid en jeugdbeleid (in 87% van de gemeenten). Dit is niet verrassend, aangezien de thematiek van prestatieveld 2 (opgroei- en opvoedondersteuning) sterk verwant is aan het jeugdbeleid. Ook met het preventieve gezondheidsbeleid en het woonbeleid wordt vaak een relatie gelegd. (Ze)er sterk stedelijke gemeenten leggen vaker een relatie met het inburgeringsbeleid (39%) dan matig en weinig tot niet-stedelijke gemeenten (resp. 29% en 20%). Dat komt waarschijnlijk doordat (ze)er sterk stedelijke gemeenten meer inwoners van niet-Nederlandse afkomst hebben.

Ongeveer driekwart (76%) van de gemeenten noemt een voorbeeld van een project met een relatie tussen de Wmo en een aanpalend beleidsterrein. Kader 2.1 bevat per aanpalend beleidsterrein een willekeurig gekozen voorbeeld van een project met een verbinding met de Wmo (in de woorden van de betreffende ambtenaar).

Kader 2.1 Projecten met een verbinding tussen Wmo en aanpalende terreinen

| aanpalend beleidsterrein | voorbeeldproject |
|--------------------------|---|
| jeugd | ontwikkelen en uitbreiden van Centra voor Jeugd en Gezin |
| preventieve gezondheid | project 'Buurt, onderwijs en sport' waarin het ontwikkelen van een actieve leefstijl centraal staat |
| wonen | woonvisie waarin Wmo-voorwaarden zijn opgenomen in het kader van levensbestendig wonen en bouwen |
| zorg | ontwikkeling van mantelzorgwoningen; het ontwikkelen van een dagopvangproject in het kader van de Wmo |
| sport | stimuleren en faciliteren van sportdeelname onder ouderen en gehandicapten |
| armoede | collectieve compensatie van eigen bijdrage Wmo of Awbz via het Centraal Administratiekantoor (CAK) |
| activering | leer-/werktraject voor bijstandsgerechtigden bij de aanbieder van huishoudelijke verzorging met als doel om daar in dienst te komen |
| vervoer | aanpassing van bussen en bushaltes voor betere toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor mensen met een beperking |
| onderwijs | brede school: samenwerking tussen scholen, peuterspeelzalen, kinderopvang, Centra voor Jeugd en Gezin en andere partijen (bijv. bibliotheek) |
| integratie/inburgering | toeleiden naar vrijwilligersactiviteiten van mensen die een inburgeringscursus hebben gevolgd en een uitkering in het kader van de Wet werk en bijstand ontvangen |

Bron: SCP (WMO P'11)

De vraag is of de relaties tussen de Wmo en aanpalende beleidsterreinen in 2010 al langer bestonden of nieuw waren. In tabel 2.3 is te zien voor welke beleidsterreinen dat gold op 1 januari 2011.³ Zo blijkt dat 60% van de gemeenten al langer een verbinding leggen tussen het Wmo-beleid en het woonbeleid. Voor 5% van de gemeenten was deze verbinding nieuw en voor 4% van de gemeenten is dit onbekend. De overige 31% had op 1 januari 2011 Wmo-beleid zonder verbinding met het woonbeleid.

Tabel 2.3

Gemeentelijke beleidsrelaties tussen Wmo-beleid en aanpalende beleidsterreinen in de periode 2007/2008-2011 (in procenten; n = 283-304)

| beleidsterrein | verbinding aanwezig op 1-1-2011... | | | verbinding niet aanwezig op 1-1-2011 |
|------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| | ...en ook al in 2007 en/of 2008 | ...maar nog niet in 2007 en 2008 | ...en onbekend voor 2007 en 2008 | |
| jeugd | 63 | 6 | 18 | 13 |
| wonen | 60 | 5 | 4 | 31 |
| zorg | 52 | 1 | 3 | 44 |
| armoede | 45 | 5 | 2 | 48 |
| sport | 44 | 7 | 3 | 47 |
| activering | 42 | 6 | 2 | 50 |
| vervoer | 30 | 9 | 2 | 59 |
| integratie/inburgering | 20 | 4 | 1 | 75 |

Bron: SCP (WMOP'11, WMOP'09, WMOP'08)

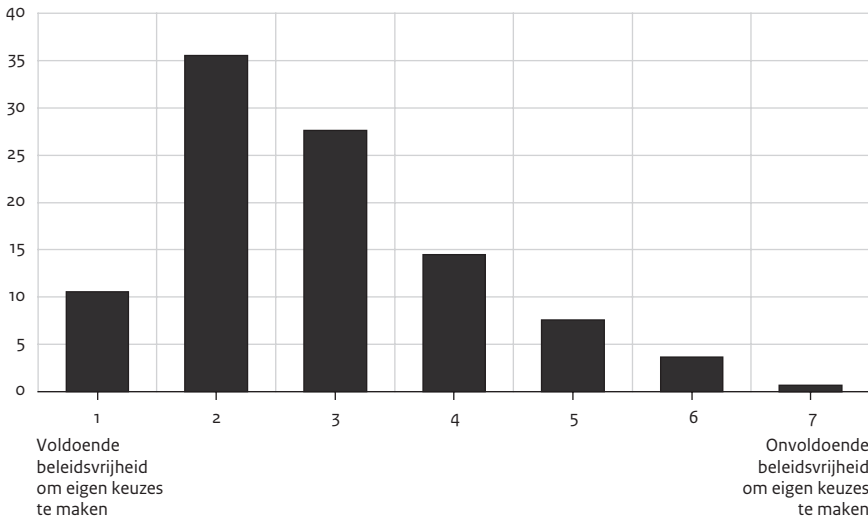
De meeste relaties met aanpalende beleidsterreinen bestonden al voor 2011. Nieuwe kwamen er nog wel na 2007/2008, maar steeds in minder dan 10% van de gemeenten. Langere relaties doen zich vooral voor op het terrein van jeugd, wonen en zorg (alle in meer dan 50% van de gemeenten). Gemeenten zonder relatie tussen Wmo en jeugd komen relatief weinig voor (13%). Het verband tussen beide terreinen krijgt vaak vorm in een integrale ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin. Opvallend is dat 44% van de gemeenten het Wmo-beleid niet verbindt met het zorgbeleid.

2.3 Gemeentelijke beleidsvrijheid

Gemeenten verschillen in de mate waarin zij hun Wmo-beleid integraal of sectoraal uitwerken, de mate waarin zij verbindingen leggen met aanpalende beleidsterreinen en de terreinen die zij kiezen voor nieuw beleid of extra inspanningen. Zij hebben immers de vrijheid om het Wmo-beleid te laten aansluiten op de lokale maatschappelijke uitdagingen (maatwerk). Echter, niet op ieder prestatieveld hebben gemeenten dezelfde beleidsvrijheid. Door de compensatieplicht (Wmo art. 4) is die kleiner bij de prestatievelden voor mensen met een beperking (De Klerk et al. 2010). Daarnaast ontvangen gemeenten (in opdracht) van het ministerie van vws handreikingen en brochures, die hen stimuleren het beleid in een bepaald richting te ontwikkelen. Aan Wmo-ambtenaren is daarom gevraagd in hoeverre de gemeente beleidsvrijheid ervaart.

Figuur 2.5

Ervaren vrijheid om eigen keuzes te maken op basis van lokale maatschappelijk uitdagingen, 2010 (in procenten; n = 304)



Bron: SCP (WMOP'11)

Driekwart van de gemeenten (74%) vindt de beleidsvrijheid voldoende (score 1-3 op de zevenpuntsschaal in figuur 2.5); 14% niet voldoende maar ook niet onvoldoende en 12% onvoldoende (score 5-7).

2.4 Intergemeentelijke samenwerking

'Intergemeentelijke samenwerking neemt in de praktijk van het openbaar bestuur een steeds belangrijkere plaats in. Maatschappelijke opgaven spelen in toenemende mate op een bovenlokaal niveau. Gemeenten kiezen er dan ook vaker voor hun taken via intergemeentelijke samenwerking uit te voeren' (vng et al. 2011: 8). Dit geldt ook voor maatschappelijke ondersteuning. In de invoeringsfase van de Wmo werden gemeenten hier al toe aangemoedigd door de vng. Mogelijke voordelen zouden zijn: bundeling van ambtelijke capaciteit; schaalvoordelen (bijv. bij voorlichtingscampagnes of de inventarisatie van de zorgvraag); afstemming van beleid met gemeenten in de regio (om voor de burger moeilijk te begrijpen verschillen te voorkomen); en versterking van de onderhandelingspositie ten opzichte van regionale onderhandelingspartners en leveranciers. Mogelijke nadelen konden zijn: verlies aan autonomie en complexere en dus tragere besluitvorming. Een lichte en efficiënte opzet van de samenwerking zou volgens de vng daarom de beste balans van voor- en nadelen bieden (Quist en Swarte 2006).

Uit ons onderzoek blijkt dat er in 2010 inderdaad op ruime schaal formeel⁴ is samengewerkt tussen gemeenten in het kader van de Wmo: ongeveer vier op de vijf gemeenten (81%). Tabel 2.4 toont op welke terreinen en welke manieren dat gebeurt.

Tabel 2.4

Samenwerking tussen gemeenten, naar beleidsterrein en wijze van samenwerking, 2010 (in procenten van de gemeenten die samenwerken (n = 257) en van alle gemeenten (n = 316))

| | % van samenwerkende gemeenten | % van alle gemeenten |
|---|-------------------------------|----------------------|
| beleidsterrein | | |
| pv 1: sociale samenhang en leefbaarheid | 23 | 19 |
| pv 2: opvoedingsondersteuning | 72 | 59 |
| pv 3: informatie, advies en cliëntondersteuning | 43 | 35 |
| pv 4: vrijwilligers en mantelzorgers | 54 | 44 |
| pv 5 en 6: mensen met beperkingen | 71 | 58 |
| pv 7: maatschappelijke opvang en vrouwenopvang | 89 | 72 |
| pv 8: openbare geestelijke gezondheidszorg | 90 | 73 |
| pv 9: verslavingsbeleid | 90 | 73 |
| indicatie individuele voorzieningen | 47 | 38 |
| verstrekken individuele voorzieningen | 67 | 54 |
| aanbesteden huishoudelijke hulp | 85 | 69 |
| betrekken van burgers bij het beleid | 25 | 20 |
| wijze van samenwerking | | |
| gedeelde ambtelijke capaciteit | 49 | 40 |
| beleidsvorming (nota's, verordeningen, enz.) | 86 | 70 |
| uitvoering (gezamenlijke uitvoering, gemeente-grensoverschrijdende projecten) | 92 | 75 |
| verantwoording (tevredeheidsonderzoeken, benchmarking, enz.) | 47 | 38 |
| gezamenlijke inkoop | 85 | 69 |

Bron: SCP (WMO P'11)

De beleidsterreinen waarop het vaakst wordt samengewerkt zijn de prestatievelden 7, 8 en 9 (maatschappelijk opvang, OGGZ en verslavingszorg; resp. 89%, 90% en 90% van de samenwerkende gemeenten). Voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang heeft dit te maken met landelijke regelgeving die de verantwoordelijkheid hiervoor legt bij een aantal centrumgemeenten die geacht worden samen te werken met de omliggende gemeenten. Vrij veel samenwerking vindt plaats bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp, opvoedingsondersteuning, de ondersteuning van mensen met beperkingen en de verstrekking van individuele voorzieningen (resp. 85%, 72%, 71% en 67% van de samenwerkende gemeenten).

Samenwerking bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp komt significant vaker voor in weinig tot niet-stedelijke gemeenten: 90% versus 68% van de (zeer) sterk stedelijke

gemeenten. Samenwerking op prestatieveld 1 (sociale samenhang) komt significant minder vaak voor in matig stedelijke gemeenten (2%) dan in (zeer) sterk stedelijke en weinig tot niet-stedelijke gemeenten (resp. 27% en 30%). Bij de indicatiestelling voor individuele voorzieningen wordt significant vaker samengewerkt in weinig tot niet-stedelijke gemeenten (55%) dan in matig en (zeer) sterk stedelijke gemeenten (resp. 23% en 43%). Het minst vaak wordt er samengewerkt op prestatieveld 1 (sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten); 23% van de samenwerkende en 19% van alle onderzochte gemeenten) en om burgers bij het beleid te betrekken (25% van de samenwerkende en 20% van alle onderzochte gemeenten). Deze terreinen lenen zich waarschijnlijk minder voor samenwerking, omdat ze het meest binnen de eigen gemeente gelokaliseerd zijn.

Bijna alle samenwerkende gemeenten doen dat in de uitvoering van hun Wmo-beleid (92%), gevolgd door beleidsvorming (86%) en/of gezamenlijke inkoop (85%). Ongeveer de helft van de gemeenten deelt ambtelijke capaciteit (49%) en verantwoordt gezamenlijk hun beleid aan de lokale samenleving (47%).

Sommige wijzen van samenwerking komen opvallend vaak voor bij bepaalde prestatievelden. Bij de prestatievelden 7, 8 en 9 gaat het vooral om gezamenlijke beleidsvorming en gezamenlijke uitvoering. Gezamenlijke beleidsvorming vindt daarnaast vooral plaats op het terrein van mensen met een beperking en bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp. Gezamenlijke uitvoering komt vooral voor bij opvoedingsondersteuning. Gezamenlijke inkoop betreft in verreweg de meeste gevallen huishoudelijke hulp, maar gebeurt ook vaak bij individuele voorzieningen.

Tot slot is Wmo-ambtenaren gevraagd naar de belangrijkste redenen om samen te werken met andere gemeenten. De meest genoemde redenen zijn kostenbesparingen of efficiëntiewinst (73% van alle samenwerkende gemeenten). Ongeveer de helft van de samenwerkende gemeenten noemt als redenen de rechtsgelijkheid in de regio (48%) en aansluiting op de schaal van relevante instellingen of organisaties (47%). Soms is de reden dat samenwerking verplicht is, zoals bij samenwerking tussen centrumgemeenten en gemeenten in hun verzorgingsgebied bij vrouwenopvang en maatschappelijke opvang (verslaafden en daklozen).

Ook in eerdere jaren is gevraagd naar gemeentelijke samenwerking vanwege de Wmo. In 2007 werkte 91% van de gemeenten samen, in 2008 was dit 69% en in 2010 81% (tabel 2.5). DE toename in samenwerking tussen 2008 en 2010 is significant, maar ook de afname tussen 2007 en 2008 en 2007 en 2010. Het gaat hier om flinke schommelingen, waarvan de oorzaak niet direct duidelijk is.⁵ Wellicht verklaart de toevoeging van het woord 'formeel' in de vraagstelling de daling tussen 2007 en 2008 deels. Ook waren er misschien in het invoeringsjaar 2007 veel 'opstartsamenwerkingen' die in 2008 weer ophielden, zoals bij de aanbesteding van de huishoudelijke hulp.

Tabel 2.5

Samenwerking tussen gemeenten ; totaal en per beleidsterrein en wijze van samenwerking en tevens het gemiddeld aantal beleidsterreinen en aantal wijzen van samenwerking, 2008 en 2010 (in procenten; $n_{2008} = 253$; $n_{2010} = 316$)

| | 2008 ^a | 2010 ^c | sign. verschil 2008-2010 ^b |
|--|-------------------|-------------------|--|
| samenwerkende gemeenten | 69 | 81 | * |
| beleidsterrein | | | |
| pv 1: sociale samenhang en leefbaarheid | 22 | 19 | * |
| pv 2: opvoedingsondersteuning | 52 | 57 | * |
| pv 3: informatie, advies, cliëntondersteuning | 37 | 34 | |
| pv 4: vrijwilligers en mantelzorg | 50 | 43 | |
| pv 5 en 6: mensen met beperkingen | 47 | 52 | |
| indicatie individuele voorzieningen | 39 | 32 | |
| verstrekken individuele voorzieningen | 47 | 46 | |
| aanbesteden huishoudelijke hulp | 64 | 51 | * |
| betrekken van burgers bij het beleid | 26 | 20 | * |
| wijze van samenwerking | | | |
| gedeelde ambtelijke capaciteit | 37 | 37 | |
| beleidsvorming | 60 | 63 | |
| uitvoering | 59 | 63 | |
| verantwoording | 31 | 34 | |
| binnen samenwerkende gemeenten | | | |
| gemiddeld aantal beleidsterreinen van samenwerking | 5,6 | 4,3 | * |
| gemiddeld aantal wijzen van samenwerking | 2,7 | 2,4 | * |

a Percentages van 2008 van gemeenten die zowel in 2008 als in 2010 aan de enquête deelnamen.

b * = $p < 0,05$.

c Percentages in de kolom over 2010 wijken af van die in tabel 2.4, doordat drie prestatievelden en een wijze van samenwerking niet zijn meegeteld waarnaar in 2008 niet gevraagd was.

Bron: SCP (WMOP'11, WMOP'09)

Bij opvoedingsondersteuning zijn tussen 2008 en 2010 meer gemeenten gaan samenwerken; bij aanbesteding van de hulp bij het huishouden, sociale samenhang en leefbaarheid en burgers betrekken bij het beleid juist minder. Gemeenten zijn kennelijk ook selectiever geworden in de samenwerkingsverbanden die zij aangaan: zowel het aantal beleidsterreinen als het aantal wijzen van samenwerking daalde (resp. van 5,6 naar 4,3 en van 2,7 naar 2,4).

2.5 Beleidsparticipatie

Betrokkenheid bij formulering en uitvoering van het Wmo-beleid
Gemeenten moeten inwoners, relevante organisaties en uitvoerende instellingen betrekken bij de voorbereiding van het lokale Wmo-beleid.⁶ De uitvoering moeten ze zoveel mogelijk aan derden overlaten.⁷

In 2010 betrokken nagenoeg alle gemeenten (99%) ten minste een van de achttien aan hen voorgelegde organisaties of aanbieders bij het Wmo-beleid. Gemiddeld tien van de voorgelegde organisaties en aanbieders waren betrokken bij de formulering van het beleid en twaalf bij de uitvoering ervan.

Tabel 2.6

Betrekken van organisaties of aanbieders bij de formulering en/of uitvoering van het Wmo-beleid, 2010 (in procenten; n =318)

| | formulering | uitvoering | waarvan ook betrokken bij formulering ^a |
|--|-------------|------------|--|
| cliënten- of belangenorganisaties | 95 | 66 | 97 |
| welzijnsinstellingen, buurtopbouwwerk, jongerenwerk, algemeen maatschappelijk werk, ouderenwerk, sociaal raadslieden | 89 | 85 | 91 |
| GGD, eerstelijnsgezondheidszorg | 77 | 74 | 82 |
| woningcorporaties | 76 | 78 | 79 |
| mantelzorgorganisaties | 76 | 79 | 80 |
| stichting MEE | 70 | 72 | 77 |
| vrijwilligersorganisaties | 69 | 77 | 73 |
| bureau jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg | 65 | 66 | 74 |
| verslavingszorg en ggz-instellingen | 61 | 65 | 70 |
| verzorgingscentra en -tehuizen | 60 | 65 | 68 |
| thuiszorginstellingen | 60 | 81 | 62 |
| instellingen voor gehandicapten | 48 | 52 | 60 |
| instellingen voor maatschappelijke opvang en/of vrouwenopvang | 46 | 60 | 59 |
| Stadsbank, schuldhulpverlening | 39 | 63 | 50 |
| religieuze instellingen | 34 | 42 | 53 |
| zorgkantoren | 30 | 33 | 48 |
| vervoersaanbieders | 27 | 69 | 31 |
| indicatieorgaan | 18 | 45 | 26 |

a Percentage gemeenten dat de organisatie die bij de uitvoering is betrokken ook bij de formulering betreft.

Bron: SCP (WMO P'11)

Organisaties die het meest betrokken worden bij de formulering van het Wmo-beleid zijn cliënten- of belangenorganisaties (95%) en het welzijnswerk⁸ (89%). Daarnaast worden de GGD en de eerstelijnsgezondheidszorg, de woningcorporaties en mantelzorgorganisaties hierbij door meer dan driekwart van de gemeenten betrokken (tabel 2.6).

Het overgrote deel van de gemeenten betreft het welzijnswerk (85%), thuiszorginstellingen (81%), mantelzorgorganisaties (79%) en woningcorporaties (78%) bij de uitvoering van het Wmo-beleid. In ruim driekwart van de gemeenten geldt dat ook voor vrijwilligersorganisaties. Een klein aantal gemeenten betreft naast de genoemde organisaties tevens de Wmo-raad bij de formulering en/of uitvoering van het Wmo-beleid. Waarschijnlijk hebben ook veel gemeenten bij het antwoord 'cliënten- of belangenorganisaties' aan de Wmo-raad gedacht.

Het aantal aanbieders dat wordt betrokken bij de formulering van het Wmo-beleid verschilt licht, maar statistisch significant, tussen (zeer) sterk stedelijke gemeenten (12) en weinig tot niet-stedelijke gemeenten (9-10). Hetzelfde geldt voor de betrokkenheid bij de uitvoering van het beleid. (Zeer) sterk stedelijke gemeenten betrekken gemiddeld 12-13 organisaties en weinig tot niet-stedelijke gebieden 11. Dat ligt voor de hand, omdat (zeer) sterk stedelijke gemeenten meer organisaties en instellingen hebben.

De meeste organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid worden door meer dan de helft van de gemeenten ook betrokken bij de formulering ervan (laatste kolom tabel 2.6). Zo wordt in gemeenten die het welzijnswerk betrekken bij de uitvoering van het beleid (85%) het welzijnswerk vrijwel altijd ook betrokken bij de formulering van het beleid (91%). Andere organisaties die door minimaal drie op de vier gemeenten betrokken worden bij de uitvoering van het beleid worden in 73%-80% van deze gemeenten ook betrokken bij de formulering ervan. Een uitzondering zijn de thuiszorginstellingen: 81% van de gemeenten betreft deze instellingen bij de uitvoering van het beleid, terwijl zij maar in 62% van deze gemeenten betrokken zijn bij de formulering ervan. Wellicht speelt hierbij een rol dat de huishoudelijke verzorging Europees is aanbesteed. Sommige gemeenten zullen zich in het aanbestedingstraject terughoudend opstellen jegens potentiële inschrijvers.

Ook inwoners moeten betrokken worden bij de totstandkoming van het Wmo-beleid. In het kader van artikel 9 Wmo (zie ook § 2.6) heeft onderzoeksbureau SGBO hierover gegevens ontvangen van gemeenten. Hieruit blijkt dat een grote meerderheid van de gemeenten zegt dat in 2010 'vaak' of 'geregeld' te hebben gedaan voor de prestatievelen 1 tot en met 6. Bij de prestatievelen 7 tot en met 9 gaat het om minder dan een derde van de gemeenten; het komt relatief vaker voor in grotere en meer stedelijke (centrum)gemeenten (Koppelman et al. 2011), waarschijnlijk door de grotere omvang van de betreffende problematiek.

Manieren waarop gemeenten organisaties bij de formulering van het beleid betrekken

Gemeenten betrekken zorg- en welzijnsaanbieders en burgers, cliënten en hun organisaties op verschillende wijzen bij de formulering van hun Wmo-beleid (zie tabel 2.7). Bij zorgaanbieders en welzijnsinstellingen is periodiek bilateraal overleg het vaakst gebruikt (73%), gevolgd door ad hoc bilateraal overleg (60%). Bijna de helft van de gemeenten ontmoet zorg- en welzijnsaanbieders ook bij periodiek overleg met een Wmo-raad en/of een ander gemeentelijk platform.

Tabel 2.7

Manieren waarop gemeenten aanbieders en burgers betrekken bij de formulering van het beleid) percentage gemeenten, 2010 (n = 317)

| | zorg- en welzijns- aanbieders | burgers, cliënten en hun organisaties |
|--|----------------------------------|--|
| periodiek overleg in een Wmo-raad | 47 | 94 |
| periodiek overleg met (andere) gemeentelijke platforms | 46 | 44 |
| ad hoc overleg met (andere) gemeentelijke platforms | 32 | 29 |
| periodiek bilateraal overleg | 73 | 35 |
| ad hoc bilateraal overleg | 60 | 49 |
| anders | 8 | 12 |
| niet betrokken | 1 | 0 |

Bron: SCP (WMOP'11)

Voor het betrekken van burgers, cliënten en hun organisaties is periodiek overleg in een Wmo-raad veruit de populairste methode onder gemeenten (94%). Ad hoc bilateraal overleg wordt door de helft van de gemeenten gebruikt. 12% van de gemeenten gebruikt ook andere methoden; meest genoemd zijn werk-, informatie- of themabijeenkomsten.⁹

Bijzondere doelgroepen

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wmo uitten diverse tweede kamer fracties de zorg dat niet alle gemeenten de deskundigheid in huis hadden voor kleine, bijzondere doelgroepen, zoals mensen met verstandelijke beperkingen of langdurige psychiatrische klachten. Ook werd gevreesd dat deze groepen ondergesneeuwd zouden raken door grotere groepen, zoals ouderen (TK 2005/2006b: 34). De regering wilde dit voorkomen door gemeenten te verplichten zich te vergewissen van de belangen en behoeften van ingezetenen die dat niet goed kenbaar kunnen maken (Wmo art. 11 lid 4). Dat bleek in de invoeringsjaren 2007-2008 nog niet goed te zijn gelukt: kleine doelgroepen voelden zich onvoldoende betrokken bij het beleid (De Klerk et al. 2010: 293). Voor 2010 hebben wij daarom aan gemeenten gevraagd of en hoe zij de behoeften van een aantal bijzondere doelgroepen hebben gepeild.¹⁰ We hebben gemeenten drie methoden voorgelegd:

- overleg met mensen uit de doelgroep (individuele burgers of hun vertegenwoordigers of mensen uit hun omgeving);

- overleg met professionals;
- onderzoek onder de doelgroep.

