

Hoofdbreken over de Wet Maatschappelijke Ondersteuning

De invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) hangt al geruime tijd boven de hoofden van gemeenten. De WMO kan een belangrijke impuls geven aan een integraal gemeentelijk sociaal en zorgbeleid. Maar de wet bezorgt gemeenten ook veel hoofdbreken. Hoewel de invoeringsdatum van 1 juli 2006 dichterbij komt, was die in veel gemeenten dit voorjaar nog niet aan orde, zo blijkt uit de peiling van Regioplan Beleidsonderzoek. Wat zijn de problemen, en hoe reageert 'Den Haag'?

CORA VAN HORSEN EN CAROLIEN KONING

Nog geen grote zorg voor gemeenten

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) bundelt oude gemeentelijke taken uit de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) met nieuwe taken op het gebied van huishoudelijke zorg, begeleiding en Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ), zoals slachtofferhulp en een crisismeldpunt voor geestelijke gezondheidszorg. De gemeente krijgt hierbij de

regie en moet de inhoud en de doelen van de negen onderscheiden 'prestatievelden' vaststellen (voor een beschrijving van die velden zie www.minvws.nl/dossiers). Meedoen van alle burgers aan alle facetten van de samenleving, al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden, is het motto van de WMO. En als dat niet kan, biedt de gemeente ondersteuning. Het eindperspectief van de WMO is een

Voor de nieuwe WMO-taken hebben gemeenten te weinig informatie, ontoereikende financiën en een te krappe planning

samenhangend lokaal beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en aanpalende terreinen. Voor mensen die langdurige, zware zorg nodig hebben, is en blijft er de AWBZ.

Regioplan Beleidsonderzoek peilt periodiek onder de WMO-projectleiders van gemeenten hoe ver men is met de invoering en wat voor knelpunten er zijn. Inmiddels zijn er twee metingen uitgevoerd. In het najaar van 2004 reageerden slechts 39 gemeenten op de oproep om mee te doen aan de WMO-barometer. Dat was op zich al een aanwijzing dat de WMO nog niet leefde bij gemeenten. Voorjaar 2005 is het enthousiasme groter: 124 gemeenten zeggen bezig te zijn met de WMO. Uit een analyse van de gegevens blijkt echter dat er concreet niet heel veel is veranderd ten opzichte van de meting in 2004. Veel onduidelijkheden zijn gebleven.

Weinig concreet

In beide peilingen van de WMO-barometer zeggen de gemeenten bezig te zijn met de voorbereidingen, en dan vooral met het ontwikkelen van een (bestuurlijke) visie. Naar eigen zeggen zit 90 procent van de gemeenten aan het begin van de implementatie. Slechts een enkele gemeente is al concreter doende, zoals met het vormgeven van het inkoopbeleid en het maken van gemeentelijke verordeningen.

Behalve de delen die overkomen vanuit de AWBZ en de OGGZ zijn de meeste beleidsterreinen van de WMO niet nieuw voor gemeenten. Inhoudelijk zijn ze dan ook niet van plan ingrijpende veranderingen aan te brengen, organisatorisch wel. Vooral kleinere gemeenten zijn van plan te gaan samenwerken met andere gemeenten of externe partners. De nieuwe taken nopen daartoe. Het meeste werk verwachten gemeenten op de WMO-prestatievelen 'maatschappelijke participatie en ondersteuning', 'informatie en advies bij maatschappelijke parti-

patie' en 'voorzieningen voor gehandicapten, chronisch psychiatrische patiënten en mensen met psychosociale problemen'. Op deze terreinen verwachten ze ook de meeste knelpunten. Te weinig informatie, ontoereikende financiën en een te krappe planning zijn de meest voorkomende obstakels. Op zich niet verwonderlijk, aangezien gemeenten er juist hier nieuwe taken bij krijgen – denk bijvoorbeeld aan het leveren van huishoudelijke zorg.

