



Sociaal en Cultureel Planbureau

Op weg met de Wmo

Evaluatie van de
Wet maatschappelijke ondersteuning
2007 - 2009



Op weg met de Wmo

Op weg met de Wmo

Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning
2007-2009

Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans (red.)
Gijs van Houten, Anna Maria Marangos, Mathijs Tuynman,
Martha Dijkgraaf, Jennifer van den Broeke, Judith van der Veer,
Jelmer Schalk, Jurjen Iedema, Alice de Boer

Journalistieke samenvatting door Karolien Bais

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, maart 2010

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 aan-geven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartemen-taal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn 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 Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdza-ken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 vx Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

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 verschij-nen van nieuwe uitgaven.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2010

Zet- en binnenwerk: bureau Stijl-zorg, Utrecht

Omslagontwerp: bureau Stijl-zorg, Utrecht

Omslagillustratie: © Jan Boeve/Hollandse Hoogte

ISBN 978-90-377-0469-3

NUR 740

Voor zover 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 compilatie-werken (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).

Inhoud

Voorwoord	6
Resultaten van het onderzoek	7
1 De Wet maatschappelijke ondersteuning	9
2 Het evaluatieonderzoek	11
3 De uitvoering door gemeenten	13
Inhoudelijke en bestuurlijke vernieuwing	13
De middelen	16
Rol van rijk	16
Samenwerking tussen gemeenten	17
Samenwerking tussen organisaties	17
Sturing	18
Verantwoording aan de burgers	19
4 De effecten voor gebruikers	21
Toegankelijkheid	21
Gebruik van voorzieningen	22
Redzaamheid en participatie	25
Mantelzorg	27
5 Conclusies	29
Bedoelingen van de wetgever	29
De mening van lokale organisaties	29
De mening van aanvragers en gebruikers	29
Verschillen tussen gemeenten	30
Knelpunten en onbenutte kansen	31

Voorwoord

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd. Gemeenten dienen de redzaamheid en participatie van mensen met een beperking te bevorderen en hen, indien nodig, te ondersteunen. De Wmo geeft gemeenten ook de taak om de sociale samenhang en de leefbaarheid van de bevolking te bevorderen en kwetsbare burgers te ondersteunen.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws), heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau gevraagd om onderzoek te doen naar de Wmo. Hierin ligt het accent op de vraag wat de Wmo betekent voor mensen met een beperking. Deze publicatie bevat een journalistieke samenvatting van het eindrapport van de Wmo-evaluatie, *Op weg met de Wmo; Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009* (De Klerk, Gilsing en Timmermans 2010).

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau



Resultaten van het onderzoek

- De overgrote meerderheid van de gemeenten handelt in de geest van de Wmo en heeft de bedoelingen van de wet omgezet in plannen.
- Gemeenten investeren nog steeds veel; het is 'werk in uitvoering'.
- Vrijwel alle gemeenten zijn de spil in het netwerk van samenwerkende instanties en organisaties.
- Veel gemeenten hebben de krachten gebundeld om beleid te verbeteren, efficiënter in te kopen en rechtsgelijkheid in de regio te bevorderen.
- Lokale cliëntenorganisaties hebben het beleid mede vormgegeven en zijn meestal lovend over de inrichting ervan, maar zien nog te weinig verbeteringen in het dagelijks leven van de gebruikers.
- In slechts de helft van de Wmo-raden zijn (vertegenwoordigers van) mensen met een verstandelijke beperking of een chronisch psychische aandoening opgenomen. De belangen van de doelgroepen van de prestatievelden 7 t/m 9 (zoals dak- en thuislozen en/of verslaafden) worden het minst behartigd door de Wmo-raad.
- Gebruikers zijn overwegend positief over het gemeentelijk loket (behalve over de geboden privacy), de indicatiestelling en de verkregen ondersteuning (behalve over het collectief vervoer).
- De Wmo heeft geen schokkende veranderingen gebracht in de levering en het gebruik van ondersteuning, noch in de hoogte van de eigen bijdragen.
- Gebruikers hebben keus uit verschillende aanbieders, maar hebben niet altijd voldoende informatie om een goede keuze te maken. Gemeenten verschillen in de mate waarin zij een persoonsgebonden budget (pgb) verstrekken.
- Gebruikers vinden dat de steun sterk bijdraagt aan hun redzaamheid en participatie. Wie weinig effect ziet, wijt dat vaak aan de aard en ernst van de eigen beperking.
- Minder tevreden groepen zijn: personen jonger dan 55 jaar, lager opgeleiden en mensen met een psychische aandoening.
- Als bij de indicatiestelling meer aandacht is gegeven aan de persoonlijke situatie, voelen aanvragers zich beter ondersteund. Ze zeggen zich beter te kunnen redden en meer te kunnen participeren.
- Als gemeenten meer eigen bijdragen vragen, zien aanvragers eerder af van een voorziening.
- Bij de aanvraag van een voorziening wordt te weinig gekeken naar wat de mantelzorg aankan. Mantelzorgers zijn vaak onbekend met het aanbod van gemeenten om hen te ondersteunen.