Tabel 2.8

Behoeften peilen door overleg of onderzoek per bijzondere doelgroep, 2010 (in procenten; n = 309-317)

| bijzondere doelgroepen | wel overleg of onderzoek | geen overleg of onderzoek |
|---|--------------------------|---------------------------|
| mensen met een verstandelijke beperking | 91 | 9 |
| mensen met een zintuiglijke beperking | 68 | 32 |
| ouderen met psychogeriatrische problemen | 91 | 9 |
| mensen met langdurige psychiatrische klachten | 85 | 15 |
| doelgroep van de OGGZ | 90 | 10 |
| allochtone burgers | 61 | 39 |
| laaggeletterden | 57 | 43 |
| homoseksuele en transseksuele burgers | 19 | 81 |
| andere | 19 | 81 |

Bron: SCP (WMO P'11)

De behoeften van de voorgelegde bijzondere doelgroepen worden steeds door minimaal de helft van de gemeenten in kaart gebracht, met uitzondering van die van homoseksuele en transseksuele burgers (tabel 2.8). De meeste aandacht gaat naar de behoeften van mensen met een verstandelijke beperking (91%), ouderen met psychogeriatrische problemen (91%), de doelgroep van de OGGZ¹¹ (90%) en mensen met langdurige psychiatrische klachten (85%). Mensen met een zintuiglijke beperking krijgen in ruim twee derde van de gemeenten aandacht en allochtone burgers en laaggeletterden in zes van de tien gemeenten. De minste aandacht is er voor homoseksuele en transseksuele burgers: in 19% van de gemeenten. Doelgroepen die bij de categorie 'andere' worden genoemd zijn mensen met een lichamelijke beperking, ouderen, jeugdigen en mantelzorgers. Deze groepen behoren tot de voornaamste doelgroepen van de Wmo en niet zozeer tot de bijzondere doelgroepen.

Tabel 2.9

Manieren waarop gemeenten de behoeften in kaart brengen per doelgroep, weergegeven voor gemeenten die de genoemde methode gebruiken, 2010 (in procenten; n = 58-290)

| bijzondere doelgroepen | overleg met | | |
|---|----------------------------|------------------------------|------------------------------|
| | mensen uit de doelgroep | overleg met professionals | onderzoek onder doelgroep |
| mensen met een verstandelijke beperking | 59 | 87 | 11 |
| mensen met een zintuiglijke beperking | 67 | 70 | 11 |
| ouderen met psychogeriatrische problemen | 53 | 93 | 12 |
| mensen met langdurige psychiatrische klachten | 49 | 92 | 11 |
| doelgroep van de OGGZ | 36 | 93 | 13 |
| allochtone burgers | 58 | 74 | 11 |
| laaggeletterden | 28 | 93 | 10 |
| homoseksuele en transseksuele burgers | 52 | 81 | 10 |
| andere | 83 | 72 | 52 |

Bron: SCP (WMO P'11)

De meeste gemeenten gebruiken meerdere methoden om de behoeften van bijzondere doelgroepen in kaart te brengen (tabel 2.9). Overleg met professionals komt het meest voor, bij elke doelgroep behalve 'andere'. Daarnaast vindt voor de meeste doelgroepen in minimaal de helft van de gemeenten (ook) overleg plaats met mensen uit die doelgroep. Bij mensen met een zintuiglijke beperking gebeurt dat vaker (in 67% van de gemeenten) en bij de OGGZ-doelgroep en de laaggeletterden minder vaak (in respectievelijk 36% en 28% van de gemeenten). Het is voor de gemeenten blijkbaar relatief moeilijk om met deze laatste groepen in gesprek te komen.

2.6 Horizontale verantwoording

De Wmo verplicht gemeenten om hun beleid te verantwoorden aan de lokale samenleving, en uiteindelijk aan de gemeenteraad. De wetgever gebruikt hiervoor de term 'horizontale verantwoording'.¹² Daarvoor zijn diverse instrumenten voorhanden. Gemeenten zijn verplicht jaarlijks de uitkomsten van een cliënttevredenheidsonderzoek en een vaste set van prestatiegegevens openbaar te maken. Deze gegevens gaan ook naar het ministerie van VWS, of een door de minister aangewezen instelling (in dit geval onderzoeksbureau SGO). Op de website www.artikel9wmo.nl worden deze gegevens gepubliceerd en kunnen burgers en gemeenten de prestaties van hun eigen gemeente vergelijken met die van andere. Daarnaast zijn gemeenten vrij om andere instrumenten in te zetten voor de horizontale verantwoording.

Bij de verantwoording van het beleid aan de gemeenteraad in 2010 was van de zes instrumenten die wij voorlegden het cliënttevredenheidsonderzoek het meest gebruikte (92% van de gemeenten, zie tabel 2.10). Dergelijke tevredenheidsonderzoeken zijn in 2010 volgens SGO, net als in eerdere jaren, vooral afgenomen onder cliënten met

individuele voorzieningen (Koppelman et al. 2011). Ook het instrument programma-rekening (overzicht van inkomsten en uitgaven van een bepaald beleidsprogramma) is veel gebruikt (70%). De 'artikel 9 prestatiegegevens' waren minder populair als verantwoording aan de gemeenteraad: minder dan de helft (42%) van de gemeenten gebruikte dit instrument.

Tabel 2.10

Instrument voor de horizontale verantwoording aan burgers, 2010 en 2007 (percentage gemeenten dat deze gebruikt; $n_{2010} = 316$ en $n_{2007} = 260-316$)

| | gemeente- raad | burgers, cliënten en hun organisaties | |
|---|-------------------|--|------|
| | 2010 | 2007 | 2010 |
| programmarekening | 70 | 45 | 33 |
| benchmark Wmo | 55 | 60 | 47 |
| (lokale) Wmo-beleidsmonitor, periodieke Wmo-rapportages | 38 | 48 | 28 |
| burgerjaarverslagen | 33 | 56 | 40 |
| cliënttevredenheidsonderzoeken ^a | 92 | . | 90 |
| artikel 9 prestatiegegevens ^a | 42 | . | 33 |
| anders | 9 | 4 | 11 |
| geen | 0 | 1 | 1 |

a Niet naar gevraagd in enquête over 2007.

Bron: SCP (WMO'11, WMO'08)

Ook voor de verantwoording aan burgers en cliënten is het cliënttevredenheidsonderzoek in 2010 het meest gebruikt (90%). Dat is begrijpelijk omdat het verplicht is vanuit artikel 9 Wmo. Opvallend is dan echter dat het percentage gemeenten dat de verplichte artikel 9 prestatiegegevens gebruikt voor de verantwoording veel kleiner is (33%). In 2008 vonden 80% van de gemeenten deze prestatiegegevens nog (zeer) belangrijk (De Klerk et al. 2010: 139). We kunnen dit verschil niet verklaren. Wel is het zo dat de prestatiegegevens vooral de inspanningen van gemeenten weergeven en niet zozeer de resultaten. Daarom heeft het vorige kabinet voorgesteld de wet te wijzigen en de verplichte cliënttevredenheidsonderzoeken en prestatiegegevens te vervangen door verplichte cliëntervaringsonderzoeken, waarin zowel de ervaringen van burgers als het doelbereik in termen van zelfredzaamheid en participatie aan bod moeten komen (TK 2011/2012b).

Alle genoemde instrumenten zijn in 2010 door minder gemeenten gebruikt voor de horizontale verantwoording dan in 2007. Mogelijk komt dit door de toevoeging van twee nieuwe antwoordcategorieën in de enquête over 2010 (cliënttevredenheidsonderzoek en artikel 9 prestatiegegevens). Het percentage gemeenten dat een 'ander' type instrument heeft gebruikt was in 2007 groter dan in 2010, maar de genoemde instrumenten komen in beide jaren overeen, namelijk publicatie in lokale kranten of bladen of in een speciale

Wmo-krant. In 2010 zijn voor de verantwoording van het beleid aan burgers, cliënten en hun organisaties ook (informatie)bijeenkomsten georganiseerd en bijeenkomsten met Wmo-raden gehouden. Ook zijn gemeenteverslagen, rapporten en evaluatiemomenten als instrumenten genoemd.

2.7 Samenvatting

Beleidsplan

- Slechts een klein aantal gemeenten heeft in 2010 een nieuw Wmo-beleidsplan vastgesteld. Wel dachten sommige gemeenten al na over een nieuw plan. Ook heeft ruim de helft van de gemeenten in 2010 op een of meer prestatievelden van de Wmo nieuw beleid vastgesteld.
- Voor elk van de prestatievelden apart geldt dat ruim de helft van de gemeenten daarop geen nieuw beleid heeft vastgesteld. Wel zijn de inspanningen op elk van de prestatievelden in een derde tot twee derde van de gemeenten in de loop van 2010 toegenomen. Dit geldt met name voor de prestatievelden 'opvoedingsondersteuning' en 'ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers'.

Integraal beleid

- Bijna de helft van de gemeenten was in 2010 geneigd om een meer integrale uitwerking van het Wmo-beleid te verkiezen boven een uitwerking per deelsterrein. Een kleine meerderheid van de gemeenten was meer geneigd om prestatievelden met elkaar te verbinden in activiteiten en projecten dan om deze apart uit te werken. Echter ook veel gemeenten positioneerden zichzelf tussen de genoemde uitersten (verbinden versus apart uitwerken).
- In 2010 hebben meer gemeenten het beleid per beleidsterrein apart uitgewerkt dan in 2007, maar nog altijd kozen meer gemeenten voor een integrale uitwerking dan voor een uitwerking per beleidsterrein apart.
- Met betrekking tot de integratie van het Wmo-beleid met andere beleidsterreinen geeft de overgrote meerderheid van de gemeenten aan dat het jeugdbeleid op 1 januari 2011 was verbonden met het Wmo-beleid. Dit geldt in iets mindere mate ook voor het preventief gezondheidsbeleid en het woonbeleid.
- De verbinding van het Wmo-beleid met het jeugdbeleid en het woonbeleid was in het grootste deel van de gemeenten al in een eerder jaar (2008 of 2007) gelegd. Ook andere beleidsverbindingen die gemeenten op 1 januari 2011 hadden waren vaak al in een eerder jaar tot stand gekomen.

Beleidsvrijheid

- Driekwart van de gemeenten vindt de vrijheid die zij krijgen om eigen keuzes te maken in hun Wmo-beleid eerder voldoende dan onvoldoende.

Samenwerking tussen gemeenten

- Ongeveer vier op de vijf gemeenten werkten in 2010 formeel samen met andere gemeenten op het gebied van de Wmo;

- De meeste samenwerking vond plaats in de maatschappelijke opvang, de oGGz en de verslavingszorg. Ook werkten relatief veel gemeenten samen bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp, opvoedingsondersteuning, de ondersteuning van mensen met een beperking en de verstrekking van individuele voorzieningen. Er werd het minst samengewerkt op prestatieveld 1 (sociale samenhang en leefbaarheid).
- Samenwerking tussen gemeenten nam in 2010 vaak de vorm aan van gezamenlijke beleidsvorming en/of gezamenlijke uitvoering. Bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp en de verstrekking van individuele voorzieningen ging het vaak om gezamenlijke inkoop.
- Samenwerking tussen gemeenten bij de indicatiestelling voor individuele voorzieningen en bij de aanbesteding van huishoudelijke hulp komt significant vaker voor in weinig tot niet-stedelijke gemeenten dan in (zeer) sterk stedelijke gemeenten.
- In vergelijking met 2008 hebben in 2010 meer gemeenten formeel samengewerkt met andere gemeenten. Per beleidsterrein en per type samenwerking is er echter weinig veranderd. Binnen de gemeenten die samenwerkten was het aantal terreinen waarop werd samengewerkt in 2010 kleiner dan in 2008. Ook het gemiddelde aantal wijzen van samenwerking is gedaald.

Beleidsparticipatie en horizontale verantwoording

- Vrijwel alle gemeenten betrokken cliënten- of belangenorganisaties bij de totstandkoming van hun Wmo-beleid. Ook werden de meeste organisaties die betrokken waren bij de uitvoering van Wmo-beleid, in meer dan de helft van die gemeenten ook betrokken bij de formulering van het beleid.
- Zorg- en welzijnsinstellingen worden meestal via periodiek en ad hoc bilateraal overleg betrokken bij de formulering van het beleid. Burgers, cliënten en hun organisaties worden vaak betrokken door periodiek overleg in de Wmo-raad.
- Veruit de meeste gemeenten hebben in 2010 het cliënttevredenheidsonderzoek gebruikt voor de verantwoording van het Wmo-beleid aan burgers, cliënten en hun organisaties. Dit geldt ook voor de verantwoording aan de gemeenteraad. Vergeleken met andere mogelijke instrumenten was het cliënttevredenheidsonderzoek verreweg het populairst. De artikel 9 prestatiegegevens zijn door minder dan een kwart van de gemeenten gebruikt voor de verantwoording van het Wmo-beleid aan de gemeenteraad en door slechts een derde voor de verantwoording aan burgers.

Bijzondere doelgroepen

- De behoeften van de meeste bijzondere doelgroepen worden door steeds minimaal de helft van de gemeenten in kaart gebracht. Voor de doelgroep homoseksuele en transseksuele burgers bestaat relatief weinig aandacht.
- Om de behoeften van een doelgroep in kaart te brengen wordt vaak overlegd met professionals. Bij de meeste doelgroepen vindt in minimaal de helft van de gemeenten (ook) overleg plaats met mensen uit de doelgroep zelf.

Noten

- 1 Deze term is in de vragenlijst niet nader omschreven.
- 2 Indien we alleen de gemeenten meenemen waarvan we gegevens van alle drie de jaren hebben zien we een overeenkomstig resultaat als in figuur 2.3.
- 3 Gemeenten zijn geselecteerd die deelnamen aan de enquête over 2010. Onderzocht is hun antwoord op dezelfde vraag in de enquêtes over 2007 en 2008.
- 4 Formeel betekent dat de samenwerking is vastgelegd of is geregeld in afspraken met andere gemeenten.
- 5 Om mogelijke vertekening in verband met gemeentelijke herindeling tegen te gaan, hebben we de analyse ook uitgevoerd met uitsluiting van dergelijke gemeenten. De uitkomst was dezelfde.
- 6 Wmo art. 11 en 12.
- 7 Wmo art. 10.
- 8 Welzijnsinstellingen, buurtopbouwwerk, jongerenwerk, algemeen maatschappelijk werk, ouderenvoerwerk en sociaal raadslieden.
- 9 Veel gemeenten (n = 388) geven in het rapport van SGBO aan dat ze naast of in plaats van overleg met de Wmo-raad (97%) en raden of platforms (80%), ook 'vaak' of 'geregeld' gebruik maakten van overleg met wijk/buurt- en dorpsraden (74%), contact met betrokkenen via vrijwilligersorganisaties (80%) en themagerichte bijeenkomsten (63%) (Koppelman et al. 2011).
- 10 Doelgroepen zijn ontleend aan de handreiking Specifieke doelgroepen van de Wmo (Blauw et al. 2007: 6, 19) en aan Van Houten et al. 2008 (p. 19). Zie voor informatie over de doelgroep 'homoseksuele en transseksuele burgers' binnen de Wmo ook www.movisie.nl/onderwerpen/homosexualiteit/docs/homoseksualiteit_in_gemeenten2006.pdf.
- 11 Openbare geestelijke gezondheidszorg. Doelgroepen zijn bijvoorbeeld zorgmijders, mensen met verslavingsproblemen en dak- en thuislozen.
- 12 In de wetenschappelijke literatuur wordt deze term meestal gereserveerd voor verantwoording aan burgers, en niet gebruikt voor verantwoording aan de gemeenteraad.

3 Ondersteuning van burgers

Een van de Wmo-doelen voor alle burgers is dat ze kunnen ‘meedoen’ in de samenleving. Als dat niet lukt moeten anderen uit hun (nabije) omgeving ondersteuning bieden. En als ook dat niet mogelijk is moet de gemeente ondersteuning bieden. In dit hoofdstuk gaan we na voor welke steun burgers terecht kunnen bij hun gemeenten, hoe gemeenten de ondersteuningsbehoefte inventariseren en hoe zij bepalen welke steun geboden wordt.

3.1 Informatie, advies en cliëntondersteuning

Prestatieveld 3 van de Wmo schrijft voor dat gemeenten ervoor zorgen dat burgers ergens terecht kunnen voor informatie, advies en cliëntondersteuning. Bij de functie ‘advies en cliëntondersteuning’ wordt de cliënt geholpen te helpen bij het verhelderen van de eigen ondersteuningsbehoefte en/of het interpreteren van informatie om zo een keus een keuze uit het ondersteuningsaanbod te kunnen maken. Andere vormen zijn kortdurende steun en hulp bij klachten-, bezwaar- en beroepsprocedures (Koppelman et al. 2011). De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat gemeenten meer ‘outreaching’ moeten zijn dan onder de AWBZ gebruikelijk was, zodat ook minder mondige burgers bereikt worden (TK 2004/2005: 7).

Om informatie, advies en cliëntondersteuning zo toegankelijk mogelijk te maken kunnen gemeenten verschillende manieren creëren, zoals een fysiek loket, een telefoonnummer of een website (digitaal loket). Ook kunnen gemeenten het mogelijk maken dat burgers rechtstreeks naar een zorg- of welzijnsinstelling gaan. Uit ons onderzoek blijkt dat vrijwel alle gemeenten naar eigen zeggen een telefonisch Wmo-loket hebben (tabel 3.1). Hoewel dat niet verplicht is, hebben bijna alle gemeenten een fysiek Wmo-loket. Ook een digitaal loket is heel gangbaar (drie op de vier gemeenten heeft dit). De meeste gemeenten kennen drie of vier loketvormen. Een breder aanbod (zes of meer) komt significant minder vaak voor bij weinig tot niet-stedelijke gemeenten. In ruim een derde van de gemeenten (38%) fungeren een of meer andere instellingen (ook) als frontoffice. De meerderheid van de gemeenten biedt ook een actievere vorm van voorlichting en advies aan, die wel ‘outreaching’ genoemd wordt.

Voor de toegankelijkheid is ook van belang op welk niveau (gemeentelijk of in woonkernen, wijken of buurten) het Wmo-loket gevestigd is. In uitgestrekte gemeenten, zoals grote steden of plattelandsgemeenten met verschillende dorpskernen, kunnen meerdere fysieke Wmo-loketten de toegankelijkheid sterk ten goede komen.

De meeste gemeenten (75%) hebben alleen een fysiek Wmo-loket op gemeentelijk niveau (tabel 3.2). Dit komt vaker voor bij matig en weinig tot niet-stedelijke gemeenten dan bij (zeer) sterk stedelijke gemeenten. Een klein aantal gemeenten (5%) heeft uitsluitend een fysiek Wmo-loket of frontoffice op wijk-, stadsdeel- of dorpskernniveau. Het komt ook voor dat een gemeente op beide niveaus Wmo-loketten aanbiedt, vooral in (zeer) stedelijke gemeenten (29%).

Sommige gemeenten delen hun Wmo-loket met een naburige gemeente (het meest genoemde antwoord in de categorie 'anders'). Ook in de eerste Wmo-evaluatie is voor het jaar 2008 gevraagd naar het niveau waarop Wmo-loketten gevestigd waren. Dit beeld verschilt niet veel van dat van 2010.

Tabel 3.1

Typen Wmo-loketten, 2010 (in procenten ; n = 287-312)

| faciliteit | % |
|--|----|
| telefonisch Wmo-loket | 98 |
| fysiek Wmo-loket | 94 |
| digitaal Wmo-loket | 76 |
| outreachinge voorlichting en advies aan specifieke doelgroepen | 53 |
| Wmo-frontoffice in andere instellingen | 38 |
| klantcontactcentrum dat ook Wmo-(aan)vragen behandelt | 36 |
| afzonderlijke loketten voor specifieke doelgroepen | 15 |
| mobiel Wmo-loket | 3 |

Bron: SCP (WMO P'11)

Tabel 3.2

Niveau van het fysieke Wmo-loket/de frontoffice, 2010; naar stedelijkheidsklasse

(in procenten; n = 307)

| | (zeer) sterk stedelijk | matig stedelijk | weinig tot niet-stedelijk | totaal |
|--|---------------------------|--------------------|------------------------------|--------|
| alleen op gemeentelijk niveau | 60 | 78 | 80 | 75 |
| alleen op niveau van kernen, wijken of buurten | 6 | 7 | 4 | 5 |
| op beide niveaus | 29 | 7 | 13 | 15 |
| anders | 5 | 7 | 4 | 5 |

Bron: SCP (WMO P'11)

Het Wmo-loket is volgens de wetgever bij voorkeur een breed loket, waar burgers terecht kunnen met vragen op diverse terreinen. Sommige gemeenten werken volledig volgens de 'een-loket-gedachte', waarbij burgers met al hun vragen bij één loket terecht kunnen (dus bijvoorbeeld ook over afvalscheiding of een paspoort). De wetgever vraagt deze breedte echter niet van gemeenten. Het Wmo-loket dient Wmo-zaken en direct aanpalende terreinen te dekken (TK 2004/2005). Volgens Koppelman et al. (2011) biedt het Wmo-loket in vrijwel alle gemeenten informatie, advies, cliëntondersteuning en de mogelijkheid om voorzieningen aan te vragen.

De meeste gemeenten hebben een breed Wmo-loket als het gaat om informatievoorziening (tabel 3.3). Daar kunnen burgers over gemiddeld twintig van de 28 voorgelegde terreinen (tabel 3.4) informatie inwinnen. Gemeenten bieden gemiddeld op elf terreinen advies en cliëntondersteuning aan. Op gemiddeld zeven terreinen kan men een aanvraag indienen. De variatie is wel erg groot: van gemeenten waar men op geen enkel terrein een aanvraag kan indienen tot gemeenten waar men op vrijwel alle terreinen een aanvraag kan indienen. Overigens was niet nader in de vragenlijst omschreven wat er onder 'aanvraag indienen' verstaan moet worden. Voor sommige voorzieningen in de lijst heeft men geen individuele beschikking nodig, zoals voor vrijetijds- en culturele voorzieningen. Het kan dus zijn dat de ene gemeente de categorie 'aanvraag indienen' heeft opgevat als 'een formele aanvraag indienen' en de andere gemeente iets in de trant van 'vragen waar men terecht kan voor... '.

Tabel 3.3

Functies van het Wmo-loket; terreinen/voorzieningen waarvoor burgers per functie terecht kunnen, 2010 (gemiddeld aantal^a, spreiding, minimum en maximum; n = 305)

| loketfunctie | gemiddelde | spreiding | minimum | maximum |
|-------------------------------|------------|-----------|----------------|---------|
| informatie | 20 | 6,2 | 0 ^b | 28 |
| advies en cliëntondersteuning | 11 | 7,3 | 0 ^b | 28 |
| indienen van een aanvraag | 7 | 4,2 | 0 ^b | 27 |
| geen enkele functie | 5 | 5,0 | 0 ^b | 24 |

a Het gemiddelde aantal is berekend over 27 terreinen die zijn voorgelegd.

b De score 0 ontstaat als er minimaal één gemeente is die de loketfunctie op geen van de voorgelegde terreinen aanbiedt maar wel een van de andere functies op ten minste één van de voorgelegde terreinen.¹

Bron: SCP (WMO P'11)

Voor de meeste terreinen (17 van de 27) kan men bij minimaal driekwart van de gemeenten terecht voor ten minste een van de drie loketfuncties (informatie, advies en cliëntondersteuning of indienen van een aanvraag) (tabel 3.4, kolom 1). Voor hulp bij het huishouden en voormalige Wvg-voorzieningen kunnen burgers bij alle gemeenten terecht. De daarop volgende terreinen scoren vooral hoog op informatie, maar lager op advies en cliëntondersteuning en de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen (tabel 3.4, kolom 2-4). Zoals gezegd is dit bij de functie 'aanvraag indienen' niet verwonderlijk, omdat een aanvraag op sommige terreinen niet van toepassing is. Enkele gemeenten noemden zelf nog andere terreinen waarop zij informatie verstrekken, zoals discriminatiebestrijding en periodieke gezinsondersteuning.

