

Invoering is plichtmatig, herijking moet nog beginnen

Een jaar geleden schreven wij in dit blad dat gemeenten terughoudend waren zich voor te bereiden op de uitvoering van de WMO. Onzekerheden over de invoeringsdatum (toen nog gepland op 1 juli 2006) over de uiteindelijke invulling van de wet en de mate van beleidsvrijheid die gemeenten zouden krijgen, waren oorzaken van deze terughoudendheid. Hoe staan gemeenten er nu voor, aan de vooravond van de werkelijke invoering van de WMO?

CORA VAN HORSSSEN EN CAROLIEN KONING

Binnen enkele weken is de WMO een feit. In het afgelopen jaar is er veel gebeurd, zowel in Den Haag als bij gemeenten. De Eerste en Tweede Kamer hebben beide voor het wetsvoorstel gestemd. Gemeenten liggen volgens de Wmo-invoeringsmonitor op koers met de invoering van de WMO. Wat is er het afgelopen jaar gebeurd dat er zo veel voortgang is geboekt? En, welke taken liggen er nu nog voor gemeenten om de uitvoering van de WMO vanaf 1 januari 2007 succesvol te laten verlopen? Voor de beantwoording van deze vragen baseren we ons vooral op de derde meting van de Wmo-invoeringsmonitor van de Stichting Bevordering Gezondheid binnen Organisaties (SGBO) en een meting van de Wmo-barometer die Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van Stichting Alzheimer Nederland en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft uitgevoerd. De nadruk van deze laatste meting lag op de vraag hoe gemeenten omgaan met kwetsbare groepen binnen de WMO.

Op schema

Een halfjaar voor de invoering van de WMO lijken gemeenten op schema te liggen met de voorbereidingen. Waren in september 2005 de meeste gemeenten nog bezig met het vormen van een (bestuurlijke) visie en aar-

zelden zij door alle onzekerheden rondom de WMO nog om concrete stappen te ondernemen, in de tweede helft van 2006 staan de zaken er geheel anders voor. Uit de derde meting van de Wmo-invoeringsmonitor van de SGBO van juli 2006 blijkt dat vrijwel alle gemeenten een WMO-projectleider hebben aangewezen, college en burgers een startnotitie hebben vastgesteld en cliënten en lokale organisaties zijn geïnformeerd over en/of zijn betrokken bij de voorbereidingen. Bovendien heeft meer dan de helft van de gemeenten een inhoudelijke beleidsnotitie die is vastgesteld door het college. In die inhoudelijke beleidsnotitie zijn met name kaders gesteld voor de huishoudelijke verzorging, het loket, toegang en indicering, keuzevrijheid, cliëntenparticipatie en het persoonsgebonden budget (pgb). Op andere terreinen zoals maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg hebben de minste gemeenten kaders gesteld. Dit is niet verbazingwekkend, aangezien gemeenten voor deze voorzieningen veelal zijn aangewezen op centrumgemeenten. Naar verwachting zal hier niet veel in veranderen. Bovendien blijkt uit dezelfde meting van de Wmo-invoeringsmonitor dat het grootste deel van de gemeenten voor een 'smalle' benadering van de WMO kiest. Dit betekent dat zij in eerste instantie alleen 'doen wat moet'. Blijkbaar zijn gemeen-



ten tot de conclusie gekomen dat een smalle benadering nog te realiseren is vóór 2007, in tegenstelling tot een brede benadering van de WMO, waarbij er sprake zou zijn van een herijking van het beleid op onder andere de beleidsterreinen wonen, welzijn en zorg.

Redenen voor snelle voortgang

Er zijn verschillende redenen aan te wijzen voor deze snelle voortgang bij gemeenten. Het feit dat nu overal WMO-projectleiders zijn aangesteld, maakt het voor gemeenten mogelijk daadkrachtiger op te treden. Er is nu immers een aanspreekpunt en een verantwoordelijk 'trekker' voor het traject. Een van de belangrijkste redenen is echter dat er sinds voorjaar 2006 eindelijk duidelijkheid is over de invoeringsdatum van de WMO (1 januari 2007 dus). Bovendien heeft in het voorjaar van 2006 de Tweede Kamer voor deze wet gestemd. Er zijn toen nog wel enkele wijzigingen aangebracht, maar vanaf dat moment was wel duidelijk welke verplichtingen en bevoegdheden de WMO voor gemeenten met zich meebrengt. Het einde aan de onzekerheid maakte het mogelijk concrete voorbereidingen te treffen. Daarbij

werden gemeenten tot spoed gemaand doordat zij voor 1 oktober 2006 de WMO-verordening klaar moesten hebben.

Een andere katalysator is de aanbestedingsprocedure voor de huishoudelijke zorg, een heel concrete stap in het veranderingsproces. Gemeenten krijgen binnen de WMO een zorgplicht en worden verantwoordelijk voor het indiceren, het inkopen, de levering en de administratieve afhandeling van huishoudelijke zorg voor de eigen inwoners. Sommige gemeenten maken gebruik van de overgangsregeling en hebben besloten om in 2007 voorlopig bij de huidige uitvoerder van de zorg- en indicatiestelling te blijven. Andere gemeenten besteden de huishoudelijke zorg aan via een openbare aanbestedingsprocedure. De keuze van een gemeente voor een andere aanbieder dan de huidige thuiszorginstelling heeft veel stof doen opwaaien: gemeenten worden voor de rechter gedaagd en het CNV ziet in de wet mogelijkheden om de nieuwe aanbieders te verplichten het personeel van de oude aanbieder over te nemen. Op dit moment is het niet geheel duidelijk hoe de juridische kant van de zaak uitpakt.