1 De Wet maatschappelijke ondersteuning

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is in 2007 mede ingevoerd om mensen zoveel mogelijk aan de samenleving te laten meedoen. Dit geldt in het bijzonder voor ouderen, gehandicapten, chronisch zieken, mensen met psychische problemen, jongeren met problemen, daklozen of verslaafden.

De Wmo benadrukt de eigen verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid van burgers voor elkaar. Gemeenten moeten, als mensen met een beperking niet in staat zijn om zelf ondersteuning te realiseren, oplossingen aanbieden waardoor zij hun eigen huishouden kunnen voeren, zich in en om het huis kunnen verplaatsen, de straat op kunnen en sociale contacten kunnen onderhouden, de zogenoemde compensatieplicht. Daarnaast moeten gemeenten mantelzorgers ondersteunen.

De Wmo vervangt de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten. Ook een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en van de Wet collectieve preventie zijn overgeheveld naar de Wmo.

De Wmo kent negen prestatievelden. Gemeenten worden geacht hierop een 'prestatie' te leveren. Hoe zij dat doen, mogen ze zelf bedenken; het rijk stelt alleen brede kaders. Gemeenten leggen over de uitvoering van de wet verantwoording af aan het lokale bestuur en hun burgers (horizontale verantwoording) en niet aan het rijk (verticale verantwoording).

DE WMO KENT DE VOLGENDE NEGEN PRESTATIEVELDEN:

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



2 Het evaluatieonderzoek

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gevraagd de Wmo te evalueren. Dit evaluatieonderzoek beslaat de periode van 2007 tot en met 2009.

Het SCP onderzocht twee kwesties:

- Draagt de Wmo bij aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering door gemeenten?
- Worden de Wmo-doelen grotere zelfredzaamheid en meer participatie bereikt?

Voor de eerste kwestie is onder Wmo-coördinatoren, andere gemeentelijke functionarissen, uitvoerende en cliëntenorganisaties geïnventariseerd hoe gemeenten de Wmo hebben ingevuld, hoe de beleidsprocessen eruitzien en wat de rol van de rijksoverheid is. Voor de tweede kwestie is onderzoek gedaan onder mensen met een lichamelijke beperking, aanvragers van een Wmo-voorziening en hun mantelzorgers.

De evaluatie moet met enige kanttekeningen gelezen worden. Een nieuwe wet kan na krap drie jaar niet op grote schaal effecten hebben. Bovendien is bij gebrek aan een nulmeting niet vast te stellen welke veranderingen voortkomen uit de invoering van de wet. Daar komt bij dat alleen onderzoek is gedaan naar ondersteuning van mensen met een beperking met daarbinnen weer een accent op mensen met een lichamelijke beperking. Door deze reductie blijft een deel van de sociale vernieuwing die de wet moet brengen buiten beeld. Ook zijn na invoering van de Wmo nog veranderingen doorgevoerd. In overleg met het ministerie van vws zijn die buiten de evaluatie gehouden.