Tabel 3.4

Meest genoemde terreinen waarvoor burgers bij het Wmo-loket terecht kunnen, naar loketfunctie, 2010 (in procenten; n = 253-303)

| | informatie, en /of cliënt- ondersteuning & advies, en/of aanvraag indienen | informatie | advies, cliënt- ondersteuning | aanvraag indienen |
|---|--|------------|----------------------------------|----------------------|
| hulp bij het huishouden | 100 | 96 | 88 | 97 |
| woningaanpassingen, rolstoel, vervoersvoorziening (voormalig Wvg) | 100 | 96 | 87 | 97 |
| maaltijdvoorzieningen boodschappen- voorzieningen, alarmering, klussendienst | 98 | 95 | 62 | 31 |
| steun bij regie over het huishouden | 98 | 94 | 72 | 63 |
| ondersteuning voor mantelzorgers | 97 | 94 | 57 | 30 |
| invalidenparkeerkaart | 96 | 92 | 78 | 84 |
| bijzondere woningen zoals rolstoelgeschikte of seniorenwoningen | 95 | 92 | 53 | 33 |
| ouderenwerk / -activiteiten | 93 | 91 | 51 | 15 |
| ondersteuning en hulp door vrijwilligers | 93 | 91 | 47 | 23 |
| invalidenparkeerplaats | 92 | 89 | 70 | 71 |
| ondersteuning door consulenten van MEE | 92 | 88 | 44 | 22 |
| Inkomensondersteuning en schuldhulpverlening | 89 | 87 | 54 | 41 |
| AWBZ- / zvw-voorzieningen (o.a. intramurale voorzieningen) | 88 | 85 | 42 | 13 |
| psychosociale hulp | 87 | 85 | 39 | 12 |
| sociale activering | 82 | 80 | 41 | 18 |
| geestelijke gezondheidszorg | 76 | 74 | 26 | 4 |
| vrouwenopvang / meldpunt huiselijk geweld | 75 | 74 | 23 | 5 |
| vrijetijds- en culturele voorzieningen | 74 | 74 | 22 | 5 |
| opvoed- en opgroeiondersteuning | 71 | 70 | 31 | 15 |
| verslavingszorg | 71 | 70 | 20 | 4 |
| dak- en thuislozenopvang | 67 | 66 | 19 | 4 |
| inburgering / taalonderwijs | 65 | 65 | 27 | 15 |
| sociaal raadslieden / sociaaljuridische hulpverlening | 64 | 63 | 27 | 13 |
| leerlingenvervoer | 64 | 61 | 37 | 36 |
| jongerenwerk / -activiteiten | 59 | 58 | 23 | 6 |
| opbouwwerk / buurtconciërge | 47 | 46 | 20 | 5 |
| wsw-vervoer | 42 | 39 | 16 | 11 |

Bron: SCP (WMOP'11)

In de eerste Wmo-evaluatie is het aantal terreinen waarover informatie gegeven werd ook gemeten, namelijk over 2008. Het gemiddelde aantal terreinen is in 2010 niet veranderd.

Bij de functie advies is er wel een toename in terreinen: van 9,6 naar 10,9. De toename van de adviesfunctie was het grootst bij verslavingszorg. In 2008 gaf 5% van de gemeenten op dit terrein advies en cliëntondersteuning, tegen 20% in 2010 (tabel 3.5). Ook bij geestelijke gezondheidszorg, psychosociale hulpverlening, opvoed- en opgroei-ondersteuning, dak- en thuislozenopvang en ondersteuning voor mantelzorgers was een significante toename te zien in het aantal gemeenten die advies en cliëntondersteuning geven. Dit zijn terreinen waarop informatie vaak niet voldoende is, ofwel omdat de informatie complex of veelomvattend is (zoals bij opvoed- en opgroei-ondersteuning), ofwel omdat de doelgroep hulp of begeleiding nodig heeft om de informatie te verwerken of om te zetten in actie (verslaafden, mensen met psychiatrische problemen). Een significante afname zien we bij advies op het terrein van bijzondere woningen (zoals rolstoelgeschikte of seniorenwoningen); daar daalde het aandeel gemeenten van 62% naar 53%. Misschien dat gemeenten deze cliënten vaker doorverwijzen naar woningbouwcorporaties of ouderenadviseurs.

Tabel 3.5

Terreinen met de grootste verandering in advies- en cliëntondersteuningsfunctie bij het Wmo-loket, 2008 en 2010 (in procenten; de toename van 2008-2010 in procentpunten; $n_{2008} = 134-141$; $n_{2010} = 274-288$)

| terrein | 2008 | 2010 | verandering |
|----------------------------------|------|------|-------------|
| verslavingszorg | 5 | 20 | 15 |
| geestelijke gezondheidszorg | 11 | 26 | 15 |
| psychosociale hulpverlening | 25 | 39 | 14 |
| opvoed- en opgroei-ondersteuning | 19 | 31 | 12 |
| dak- en thuislozenopvang | 8 | 19 | 11 |
| ondersteuning voor mantelzorgers | 47 | 57 | 10 |
| bijzondere woningen | 62 | 53 | -9 |

Bron: SCP (WMOP'11, WMOP'09)

Cliëntondersteuning voor specifieke doelgroepen

Minstens drie op de vier gemeenten bieden cliëntondersteuning voor alle voor-gelegde bijzondere doelgroepen (tabel 3.6). Cliëntondersteuning voor mensen met een lichamelijk beperking en voor mantelzorgers bestaat in 88% van de gemeenten. Voor mantelzorgers ligt dit hogere percentage in de lijn der verwachting aangezien dit een van de speerpunten was van het mantelzorgbeleid van de staatsecretaris van vws ten tijde van de invoering van de Wmo (TK 2007/2008a).

Een aantal gemeenten geeft aan cliëntondersteuning voor alle burgers te bieden (bijv. omdat zij geen doelgroepenbeleid voeren). Ook zijn er gemeenten die aangeven dat zij mensen doorverwijzen naar deskundige organisaties, zoals stichting MEE. Er zijn echter ook enkele gemeenten (2%) waar geen van de doelgroepen uit tabel 3.6 voor cliëntondersteuning terecht kan.

De mate van stedelijkheid hangt samen met de aanwezigheid van cliëntondersteuning voor de verschillende doelgroepen. Matig en weinig tot niet-stedelijke gemeenten hebben vaker geen cliëntondersteuning voor mensen met psychosociale problemen, verstandelijke beperkingen en/of psychische problemen dan (zeer) sterk stedelijke gemeenten. (Zeer) sterk stedelijke gemeenten zijn ook vaker centrumgemeenten voor vrouwenopvang, verslaafdenopvang en/of daklozenopvang.²

Tabel 3.6

Cliëntondersteuning aan bijzondere doelgroepen, 2010 (in procenten; n = 225-267)

| doelgroep | % |
|---|----|
| mensen die mantelzorg verlenen | 88 |
| mensen met een lichamelijke beperking | 88 |
| mensen met psychosociale problemen | 78 |
| mensen met een verstandelijke beperking | 76 |
| mensen met materiële problemen | 75 |
| mensen met meervoudige problematiek | 75 |
| mensen met chronische psychische/psychiatrische problemen | 74 |

Bron: SCP (WMO P'11)

Afspraken over outreachend werken

Er zijn ook mensen die wel ondersteuning nodig hebben, maar er niet om vragen. Om hen te bereiken kunnen gemeenten afspraken maken met zorg- en welzijnsinstellingen over outreachend werken, een van de bakens van Welzijn Nieuwe Stijl (zie hoofdstuk 1).

Bijna alle gemeenten (96%) hebben inderdaad die afspraken gemaakt. Bij het merendeel (95%) gaat het om afspraken met maatschappelijke organisaties. Bijna een kwart geeft aan (daarnaast ook) andere afspraken te hebben, zoals specifiek op ouderen gerichte afspraken met welzijnsinstellingen, ouderenadviseurs en seniorenvoorlichters, of afspraken met de stichting MEE. Bijna een op de vijf gemeenten (19%) heeft afspraken met de eerstelijnszorg (bijv. huisartsen); slechts 5% met sportclubs.

3.2 Implementatie van de gekantelde Wmo-verordening

Nieuwe Wmo-modelverordening

In december 2010 verscheen de nieuwe modelverordening Wmo, die aanzienlijk verschilt van de voorgaande versie en doorgaans de 'gekantelde' verordening wordt genoemd (zie hoofdstuk 1). Zo kwam de compensatieplicht in plaats van de zorgplicht en werden maatwerk, uitgaan van te bereiken resultaten en eigen verantwoordelijkheid de nieuwe kernbegrippen. Deze ideeën waren echter ook al in de memorie van toelichting van de Wmo genoemd (TK 2004/2005) en in de brochure Denken in resultaten, bouwsteen voor een nieuwe modelverordening Wmo (VNG 2010a). Gemeenten konden dan ook al vóór de nieuwe verordening de achterliggende ideeën toepassen.

In de nieuwe modelverordening zijn de domeinen van de compensatieplicht uitgewerkt in acht te bereiken resultaten, namelijk:

- a een schoon en leefbaar huis;
- b wonen in een geschikt huis;
- c beschikken over goederen voor primaire levensbehoeften;
- d beschikken over schone, draagbare en doelmatige kleding;
- e thuis kunnen zorgen voor kinderen die tot het gezin behoren;
- f zich verplaatsen in en om de woning;
- g zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel;
- h de mogelijkheid om contacten te hebben met medemensen en deel te nemen aan recreatieve, maatschappelijke of religieuze activiteiten.

Gemeenten moeten deze resultaten bereiken met algemene, collectieve of individuele voorzieningen (vng 2010c) en ze moeten uitgaan van de persoonskenmerken en de behoeften van de aanvrager (Wmo art. 4, lid 2). Collectieve en algemene voorzieningen hebben de voorkeur boven individuele (vws 2010). Hoe gemeenten te werk kunnen gaan is onder andere beschreven in de nieuwe modelverordening met toelichting (vng 2010c), het programma Welzijn Nieuwe Stijl (vws 2010), het modelbesluit en de modelbeleidsregels maatschappelijke ondersteuning.

Aangezien de nieuwe, ofwel gekantelde, modelverordening pas in december 2010 is verschenen, is het interessant te weten of gemeenten die ook zijn gaan toepassen. Volgens de meeste Wmo-ambtenaren werkten de gemeenten op de peildatum 1 april 2011 wel volgens de ideeën van de Kanteling, maar was er (nog) geen nieuwe verordening vastgesteld (73%). Die vaststelling had toen slechts in 5% van de gemeenten plaatsgevonden. Opvallend is dat ruim een op de vijf (22%) gemeenten destijds noch een nieuwe verordening had, noch werkte volgens de achterliggende ideeën. Deze gemeenten zijn evenredig verdeeld over de stedelijkheidsklassen.

Bijna de helft van de gemeenten (47%) die de omslag wel hadden gemaakt hadden scholing georganiseerd voor medewerkers die (intake)gesprekken voeren of op huisbezoek gaan. Slechts 9% stelde dat scholing niet nodig was; bij de overige 44% moest de scholing nog plaatsvinden. Deze scholing moest in weinig tot niet-stedelijke gemeenten vaker nog plaatsvinden dan in (zeer)sterk stedelijke gemeenten.

Een kwart van de gemeenten die met een gekantelde verordening werken of volgens de ideeën ervan, heeft ook de aanvraag- en/of aanmeldformulieren aangepast. Twee derde (67%) heeft nog geen aanpassingen doorgevoerd maar heeft daar wel plannen voor. Slechts enkele gemeenten (7,5%) hebben geen plannen voor aanpassing van de formulieren.

Al met al werkt bijna driekwart van de gemeenten vier maanden na het verschijnen van de gekantelde modelverordening volgens de ideeën daarvan. Mogelijk zijn gemeenten in 2010 of eerder al gestart met beleidsaanpassingen vooruitlopend op de gekantelde

modelverordening, bijvoorbeeld op basis van de Memorie van Toelichting bij de Wmo (TK 2004/2005) en de brochure 'Denken in resultaten, bouwsteen voor een nieuwe modelverordening Wmo' (VNG, 2010a) die in februari 2010 is verschenen. Om te zien of de werkwijze van gemeenten in 2010 aansluit bij ideeën van de gekantelde modelverordening, hebben we gemeenten gevraagd hoe zij 'het gesprek' voeren zoals beschreven in de gekantelde modelverordening.

Het gesprek

In de 'gekantelde' werkwijze zoals ingevuld door VNG, vindt bij een vraag naar of behoefte aan ondersteuning eerst een inventariserend gesprek (aangeduid als 'het gesprek' of 'het keukentafelgesprek') plaats met betrokkene, eventuele mantelzorgers en een medewerker van de gemeente of een andere professional. Het gesprek kan gevoerd worden door een professional die dicht bij de 'compensatiebehoevende' staat (zoals een ouderenadviseur of een medewerker van stichting MEE), maar de concrete aanvraag is een taak van de gemeente (VNG 2010c).

Tijdens het gesprek inventariseert men het functioneren van de betrokkene op verschillende levensgebieden en zoekt men naar de 'vraag achter de vraag'. Als ondersteuning nodig is gaat de gemeentelijke medewerker of de professional na wat de mogelijkheden zijn van 'eigen oplossingen', algemene voorzieningen of collectieve voorzieningen. Zo nodig komt vervolgens een individuele voorziening aan de orde. Het gesprek kan uitmonden in een formele aanvraag om een individuele voorziening maar ook in een andere oplossing (VNG 2010c).

We hebben gevraagd welke professionals de eerste gesprekken voeren. In ruim de helft van de gemeenten (57%) kunnen dit meerdere professionals zijn, zoals de gemeentelijke medewerker van het Wmo-loket (94%), de ouderenadviseur (46%) en de MEE-consulent (30%). In 39% van de gemeenten voert één professional de gesprekken, dit is dan bijna altijd de gemeentelijke medewerker van het Wmo-loket. In een enkele gemeente (4%) worden de eerste gesprekken gevoerd door medewerkers van het Wmo-loket die in dienst zijn van welzijnsinstellingen. Het is echter niet met zekerheid te zeggen of gemeenten bij de beantwoording van deze vraag aan 'het gesprek' dachten; hoewel de vraag viel onder het kopje 'Compensatiebeginsel/De Kanteling' hadden gemeenten misschien een ander eerste contactmoment voor ogen. Dit resultaat moet dan ook met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

Locatie van het gesprek

Het gesprek wordt in principe bij de belanghebbende thuis gevoerd, onder meer omdat dit de vertrouwde omgeving van betrokkene is en het relevant kan zijn diens leefomgeving te zien. Als het niet thuis kan, kan het gesprek echter ook op het kantoor van de professional of op een andere door de belanghebbende aangegeven locatie plaatsvinden, bijvoorbeeld bij een vertrouwenspersoon of bij een familielid (VNG 2010c).

Hoewel huisbezoeken in sommige gemeenten al lang praktijk zijn, is het interessant te zien of daarin iets is veranderd na 2007/2008, de invoeringsfase van de Wmo.

In ruim de helft van de gemeenten (58%) gaat men in 2010 vaker op huisbezoek dan in 2007/2008.

Vermindering van het aantal huisbezoeken na invoering van de Wmo (2%) en verandering van de groepen (aan)vragers bij wie men op huisbezoek gaat (1%) komen nauwelijks voor. Ruim een derde (39%) meldt dat het beleid niet is veranderd. We weten echter niet in hoeverre deze groep gemeenten al actief was op het gebied van het afleggen van huisbezoeken.

Meer dan de helft van de gemeenten (57%) bezoekt zowel aanvragers³ met een complexe als met een enkelvoudige hulpvraag thuis. In ongeveer een op de vijf gemeenten (23%) wordt op een andere dan de door ons aangereikte manier bepaald of men op huisbezoek gaat. Daarvan gaat ruim twee derde (67%) bij alle nieuwe aanvragen op huisbezoek. Daarnaast gaat 11% op huisbezoek indien het nodig geacht wordt en 14% bij complexe aanvragen. 7% geeft aan bij alle aanvragen op huisbezoek te gaan en 6% op verzoek van de aanvrager.

Inhoud van het gesprek

We hebben Wmo-ambtenaren gevraagd om op een zevenpuntsschaal aan te geven waar de aandacht in een gesprek naar ondersteuning op is gericht (figuur 3.1). Of gemeenten dit gesprek, conform de modelverordening, voorafgaand aan het indienen van een formele aanvraag voeren of naar aanleiding daarvan, is niet bekend.

Het merendeel van de gemeenten (70%) kijkt naar meerdere levensdomeinen (score 5-7) en niet alleen naar het voorliggende probleem. 12% geeft aan wel vaker naar het voorliggende probleem te kijken dan naar meerdere levensdomeinen (score 2-3). Geen enkele gemeente heeft naar eigen zeggen alleen maar aandacht voor het voorliggende probleem (score 1).

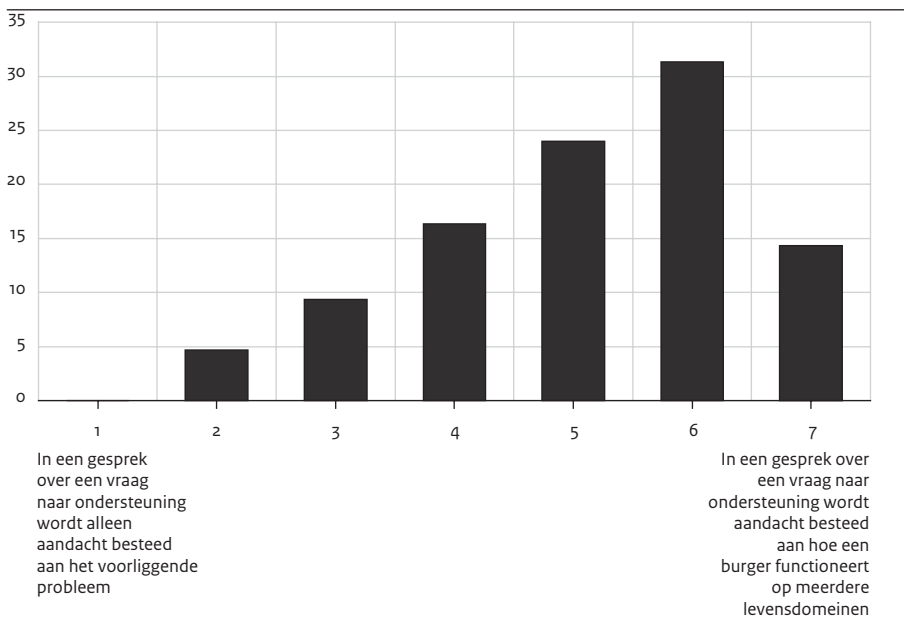
Het overgrote deel van de gemeenten (86%) geeft aan op de peildatum 1 januari 2011 in het gesprek meer aandacht te hebben voor het functioneren op meerdere levensdomeinen dan in 2007/2008.

Tijdens het (intake)gesprek, een huisbezoek of een ander eerste contactmoment met een aanvrager besteden bijna alle gemeenten aandacht aan zelfverzorging en huishouding (95%), lichamelijk functioneren (92%), vervoers- en reismogelijkheden (91%), huisvesting (90%) en de huishoudenssituatie⁴ (87%). Alle andere levensdomeinen krijgen in het merendeel van de gemeenten aandacht (tabel 3.7).

Gemiddeld besteden gemeenten in een eerste contactmoment aandacht aan negen van de elf voorgelegde aspecten; 30% let op alle elf. Een aantal gemeenten heeft niet aangegeven welke aspecten ze behandelen, omdat dit afhankelijk is van de vraag van de cliënt. Alle aspecten die voor de vraag van de cliënt van toepassing zijn krijgen dan aandacht.

Figuur 3.1

Aandacht voor het voorliggende probleem versus meerdere levensdomeinen bij een vraag naar ondersteuning, 2010 (in procenten; n = 300)



Bron: SCP (WMOP'11)

Tabel 3.7

Aspecten die aandacht krijgen bij eerste contactmoment, 2010 (in procenten; n = 309)

| | |
|---|----|
| zelfverzorging en huishouding | 95 |
| lichamelijk functioneren | 92 |
| vervoers- en reismogelijkheden | 91 |
| huisvesting | 90 |
| huishoudensituatie | 87 |
| sociaal netwerk | 78 |
| behoefte aan ondersteuning van mantelzorg | 78 |
| psychische gezondheid | 75 |
| sociaal functioneren | 73 |
| dagbesteding | 65 |
| financiële redzaamheid | 60 |

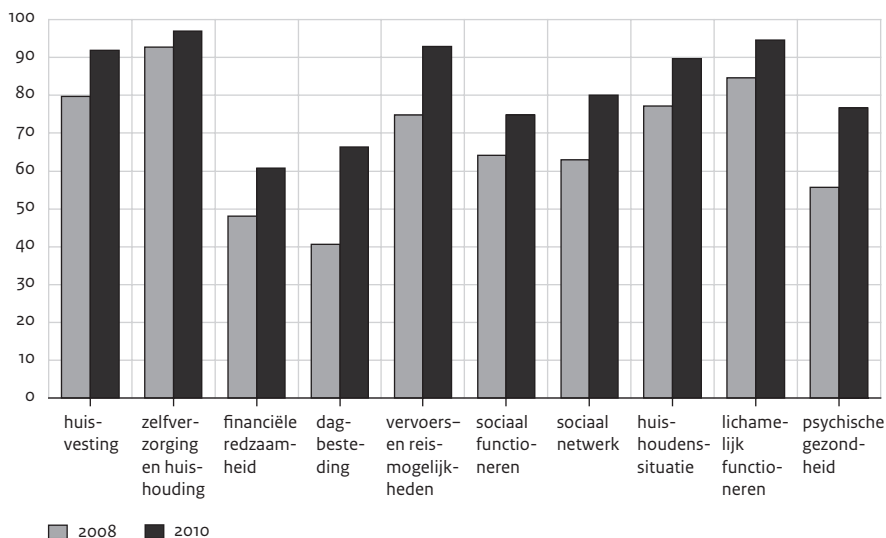
Bron: SCP (WMOP'11)

Ook in de eerste Wmo-evaluatie is gevraagd aan welke aspecten men aandacht besteedt tijdens het eerste gesprek, namelijk over het jaar 2008.⁵ Uit de vergelijking blijkt dat in 2010 alle aspecten in meer gemeenten aandacht hebben gekregen. Deze toename is voor alle aspecten significant. De grootste groei is te zien bij de dagbesteding, een stijging van 41% in 2008 naar 67% in 2010. Ook de aandacht voor psychische gezondheid nam flink toe: van 56% van de gemeenten in 2008 naar 77% in 2010.

Naast deze toegenomen aandacht voor de afzonderlijke aspecten, bespreken gemeenten in 2010 ook iets meer aspecten in een eerste gesprek (gemiddeld 8,3) dan in 2008 (gemiddeld 6,8).

Figuur 3.2

Aspecten die aandacht krijgen bij het eerste contactmoment, 2008 en 2010 (in procenten; n₂₀₁₀ = 301, n₂₀₀₈ = 264).



Bron: SCP (WMOP'09, WMOP'11)

Volgens de Kanteling moet het beoogde resultaat van de ondersteuning in het gesprek expliciet geformuleerd worden. Dit gebeurt in 2010 in 70% van de gemeenten vaak of altijd; in 24% soms en in 6% van de gemeenten nooit.