Risico's

Op basis van het voorgaande zouden we kunnen concluderen dat de zorg ongegrond is gebleken dat gemeenten niet op tijd klaar zouden zijn voor de WMO. Gemeenten liggen immers op schema. Zoals gezegd, kiezen zij echter ook massaal voor de smalle benadering, waarbij ze bewust een aantal onderdelen laten liggen. De levering van huishoudelijke zorg, het opzetten van een lokaal loket, toegankelijkheid, keuzevrijheid en cliëntenparticipatie hebben prioriteit bij gemeenten. Het gevaar is echter dat sommige prestatievelen – zoals het bevorderen van deelname – onderbelicht blijven binnen de WMO, terwijl gemeenten ook hiervoor verantwoording dragen.

Uit een meting van de Wmo-barometer die Regioplan in het voorjaar van 2006 in opdracht van de RMO en Stichting Alzheimer Nederland heeft uitgevoerd, blijkt dat gemeenten maar beperkt zicht hebben op kwetsbare groepen binnen hun grenzen. Dat blijkt uit de reacties van 139 gemeenten. Dit sluit aan bij de conclusie van de Wmo-invoeringsmonitor. Ook al blijkt dat een groot deel van de gemeenten (86 procent) initiatieven heeft genomen om burgers bij beleidsvorming te betrekken (in veel gevallen beperkt deze burgerparticipatie zich overigens tot het organiseren van inspraakavonden), tegelijkertijd heeft het grootste deel van de gemeenten (78 procent) geen volledig beeld van de kwetsbare groepen. Van gehandicapten en mantelzorgers is dit beter, andere groepen, zoals mensen met dementie die nog thuis wonen, zijn nagenoeg onbekend.

Het gevaar van de smalle benadering van de WMO is dus niet alleen dat prestatievelen onderbelicht blijven, maar ook dat bepaalde groepen ongezien blijven. Het is dus van belang dat gemeenten ook na 1 januari 2007 blijven werken aan de ontwikkeling van de WMO. Ook al is het op dit moment begrijpelijk en wellicht ook het beste om te kiezen voor een benadering waarbij zij vanaf 1 januari hun nieuwe verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk op zich kunnen nemen.

Gemeenten zelf zien een risico in het beschikbare budget en de formatie voor de nieuwe taken van de WMO, zoals huishoudelijke zorg. Het extra geld dat staatssecretaris Ross onlangs beschikbaar heeft gesteld voor gemeenten waar de behoefte aan thuiszorg bovengemiddeld groeit, is volgens de meeste te weinig. Zij stellen voor een ander financieringssysteem te ontwikkelen en in de tussenliggende periode gebruik te maken van een declaratiesysteem voor huishoudelijke zorg.

Na 1 januari

Ook al zijn de meeste gemeenten 'klaar' voor de WMO, na 1 januari liggen er dus nog een aantal taken.

Ten eerste zullen gemeenten nog veel werk moeten verrichten om cliëntenparticipatie bij de WMO daadwerkelijk van de grond te krijgen. Het gaat daarbij niet

alleen om inspraak van burgers, maar om het daadwerkelijk betrekken van burgers bij beleidsvorming en het raadplegen van burgers door middel van tevredenheidsonderzoeken. Om deze onderzoeken goed te kunnen uitvoeren, moeten gemeenten zicht hebben op de gebruikers waarvan zij de tevredenheid willen meten. Daarnaast is het eigenlijk ook noodzakelijk inzicht te hebben in hoe tevreden burgers op dit moment zijn over bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging. Pas dan kunnen gemeenten een vergelijking maken met de situatie van vóór invoering van de WMO en kunnen ze tevredenheidsonderzoek al direct inzetten bij eventuele veranderingen in beleid.

Een tweede belangrijke opgave voor gemeenten is om te gaan met de financiële middelen die gemeenten ter beschikking krijgen en daarnaast om voldoende formatie vrij te maken voor de uitvoering van de WMO. Het is van belang dat gemeenten de risico's die ze nu zelf zien proberen het hoofd te bieden en op het moment dat er zich problemen voordoen, dit tijdig op te merken en onder de aandacht te brengen.

Tot slot is het belangrijk dat gemeenten niet achterover leunen op het moment dat zij op 1 januari 2007 voldoen aan de wettelijk opgelegde zorgplicht. De vraag naar zorg is niet statisch. Er zijn zelfs voorspellingen dat de vraag naar zorg de komende jaren met 20 procent zal toenemen. De ontwikkeling van de zorgvraag is uiteraard afhankelijk van de samenstelling van de bevolking. Dit pleit er des te meer voor dat gemeenten zicht krijgen op welke groepen zijn vertegenwoordigd en wat de verwachtingen van deze groepen zijn ten aanzien van de zorgvraag.

Al deze taken hebben gemeen dat het voor een goede uitvoering van de WMO van belang is een vinger aan de pols te houden. Wat vinden burgers, welke behoeften hebben burgers en hoe kunnen gemeenten hier op een verantwoorde manier mee omgaan? Dat zijn ook vragen voor na 1 januari.

Drs. Cora van Horssen en dr. Carolien Koning, Cluster Zorg Regioplan Beleidsonderzoek, cora.van.horssen@regioplan.nl en carolien.koning@regioplan.nl.

Literatuur

- Blommesteijn, M., C. van Horssen en C. Koning, *Wmo en kwetsbare groepen, derde meting Wmo-barometer*. Amsterdam: Regioplan, maart 2006
- SGBO, *Wmo-invoeringsmonitor, derde meting. Onderzoek naar de voortgang van de invoering van de Wmo en ondersteuningsbehoeften van gemeenten*. Den Haag: SGBO, juli 2006