Het ministerie van VWS ondersteunt gemeenten bij de implementatie van de WMO met een *toolkit*. Ruim 70 procent van de onder-vraagde gemeenten maakt daar gebruik van. Wel vinden ze de toolkit te algemeen van aard, en biedt die te weinig houvast in specifieke lokale situaties. Een vijfde van de gemeenten heeft dan ook behoefte aan andersoortige ondersteuning, met name op het terrein van regievoering. Ze vragen zich af wat regievoeren nu precies inhoudt en hoe het formeel zit. Gemeenten willen verder hulp bij kwaliteitsmanagement, het opstellen en monitoren van integrale (meerjaren)programma's en bij een resultaatgerichte bedrijfsvoering.

Onduidelijk Den Haag

Verbazingwekkend zijn de onduidelijkheden die bij gemeenten leven niet. Hoewel er al landelijke pilots lopen, de toolkit gebruikt kan worden, er diverse websites zijn en er wekelijks congressen plaatsvinden over de WMO, zijn er nog veel aspecten van de wet niet duidelijk. Dat begint al met de datum van invoering. Zal het inderdaad 1 juli 2006 worden, of volgt er uitstel? Gemeenten kijken daar overigens verschillend tegenaan. Sommige hebben behoefte aan meer voorbereidingstijd, andere vrezen dat van uitstel afstel zal komen. Die laatste groep krijgt vanwege de onzekerheid de handen niet op elkaar voor de voorbereiding. Verder is er ook een kleinere groep gemeenten ge-

woon aan de slag gegaan met de voorbereiding, ongeacht wanneer de wet nu ingaat. Zij zien de voorbereiding als een nuttig moment waarop zij kritisch kijken naar de (herijking van) inhoud en doelen van het beleid op het terrein van zorg en welzijn in hun gemeente.

Een andere onduidelijkheid is waar gemeenten nu wél verantwoordelijk voor worden en wat onderdeel blijft van reeds bestaande wetten. Een goed voorbeeld hiervan is de genoemde huishoudelijke zorg: wordt de enkelvoudige huishoudelijke zorg (het huis schoonhouden, kort gezegd) nu een gemeentelijke taak, of ook de volledige huishoudelijke zorg (met koken, boodschappen en de was doen). Staatssecretaris Ross heeft zich naar aanleiding van de evaluatie van de pilots 'huishoudelijke zorg' weliswaar voor het laatste uitgesproken, maar een besluit is hierover nog niet gevallen. Degenen die bezwaar maken tegen de scheiding van twee typen huishoudelijke zorg betogen dat er burgers zullen zijn die straks voor een deel moeten aankloppen bij de AWBZ en voor een deel bij de WMO. De voorstanders van deze scheiding menen dat burgers niet gebaat zijn bij de overgang van een verzekerde aanspraak op de meervoudige huishoudelijke zorg naar een onzekere gemeentelijke voorziening. Onduidelijk is verder welke eisen voor de aanbieders (thuiszorginstellingen dan wel schoonmaakbedrijven) zullen gelden. Tijdens de bespreking van de *Contourennota WMO* is bepaald dat gemeenten zich moeten houden aan de Kwaliteitswet, de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WMCZ) en aan het Klachtrecht. Hoe dat concreet zal uitpakken valt nog te bezien, en bezorgt gemeenten en zorginstellingen hoofdbrekens.

Inperking beleidsvrijheid

Een ander probleem is dat de toegezegde beleidsvrijheid steeds meer wordt dichtgemetseld door het toe-

nemende aantal rijksverplichtingen. Zo krijgen gemeenten een regierol, maar tegelijkertijd krijgen ze een zorgplicht opgelegd voor – in ieder geval – een periode van drie jaar, tot aan de evaluatie van de wet. Ook moeten ze het persoonsgebonden budget (pgb) blijven aanbieden. Een ander voorbeeld is de eigen bijdrage. Gemeenten mogen de hoogte daarvan toch niet zelf bepalen, zoals oorspronkelijk het idee was. Met een landelijk bepaalde eigen bijdrage wil het kabinet verschillen tussen gemeenten in toegankelijkheid van voorzieningen beperken. Verschillende partijen in de Tweede Kamer hebben gewezen op het spanningsveld tussen de vrijheid en verplichtingen en vinden dat gemeenten onvoldoende sturingsinstrumenten krijgen. Het lijkt erop dat de regering gemeenten het waarborgen van een toegankelijke zorg voor iedereen niet toevertrouwt.