3.3 Het besluit over de benodigde ondersteuning

Aandacht voor eigen oplossingen

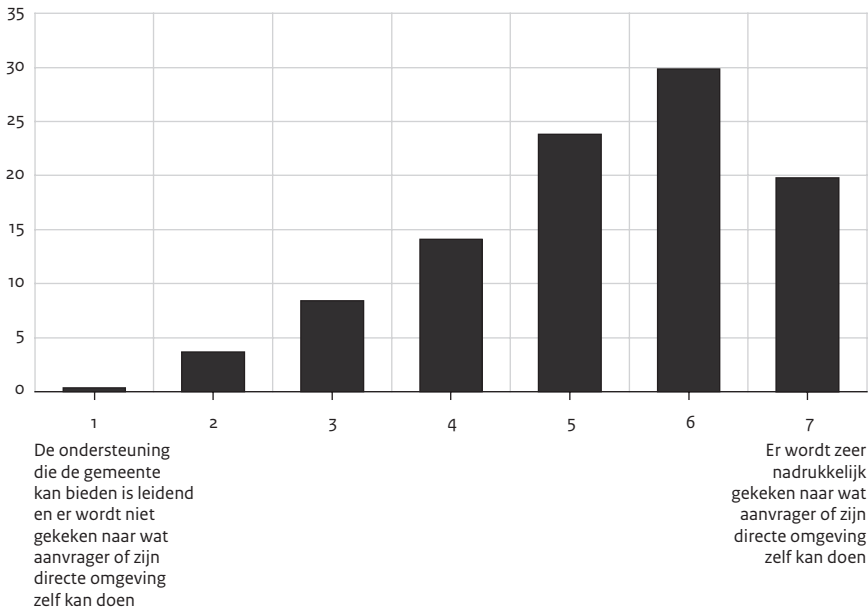
In lijn met de werkwijze uit de gekantelde modelverordening, wordt in bijna driekwart van de gemeenten (73%) in het gesprek (zeer) nadrukkelijk gekeken naar de eigen mogelijkheden van de aanvrager of de directe omgeving (score 5-7 op de zevenpuntsschaal

in figuur 3.3). 14% geeft aan dat het aanbod van de gemeente leidend is in het gesprek (score 1-3) en ook 14% scoort precies in het midden (score 4).

De insteek bij het bepalen van de benodigde ondersteuning heeft een relatie met de breedte van de inventarisatie tijdens het gesprek. Gemeenten die meerdere levensdomeinen bekijken, kijken ook vaker nadrukkelijk naar wat de aanvrager of zijn directe omgeving zelf kan doen.⁶ Beide zijn aspecten van een meer gekantelde werkwijze. In gemeenten die alleen naar het voorliggende probleem kijken, is het aanbod ook vaker leidend en wordt er niet gekeken naar wat de aanvrager of zijn directe omgeving zelf kan doen.

Figuur 3.3

Gerichtheid op gemeentelijk aanbod of 'eigen oplossingen', 2010 (in procenten; n = 298)



Bron: SCP (WMOP'11)

Gebruikelijke zorg

Gebruikelijke zorg is de normale, dagelijkse zorg die partners of ouders en inwonende kinderen onderling bieden omdat ze een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het functioneren van het huishouden (CIZ 2005). Het wordt vanzelfsprekend geacht dat huisgenoten taken van elkaar overnemen als iemand uitvalt, zodat daarvoor in principe geen individuele voorzieningen worden verstrekt (VNG 2010b). In de tijd dat huishoudelijke zorg via de AWBZ werd verstrekt, hanteerde het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) het protocol gebruikelijke zorg. Bij de overgang naar de Wmo in 2007 is het

protocol aangepast en opgenomen in de Richtlijn Indicatieadvisering Hulp bij het Huishouden (MO-zaak 2011).

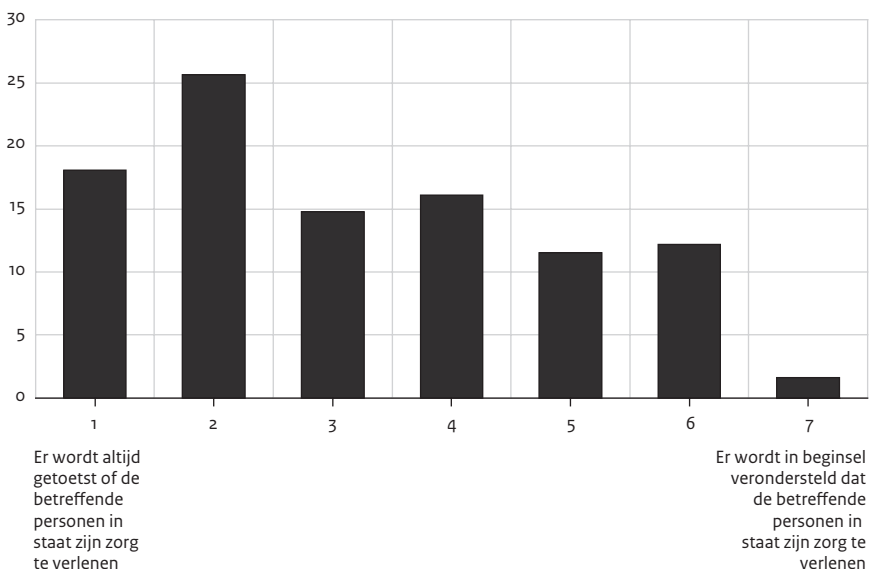
In 2010 hanteerde 90% van de gemeenten het protocol gebruikelijke zorg; 5% zei eigen, soepelere criteria te gebruiken en de overige 5% eigen, strengere criteria. Het is niet bekend welke criteria dit precies zijn en in hoeverre ze door aanvragers, bezwaar- en beroepscommissies en rechters geaccepteerd worden.

We hebben gemeenten gevraagd of het hebben van uitwonende kinderen in dezelfde gemeente invloed heeft op het toekennen van hulp bij het huishouden. Dit is in een derde van de gemeenten soms het geval, maar in twee derde (63%) van de gemeenten is dat nooit een reden om hulp bij het huishouden niet toe te kennen.

Gemeenten kunnen bij alle aanvragen voor hulp bij het huishouden nagaan of personen die geacht worden de gebruikelijke zorg te verlenen daar ook toe in staat zijn. Het andere uiterste is dat gemeenten ervan uitgaan dat ze dat kunnen. Om de insteek van gemeenten in kaart te brengen, is een schaal geconstrueerd die loopt van 1 tot 7 (zie figuur 3.4). De meeste gemeenten blijken meer geneigd te zijn tot toetsen (59%, score 1-3), hoewel 25% van de gemeenten meer neigt tot het 'veronderstellen dat de betreffende persoon in staat is om de zorg te verlenen' (score 5-7).

Figuur 3.4

Toetsen of veronderstellen dat personen in staat zijn gebruikelijke zorg te verlenen, 2010 (in procenten; n = 301)



Bron: SCP (WMOP '11)

Indicatiebeleid hulp bij het huishouden

Een van de resultaten van de compensatieplicht van gemeenten is wonen in een schoon en leefbaar huis' (zie § 3.2). Voor huishoudelijk werk kan een individuele voorziening getroffen worden.

Bijna twee derde (64%) van de gemeenten geeft aan dat hun indicatiebeleid voor huishoudelijke hulp niet is veranderd tussen 1 januari 2010 en 1 januari 2011; bij ruim een derde is dat wel het geval. Van deze gemeenten heeft iets meer dan de helft (56%) het sociaal netwerk meer bij het indicatiebeleid betrokken dan voorheen en ruim een derde (36%) de ondersteuningsbehoefte van mantelzorgers.

3.4 De geboden ondersteuning

Algemene en collectieve voorzieningen

In de gekantelde modelverordening worden algemene voorzieningen gedefinieerd als:

Voorliggende voorzieningen die weliswaar niet bestemd zijn voor, noch te gebruiken door alle personen die belemmeringen ondervinden bij hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer, maar die anderzijds door iedereen waarvoor de voorziening wel bedoeld is op eenvoudige wijze te verkrijgen of te gebruiken zijn, zonder een ingewikkelde aanvraagprocedure.

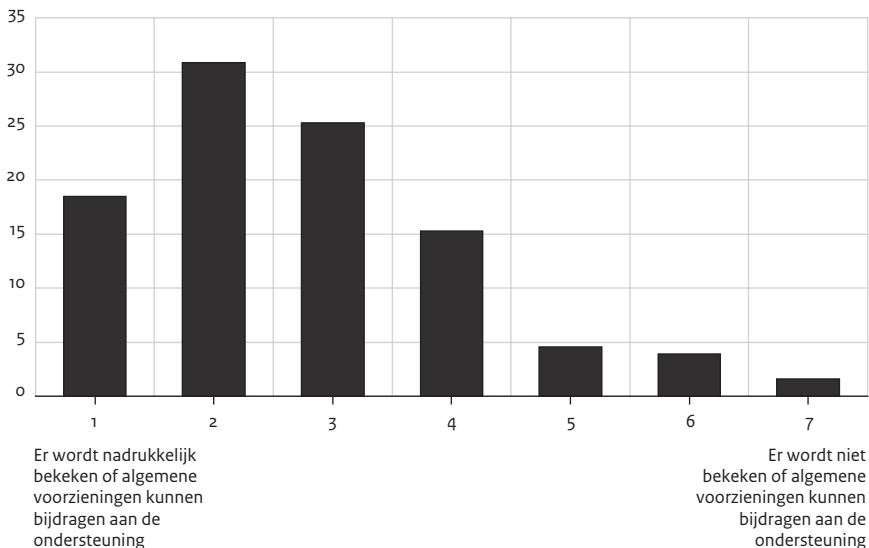
Voorbeelden van algemene voorzieningen zijn dagrecreatie voor ouderen, sociale alarmering, boodschappenservice, maaltijdservice, buurtrestaurant en klussendienst.

Collectieve voorzieningen worden individueel verstrekt maar zijn voor meerdere personen bestemd (vng 2010b). Bij een collectieve voorziening is een Wmo-aanvraag nodig, wordt een beschikking afgegeven en zijn bezwaar en beroep mogelijk. Een voorbeeld is het collectief vraagafhankelijk vervoer (cvv). Overigens zijn er gemeenten waar het cvv wel op een algemene voorziening begint te lijken, omdat 75-plussers er via een verkorte aanvraag en zonder nader onderzoek gebruik van mogen maken. Soms wordt het cvv ook ingezet ter vervanging van het reguliere openbaar vervoer. Als iedereen er zonder Wmo-aanvraag gebruik van kan maken, betreft het een algemene voorziening.

Volgens de Wmo komen de eigen mogelijkheden, informele ondersteuning, algemene of collectieve voorzieningen eerst in beeld om beperkingen te compenseren en pas daarna individuele voorzieningen.

De meeste gemeenten (75%) kijken in 2010 inderdaad eerst of algemene voorzieningen passend zijn (score 1-3 op de zevenpuntsschaal in figuur 3.5), 10% neigt ernaar dit niet te doen (score 5-7) en 15% stelt zich neutraal op (score 4). Voor collectieve voorzieningen zijn de resultaten ongeveer gelijk: de meeste gemeenten (77%) kijken of collectieve voorzieningen passend zijn (score 1-3), 10% neigt ernaar dit niet te doen (score 5-7), en 13% stelt zich neutraal op (score 4).

Figuur 3.5
Nadrukkelijk versus niet bekijken of algemene voorzieningen kunnen bijdragen aan passende ondersteuning, 2010 (in procenten; n = 308).



Bron: SCP (WMO P'11)

Gemeenten die nadrukkelijk kijken naar de mogelijke bijdrage van algemene voorzieningen gaan ook vaker na of collectieve voorzieningen soelaas kunnen bieden.

We hebben gemeenten gevraagd uit een lijst van tien algemene en collectieve voorzieningen aan te geven welke zij in 2010 aanboden (tabel 3.8). Gemiddeld bieden gemeenten iets meer dan de helft (5,3) van de genoemde voorzieningen. Bijna alle gemeenten bieden collectief vervoer en maaltijdvoorzieningen en driekwart biedt een vrijwillige klussendienst en sociale alarmering. Ook heeft meer dan de helft een boodschappendienst.⁷

Voor enkele voorzieningen uit tabel 3.8 varieert het aanbod naar stedelijkheid. Zo stijgt het aanbod aan collectief vervoer met de mate van stedelijkheid. Sportfaciliteiten voor mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking zijn in (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker aanwezig dan in weinig tot niet-stedelijke gemeenten. Wijksteunpunten en wasserettes met haal- en brengservice komen vaker voor in (zeer) sterk stedelijke gemeenten.

Tabel 3.8

Aanbod van voorzieningen in gemeenten, per voorziening, 2010 (in procenten; n = 311)

| algemene en collectieve voorzieningen | gemeenten | sign. verschil in stedelijkheid ^a |
|--|-----------|---|
| maaltijdvoorziening | 97 | |
| collectieve vervoersvoorziening(en) | 92 | * |
| sociale alarmering / telefooncirkels | 78 | |
| vrijwillige klussendienst | 77 | * |
| boodschappendienst | 66 | |
| sportfaciliteiten voor mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking | 40 | * |
| woonprojecten met bemiddeling naar zorg en ondersteuning | 33 | |
| uitleenpunt voor rolstoelen | 30 | |
| wijksteunpunten (voor o.a. kortdurende hulp in het huishouden) | 14 | * |
| andere collectieve voorzieningen | 11 | |
| wasserette met haal- en brengservice | 8 | * |

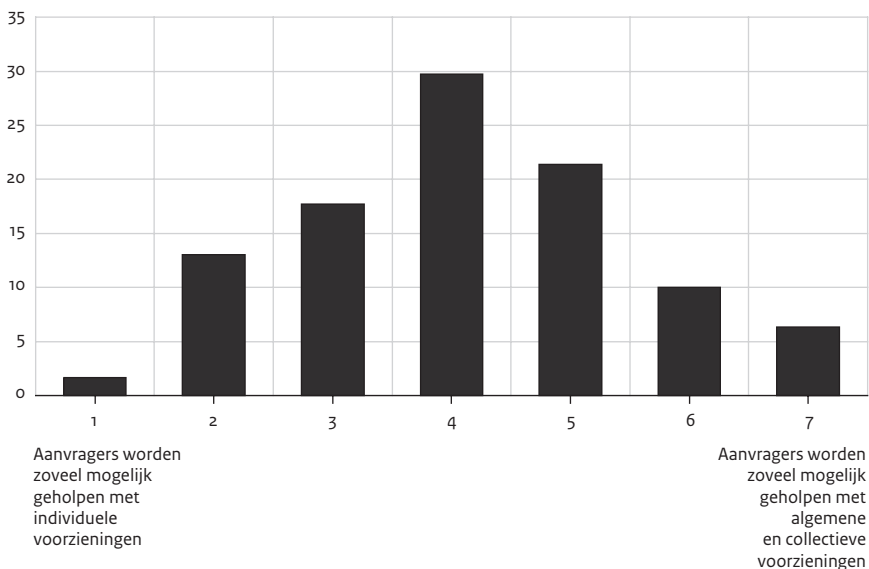
a = p < 0,05.

Bron: SCP (WMOP'11)

Of gemeenten aanvragers⁸ vooral helpen met algemene en collectieve voorzieningen of met individuele voorzieningen is te zien in figuur 3.6. Weinig gemeenten zetten zoveel mogelijk individuele voorzieningen in (score 1-2 op de zevenpuntsschaal, 15%), of zoveel mogelijk algemene en collectieve voorzieningen (score 6-7, 16%). Het merendeel (69%) kiest een positie in of vlakbij het midden (score 3-5). Deze verdeling ondersteunt het idee dat gemeenten mogelijk per vraag een afweging maken tussen individuele of algemene en collectieve voorzieningen.

Er zijn relaties gevonden tussen het type voorzieningen waarmee gemeenten geneigd zijn de aanvrager te helpen (figuur 3.6) en de invulling van het inventariserende gesprek (zie § 3.2 en 3.3). Gemeenten die meer geneigd zijn naar algemene voorzieningen te kijken, zijn ook meer geneigd aanvragers daarmee te helpen. Gemeenten die geneigd zijn niet naar algemene voorzieningen te kijken zijn ook meer geneigd individuele voorzieningen in te zetten. Als gemeenten tijdens het gesprek aandacht besteden aan meerdere levensdomeinen en/of nadrukkelijk kijken welke eigen oplossingen er zijn, is men meer geneigd om aanvragers zoveel mogelijk te helpen met algemene en collectieve voorzieningen. Gemeenten die in het gesprek vooral naar het voorliggende probleem kijken of zich vooral laten leiden door het eigen aanbod, zijn meer geneigd individuele voorzieningen in te zetten.

Figuur 3.6
 Inzetten op individuele versus algemene en collectieve voorzieningen, 2010 (in procenten; n = 299)



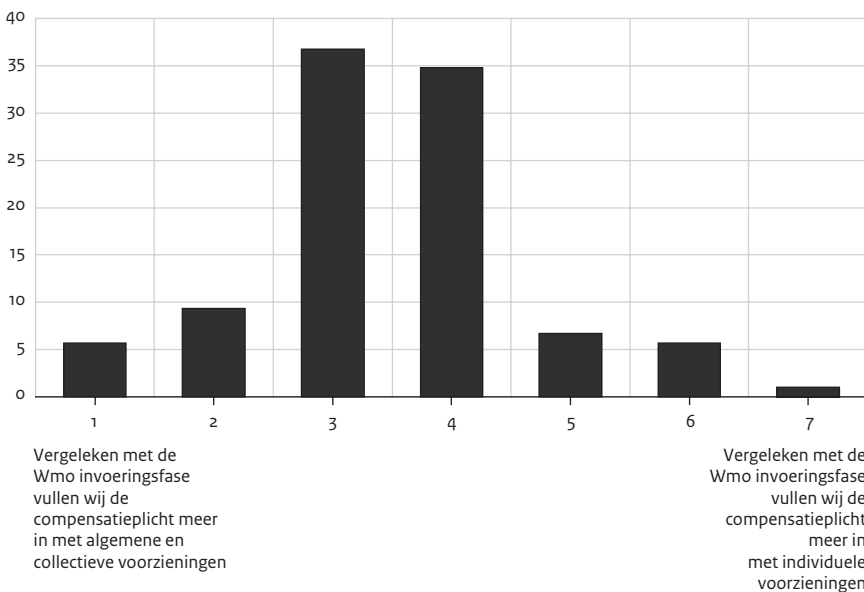
Bron: SCP (WMOP '11)

Dit alles kan betekenen dat gemeenten die in de inventarisatiefase een meer ‘gekantelde’ werkwijze hebben, vervolgens meer algemene en collectieve dan individuele voorzieningen inzetten. Of dit ook werkelijk zo is, zal uit vervolgonderzoek moeten blijken. Het kan immers voorkomen dat gemeenten wel zoveel mogelijk algemene en collectieve voorzieningen inzetten, maar dat de behoeften van de (aan)vragers zich hier niet goed voor lenen of dat de gewenste voorzieningen niet in de gemeente voorhanden zijn.

We hebben gemeenten gevraagd naar veranderingen in de wijze waarop ze omgaan met het aanbieden van ondersteuning per 1 januari 2011 ten opzichte van 2007/2008. Een groot deel van de gemeenten geeft, in lijn met de Wmo, aan op de peildatum meer aandacht te hebben voor het functioneren van de burger op meerdere levensdomeinen (86 %) of meer dan voorheen te kijken naar wat de aanvrager of de directe omgeving zelf kan doen (85%). Bij de vraag of de compensatieplicht nu meer met algemene en collectieve voorzieningen of meer met individuele voorzieningen wordt ingevuld, positioneert 35% van de gemeenten zich precies in het midden (score 4 op de zevenpuntschaal) en geeft 37% van de gemeenten aan iets meer algemene en collectieve voorzieningen in te zetten dan voorheen (score 3).

Figuur 3.7

Invulling compensatieplicht met algemene/collectieve voorziening versus individuele voorziening, Status op peildatum 1 januari 2011 in vergelijking met 2007/2008 (in procenten; n = 299)



Bron: SCP (WMOP'11)

3.5 Het persoonsgebonden budget

Artikel 6 van de Wmo verplicht gemeenten om toegekende vormen van ondersteuning zowel in natura als in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) aan te bieden, behalve als daartoe zwaarwegende bezwaren bestaan. Een pgb is een verstrekking in geld waarmee cliënten naar eigen inzicht hulp kunnen inkopen. Met het pgb moet ondersteuning kunnen worden ingekocht die vergelijkbaar is met de voorziening in natura, maar gemeenten kunnen diverse keuzen maken in hun pgb-beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van de administratieve ondersteuning, de hoogte van het geldbedrag en het al dan niet laten verantwoorden van de besteding. Gemeenten kunnen daarnaast ook een actief of terughoudend pgb-beleid voeren. In 2010 was ongeveer de helft (49%) van de gemeenten geneigd om het pgb voor huishoudelijke hulp actief aan te bieden; 22% is terughoudender en 28% geeft een neutraal antwoord.⁹ Voor individuele voorzieningen is het percentage gemeenten dat het pgb actief aanbiedt (38%) ongeveer gelijk aan het percentage dat zich terughoudend opstelt (35%). 28% stelt zich neutraal op. Significanter meer gemeenten zijn geneigd een pgb voor hulp in het huishouden actief aan te bieden dan voor overige individuele voorzieningen. Dit strookt met de ervaring van Wmo-aanvragers in een onderzoek over 2008 (Marangos en De Klerk 2011).

Gemeenten zetten voor de hulp bij het huishouden ook wel alfahulpen in. Bij een alfahulpconstructie is de cliënt automatisch werkgever. Op dit punt bleek de positie van Wmo-aanvragers echter onduidelijk: indien alfahulpen door thuiszorginstellingen werden ingezet voor huishoudelijke hulp in natura werden cliënten werkgever zonder dat ze daarvoor altijd bewust hadden gekozen. Daarom is de Wmo per 1 januari 2010 zo gewijzigd dat gemeenten verplicht zijn voor burgers een helder onderscheid te maken tussen wel of niet zelf een voorziening regelen middels een pgb, waarbij de alfahulp alleen nog maar via een pgb kan worden ingezet voor huishoudelijke hulp. Daarnaast zijn gemeenten verplicht om aanvragers goed en begrijpelijk te informeren over de consequenties van hun keuze (Staatsblad 2009b).

De meeste gemeenten waarborgen in 2010 het goed en begrijpelijk informeren van de keuze tussen zorg in natura en een pgb door hun loketmedewerkers te instrueren (77%) of via schriftelijke en digitale communicatie (62%). In een kwart van de gemeenten hebben loketmedewerkers een training gehad. Ook worden cliënten op de hoogte gebracht van hun keuzemogelijkheden via het aanvraagformulier en huisbezoeken.

Bij zwaarwegende bezwaren kan een gemeente besluiten geen pgb te verstrekken. Veel gemeenten maken onderscheid tussen typen aanvragers. Bijna twee derde (63%) van de gemeenten schat bij alle cliënten in of ze in staat zijn tot het pgb-houderschap en bespreekt dit met de cliënt. 20% van de gemeenten biedt bepaalde groepen geen pgb, zoals mensen met schulden, mensen die gefraudeerd hebben, mensen met dementie, psychische problemen of verslavingsproblematiek). 3% van de gemeenten combineert uitsluiting van bepaalde groepen en inschatting van het pgb-houderschap, op basis van de gebruiksduur van de voorziening en van vastgelegde criteria in een besluit. 14% maakt geen onderscheid tussen aanvragers.

Cliënten moeten een pgb besteden aan het doel waarvoor het is toegekend. In de helft van de gemeenten (51%) moeten cliënten de besteding van een pgb altijd verantwoorden met rekeningen of een bestedingsformulier. In een derde van de gemeenten (33%) vindt de controle steekproefsgewijs plaats. In 14% van de gemeenten moeten cliënten het pgb voor een aantal voorzieningen verantwoorden, maar niet voor alle. In vrijwel geen enkele gemeente (2%) hebben cliënten helemaal geen verantwoordingsplicht.

3.6 Samenvatting

Het loket

- Vrijwel alle gemeenten beschikken in 2010 over een telefonisch Wmo-loket. Ook hebben bijna alle gemeenten een fysiek Wmo-loket. Daarnaast is het digitale loket gangbaar.
- De meeste gemeenten hebben drie of vier typen Wmo-loketten; een nog groter aantal loketvormen (zes of meer) komt minder vaak voor in weinig tot niet-stedelijke gemeenten dan in (zeer) sterk tot matig stedelijke gemeenten.

- Het fysieke Wmo-loket of de frontoffice is meestal alleen op gemeentelijk niveau ingericht. In (zeer) sterk stedelijke gemeenten is het vaker zowel op het niveau van kernen, wijken of buurten als op gemeentelijk niveau georganiseerd.
- De meeste gemeenten hebben een breed loket, wat inhoudt dat cliënten over veel verschillende terreinen of voorzieningen informatie kunnen inwinnen. De hoeveelheid terreinen waarvoor burgers een aanvraag kunnen indienen varieert sterk tussen gemeenten.
- Voor alle voorgelegde bijzondere doelgroepen is in minimaal drie van de vier gemeenten cliëntondersteuning aanwezig. Matig en weinig tot niet-stedelijke gemeenten hebben vaker geen ondersteuning voor mensen met psychosociale problemen, verstandelijke beperkingen en/of psychische problemen dan (zeer) sterk stedelijke gemeenten.
- Nagenoeg alle gemeenten zijn actief op zoek gegaan naar burgers die mogelijk ondersteuning nodig hebben maar er niet om vragen (outreaching werken), meestal door daarover afspraken te maken met maatschappelijke organisaties. Een kwart van de gemeenten heeft daarnaast afspraken gericht op ouderen.
- In vergelijking met 2008 is er geen verandering opgetreden in het gemiddelde aantal terreinen of voorzieningen waarover men informatie kan krijgen bij het Wmo-loket. Wel was er een toename bij de functie advies en cliëntondersteuning, het grootst op het terrein van de verslavingszorg. Op het terrein van bijzondere woningen was in 2010 een daling te zien in de adviesfunctie ten opzichte van 2008.

Modelverordening

- Bijna driekwart van de gemeenten had op 1 april 2011 nog geen gekantelde verordening, maar werkte wel volgens de ideeën daarvan. Ruim een vijfde van de gemeenten had geen nieuwe verordening en werkte ook niet volgens de achterliggende ideeën. Deze gemeenten zijn evenredig verdeeld over de stedelijkheidsklassen.
- In iets minder dan de helft van de gemeenten die wel met een gekantelde modelverordening werkten of volgens de ideeën ervan, hadden medewerkers die intake-gesprekken voeren of op huisbezoek gaan scholing gehad. Een kwart van deze gemeenten had de formulieren voor aanmelding of aanvraag reeds aangepast.

Het gesprek

- In ruim de helft van de gemeenten gaat men op huisbezoek bij zowel aanvragers met een complexe als met een enkelvoudige hulpvraag. Tevens geeft een deel van de gemeenten aan bij alle eerste aanvragen op huisbezoek te gaan.
- Een ruime meerderheid van de gemeenten zegt in een gesprek over een vraag naar ondersteuning aandacht te besteden aan het functioneren op meerdere levensgebieden en niet alleen naar het voorliggende probleem te kijken. Vele verschillende aspecten komen aan de orde; zelfverzorging en huishouding, lichamelijk functioneren en vervoer- en reismogelijkheden krijgen in bijna alle gemeenten aandacht. Driekwart van de gemeenten let op de ondersteuningsbehoefte van mantelzorgers. Het beoogde resultaat van de ondersteuning wordt in de meeste gemeenten expliciet geformuleerd.

- In een gesprek over een vraag naar ondersteuning wordt in een ruime meerderheid van gemeenten (zeer) nadrukkelijk gekeken naar wat een aanvrager of de directe omgeving zelf nog kan.
- Gemeenten die meerdere levensdomeinen bekijken, kijken in een gesprek over een vraag naar ondersteuning ook vaker nadrukkelijk naar de eigen mogelijkheden van de aanvrager of de directe omgeving.
- De mogelijke bijdrage van algemene en/of collectieve voorzieningen aan de ondersteuning wordt door een ruime meerderheid van gemeenten nadrukkelijk bekeken. Ruim de helft van de gemeenten biedt collectieve vervoersvoorzieningen, maaltijdvoorzieningen, een vrijwillige klussendienst, sociale alarmering en/of een boodschappendienst.
- (Zeer) stedelijke gemeenten bieden gemiddeld meer algemene en collectieve voorzieningen aan dan weinig tot niet-stedelijke gemeenten. Tevens is het aanbod van enkele voorzieningen afhankelijk van de stedelijkheidsklasse. Zo neemt het aanbod aan collectief vervoer toe met de mate van stedelijkheid en hebben (zeer) stedelijke gemeenten vaker wijksteunpunten en wasserettes met breng- en haalservice. Ook zijn sportfaciliteiten voor mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking vaker aanwezig in (zeer) sterk stedelijke gemeenten dan in weinig- tot niet stedelijke gemeenten.
- Gemeenten die nadrukkelijker naar de mogelijke bijdrage van algemene voorzieningen aan de ondersteuning kijken, zijn meer geneigd om aanvragers zoveel mogelijk te helpen met algemene en collectieve voorzieningen.
- In gemeenten die tijdens het inventariserend gesprek aandacht besteden aan meerdere levensdomeinen en/of nadrukkelijk onderzoeken wat de aanvrager of de omgeving zelf nog kan, is men meer geneigd te helpen met algemene en collectieve voorzieningen. Het aantal verwijzingen naar dit soort voorzieningen is niet bekend.
- Vergeleken met de invoeringsfase van de Wmo (2007-2008) is de situatie op de peildatum 1 januari 2011 als volgt:
 - In ruim de helft van de gemeenten worden meer huisbezoeken afgelegd. In ruim een derde van de gemeenten is het beleid rond huisbezoeken niet veranderd.
 - Een grote meerderheid van de gemeenten heeft meer aandacht voor het functioneren van de burger op de verschillende levensdomeinen. Vooral de aandacht voor dagbesteding en psychische gezondheid is toegenomen.
 - Ook zegt een grote meerderheid van de gemeenten meer aandacht te hebben voor wat de aanvrager of de directe omgeving zelf kan doen.
 - In een derde van de gemeenten lijkt geen verandering te zijn in de invulling van de compensatieplicht met algemene en collectieve dan wel individuele voorzieningen. Ruim een derde van de gemeenten geeft aan iets meer algemene en collectieve voorzieningen in te zetten dan voorheen.

Persoonsgebonden budget

- Bijna de helft van de gemeenten biedt actief een pgb voor hulp bij het huishouden aan.
- Bij andere individuele voorzieningen dan de hulp bij het huishouden biedt ruim een derde van de gemeenten actief een pgb aan.
- In bijna twee derde van de gemeenten wordt bij iedere cliënt een inschatting gemaakt of ze in staat zijn tot pgb-houderschap.
- Een vijfde van de gemeenten sluit bepaalde groepen uit van een pgb, zoals mensen met schulden of psychische problemen.
- In vrijwel alle gemeenten moet de cliënt de besteding van het pgb op de een of andere wijze verantwoorden.

Noten

- 1 Slechts weinig gemeenten bieden de functie 'informatie' of 'indienen van een aanvraag' op geen enkel terrein (resp. drie en vijf). 22 gemeenten bieden niet de functie 'cliëntondersteuning' terwijl ze wel op een van de terreinen een van de andere functies aanbieden.
- 2 Centrumgemeenten bieden significant vaker cliëntondersteuning aan mensen met een verstandelijke beperking of psychische of psychosociale problemen, of een combinatie hiervan. Dat verschil is er niet in cliëntondersteuning aan mantelzorgers en mensen met een lichamelijk beperking.
- 3 In de vragenlijst is nog gewerkt met de term 'aanvrager'. In de context van de gekantelde werkwijze kan het echter ook gaan om 'vragers', met wie wel een gesprek wordt gevoerd, maar die uiteindelijk geen formele aanvraag indienen.
- 4 Kinderen, gezinsleven, ontwikkeling van de kinderen.
- 5 Het aspect 'behoefte aan ondersteuning van de aanwezige mantelzorger' is in 2008 niet aan gemeenten voorgelegd en wordt hier buiten beschouwing gelaten. Hetzelfde geldt voor de open antwoorden die gemeenten in 2010 konden geven.
- 6 De relatie is op gebaseerd op de correlatiemaat van Cohen, 1988.
- 7 Andere genoemde voorzieningen zijn onder meer maatjesprojecten, scootmobielpools, administratieve ondersteuning en dagopvang.
- 8 Zoals eerder vermeld is in de vragenlijst gewerkt met de term 'aanvrager'. In de praktijk kan het echter ook gaan om 'vragers' die uiteindelijk geen formele aanvraag voor een individuele voorziening indienen. Voor het gebruik van een algemene voorziening is geen formele aanvraag nodig, voor het gebruik van collectief vraagafhankelijk vervoer (cvv) wel.
- 9 Dit is gemeten op een zevenpuntsschaal, met actief aanbieden score 1-3, terughoudend score 5-7 en neutraal score 4.

4 Sociale draagkracht

De invoering van de Wmo bracht volgens de wetgever met zich mee dat een groter beroep gedaan zou worden op de eigen draagkracht van burgers. Meer dan in het verleden moeten zij zelf oplossingen bedenken voor problemen op het gebied van zelfredzaamheid en participatie. Om dit mogelijk te maken moet een krachtige sociale structuur worden bevorderd, met als vertrekpunt zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid (TK 2004/2005: 8). Gemeenten kunnen hieraan bijdragen door het onder burgers aanwezige sociaal kapitaal actief te ondersteunen.

4.1 Sociale samenhang

Sociale samenhang is een van de vier maatschappelijke doelen van de Wmo en staat vermeld in prestatieveld 1: het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten (Wmo art. 1 lid 1 onder g). Sociale samenhang is nergens in de parlementaire stukken gedefinieerd, maar wel is te lezen dat het nauw verwant is met begrippen zoals 'participatie van alle burgers', 'sociaal kapitaal' en 'betrokkenheid' (TK 2004/2005: 24). Omdat een duidelijke definitie ontbreekt, is het niet zeker dat alle gemeenten er hetzelfde onder verstaan. Daarom hanteren we in dit onderzoek ook geen definitie, maar bekijken we uitsluitend hoe gemeenten in woord en daad met dit begrip omgaan. De memorie van toelichting benadrukt dat sociale samenhang niet alleen ontstaat door de inzet van professionele organisaties, maar juist vooral door burgers zelf. De wet beveelt daarom aan dat gemeenten aansluiten bij initiatieven van bewoners en deze stimuleren (TK 2004/2005: 24). De vraag is welke beleidsinstrumenten gemeenten daartoe inzetten en of dit is veranderd sinds 2007.

Activiteiten ter bevordering van sociale samenhang

Bijna alle gemeenten ondernemen activiteiten om de sociale samenhang in wijken, buurten of dorpen te bevorderen: gemiddeld 6,6 van de tien activiteiten die we voorlegden (tabel 4.1). De meest genoemde zijn 'bevorderen van burgerparticipatie bij lokale activiteiten' (92%) en 'stimuleren van eigen initiatieven van burgers' (91%). Daarna volgen 'bevorderen van buurt- en straatcontactactiviteiten' (79%) en 'ondersteunen van burgerplatforms' (76%). Het minst genoemd is 'bevorderen dat bewoners zelf wijkgedragscodes ontwikkelen' (25%).¹ Daarnaast noemen 24 gemeenten nog andere voorbeelden, zoals steun aan wijkavonden, een 'dorpstafel' in iedere dorpskern organiseren, burenhulp organiseren, ontmoeting stimuleren en een 'overheid-burger intermediair' inzetten.

Tabel 4.1

Activiteiten van gemeenten om sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen, 2010
(in procenten; n = 298)

| activiteit | % |
|---|------------|
| bevorderen van burgerparticipatie bij lokale activiteiten | 92 |
| stimuleren van eigen initiatieven van burgers | 91 |
| bevorderen van buurt- en straatcontactactiviteiten | 79 |
| ondersteunen van burgerplatforms | 76 |
| zorgen voor goede buurtinformatie en buurtvoorlichting | 70 |
| bevorderen van netwerkvorming voor specifieke groepen | 59 |
| zorgen voor (vrijwillige) buurtbemiddeling | 59 |
| bevorderen van (vrijwillig) buurtbeheer en buurttoezicht | 57 |
| stimuleren van buurtnetwerken gericht op ondersteuning | 54 |
| bevorderen dat bewoners zelf wijkgedragscodes ontwikkelen | 25 |
| <i>gemiddeld aantal ondernomen activiteiten</i> | <i>6,6</i> |

Bron: SCP (WMOP'11)

Stedelijke gemeenten hebben een breder repertoire dan weinig tot niet-stedelijke. (Zeer) sterk stedelijke gemeenten ondernemen gemiddeld 8,1 activiteiten, matig stedelijke gemeenten gemiddeld zeven en de weinig tot niet-stedelijke gemeenten gemiddeld 6,1. Hierbij moet worden opgemerkt dat de antwoordcategorieën waren geformuleerd in termen van buurten. Ondanks het feit dat in de vraag zelf wel gerefereerd is aan dorpen, is het mogelijk dat weinig tot niet-stedelijke gemeenten zich hier minder goed in herkennen omdat zij vaak samengesteld zijn uit dorpen, en daarom vaker 'nee' hebben geantwoord. Wanneer Wmo-ambtenaren gebruik maakten van de mogelijkheid om zelf een activiteit te noemen die niet in de lijst stond, noemden zij vaak activiteiten die op dorpen betrekking hebben. Mogelijk bieden weinig tot niet-stedelijke gemeenten in werkelijkheid dus wat meer activiteiten aan dan de gemiddelde 6,1 uit onze analyse. Een andere verklaring is dat de sociale structuur in weinig tot niet-stedelijke gemeenten van oudsher sterker is en daarom minder ondersteuning vanuit de gemeente behoeft.

In de eerste Wmo-evaluatie is ook gevraagd naar activiteiten om de sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen. De activiteit 'stimuleren van buurtnetwerken gericht op ondersteuning' is in 2007 niet meegenomen en wordt in de vergelijking met 2010 buiten beschouwing gelaten. Zowel in 2007 als in 2010 werden gemiddeld 6,1 van de negen activiteiten ondernomen (onderste rij tabel 4.2).² Ook is bij elk van de activiteiten het percentage gemeenten dat deze onderneemt vrij stabiel. Alleen het aandeel gemeenten dat 'zorgt voor goede buurtinformatie en buurtvoorlichting' is flink afgenomen, namelijk van 84% in 2007 naar 71% in 2010. Het aandeel gemeenten dat 'zorgt voor (vrijwillige) buurtbemiddeling' is significant toegenomen van 51% naar 59%.

Tabel 4.2

Activiteiten om sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen, gemeenten in 2007 en/of 2010^a
(in procenten, n = 266-300)

| activiteit | 2007 | 2010 ^a |
|---|------|-------------------|
| bevorderen van burgerparticipatie bij lokale activiteiten | 95 | 92 |
| stimuleren van eigen initiatieven van burgers | 90 | 91 |
| bevorderen van buurt- en straatcontactactiviteiten | 75 | 78 |
| ondersteunen van burgerplatforms | 76 | 76 |
| zorgen voor goede buurtinformatie en buurtvoorlichting | 84 | 71*** |
| bevorderen van netwerkvorming voor specifieke groepen | 61 | 59 |
| zorgen voor (vrijwillige) buurtbemiddeling | 51 | 59** |
| bevorderen van (vrijwillig) buurtbeheer en buurttoezicht | 52 | 57 |
| bevorderen dat bewoners zelf wijkgedragscodes ontwikkelen | 26 | 25 |
| <i>gemiddeld aantal ondernomen activiteiten</i> | 6,1 | 6,1 |

a Doordat in de vergelijking van de gegevens uit 2010 met die uit 2007 de activiteit 'stimuleren van buurtnetwerken gericht op ondersteuning' niet is meegenomen⁴, zijn de percentages bij de activiteiten in deze tabel afwijkend van de percentages in tabel 4.1. Dit geldt ook voor het gemiddeld aantal ondernomen activiteiten.

Legenda significantie-indicatoren voor verschil tussen 2007 en 2010: * p < 0,10 ** p < 0,05 *** p < 0,01.

Bron: SCP (WMOP'11, WMOP'08)

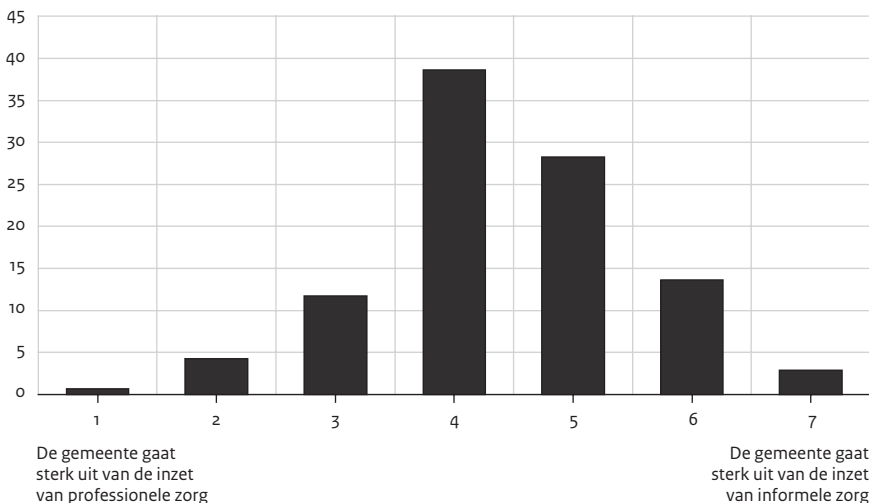
4.2 Ondersteuning vanuit de samenleving

Volgens de wetgever zijn zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid 'voorliggend aan professionele arrangementen van zorg en welzijn' (TK 2004/2005: 2). Mensen die ondersteuning nodig hebben, moeten dus eerst informele hulp in hun eigen netwerk zoeken.

Wmo-ambtenaren is gevraagd aan te geven of men meer uitging van de inzet van professionele zorg of van informele zorg (figuur 4.1). Bijna de helft (45%) van de gemeenten ging meer uit van informele dan van professionele zorg (score 5-7 op een zevenpuntschaal). 17% ging meer uit van professionele zorg dan van informele zorg (score 1-3), terwijl 39% neutraal antwoordde (score 4).

Figuur 4.1

Uitgaan van inzet van professionele zorg versus inzet van informele zorg, 2010 (in procenten; n = 308)



Bron: SCP (WMO P'11)

Mantelzorg

Als een gezinslid informele hulp geeft bij normale dagelijkse handelingen spreekt men van 'gebruikelijke zorg' (zie § 3.3). Doen gezinsleden meer dan de dagelijkse handelingen, of bieden andere naasten hulp en gaat het om langdurige zorg, dan spreekt men van 'mantelzorg' (CIZ 2005; Wmo art. 1 lid 1 onder b).

Door de Wmo hebben gemeenten de wettelijke taak om mantelzorgers (en vrijwilligers) te ondersteunen, opdat de omstandigheden worden ontwikkeld 'die mensen ertoe uitnodigen en stimuleren mantelzorg en/of vrijwillige inzet te bieden' (TK 2004/2005: 27). Diverse initiatieven zijn in het leven geroepen om gemeenten hierbij te helpen. Zo hebben het ministerie van vws, de vng, de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) en Mezzo (landelijke vereniging van mantelzorgers en vrijwilligers) zogeheten basisfuncties mantelzorg opgesteld om gemeenten kaders te geven bij het invullen van het Wmo-beleid. Voor het uitwerken en implementeren van de basisfuncties verzorgde het ministerie van vws het adviestraject Goed voor elkaar (2009–2012).⁵ De basisfuncties voor mantelzorg zijn: informatie, advies en begeleiding, emotionele steun, educatie (bijv. een cursus over omgaan met hulpmiddelen), praktische hulp (bijv. huishoudelijk of administratief), respijtzorg (tijdelijke overname van de mantelzorg), financiële tegemoetkoming en materiële hulp (bijv. woningaanpassing, parkeerkaart) (vws 2009).

In 2010 ondersteunden verreweg de meeste gemeenten mantelzorgers met informatie (97%), advies, ondersteuning en begeleiding (96%), respijtzorg (87%) of voorlichting en

training (87%) (zie tabel 4.3). 10% biedt tevens andere vormen dan de zeven voorgelegde, zoals mantelzorgmakelaars (professionals die regeltaken van de mantelzorg overnemen) en ontspanningsactiviteiten.⁶

Gemiddeld bieden gemeenten 5,6 van de negen genoemde vormen van ondersteuning voor mantelzorgers. Eén gemeente biedt acht voorgelegde ondersteuningsvormen plus nog andere vormen en één gemeente geeft geen mantelzorgondersteuning.

Tabel 4.3

Ondersteuning van mantelzorgers, 2010 (in procenten, n = 308)

| mantelzorgondersteuning | % |
|--|----|
| informatie | 97 |
| advies, ondersteuning en begeleiding | 96 |
| respijtzorg | 87 |
| voorlichting en training | 87 |
| emotionele ondersteuning (individueel of collectief) | 82 |
| praktische hulp | 71 |
| materiële hulp (niet financieel) | 19 |
| financiële tegemoetkoming | 12 |
| andere | 10 |

Bron: SCP (WMO P'11)

(Zeer) sterk stedelijke gemeenten bieden meer vormen van mantelzorgondersteuning dan de weinig tot niet-stedelijke gemeenten. Naarmate de stedelijkheid toeneemt is er vaker praktische hulp en voorlichting en training aanwezig.

Vrijwilligers

Een andere vorm van informele hulp betreft 'vrijwillige inzet', waarbij, anders dan bij mantelzorg, de hulp niet rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie. Vrijwilligers dragen – onbetaald en onverplicht – bij aan de participatie en zelfredzaamheid van anderen, maar ook aan onderlinge betrokkenheid. Naast georganiseerde vormen van vrijwilligerswerk, zoals sportverenigingen, zijn er ook ongeorganiseerde verbanden, zoals kleinschalig burgerinitiatief (Steyaert en Kwekkeboom 2012; Dekker et al. 2007).

Ook voor de ondersteuning van vrijwilligers zijn basisfuncties opgesteld om gemeenten kaders te geven bij het invullen van hun beleid: het ontwikkelen van een visie, maatschappelijke spelers met elkaar verbinden en de vraag en het aanbod van vrijwilligers actief bij elkaar brengen, informatie, advies en deskundigheidsbevordering en vrijwilligerswerk promoten en waarderen (vws 2009).

Van de acht door ons genoemde vormen van vrijwilligersondersteuning bieden gemeenten er in 2010 gemiddeld 4,6 (tabel 4.4). 7% van de gemeenten biedt maar één vorm van ondersteuning. Geen enkele gemeente verstrekt alle acht vormen.

Ruim 80% van de gemeenten biedt informatie en advies aan vrijwilligers. Ruim driekwart (79%) doet aan promotie en waardering van vrijwilligerswerk en eveneens driekwart verbindt vraag en aanbod. Voorbeelden van de laatste vorm zijn (digitale) vacaturebanken, een lokaal evenement als De Beursvloer, de projectenbank van Zilveren Kracht (voor oudere vrijwilligers), tuinenprojecten, boodschappendiensten en klusdiensten.

70% van de gemeenten heeft een visie op vrijwilligerswerk die aansluit op de lokale maatschappelijke ontwikkelingen en 69% van de gemeenten brengt maatschappelijke organisaties met elkaar in contact. Ruim de helft (56%) verstrekt praktische en/of financiële ondersteuning aan vrijwilligers. Slechts 17% biedt extra ondersteuning voor intensieve vrijwilligerszorg en 13% noemt andere vormen.⁷

Tabel 4.4

Ondersteuning van vrijwilligers, 2010 (in procenten, n = 307)

| vrijwilligersondersteuning | % |
|--|----|
| informatie en advies | 81 |
| vrijwilligerswerk promoten en waarderen | 79 |
| vraag en aanbod verbinden | 76 |
| een visie op vrijwilligerswerk die aansluit op de lokale maatschappelijke ontwikkelingen | 70 |
| maatschappelijke organisaties met elkaar in contact brengen | 69 |
| praktische en/of financiële ondersteuning | 56 |
| extra ondersteuning voor intensieve vrijwilligerszorg | 17 |
| anders | 13 |

Bron: SCP (WMOP'11)

Net als bij mantelzorg is ook bij de ondersteuning van vrijwilligers de mate van stedelijkheid van invloed. (Zeer) sterk stedelijke gemeenten bieden meer vormen van vrijwilligersondersteuning aan dan weinig tot niet-stedelijke gemeenten. Naarmate de stedelijkheid toeneemt hebben gemeenten ook vaker een visie op vrijwilligerswerk en zijn acties ter promotie van vrijwilligerswerk minder vaak afwezig.

4.3 Samenvatting

Sociale samenhang

- Vrijwel alle gemeenten ondernemen activiteiten om de sociale samenhang in wijken, buurten of dorpen te bevorderen. Het bevorderen van burgerparticipatie bij lokale activiteiten en het stimuleren van eigen initiatieven van burgers komen het meest voor.
- (Zeer) sterk stedelijke gemeenten hebben een breder repertoire dan weinig tot niet-stedelijke gemeenten.
- In vergelijking met 2007 is er in 2010 niet veel veranderd in de activiteiten die gemeenten ondernemen om de sociale samenhang te bevorderen. Wel is er een afname van

het aandeel gemeenten dat zorgt voor goede buurtinformatie en buurtvoorlichting en een toename van het aandeel dat zorgt voor (vrijwillige) buurtbemiddeling.

Mantelzorg

- Bijna de helft van de gemeenten gaat meer uit van de inzet van informele zorg dan van professionele zorg. Ruim een derde van de gemeenten kiest een middenpositie.
- Verreweg de meeste gemeenten bieden een of meer vormen van mantelzorgondersteuning, vooral informatie, advies, ondersteuning en begeleiding.
- In (zeer) sterk stedelijke gemeenten worden meer vormen van mantelzorgondersteuning geboden dan in de weinig- tot niet stedelijke gemeenten.