De inperking van de beleidsvrijheid staat haaks op de sturingsfilosofie die bij de WMO veranderd zou worden van 'verantwoording afleggen aan het rijk' in 'verantwoording afleggen aan de eigen inwoners'. Gemeenten worstelen trouwens nog meer met hoe je dat laatste vormgeeft, en hoe je überhaupt burgers bij de WMO betreft. Een aantal van hen peilt met een enquête de wensen op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Behalve input voor de gemeentelijke prioriteiten laat zo'n instrument mensen ook meteen kennismaken met de WMO.

Tegenstrijdig vinden de critici ook het overheidsstreven van marktwerking in de zorg in combinatie met dat van 'vermaatschappelijking' van de WMO. Vermaatschappelijking zou een goede samenwerking van aanbieders vergen, terwijl marktwerking nu juist de concurrentie tussen die aanbieders aanjaagt en samenwerking frustreert. Staatssecretaris Ross is het daarmee niet eens en denkt juist dat de WMO leidt tot doelgericht beleid, waarbij burgers

WMO-barometer

Regioplan Beleidsonderzoek heeft een WMO-barometer ontwikkeld. Met deze barometer wordt inzichtelijk gemaakt hoe gemeenten zich voorbereiden op de komst van de WMO en welke knelpunten zij daarbij ondervinden. De WMO-barometer wordt uitgezet onder de WMO-projectleiders in alle Nederlandse gemeenten. Elke meting bevat een aantal identieke vragen in vergelijking tot de vorige meting en een aantal vragen die aangepast worden aan de actualiteit. Zie www.regioplan.nl voor de meest recente resultaten.

Tegenstrijdig vinden de critici het overheidsstreven van marktwerking in de zorg in combinatie met dat van 'vermaatschappelijking' van de WMO

Zolang de discussie in
Den Haag nog niet is
afgerond, zullen
gemeenten terecht
terughoudend zijn

hun gemeenten kunnen afrekenen
op behaalde prestaties.

2006: nauwelijks haalbaar

Voordat gemeenten de regie over
een integraal zorg- en welzijnsbeleid
voeren moet er nog veel gebeuren.
Uit de evaluatie van de pilots komt
naar voren dat gemeenten die nu
nog niets hebben gedaan aan de
WMO, niet op tijd klaar kunnen
zijn voor de invoeringsdatum van
1 juli 2006. Er gaan dan ook al
stemmen op voor meer uitstel, nu
tot 1 januari 2007. Het is echter wel
de vraag of dat de gemeenten niet
juist aanmoedigt om nog langer te
doen over hun visievorming. Daar
komt bij dat de gemeenteraadsver-
kiezingen van maart 2006 de huidi-
ge gemeentebesturen niet zullen
stimuleren om met een visie te ko-
men op een onduidelijke wet, die
pas later van kracht wordt. Dit be-
lemmert ambtenaren bij de voorbe-
reidingen. Uitstel tot 1 januari 2007
zou dus misschien een oplossing
kunnen zijn voor de onduidelijk-
heden die nu nog bestaan.
Voorwaarde is wel dat er snel duide-
lijkheid komt over de definitieve
inhoud van de wet. Zolang de dis-
cussie in Den Haag nog niet is afge-
rond, zullen gemeenten terecht
terughoudend zijn.

*Drs. Cora van Horssen en dr. Carolien
Koning zijn beiden werkzaam bij het cluster
Zorg van Regioplan Beleidsonderzoek BV te
Amsterdam als respectievelijk senior onderzoe-
ker en clustermanager. Voor meer informatie:
(020) 531 53 15 of e-mail
cora.van.horssen@regioplan.nl.*