Vrijwilligers

- Verreweg de meeste gemeenten hebben concrete acties ondernomen om vrijwilligerswerk te promoten en vrijwilligers te waarderen. Een grote meerderheid van de gemeenten biedt informatie en advies en driekwart van de gemeenten zorgt voor verbindingen tussen vraag naar en aanbod van vrijwilligers.
- In (zeer) sterk stedelijke gemeenten worden meer vormen van vrijwilligersondersteuning geboden dan in weinig tot niet-stedelijke gemeenten.

Noten

- 1 Onderzoeksbureau SGBO komt op basis van de prestatiegegevens (zie § 2.6) over 2010 (n = 387) tot grotendeels vergelijkbare resultaten (Koppelman et al. 2011). Het grootste verschil doet zich voor bij de activiteiten 'bevorderen van netwerkvorming voor specifieke groepen' (17% verschil tussen beide onderzoeken) en 'zorgen voor goede buurtinformatie en buurtvoorlichting' (13% verschil). Wellicht komen deze afwijkingen door een verschil in vraagstelling of door een verschil in onderzoekspopulatie.
- 2 SGBO constateert daarentegen een significante toename van gemiddeld 5,8 in 2007 naar gemiddeld 6,3 in 2010 (Koppelman et al. 2011). Behalve door verschil in vraagstelling of onderzoekspopulatie kan dit ook komen door verschil in uitvoering van de longitudinale analyses.
- 3 In deze analyse zijn alle gemeenten meegenomen die in 2010 deelnamen aan de enquête. Gegevens uit 2010 zijn gekoppeld aan die uit 2007. Indien de gegevens uit 2007 niet aanwezig waren voor een betreffende gemeente zijn deze toch meegenomen in de berekening (zie § 1.6 methode en de uitgebreide methodebeschrijving op www.scp.nl).
- 4 Deze antwoordcategorie was in de enquête over 2007 niet opgenomen.
- 5 Gecoördineerd en uitgevoerd door kennisinstituut Movisie in samenwerking met adviseurs van de provinciale Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling (CMO's).
- 6 SGBO (Koppelman et al. 2011) noemt ook nog andere vormen van mantelzorgondersteuning die een grote meerderheid van de gemeenten (n = 386) in 2010 biedt, zoals lotgenotencontact (94%) en nazorg (77%).
- 7 Volgens de rapportage van SGBO (Koppelman et al. 2011) hebben vrijwel alle gemeenten (92% van de 386) in 2010 een verzekering voor vrijwilligers en heeft een grote meerderheid (72%) onderscheidingen of prijzen voor vrijwilligers.

5 Aanbesteding, kwaliteitsborging en budget

Sinds de Wmo hebben gemeenten de regie over de activiteiten van aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Dit moet resulteren in een samenhangend aanbod van individuele voorzieningen en welzijnsactiviteiten, ‘vernieuwende arrangementen’, en ‘maatwerk’ voor burgers met een ondersteuningsbehoefte. De feitelijke uitvoering, waarvoor gemeenten een niet-geoormerkte uitkering uit het gemeentefonds ontvangen, moeten zij zoveel mogelijk overlaten aan aanbieders. Ze kunnen kiezen tussen subsidiëren en aanbesteden van de werkzaamheden. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe zij de kwaliteit van de geleverde ondersteuning borgen (TK 2004/2005; De Klerk et al. 2010).

5.1 Aanbesteding van welzijnswerk en huishoudelijke hulp

Historisch gezien hebben gemeenten met welzijnsinstellingen vooral subsidierelaties (De Klerk et al. 2010). In lijn hiermee antwoordt 90% van de gemeenten ontkennend op de vraag of zij in 2010 (delen van) het welzijnswerk hebben aanbesteed.

Als het gaat om de huishoudelijke hulp ligt dit geheel anders: gemeenten zijn verplicht om deze openbaar (Europees) aan te besteden. Afhankelijk van de wijze waarop een gemeente huishoudelijke hulp definieert moeten zij de volledige of een vereenvoudigde Europese aanbestedingsprocedure volgen (EK 2011/2012). In 2010 heeft 30% van de gemeenten de hulp bij het huishouden (opnieuw) aanbesteed.

Over deze verplichte aanbesteding is altijd veel discussie geweest. De vrees bestond dat gemeenten zich bij de inkoop vooral door de prijs en minder door de kwaliteit zouden laten leiden. Die vrees leek bewaarheid te worden toen sommige thuiszorginstellingen zeer lage tarieven offereerden en medewerkers vervingen door of gingen inzetten als (goedkopere) alfahulpen. Daardoor werden sommige cliënten zonder dit te weten werkgever van een alfahulp. De Wmo is daarom in 2009 zodanig gewijzigd dat alfahulpen niet meer in te zetten zijn voor thuiszorg in natura, maar alleen nog door de cliënt zelf kunnen worden ingeschakeld en betaald vanuit een persoonsgebonden budget (pgb). In dit laatste geval dient de cliënt van de gemeente begrijpelijke informatie te ontvangen over de rechten en plichten die samenhangen met het werkgeverschap van een alfahulp (Van Houten et al. 2008; Staatsblad 2009b). Tegelijkertijd werd een zogenoemde ‘overlegbepaling’ in de Wmo opgenomen, die bepaalt dat de aanbieder die de aanbesteding wint moet overleggen met zijn eventuele voorganger over de overname van personeel (Wmo art. 10a lid 1). Daarnaast zijn in 2012 twee initiatiefwetten door de Eerste Kamer aangenomen. De eerste bepaalt dat gemeenten voor nieuwe aanbestedingen van huishoudelijke hulp zelf basistarieven moeten vaststellen (Staatsblad 2012a). De tweede regelt dat gemeenten niet verplicht zijn een aanbesteding uit te schrijven als zij de huishoudelijke hulp door derden willen laten uitvoeren (Staatsblad 2012b).

Aan de gemeenten die de hulp bij het huishouden in 2010 (opnieuw) hebben aanbesteed is gevraagd een rangorde aan te brengen in tien aspecten die daarin van belang waren (tabel 5.1).

Tabel 5.1

Belang van tien aspecten bij de aanbesteding van hulp bij het huishouden door gemeenten, 2010 (n = 86)

| aspect | gemiddelde rangorde ^a |
|--|----------------------------------|
| kwaliteit van de hulp | 2,3 |
| prijs | 3,3 |
| keuzevrijheid voor cliënten | 3,6 |
| kennis van de lokale situatie en samenwerking met (lokale) ketenorganisaties | 4,8 |
| wachttijd voordat de hulp wordt gestart | 5,5 |
| arbeidsmarkteffecten bij aanbieders | 5,7 |
| eerdere ervaring met de (zorg)aanbieder | 5,8 |
| goed werkgeverschap bij de aanbieder, inzet van bijv. werklozen, gehandicapten en/of andere specifieke doelgroepen | 6,5 |
| samenwerking met mantelzorgers | 6,8 |
| anders | 8,1 |

a Rangorde van 1 (meest belangrijk) naar 10 (minst belangrijk).

Bron: SCP (WMO P'11)

57% van de gemeenten noemt de kwaliteit als belangrijkste aspect bij de aanbesteding, 36% de prijs en 31% de keuzevrijheid.¹

Wanneer de prijs als het belangrijkste aspect werd beschouwd, kwam kwaliteit op de tweede en keuzevrijheid op de derde plaats. Stond keuzevrijheid op de eerste plaats, dan kwam de prijs op de derde en bleef kwaliteit op de tweede plaats.

Ook in 2007 en 2008 waren kwaliteit, prijs en keuzevrijheid de belangrijkste aspecten bij de aanbesteding. In 2008 werd echter een groter gewicht toegekend aan de kwaliteit in vergelijking met de prijs dan in 2007 (Van Houten et al. 2008; De Klerk et al. 2010).²

Het valt te verwachten dat de aspecten die gemeenten van belang vinden bij de aanbesteding van hulp bij het huishouden door gemeenten als gunningscriteria worden opgenomen in het programma van eisen. Veruit de meeste gemeenten blijken bij de aanbesteding (mede) te kijken naar keurmerken en certificeringen van de aanbieder (83%) en naar de deskundigheid van diens personeel (78%) (tabel 5.2).

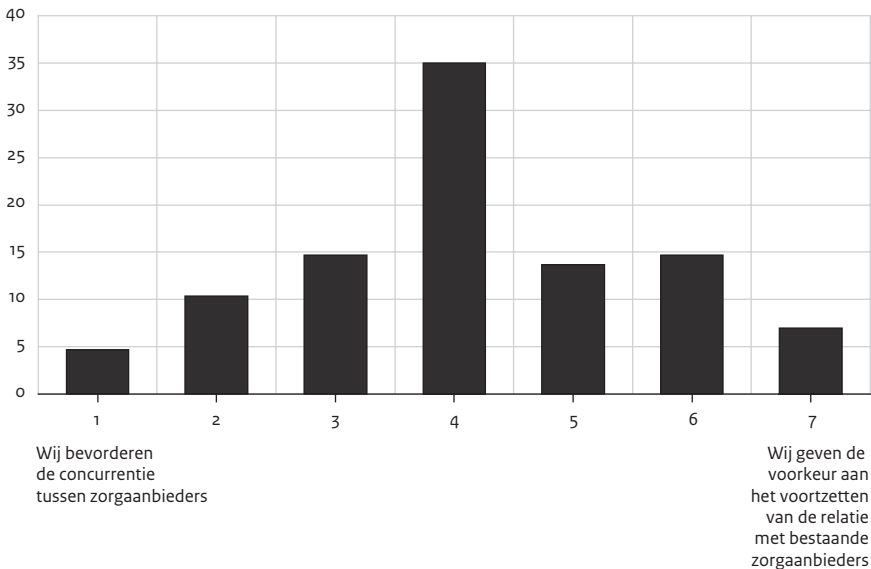
Tabel 5.2
Selectie- en gunningcriteria, 2010 (in procenten; n = 293)

| selectie- en gunningcriteria | % |
|---|----|
| keurmerken en certificeringen | 83 |
| deskundigheid van het personeel | 78 |
| gebruik van bewezen effectieve interventies | 23 |
| anders | 10 |

Bron: SCP (WMOP'11)

De meeste gemeenten (72%) stellen zelf de gunningscriteria op; de overige doen dit in overleg met zorgaanbieders.

Figuur 5.1
Concurrentie bevorderen tussen of bestaande relaties voorzetten met zorgaanbieders, 2010 (in procenten; n = 300)



Bron: SCP (WMOP'11)

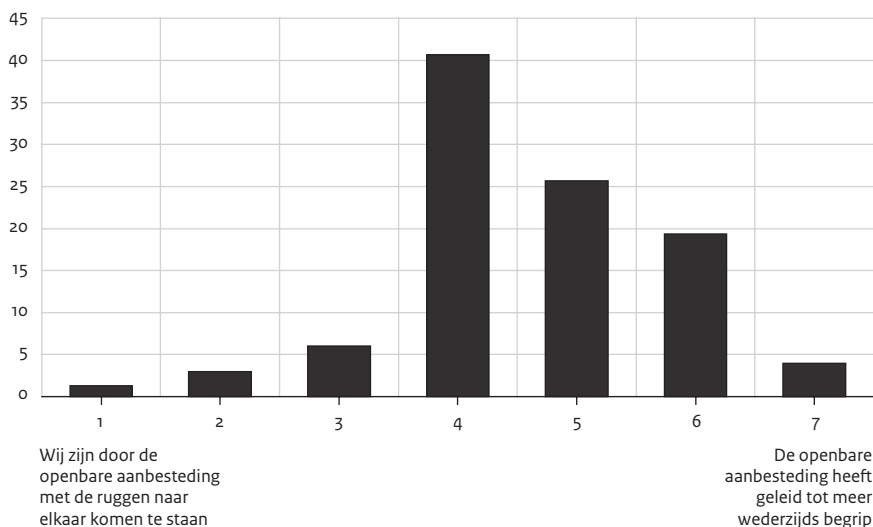
Gemeenten moeten in hun Wmo-beleidsplan aangeven hoe zij de keuzevrijheid van cliënten waarborgen (Wmo art. 3 lid 4 onder e). Een manier is meerdere uitvoerders contracteren. Dit blijkt vrijwel alle gemeenten (97%) goed te lukken. De vraag is of gemeenten hierbij de concurrentie tussen zorgaanbieders bevorderen of de voorkeur geven aan behoud van bestaande relaties. Ruim een derde (35%) van de gemeenten

positioneert zichzelf precies tussen beide uitersten in (zie de zevenpuntsschaal in figuur 5.1). Het aandeel gemeenten dat neigt naar concurrentiebevordering (30%) ligt iets lager dan het aandeel dat neigt naar voortzetting van bestaande relaties (35%).

Gevraagd naar de invloed van de aanbesteding op de relatie met zorgaanbieders ziet 41% van de gemeenten noch meer antagonisme noch meer wederzijds begrip (figuur 5.2). Als er wel een verandering in de relatie optreedt, is eerder sprake van vergroot wederzijds begrip (49% heeft de score 5-7 op een zevenpuntsschaal) dan onderlinge verwijdering (10% score 1-3). Dat komt misschien doordat gemeenten in het programma van eisen duidelijk moeten verwoorden wat zij van de opdrachtnemer verwachten.

Figuur 5.2

Invloed van de openbare aanbesteding op de relatie van gemeenten met zorgaanbieders, 2010 (in procenten; n = 300)



Bron: SCP (WMO P'11)

5.2 Kwaliteitsborging

Gemeenten moeten ook in het Wmo-beleidsplan aangeven hoe zij de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning borgen (Wmo art. 3 lid 4 onder d). Het gaat om de 'kwaliteit in engere zin', dat wil zeggen dat de voorziening 'deugdelijk en veilig' moet zijn. De kwaliteit is volgens de wetgever onder meer te bewaken door kwaliteitseisen te hanteren en toezicht te houden op de naleving daarvan (TK 2004/2005: 15). Hoewel de memorie van toelichting de nadruk legt op de kwaliteit van geleverde individuele voorzieningen, strekt de gemeentelijke verantwoordelijkheid zich uit over het hele

brede terrein van de Wmo. Dit is nog eens expliciet vastgelegd bij een van de wijzigingen van de Wmo in 2012 (Staatsblad 2012b). Begin 2013 was bij de Tweede Kamer nog een wetsvoorstel aanhangig met nieuwe regels voor de rol van de gemeente en die van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bij het toezicht op de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning (TK 2011/2012b).

Afspraken met aanbieders

We hebben gemeenten gevraagd aan te geven welke van de volgende kwaliteitswaarborgen zij doorgaans opnemen in overeenkomsten met uitvoerders:

- prestatieafspraken: bijvoorbeeld aantallen te leveren uren huishoudelijke hulp, aantal uitgevoerde woningaanpassingen, aantal cursussen of aantal uren hulpverlening;
- servicenormen: aan de klant gecommuniceerde normen waarbinnen aanvragen afgehandeld moeten zijn (bijv. doorlooptijd);
- kwaliteitseisen: eisen waaraan te leveren producten of diensten moeten voldoen, zoals opgenomen in het bestek (bijv. kwalificaties van het personeel, vervanging bij vakantie en ziekte);
- afspraken over het monitoren van geleverde kwaliteit: in het handboek AO (Administratieve Organisatie) is opgenomen hoe de kwaliteit gemonitord wordt;
- afspraken over periodieke meting van cliënttevredenheid;
- afspraken over klachtenregelingen;
- geen waarborgen voor kwaliteit;
- n.v.t. (geen contracten of overeenkomsten).

Voor de meeste terreinen van maatschappelijke ondersteuning geldt dat een groot percentage van de gemeenten kwaliteitswaarborgen opneemt in contracten of overeenkomsten met uitvoerders (tabel 5.3). Bij de hulp bij het huishouden, de levering van hulpmiddelen, het collectief vervoer en het maatschappelijk werk is dit zelfs in meer dan 90% van de gemeenten het geval. Op drie terreinen hebben veel gemeenten echter geen overeenkomsten met uitvoerders: sociale alarmering (60% van de gemeenten), maaltijd-/boodschappenvoorzieningen (54%) en de ontmoetingsfunctie (46%). Dit betekent waarschijnlijk dat de betreffende voorzieningen in deze gemeenten niet (apart) aanwezig zijn. De meeste gemeenten die op de genoemde terreinen wel contracten of overeenkomsten hebben, nemen daarin ook kwaliteitswaarborgen op. Het komt op alle terreinen weinig voor dat gemeenten overeenkomsten hebben die helemaal geen kwaliteitsborgen bevatten.

Tabel 5.3

Kwaliteitswaarborgen in overeenkomsten met uitvoerders, per terrein van maatschappelijke ondersteuning, 2010 (in procenten; n = 246-288)^a

| | een of meer kwaliteitswaarborgen | geen kwaliteits- waarborgen | n.v.t. (geen overeenkomsten) |
|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| indicatiestelling | 82 | 2 | 16 |
| cliëntondersteuning | 59 | 6 | 35 |
| hulp bij het huishouden | 100 | 0 | 0 |
| woningaanpassingen groot | 68 | 2 | 31 |
| woningaanpassingen klein | 71 | 2 | 28 |
| levering hulpmiddelen | 99 | 1 | 1 |
| collectief vervoer | 93 | 1 | 6 |
| maatschappelijk werk | 94 | 3 | 4 |
| ouderenwerk | 84 | 5 | 12 |
| sociaal-cultureel werk / opbouwwerk | 76 | 5 | 19 |
| jeugd- en jongerenwerk | 89 | 4 | 7 |
| maaltijd- / boodschappenvoorziening | 39 | 8 | 54 |
| sociale alarmering | 35 | 5 | 60 |
| ontmoetingsfunctie | 46 | 8 | 46 |
| mantelzorgondersteuning | 81 | 6 | 13 |
| opvoed- en opgroeiondersteuning | 87 | 3 | 10 |

a De rijen tellen niet altijd op tot 100% als gevolg van afronding.

Bron: SCP (WMOP'11)

Alle soorten kwaliteitswaarborgen die wij hebben voorgelegd zijn door veruit de meeste gemeenten gebruikt op minimaal een van de genoemde terreinen.³ Kwaliteitseisen en prestatieafspraken zijn koplopers (tabel 5.4).⁴

Tabel 5.4

Soort kwaliteitswaarborgen in overeenkomsten met uitvoerders, 2010 (in procenten; n = 297)

| soort kwaliteitswaarborg | % gemeenten |
|---|-------------|
| kwaliteitseisen | 98 |
| prestatieafspraken | 96 |
| servicenormen | 91 |
| afspraken over meting van klanttevredenheid | 91 |
| afspraken over klachtenregelingen | 91 |
| afspraken over monitoring | 88 |

Bron: SCP (WMOP'11)

Nadere analyse leert dat de genoemde waarborgen ook allemaal worden gebruikt (door meer of minder gemeenten) op elk van de terreinen in tabel 5.3. Wel zijn in dit gebruik

patronen te ontdekken (zie bijlage D, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport): in overeenkomsten voor indicatiestelling, hulp bij het huishouden, grote en kleine woningaanpassingen, de levering van hulpmiddelen en het collectief vervoer worden *kwaliteitseisen* steeds het meest frequent gebruikt (54%-95% van de gemeenten).⁵ Bij de hulp bij het huishouden, de levering van hulpmiddelen en het collectief vervoer worden ook alle andere kwaliteitsborgen steeds door meer dan de helft van de gemeenten ingezet (68%-87%). Op de terreinen cliëntondersteuning, welzijnswerk⁶, opvoed- en opgroeiondersteuning en mantelzorgondersteuning komen *prestatieafspraken* het meest voor (24%-82% van de gemeenten). Hierbij worden alle andere kwaliteitswaarborgen door steeds een minderheid van gemeenten gehanteerd (8%-48%). De enige uitzondering is het maatschappelijk werk: van alle onderzochte gemeenten neemt 82% prestatieafspraken, 52% kwaliteitseisen en 54% afspraken over monitoring op in overeenkomsten met uitvoerders.

In het kader van Welzijn Nieuwe Stijl (zie § 1.3) zijn gemeenten aangespoord om de relatie met welzijnsorganisaties te professionaliseren en afspraken te maken over het doelbereik van hun activiteiten (TK 2011/2012b; vws 2010). In 2010 lukte het de helft van de gemeenten (51%) naar eigen zeggen goed om met het welzijnswerk concrete resultaatafspraken te maken; voor de andere helft gold dat (nog) niet.

Gemeentelijke klachtenregelingen

In 2010 hadden volgens de Wmo-ambtenaren instellingen die onderdelen van de Wmo uitvoeren in bijna driekwart (72%) van de gemeenten eigen klachtenregelingen. De helft van de gemeenten (51%) had in 2010 een gemeentelijke klachtenregeling voor de uitvoering van het Wmo-beleid in het algemeen. In 18% van de gemeenten bestaan gemeentelijke klachtenregelingen voor specifieke onderdelen van maatschappelijke ondersteuning (bij 8% in combinatie met een klachtenregeling voor het algemene Wmo-beleid). Sommige gemeenten (12%) hebben (ook of alleen) een ander type klachtenregeling, meestal een algemene die dus niet alleen bestemd is voor Wmo-gerelateerde klachten. In enkele gemeenten (2%) bestond in 2010 geen enkele regeling voor Wmo-gerelateerde klachten, noch bij de uitvoerende instellingen, noch bij de gemeente zelf.

Toezicht op de naleving van afspraken

De volgende vraag is of gemeenten ook controleren of uitvoerende instellingen de afspraken naleven. Een kleine meerderheid van de gemeenten (58%) houdt in 2010 geen toezicht op de naleving van eigen klachtenregelingen van uitvoerders (voor zover deze niet vallen onder het toezicht van de IGZ). Misschien vinden deze gemeenten dat een verantwoordelijkheid van de instellingen zelf. De overige gemeenten (42%) hielden wel toezicht.

Bijna alle gemeenten (99%) hielden in 2010 naar eigen zeggen toezicht op de naleving van alle overige hiervoor genoemde afspraken met uitvoerende organisaties. Zij deden dit op verschillende wijzen (tabel 5.6).

Tabel 5.6

Middelen waarmee gemeenten toezicht houden op de naleving van afspraken, 2010
(in procenten; n = 301)

| middel | % |
|---|----|
| inhoudelijk jaarverslag | 86 |
| periodiek voortgangsoverleg met gemeenteambtenaren | 83 |
| financieel jaarverslag | 82 |
| tussentijdse inhoudelijke voortgangsrapportages | 69 |
| tussentijdse evaluaties | 49 |
| periodiek voortgangsoverleg met het gemeentebestuur | 38 |
| tussentijdse financiële voortgangsrapportages | 38 |
| eindevaluatie | 28 |
| mysteryguest-onderzoek | 17 |
| gesprekken met cliënten / deelnemers achteraf | 16 |
| audits | 13 |

Bron: SCP (WMOP'11)

Gemiddeld gebruiken gemeenten 5,2 van de 11 aan hen voorgelegde middelen om toezicht te houden. De meeste gemeenten (86%) bekijken inhoudelijke jaarverslagen van uitvoerders. Daarna volgen periodieke voortgangsoverleggen (83%), financiële jaarverslagen (82%) en tussentijdse inhoudelijke voortgangsrapportages (69%).

Administratieve lasten voor uitvoerende instellingen

Het toezicht op de naleving van afspraken brengt voor instellingen administratieve lasten met zich mee. De wetgever verstaat hieronder 'de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie'. Gemeenten kunnen zelf de inhoud van hun contracten, regelingen en administratieve procedures bepalen, waarbij de wetgever 'er vertrouwen in' heeft dat gemeenten zullen proberen de administratieve lasten te beperken (TK 2004/2005: 18).

Gemeenten is gevraagd of ze in 2010 specifiek beleid hadden ter reductie van de administratieve lasten van instellingen. In bijna de helft van de gemeenten (46%) was dit het geval. Driekwart van hen doet dat door vereenvoudiging van subsidieaanvragen en 69% door vereenvoudiging van verantwoordingsprocedures. Minder dan de helft van de gemeenten met specifiek beleid (43%) past hergebruik van informatie uit eigen informatiesystemen toe en bijna een kwart (23%) stemt met buurgemeenten af welke informatie zij vragen van instellingen. Een klein deel van de gemeenten met specifiek beleid (8%) hergebruikt informatie van andere organisaties.

5.3 Gemeentelijk Wmo-budget

Hoe gemeenten hun verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning invullen, wordt deels bepaald door het budget dat zij ontvangen uit het cluster Maatschappelijke zorg van het gemeentefonds.⁷ Het gaat om de volgende gelden (informatie ministerie van vws, mei 2012):⁸

- gelden die voorheen bestemd waren voor de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg);
- de integratie-uitkering Hulp bij het Huishouden in het gemeentefonds;
- gelden die voorheen bestemd waren voor uitvoering van de Welzijnswet;
- gelden voor de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers;
- decentralisatie-uitkering voor centrumgemeenten maatschappelijke opvang en/of vrouwenopvang;
- gelden voor openbare geestelijke gezondheidszorg;
- gelden voor verslavingsbeleid.

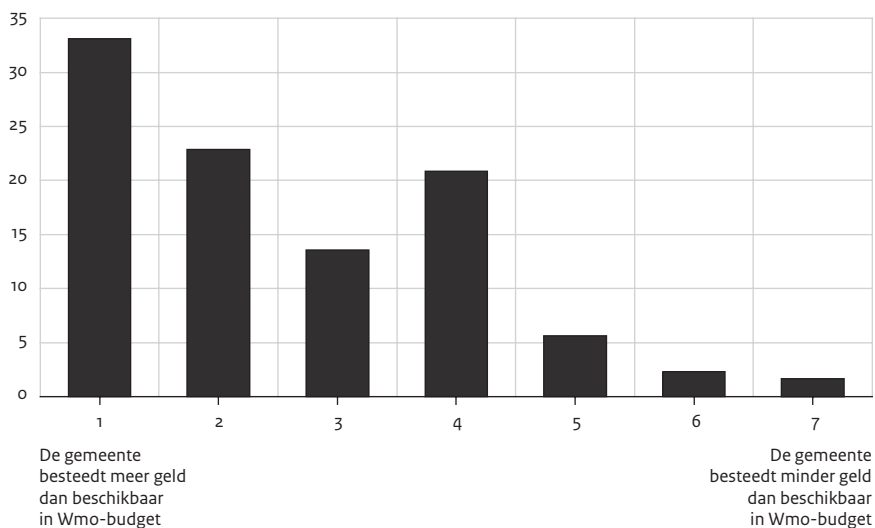
Deze gelden zijn niet geormerkt voor Wmo-taken, dat wil zeggen dat gemeenten niet verplicht zijn het geld daaraan te besteden. Gemeenten bepalen binnen de eigen begroting zelf welke middelen zij voor uitvoering van de Wmo inzetten. Dat kan meer of minder zijn dan zij uit het cluster Maatschappelijke zorg ontvangen. Die uitkering is dus een fictief Wmo-budget. De precieze omvang ervan komt in een ander deelproject van de tweede Wmo-evaluatie aan de orde.

Naast de uitkering uit het cluster Maatschappelijke zorg van het gemeentefonds hebben gemeenten nog enkele Wmo-gerelateerde inkomstenbronnen. Ten eerste zijn dat de eigen bijdragen voor individuele Wmo-voorzieningen⁹, huishoudelijke hulp en (in sommige gemeenten) collectieve vervoersvoorzieningen. Ten tweede ontvangen sommige gemeenten subsidies van de provincie. Deze gelden kunnen gebruikt worden voor Wmo-taken maar, met uitzondering van provinciale subsidies, ook voor andere zaken. Ten slotte is het mogelijk dat gelden uit niet aan de Wmo gerelateerde bronnen worden uitgegeven aan maatschappelijke ondersteuning, bijvoorbeeld gelden uit andere clusters van het gemeentefonds.

We hebben gemeenten gevraagd of het budget dat zij van het rijk kregen voor de uitvoering van de Wmo toereikend was in 2010. Het 'Wmo-budget' is daarbij omschreven als het gehele budget (hulp bij huishouden, ex-AWBZ, ex-Wvg, ex-Welzijnswet, doeluitkeringen en subsidieregelingen). Meer dan twee derde van de gemeenten (69%) zegt meer geld te hebben uitgegeven dan in het budget beschikbaar is (score 1-3 op de zevenpuntsschaal in figuur 5.3). Bij 21% van de gemeenten zijn de uitgaven gelijk aan het budget (score 4) en 10% gaf minder uit dan budgettair beschikbaar was (score 5-7). Wat opvalt is dat een groot aandeel gemeenten de uiterste score 1 geeft, wat suggereert dat deze gemeenten veel meer geld uitgeven dan zij van het rijk voor de Wmo krijgen. Welke uitgaven de gerapporteerde tekorten veroorzaken is ons niet bekend, maar in de meeste gemeenten gaat het in ieder geval niet om de huishoudelijke hulp. Uit het advies

dat het SCP heeft uitgebracht over het macrobudget huishoudelijke hulp voor 2012 blijkt dat alle gemeenten samen in 2010 iets minder hebben uitgegeven aan huishoudelijke hulp dan het totaalbedrag dat het rijk daarvoor had uitgekeerd. Ruim de helft van de gemeenten besteedde minder dan het toegekende budget; de overige gemeenten meer (TK 2011/2012b; Van der Torre et al. 2011).

Figuur 5.3
Wmo-uitgaven van gemeenten versus Wmo-budget vanuit het rijk, 2010 (in procenten; n = 302)



Bron: SCP (WMOP'11)

Naar eigen zeggen heeft 44% van de gemeenten in 2010 bezuinigd op de Wmo-uitgaven. 45% had dat niet gedaan in 2010, maar ging dit in 2011 wel doen. De overige 11% heeft niet bezuinigd en ging dit in 2011 ook niet doen.

Gemeenten die in 2010 wel bezuinigden, namen gemiddeld 2,5 van de acht maatregelen die wij hen hebben voorgelegd (tabel 5.7). De meest populaire maatregel is het werkproces efficiënter inrichten (53%), gevolgd door minder snel individuele voorzieningen toekennen en scherpere prijsafspraken maken met aanbieders (beide 41%). Ruim een kwart van de gemeenten nam andere maatregelen, waarbij een eigen bijdrage invoeren het meest is genoemd. Andere maatregelen, steeds door een klein aantal gemeenten genoemd, zijn onder meer de verlaging van vergoedingen en korting van subsidies.

Tabel 5.7

Wijzen waarop gemeenten bezuinigen, 2010 (in procenten; n = 130)

| wijze van bezuinigen | % |
|---|----|
| efficiënter inrichten van het werkproces | 53 |
| minder snel toekennen van individuele voorzieningen | 41 |
| scherpere (prijs)afspraken met welzijns- en zorgaanbieders | 41 |
| betere toeleiding naar collectieve en algemene voorzieningen | 39 |
| anders | 27 |
| actief fraude opsporen | 24 |
| bijstellen van onze inhoudelijke prioriteiten | 21 |
| verminderen van de verantwoording van burgers aan gemeenten over het pgb en daarmee van de werklast van de gemeente | 6 |

Bron: SCP (WMO P'11)

5.4 Samenvatting

Aanbesteding van huishoudelijke verzorging en welzijnswerk

- Bijna een derde van de gemeenten heeft in 2010 de hulp bij het huishouden (opnieuw) aanbesteed. Net als in 2007 en 2008 was de kwaliteit van de hulp in de meeste gemeenten het belangrijkste criterium, gevolgd door de prijs en de keuzevrijheid voor cliënten.
- Veruit de meeste gemeenten kijken bij de aanbesteding (ook) naar keurmerken en certificeringen van de aanbieder en naar de deskundigheid van diens personeel.
- De gunningcriteria worden door de meeste gemeenten zelf opgesteld, los van overleg met zorgaanbieders.
- Het lukt vrijwel alle gemeenten om meerdere zorgaanbieders te contracteren. Sommige gemeenten neigen meer naar het bevorderen van de concurrentie tussen zorgaanbieders, andere meer naar het voortzetten van de bestaande relaties.
- Weinig gemeenten menen dat de openbare aanbesteding ertoe heeft geleid dat gemeente en aanbieders 'met de ruggen naar elkaar zijn komen te staan'.
- Slechts een klein aantal gemeenten heeft in 2010 (delen van) het welzijnswerk aanbesteed.

Kwaliteitsborging

- In contracten met uitvoerders op het gebied van indicatiestelling, cliëntondersteuning, individuele voorzieningen, hulp bij het huishouden, collectief vervoer, maatschappelijk werk, diverse (overige) vormen van welzijnswerk, mantelzorgondersteuning en opvoed- en opgroeiondersteuning neemt steeds een meerderheid van de gemeenten een of meer kwaliteitswaarborgen op. Kwaliteitseisen en prestatieafspraken worden hierbij het meest gebruikt.
- Het is de helft van de gemeenten gelukt om met het welzijnswerk concrete resultaatafspraken te maken; voor de andere helft gold dat in 2010 (nog) niet.

- Instellingen die specifieke onderdelen van de Wmo uitvoeren hebben in bijna driekwart van de gemeenten eigen klachtenregelingen, volgens de Wmo-ambtenaren. De meeste gemeenten hebben (daarnaast) zelf een klachtenregeling.
- Minder dan de helft van de gemeenten houdt toezicht op de naleving van klachtenregelingen van uitvoerders (voor zover niet vallend onder het toezicht van de IGZ).
- Bijna alle gemeenten (99%) houden toezicht op de naleving van alle overige kwaliteitsafspraken met uitvoerende organisaties, vooral door het bekijken van inhoudelijke en financiële (jaar)rapportages van uitvoerders en periodieke voortgangs-overleggen.
- Bijna de helft van de gemeenten had in 2010 specifiek beleid ter reductie van de administratieve lasten van instellingen.

Gemeentelijk Wmo-budget versus uitgaven

- Meer dan twee derde van de gemeenten gaf in 2010 meer geld uit dan zij van het rijk voor de uitvoering van de Wmo hadden ontvangen.
- Bijna de helft van de gemeenten heeft in 2010 bezuinigd op de Wmo-uitgaven en nog eens bijna de helft heeft in 2010 nog niet bezuinigd, maar ging dit in 2011 wel doen.
- De meest genomen bezuinigingsmaatregelen zijn het efficiënter inrichten van het werkproces, het minder snel toekennen van individuele voorzieningen en scherpere prijsafspraken maken met uitvoerende instellingen.

Noten

- 1 Deze percentages komen boven de 100% doordat gemeenten meerdere aspecten eenzelfde rangorde konden geven.
- 2 In de eerste Wmo-evaluatie en in de huidige zijn niet precies dezelfde aspecten voorgelegd.
- 3 Uit het rapport van SGBO (Koppelman et al. 2011) blijkt dat in 2010 85% van de gemeenten (n = 388) aanbieders verplicht om periodiek de klanttevredenheid te meten, terwijl wij 91% vinden. Dit kan komen door een verschil in vraagstelling of onderzoekspopulatie.
- 4 Over de inhoud en het niveau van deze eisen en afspraken hebben wij geen informatie.
- 5 Dat wil zeggen: op elk van deze terreinen is het percentage gemeenten dat kwaliteitseisen opneemt groter dan het percentage gemeenten bij elk van de andere kwaliteitswaarborgen.
- 6 Maatschappelijk werk, ouderenwerk, sociaal-cultureel werk / opbouwwerk, jeugd- en jongerenwerk, maaltijd- / boodschappenvoorziening, sociale alarmering en ontmoetingsfunctie.
- 7 Het cluster Maatschappelijke zorg omvat ook gelden die niet direct verband houden met de Wmo, zoals voor kinderopvang, inburgering en ambulancevervoer.
- 8 De Centra voor Jeugd en Gezin, belangrijke uitvoerders op prestatieveld 2 van de Wmo (opgroei- en opvoedondersteuning) worden op een andere wijze gefinancierd.
- 9 Met uitzondering van rolstoelen.

Summary and conclusions

Municipal policy in relation to the Social Support Act (Wmo) in 2010

A description from a municipal perspective

The Social Support Act (Wmo) came into force in the Netherlands on 1 January 2007. At the request of the Ministry of Health, Welfare and Sport, the Netherlands Institute for Social Research/SCP is carrying out the evaluation of the Act as required by law. The second evaluation is currently under way, of which this is the first interim report. The final report will be published in the first half of 2014.

This interim report describes municipal policy in relation to the Social Support Act in 2010, as reported by the (coordinating) Wmo policy officials in 80% of Dutch municipalities. In the final report we will extend the timeline to 2011 and 2012. In other interim reports and in the final report, the information supplied by municipalities will be supplemented by information from other actors, such as service users, informal carers and provider institutions.

The main findings in this report are compared with the government objectives when introducing the Wmo and the ideas underlying the ‘further development’ of the Act in the form of the projects ‘New-style Welfare’ (Welzijn Nieuwe Stijl) and ‘New direction’ (De Kanteling) (chapter 1). We examine which developments took place between the years 2007/2008, immediately following the introduction of the Act, and 2010. In view of a lack of information from other actors, we draw only provisional conclusions about the efforts of municipalities.

1 Policy of municipalities versus aims of the legislator

The introduction of the Social Support Act (Wmo) gave municipalities responsibility for developing a coherent local policy social support policy. The Act requires local authorities to retain and strengthen the existing social capital and to provide support to those people who need it. This requires a switch from a claim and supply-driven approach to a demand and results-led approach. Local authorities are responsible for the quality of the support provided by provider institutions. The question addressed here is how local authorities discharged all these responsibilities in 2010.

Policy development and accountability

Municipalities authorities are free to formulate Wmo policy in a way that best matches the local challenges – though the policy freedom in the performance fields specified in the Act for people with disabilities is reduced because of the compensation duty.¹ In addition, the Ministry of Health, Welfare and Sport produces policy memoranda, hand-outs and other publications to encourage local authorities to implement their policy in a

certain way. Despite this, a large majority of municipalities felt they had sufficient freedom to make their own choices in 2010.

Local authorities have a statutory duty to draw up a Wmo policy plan every four years. The first plans were drawn up in the years immediately following the introduction of the Act (2007/2008). Only a small number of municipalities adopted a new Wmo policy plan in 2010; most of them probably waited until the statutory period of four years had expired. A third of municipalities had however begun thinking about the new policy plan in 2010.

The fact that in most cases the policy plans had not been updated in 2010 does not mean that there were no general developments in the policy. More than half of municipalities had adopted new policy in one or more of the Wmo performance fields, and the efforts devoted to each of the performance fields had increased in between a third and two-thirds of municipalities. Parenting support and support for volunteers and informal carers, in particular, received extra attention. The additional efforts devoted to parenting support are probably related to the founding of the Youth and Family Centres.

Municipalities are required to involve citizens and other stakeholders in their Wmo policy, and in 2010 virtually all of them had involved client or interest organisations in the formulation of their Wmo policy. More than half the municipalities had involved most of the provider organisations. Discussions with care and welfare institutions were mostly bilateral, while consultations with citizens/clients and their organisations mainly took place in the Wmo Council.

Municipalities must render account to the local community and the municipal council for their chosen policy. The legislator uses the term 'horizontal accountability' in both cases. The instrument used by the vast majority of municipalities for this in 2010 was the client satisfaction survey. This was both the most widely used instrument for rendering account to the municipal council and for accountability to citizens, clients and client organisations, though satisfaction may say little about the quality of support and the effectiveness of policy. Only a small proportion of municipalities used performance data² for their horizontal accountability: this instrument was used by less than a quarter of municipalities to render account to the municipal council for their Wmo policy, and by only a third for rendering account to citizens. The explanation may be that the performance data mainly reflect the efforts made by municipalities (input) rather than the results of those efforts (output), and are therefore considered less suitable for horizontal accountability.

Improving policy coherence

Municipalities are expected to pursue a coherent local support policy in order to create a 'closed chain of care and support' and 'more customisation'. Almost half of municipalities report that they adopted an integrated approach to their Wmo policy in 2010; a smaller proportion addressed each policy domain separately. This is confirmed by the finding that in 2010 there were more municipalities which linked performance fields in activities and projects than municipalities which did not do this. Many municipalities

positioned themselves between these two extremes, however, which may signify that in addition to an integrated approach they also adopt separate policy for specific (clusters of) performance fields.

A coherent local support policy also demands integration of the Wmo policy with related policy domains. In the vast majority of municipalities, youth policy was linked to the Wmo policy on 1 January 2011. A large majority of municipalities had done the same with preventive health policy and housing policy.

Promoting social cohesion and informal care

One of the social objectives of the Social Support Act (Wmo) is 'social cohesion'. Although not defined explicitly in the Act, this term is closely related to the notion of social engagement by citizens with each other. Local authorities are encouraged to retain and strengthen the social capital in society, particularly by supporting informal carers and volunteers. The Act also recommends that municipalities sign up to and encourage civic initiatives. Virtually all reported in 2010 that they had undertaken activities in support of social cohesion. In line with the recommendations, those activities mainly involved stimulating civic participation in local activities and supporting civic initiatives.

The Act also encourages municipalities to tap the social networks of people who apply for support. Almost half the municipalities reported that they had placed more emphasis in 2010 on informal care than on professional care. More than a third had based their policy equally on informal and formal care.

Informal carers must be able to count on support from the local authority. Three-quarters of municipalities had also devoted attention in 2010 to the support needs of informal carers when interviewing people who needed support. In the vast majority of cases, the support offered to informal carers by local authorities consisted mainly of information, advice, support and counselling. The vast majority had also undertaken specific actions to promote volunteering³ and to ensure that volunteers were valued. Volunteers were able to obtain information and advice in a large majority of municipalities, and most ensured a good match between the supply of and demand for volunteers (e.g. through vacancy banks).

Setting up a service desk

Virtually all municipalities had met the requirements in 2010 to provide a point of contact where citizens could go for information, advice and client support. Almost all municipalities had both a telephone helpline and a physical 'Wmo desk', and the majority of municipalities also operated a virtual helpdesk. In the vast majority of cases, the service desk operated only at central municipal level.

Most municipalities operated a broad-based Wmo service desk in 2010, where clients could obtain information on an average of twenty policy domains or provisions, could receive advice and client support in eleven areas and could submit applications for an average of seven provisions or services. Almost all municipalities offered client support for people with physical disabilities and for informal carers, and the vast majority also

offered client support for other groups for which they have a mandatory compensation duty (people with chronic mental health issues or psychosocial problems).

Not everyone who needs support proactively goes to an Wmo contact point, and the Act therefore expects municipalities to adopt an approach based on outreach.⁴ Virtually all municipalities actively sought out citizens in 2010 who might need support but had not asked for it, mainly through arrangements with civil-society organisations. In a quarter of municipalities, these arrangements were supplemented with arrangements targeting older people.

‘New direction’

One of the aims of the Social Support Act is to bring about a sea-change from an approach driven by claims and supply to a demand and results-led approach. The introduction of the Wmo demanded a different approach, with new core concepts, such as delivering customisation, focusing on results and harnessing people’s own strengths. The Association of Netherlands Municipalities (vNG) introduced a new template in 2010 which municipalities can use to achieve this.

On the reference date of 1 April 2011, only a few municipalities had adopted this new template. Almost three-quarters had not (yet) done so but were working in line with the ideas contained in it. Over a fifth had not adopted the new template and were also not working in accordance with the underlying ideas.

This is in line with expectations, since the new template had only been available for four months on the reference date. Evidently, however, many municipalities had made a start in or before 2010 on adopting the underlying ideas. Just under half the municipalities which had adopted the new template and which were implementing the new ideas had also organised the necessary training of staff who conduct (initial) interviews or make home visits, and in a quarter the referral or application forms had already been adapted.

The new template as devised by the vNG means among other things that when someone applies to their local authority for support, an exploratory interview is first conducted. A large majority of municipalities had held such an interview in 2010 in response to applications for support, in which attention was given to the functioning of the applicant in several life domains and which looked beyond the immediate presenting problem. In almost all municipalities, a wide range of aspects were discussed during these meetings, including for example self-care and running the household, physical functioning and transport and travel options. According to municipal Wmo officials, the envisaged result was explicitly formulated in most cases. In the initial interview in response to an application for support, a large majority of municipalities looked explicitly at what the applicant themselves or those close to them could still do themselves. Municipalities which looked at several life domains in these interviews also looked explicitly at what the applicant or their immediate network could still do themselves to a greater extent than other municipalities. In determining the appropriate support, a large majority of municipalities also looked explicitly at a potential contribution from general and/or collective provisions. In municipalities which devoted attention in the initial discussion to several life domains and/or which looked explicitly at what the applicant or those close

to them could still do themselves, there was a greater tendency to help applicants as far as possible through general and collective provisions than was the case in other municipalities. How many referrals were made to these provisions is not known. As reported by municipalities, the focus and content of the initial interview are in line with the approach set out in the new vng template, the accompanying explanatory notes and the 'New-style Welfare' programme. Whether those interviews were conducted prior to the submission of a formal application, as prescribed by the template, or as a result of the interview is however a question we are unable to answer. The fact that training had taken place and application forms had been modified in a minority of municipalities suggests that in many municipalities the new approach had not yet penetrated into practice to any great extent. The responses given on this topic may reflect intentions more than facts.

Outsourcing domiciliary care

Organising domiciliary care was an important new task that was passed to local authorities when the Social Support Act was introduced. In particular the mandatory public (European) tendering initially kept municipalities heavily occupied. In 2010, almost a third of municipalities had (re-)contracted out domiciliary care. The quality of the care provided was the most important criterion in most municipalities, followed by price and freedom of choice for clients. For the vast majority of municipalities, quality ratings and accreditation of providers and the expertise of their staff were also important factors in the tendering process. Most municipalities drew up their own criteria for awarding contracts, separately from their consultations with care providers.

Virtually all municipalities had contracts with more than one care provider in 2010, enabling them to meet the statutory requirement of freedom of choice. Some municipalities tended more towards promoting competition between care providers, while others focused more on continuing existing relationships. A few municipalities believe that the public tendering process has produced a situation where local authority and providers are 'standing with their backs to each other'.

Safeguarding quality of support

The Wmo has also made local authorities responsible for the quality of social support. They are free to decide how they wish to guarantee that quality. One way of doing this is to include quality assurance clauses in contracts. A majority of municipalities had included one or more such clauses in 2010 in contracts with providers in relation to need assessment, client support, individual provisions, domiciliary care, collective transport, social work, various forms of welfare work, support for informal carers and parenting and child support. These clauses mainly relate to quality standards and performance agreements. In line with the encouragement from the 'New-style Welfare' programme, half the municipalities reported that they had successfully reached agreement on specific results for welfare work. The other half had not (yet) reached such agreements. Another way of promoting quality is through a complaints procedure, either set up by the care providers or by the local authority itself. Care providers in almost three-quarters of municipalities had their own complaints procedures in place in 2010, while most

municipalities had also set up one or more complaints procedures. However, less than half the municipalities supervised compliance with complaints procedures by care providers (where they did not fall under the supervision of the Dutch Health Care Inspectorate). On the other hand, almost all municipalities supervised compliance with all other quality agreements, mainly by means of substantive and financial (annual) reports by providers and periodic progress reviews.

Cooperation with other municipalities

Since the introduction of the Social Support Act (Wmo), municipalities have been encouraged to work together, and formal cooperation arrangements existed on a large scale in 2010. Most cooperation was taking place in the provision of community shelters (Wmo performance field 7), public mental health care (performance field 8) and dependency care (performance field 9). In the case of community shelters, the cooperation probably stems from the national scheme under which regional municipal authorities carry responsibility for providing community and/or women's shelters within their region. Other areas of cooperation included the outsourcing of domiciliary care, parenting support and support for people with disabilities and the provision of individual services. Cooperation was lowest in relation to social cohesion and liveability in villages, districts and neighbourhoods (performance field 1), possibly because developing and implementing policy in this area is largely dependent on local circumstances within each municipality. There was frequent cooperation in the area of policy formulation, implementation and joint procurement (especially domiciliary care and individual services and provisions).

2 Differences by degree of urbanisation

The variety of services and activities available in a municipality increases with the degree of urbanisation of that municipality.⁵ In the first place, this applies for the functioning of the service desk. Most municipalities have three or four types of 'Wmo desk'; an even larger number of 'desks' is less common in relatively or completely non-urban municipalities. Most municipalities have just one physical Wmo desk or 'front office' in a central location, though (very) highly urbanised municipalities tend to have several physical Wmo desks spread throughout the municipality.

The availability of client support for people with psychosocial problems, intellectual disabilities and/or physical problems is also related to the degree of urbanisation: this support is more frequently absent in moderately and relatively or completely non-urbanised municipalities than in (very) highly urbanised municipalities. The latter are also often regional authorities for community shelters and/or women's shelters and have relatively more residents with these problems.

As stated earlier, on 1 April 2011 more than a fifth of municipalities had not (yet) introduced the new template developed by the Association of Netherlands Municipalities (VNG) or incorporated its ideas. These municipalities are proportionately distributed across the different urbanisation categories. In municipalities which had begun

using the new template or ideas, training of interviewers had more often taken place in (very) highly urbanised municipalities than in relatively or completely non-urban municipalities.

(Very) highly urbanised municipalities offer more forms of support for informal carers than relatively or completely non-urban municipalities. As the degree of urbanisation increases, practical help, information and training are more often available. (Very) highly urbanised municipalities also have a wider array of volunteer support than relatively or completely non-urban municipalities. As the degree of urbanisation increases, municipalities more often take a view on volunteering that matches local social developments, and campaigns to promote volunteering are less likely to be absent. The availability of general and collective services, such as collective transport, neighbourhood contact centres and launderettes offering collection and delivery services, is greater in (very) highly urbanised municipalities.

(Very) highly urbanised municipalities also undertook more activities in 2010 to promote social cohesion than relatively or completely non-urban municipalities. One possible explanation is that the social structure in urban municipalities has traditionally been less strong than in less urbanised municipalities.

It might be assumed that less urbanised municipalities 'compensate' for their smaller range of activities by cooperating with other municipalities, but we find this occurring only with regard to assessments for individual provisions and in the contracting out of domiciliary help: relatively or completely non-urban municipalities cooperate significantly more often in these areas than (very) highly urbanised municipalities.

3 Developments over time

Municipal Wmo policy in 2010 differed from local policy in 2007/2008 (the introductory phase of the Act) with regard to a number of the objectives of the Act. In addition, municipalities have themselves reported a number of developments at local level.

Improving policy coherence

The degree to which different municipalities have taken an integrated or sectoral approach to their Wmo policy continues to vary widely. In all years (2007, 2008 and 2010), around half the municipalities were more inclined to adopt an integrated than a sectoral approach. However, a shift can also be observed between 2007 and 2010, with more municipalities – though still not a majority – beginning to develop separate policy for each policy domain. This may be because the vast majority of municipalities adopted a limited scenario when implementing the Wmo in 2007: first fleshing out the new responsibilities and later turning their attention to integrated policy implementation. The individual policy domains which were initially left out of the picture in this limited scenario may have been developed separately in later years. Another explanation may be that municipalities considered an integrated approach to be less appropriate for certain domains covered by the Wmo. Whether this trend will continue will need to be the subject of follow-up research.

Promoting social cohesion and informal care

Compared with 2007, little had changed in 2010 in the activities undertaken by municipalities to promote social cohesion. The only difference is a reduction in 'ensuring good neighbourhood information provision' and an increase in 'ensuring (voluntary) neighbourhood mediation'. A difference can however be seen in the promotion of informal care: in line with the 'New direction' developed by the Association of Netherlands Municipalities (vNG), most municipalities reported in 2010 that they looked more carefully at what the applicant themselves or those close to them could do themselves when deciding on the support needed than was the case in 2007/2008.

Setting up a service desk

There was no change between 2008 and 2010 in the number of domains or provisions about which people could obtain information from the Wmo desk. However, more municipalities had begun offering advice and client support. This increase was greatest in relation to dependency care. This may be an effect of the continued development of the Wmo. Performance field 3 in the Act stipulates that municipalities must provide information, advice and client support across the full spectrum of the Wmo; evidently, municipalities were more successful at achieving this in 2010 than in earlier years.

'New direction'

In the first Wmo evaluation, most municipalities reported that they had already made the switch from a claim and supply-driven approach to a demand and results-led approach, under the influence of the Wmo or otherwise. Other actors within municipalities, however, such as client organisations and provider institutions, by no means always shared that perception. It may be that there was a discrepancy between municipalities' policy intentions and the actual implementation of the Wmo. In 2010, again, many municipalities reported that they had incorporated many aspects of the 'New direction' in their Wmo policy, even though the new template developed by the Association of Netherlands Municipalities (vNG) was not published until the end of 2010. We are unable to say whether this policy development is a direct result of the Wmo or the new vNG template. As staff training in conducting interviews in accordance with the 'New Direction' and the adaptation of application forms had not yet taken place in many municipalities, it is possible that the answers here, too, are more a reflection of intentions than practical reality, at least as regards the preparatory phase. Those policy intentions are at least still in line with the objectives of the legislator. The 'soft' steering by central government through policy memoranda, brochures, handouts, practical studies and incentive programmes appears to be bearing fruit. Further research in the context of this evaluation will show whether these intentions have become reality. The focus here is on what municipalities report about this.

In the vision of the Ministry of Health, Welfare and Sport and the Association of Netherlands Municipalities (vNG), part of the new way of working is a broad-based introductory interview with applicants to ascertain the need for support. A large majority of municipalities reported that they had devoted more attention in 2010 than in 2007/2008

to the functioning of applicants in various domains of life. This is reflected in the greater number of municipalities which began paying attention to specific individual aspects and life domains, in particular daily activities and mental health. A large majority of municipalities also reported that they had begun looking more closely at what the applicant themselves or those close to them were able to do. Most municipalities reported little or no change in the interpretation of the compensation duty through general, collective or individual provisions.

The above interviews are often described as 'kitchen table meetings'. This suggests that they take place in the applicant's home. According to the notes to the new VNG template, this meeting should take place in the referral phase that precedes the application phase. As was the case before the introduction of the Wmo, however, in practice these meetings may also take place as a result of a formal application. Regardless of the phase in which the home visits took place, more than half of municipalities reported making more home visits in 2010 than in 2007/2008. Something over a third reported that their policy on home visits had not changed.

Outsourcing domiciliary care

The criteria applied by municipalities for the outsourcing of domiciliary care were no different in 2010 from 2007 and 2008: for most municipalities, the quality of the care was the most important criterion, followed by price and freedom of choice for clients.

Cooperation with other municipalities

More municipalities were formally cooperating in the field of social support in 2010 than in 2008, but there was little change in the topics or the type of cooperation. Municipalities do appear to have taken a more selective approach to cooperation, cooperating in fewer policy domains and in fewer different ways than in 2008. This development appears to go against the intentions of the Act, but could also mean that municipalities are gradually developing an ever more complex social support structure and becoming less dependent on each other for their Wmo policy. It is likely that community-based support and personal care will also be transferred in the near future from central funding under the Exceptional Medical Expenses Act (AWBZ) to provision through the Social Support Act (Wmo) under local authority control, and that youth care services will also be decentralised. This will probably increase the need for cooperation between municipalities again. It is therefore unlikely that the trend towards more selective cooperation will continue.

4 Caveats to this study

This study was carried out on the basis of a standardised questionnaire which was sent to all Dutch municipalities in order to obtain a national picture of the way in which they are implementing their Wmo policy. A standardised questionnaire is however unable to capture the complexities of the local situation. In other, qualitative studies as part of this evaluation we will look in more depth at local policy in a limited number of municipalities.

The questionnaires were completed only by municipal Wmo officials, sometimes assisted by colleagues. Although in all cases they were asked what the local authority was actually doing in practice, it may be that the responses sometimes say more about the intentions than about the practical reality. In addition, social desirability can also play a role in self-report surveys such as this. Policy officials can also vary in their familiarity with practice.

The questionnaire asked about the Wmo policy as this applied in 2010. Although this was stated explicitly at the beginning of the questionnaire, it may be that the situation at the time the questionnaire was filled in, i.e. between April and September 2011, crept through into the answers.

One final caveat needs to be mentioned: each question in the questionnaire was analysed separately, which means that the percentages each relate only to that specific aspect. This could create a distorted picture. For example, if most municipalities pay attention in application interviews to the functioning of applicants in several life domains, and if most municipalities also look at whether general provisions can provide adequate support, this does not mean that most municipalities do both. In the final report for this evaluation we will look in more detail at possible patterns in the policy choices made by municipalities.

5 Conclusion

Most Dutch municipalities were still developing their Wmo policy in 2010. This process will continue in the future, given the succession of changes in legislation and regulations. The expectation of the legislator that municipalities would develop a coherent, integrated Wmo policy was partly realised in 2010, just as in 2007 and 2008. This is not surprising given the breadth of the Act, with its many performance fields and target groups.

The vast majority of municipalities were complying with their statutory obligations in 2010, as they did in 2007 and 2008, such as involving stakeholders in their Wmo policy and providing a point of contact in the form of a 'Wmo desk'. In line with the intentions of the Act, this point of contact was also broadly based in most cases. In addition, virtually all municipalities practised outreach aimed at people who did not contact the Wmo desk of their own accord. The vast majority of municipalities have worked on retaining and strengthening the social capital of their residents, for example by encouraging civic initiatives and offering support to volunteers and informal carers.

The envisaged switch from a claim and supply-driven approach to a demand and results-led approach was not yet complete in 2010/2011. Key elements of this switch to a 'New direction', such as devoting attention to the envisaged result, to applicants' functioning in several life domains, to applicants' own strengths and to the possible contribution of general and collective provisions, were being consistently applied in 2010 according to most municipalities. In municipalities which on 1 April 2011 reported that they were working in the spirit of the 'New direction', training of interviewers and adaptation of application forms had often still not taken place.

Notes

- 1 Municipalities are required to make it possible for people with disabilities, chronic mental health issues or psychosocial problems to run their own household, to be mobile within and around their home, to undertake local journeys involving vehicular travel and to meet other people, and thus to be able to engage in social contacts (Section 4, subsection 1 of the Wmo).
- 2 Data that local authorities are required to publish annually according to Section 9 of the Wmo.
- 3 This may involve more or less organised forms of voluntary work.
- 4 Outreach means that professionals actively seek out people who need support, rather than waiting for those people to come to them.
- 5 The classification published by Statistics Netherlands (CBS) was used to measure the degree of urbanisation. The degree of urbanisation of an area is based on the average local address density, i.e. the number of addresses per square kilometre (www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=658). The five urbanisation categories were merged to form three categories.

Literatuur

- Beek, W.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: SGB O.
- Blauw, A., C. Brink en A. van Bergen (2007). *Specifieke doelgroepen van de wmo. Van meepraten naar meedoen en meehelpen*. Utrecht: Movisie.
- Boer, N. de en J. van der Lans (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- C1Z (2005). *Protocol Gebruikelijke Zorg*. Driebergen: Centrum indicatiestelling zorg.
- Dekker, P., J. de Hart en L. Faulk (2007). *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dulk, C. J. den, H. van de Stadt en J. M. Vliegen (1992). Een nieuwe maatstaf voor stedelijkheid. De omgevingsadressendichtheid. In: CBS, *Maandstatistiek Bevolking*, jg. 1992, nr. 7, p. 14-27.
- EK (2011/2012). *Voorstel van wet van het lid Leijten tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning ter bevordering van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning en in verband met de aanbesteding van huishoudelijke verzorging. Brief van de staatssecretaris van volksgezondheid, welzijn en sport*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 31353, nr. G.
- Houten, G. van, M. Tuynman en R. Gilsing (2008). *De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Klerk, M., R. Gilsing en J. Timmermans (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koppelman, N., N. Kornalijslijper, A. van der Harg en M. Woertel (2011). *Horizontale verantwoording Wmo over 2010. Verzameling van gegevens over de prestaties van gemeenten en de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: SGB O.
- Marangos, A.M. en M. de Klerk (2011). Kiezen voor een pgb maatschappelijke ondersteuning. In: TSG, jg. 89, nr. 8, p. 437-443.
- MO-zaak (2011). *Richtlijn indicatieadvisering Hulp bij het Huishouden*. Utrecht: MO-zaak.
- Quist, H. en M. Swarte (2006). *Aard en omvang Wmo-doelgroep*. Den Haag: SGB O.
- Quist, H. en R. Hamar de la Brethonière (2007). *Implementatie Wmo: Algemene handreiking II (Versie 3)*. Den Haag: SGB O.
- Quist, H., F. Mulder, B. van der Meijden, C. Gaasbeek en M. van den Burg (2005). *Implementatie Wmo; Algemene Handreiking*. Den Haag: SGB O.
- Schellingerhout, R. en C. Ramakers (2011). *AWBZ monitor 2009 en 2010. Eindrapport*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Staatsblad (2006). Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). In: *Staatsblad*, jg. 2006, nr. 351.
- Staatsblad (2009a). Wet van 2 april 2009 tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet werk en bijstand in verband met het verstrekken van een uitkering aan mantelzorgers. In: *Staatsblad*, jg. 2009, nr. 229.
- Staatsblad (2009b). Wet van 25 juni 2009 tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met een verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om op begrijpelijke wijze inlichtingen te verstrekken over de keuze tussen de verschillende wijzen waarop een aanspraak tot gelding kan worden gebracht en enige andere wijzigingen. In: *Staatsblad*, jg. 2009, nr. 346.

- Staatsblad (2012a). Wet van 21 mei 2012, houdende voorstel van wet van het lid Leijten tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning ter bevordering van de kwaliteit van de huishoudelijke verzorging en ter invoering van basistarieven voor de huishoudelijke verzorging. In: *Staatsblad*, jg. 2012, nr. 226.
- Staatsblad (2012b). Wet van 25 juni 2012 tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning ter bevordering van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning en in verband met de aanbesteding van huishoudelijke verzorging. In: *Staatsblad*, jg. 2012, nr. 310.
- Staatsblad (2012c). Wet van 25 oktober 2012 tot wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met invoering van een vermogensinkomensbijtelling voor de vaststelling van de eigen bijdragen voor zorg of voorzieningen op grond van die wetten. In: *Staatsblad*, jg. 2012, nr. 547.
- Steyaert, J. en R. Kwekkeboom (2012). *De zorgkracht van sociale netwerken*. Utrecht: Movisie.
- TK (2003/2004). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*. 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 (2005/2006a). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30131, nr. c.
- TK (2005/2006b). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30130, nr. 29.
- TK (2005/2006c). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). Amendement van het lid Van Miltenburg c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 58*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30130, nr. 65.
- TK (2005/2006d). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). Nota naar aanleiding van het nader verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30130, nr. 35.
- TK (2006/2007). *Samen aan de slag. Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, geraadpleegd oktober 2012 via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/06/04/samen-aan-de-slag-bestuursakkoord-rijk-en-gemeenten.html*
- TK (2007/2008a). *Mantelzorg. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Voor elkaar - beleidsbrief mantelzorg en vrijwilligerswerk 2008-2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 30169, nr. 11.
- TK (2007/2008b). *Toekomst AWBZ. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 30597, nr. 15.
- TK (2007/2008c). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede voortgangsrapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 29538, nr. 58.
- TK (2011/2012a). *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33127, nr. 2.
- TK (2011/2012b). *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met de uitbreiding van gemeentelijke taken op het terrein van de begeleiding en een gewijzigde verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33127, nr. 3.
- TK (2011/2012c). *Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning om te regelen dat eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang door gemeenten bij verordening worden geregeld, en vervolgens door of namens hen worden vastgesteld en geïnd. Nota van wijziging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 32439, nr. 9.

- TK (2012/2013). *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33410, nr. 15.
- Torre, A. van der, S. Jansen en E. Pommer (2011). *Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Twisk, J.W.R. (2003). *Applied Longitudinal Data Analysis for Epidemiology: A Practical guide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VNG (2010a). *Denken in resultaten. Bouwsteen voor een nieuwe modelverordening Wmo*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010b). *Modelverordening Wmo*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2010c). *Toelichting modelverordening Wmo*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2012). *Kantelen: toekomstbestendig, systematisch en concreet. Handreiking voor het modelmatig vertalen van beleid naar uitvoering*. Geraadpleegd op www.vng.nl/dekanteling. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG, IPO, Unie van Waterschappen en Het Rijk (2011). *Bestuursakkoord 2011-2015*. Geraadpleegd oktober 2012 via www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2011/04/21/bestuursakkoord-2011-2015.html
- VWS (2009). *Basisfuncties lokale ondersteuning vrijwilligerswerk en mantelzorg*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (2010). *Welzijn Nieuwe Stijl*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het s.c.p.: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het s.c.p. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociaal en Cultureel Rapporten

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.

ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonke van Noije, Cok Vrooman (red.).

ISBN 978 90 377 0623 9

SCP-publicaties 2012

2012-1 *Niet alle dagen feest. Nieuwjaarsuitgave 2012 (2012).* Paul Schnabel (red.).

ISBN 978 90 377 0598 0

2012-2 *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten (2012).* Bob Kuhry en Flip de Kam (red.). ISBN 978 90 377 0596 6

2012-3 *Jaarrapport integratie 2011 (2012).* Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 0565 2

2012-4 *Bijzondere mantelzorg. Ervaringen van mantelzorgers van mensen met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek (2012).* Y. Wittenberg, M.H. Kwekkeboom en A.H. de Boer. ISBN 978 90 377 0566 9

2012-5 *VeVeRa-1v. Actualisatie en aanpassing ramingsmodel verpleging en verzorging 2009-2030 (2012).* Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0594 2

2012-6 *Van Anciaux tot Zijlstra. Cultuurparticipatie en cultuurbeleid in Nederland en Vlaanderen (2012).* Quirine van der Hoeven. ISBN 978 90 377 0583 6

2012-7 *Vraag naar arbeid 2011 (2012).* Edith Josten, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0601 7

2012-8 *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe (2012).* Rob Bijl en Arjen Verweij (red.) ISBN 978 90 377 0569 0

2012-9 *IQ met beperkingen. De mate van versandelijke handicap van zorgvragers in kaart gebracht (2012).* Isolde Woittiez, Michiel Ras en Debbie Oudijk. ISBN 978 90 377 0602 4

2012-10 *Niet te ver uit de kast. Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland (2012).* Saskia Keuzenkamp (red.), Niels Kooiman, Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0603 1

2012-11 *The Social State of the Netherlands 2011. Summary (2012).* Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin en Evert Pommer (red.) ISBN 978 90 377 0605 5

- 2012-13 *Sturen op geluk. Geluksbevordering door nationale overheden, gemeenten en publieke instellingen* (2012). Cretien van Campen, Ad Bergsma, Jeroen Boelhouwer, Jacqueline Boerefijn, Linda Bolier. ISBN 978 90 377 0608 6
- 2012-14 *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries* (2012). Jedid-Jah Jonker (red.). ISBN 978 90 377 0584 3
- 2012-15 *Versterking data-infrastructuur sport* (2012). Annet Tiessen-Raaphorst en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0613 0
- 2012-16 *De sociale staat van de gemeente. Lokaal gebruik van de scp-leefsituatie-index* (2012). Jeroen Boelhouwer (SCP), Rob Gilsing (Verwey-Jonker Instituut). ISBN 978 90 377 0612 3
- 2012-17 *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (2012). Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0616 1
- 2012-18 *Monitor Talent naar de Top 2011* (2012). Ans Merens (red.) en Commissie Monitoring Talent naar de Top. ISBN 978 90 377 0610 9
- 2012-19 *Tevreden met pensioen. Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen* (2012). Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0572 0
- 2012-20 *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsvangers* (2012). Patricia van Echtelt en Maurice Guiaux. ISBN 978 90 377 0614 7
- 2012-21 *De virtuele kunstkar. Cultuurdeelname via oude en nieuwe media* (2012). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0619 2
- 2012-22 *Op zoek naar bewijs. Evaluatieontwerpen onderwijsmaatregelen* (2012). Lex Herweijer en Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0618 5
- 2012-23 *Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012* (2012). Evert Pommer (red.). ISBN 978 90 377 0640 6
- 2012-24 *Op afstand gezet. Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscmissie 'Privatisering en verzelfstandiging'* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0639 0.
- 2012-25 *Moslim in Nederland 2012* (2012). Mieke Maliepaard en Mérove Gijsberts. ISBN 978 90 377 0621 5
- 2012-26 *Statusontwikkeling van wijken in Nederland 1998-2010* (2012). Frans Knol. ISBN 978 90 377 0533 1
- 2012-27 *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010* (2012). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Ab van der Torre, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0624 6
- 2012-28 *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt* (2012). Iris Andriessen, Eline Nievers en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0615 4
- 2012-29 *Particuliere initiatieven in ontwikkelingssamenwerking. Een casestudy naar nieuwe verbanden in de Nederlandse civil society* (2012). Esther van den Berg m.m.v. Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0631 4
- 2012-30 *Worden wie je bent. Het leven van transgenders in Nederland* (2012). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0625 3
- 2012-31 *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (2012). Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.). ISBN 978 90 377 0623 9
- 2012-32 *Meebetalen aan de zorg. Nederlanders over solidariteit en betaalbaarheid van de zorg* (2012). Sjoerd Kooiker, Mirjam de Klerk, Judith ter Berg en Yolanda Schothorst. ISBN 978 90 377 0628 4

- 2012-33 *Dichter bij elkaar. De sociaal-culturele positie van niet-westerse migranten in Nederland* (2012). Willem Huijnk en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0627 7
- 2012-34 *Armoedesignalement 2012* (2012). SCP en CBS. ISBN 978 90 377 0633 8
- 2012-35 *Emancipatiemonitor 2012* (2012). Ans Merens, Marijke Hartgers en Marion van den Brakel. ISBN 978 90 377 0630 7
- 2012-36 *Meldingen van discriminatie in Nederland* (2012). Iris Andriessen en Henk Fernee. ISBN 978 90 377 0643 7

SCP-publicaties 2013

- 2013-1 *Van pech en rampspoed. Nieuwjaarsuitgave 2013* (2013). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0611 6
- 2013-2 *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik* (2013). Sander Bot (red.), Simone de Roos, Klarita Sadiraj, Saskia Keuzenkamp, Angela van den Broek, Ellen Kleijnen. ISBN 978 90 377 0629 1
- 2013-3 *Gezinnen onderweg. Dagelijkse mobiliteit van ouders van jonge kinderen in het combineren van werk en gezin* (2013). Marjolijn van der Klis (red.) ISBN 978 90 377 0568 3
- 2013-4 *Acceptatie van homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in Nederland 2013* (2013). Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0648 2
- 2013-5 *Towards Tolerance. Exploring changes and explaining differences in attitudes towards homosexuality in Europe* (2013). Lisette Kuyper, Jurjen Iedema, Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0650 5
- 2013-6 *Sprekend op schrift. Een selectie uit vijftien jaar lezingen en artikelen van Paul Schnabel, 1998-2013* (2013). ISBN 978 90 377 0647 5
- 2013-7 *Acceptance of lesbian, gay, bisexual and transgender individuals in the Netherlands 2013* (2013). Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0649 9
- 2013-8 *Gemeentelijk Wmo-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten* (2013). Frieke Vonk, Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Anna Maria Marangos. ISBN 978 90 377 0651 2
- 2013-9 *Aanbod van arbeid 2012* (2013). Jan Dirk Vlasblom, Edith Josten, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0654 3
- 2013-10 *De dorpenmonitor* (2013). *Ontwikkelingen in de leefsituatie van dorpsbewoners*. Anja Steenbekkers en Lotte Vermeij (red.) ISBN 978 90 377 0634 5
- 2013-11 *Van Paars 2 naar Rutte II. Rede van Paul Schnabel bij zijn afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 11 maart 2013*. ISBN 978 90 377 0660 4
- 2013-12 *Kunstminnend Nederland? Interesse en bezoek, drempels en ervaringen. Het culturele draagvlak, deel 12*. Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0652 9

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90 377 0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90 3770265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90 377 0261 9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90 377 0262 7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978 90 5260 260 8

Overige publicaties

- Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het SCP* (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo* (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais*. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais (2010). ISBN 978 90 377 0469 3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren* (2010). Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3
- Kortdurende thuiszorg in de AWBZ. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening* (2010). Maaike den Draak. ISBN 978 90 377 0471 6
- De publieke opinie over kernenergie* (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4
- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2
- Oudere tehuusbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008-2009* (2010). Maaike den Draak. ISBN 978 90 377 0499 0
- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7
- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4
- Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie* (2010). Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1
- Maakt de buurt verschil?* (2010). Merové Gijsberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
- Mantelzorg uit de doeken* (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0
- Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0484 6
- Registers over wijken* (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
- Data voor scenario's en ramingen van de GGZ* (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1* (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2* (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3* (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4* (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1* (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2

- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2* (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564 5
- Burgerperspectieven 2011 | 3* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0582 9
- Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp 2012* (2011). Ab van der Torre, Saskia Jansen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0573 7 (webpublicatie)
- Oudere migranten . Kennis en kennislacunes* (2011). Maaike den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0597 3 (webpublicatie)
- Armoedesignalement 2011* (2011). CBS/SCP. ISBN 978 90 357 1870 8
- Burgerperspectieven 2011 | 4* (2012). Josje den Ridder, Jeanet Kullberg en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0593 5
- Burgerperspectieven 2012 | 1* (2012). Paul Dekker, Josje den Ridder en Paul Schnabel. ISBN 978 90 377 0607 9
- Burgerperspectieven 2012 | 2* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0617 8
- Burgerperspectieven 2012 | 3* (2012). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0622 2
- Burgerperspectieven 2012 | 4* (2012). Josje den Ridder, Paul Dekker en Mathilde van Ditmars. ISBN 978 90 377 0645 1