GEMEENTEHUIS

3 De uitvoering door gemeenten

‘De omslag moet denk ik ook nog gemaakt worden van het oude Wvg-denken naar Wmo-denken. Dus je moet niet alleen als adviseur bij een klant thuis kijken en zeggen: “Ik heb in de aanbieding een rolstoel of dit of dat”, maar je moet ook zeggen: “Goh, u zou wel wat meer mensen moeten ontmoeten en dus ergens naartoe moeten. Wat is er dan nog meer in de wijk te doen? Of kunnen we niet iets met vrijwilligers?”. Dus je moet ook iets doen met de producten die je niet zelf in huis hebt, maar die er wel zijn in de stad en die we vaak subsidiëren.’

(gemeenteambtenaar)

De eerste onderzochte kwestie is of de Wmo bijdraagt aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering door gemeenten. De Wmo geeft gemeenten de vrijheid eigen beleid te voeren, mits zij voldoen aan de zogenoemde ‘compensatieplicht’. Ze kunnen zelf bepalen in welke mate ze de doelen van de wet nastreven, welke Wmo-instrumenten ze gebruiken en welke eigen instrumenten ze inzetten. Of dat beleid goed of slecht is – zo stelt de Wmo – moeten de inwoners en hun vertegenwoordigers bepalen. Het SCP onderzocht dan ook niet of individuele gemeenten de Wmo goed uitvoeren, maar of zij handelen in de geest van de wet en of de gebruikers daar tevreden over zijn.

Inhoudelijke en bestuurlijke vernieuwing

Hoewel de wet vrij jong is en gemeenten nog druk doende zijn plannen te ontwikkelen, is wel duidelijk dat de Wmo tot inhoudelijke en bestuurlijke vernieuwing heeft geleid. Ruim negen op de tien gemeenten kenden in 2008 een integrale visie op het Wmo-beleid, wat duidt op een breder en samenhangender lokaal beleid. Een grote meerderheid van de gemeenten zegt het accent te leggen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger enerzijds en ondersteuning op maat anderzijds; uitvoerders en cliënten bevestigen dit meestal. De meningen zijn echter sterk verdeeld op het punt van de vraaggerichte ondersteuning. Hoewel de meeste gemeenten zeggen uit te gaan van de vraag van de burger, vinden cliëntenorganisaties toch dat vaak het aanbod centraal staat.

In tabel 1 is te zien hoe ver gemeenten in 2009 zijn gekomen met de vormgeving van beleid in acht van de negen prestatievelen van de Wmo. Op het zesde prestatievel wordt daarna ingegaan.

Tabel 1 Beeld per prestatieveld

PRESTATIEVELD		VORMGEVING BELEID
1	bevorderen sociale samenhang en leefbaarheid	tamelijk breed repertoire
2	preventief ondersteunen bij opvoeden en opgroeien	vrijwel alle gemeenten bieden advies en informatie, signaleren problemen, leiden toe naar hulpaanbod en bieden lichte pedagogische hulp. 80% coördineert zorg
3	informatie en advies	loketten veelal op gemeentelijk niveau, met meerdere ingangen (fysiek, telefonisch, website). Ze bieden breed scala. Prioriteiten liggen bij zorg en wonen, gevolgd door welzijn. Driekwart van de loketten integreert ondersteuning in het kader van de Wet werk en bijstand. Meeste loketten regelen ook indicatie en toegang tot voorzieningen en bieden cliëntondersteuning. In 2008 hebben loketten meer functies dan in 2007
4	ondersteuning mantelzorgers	breed repertoire, maar er valt nog winst te behalen. Basisfuncties zijn in de meeste gemeenten aanwezig, behalve financiële tegemoetkoming
4	ondersteuning vrijwilligers	tamelijk breed aanbod, maar ook hier valt winst te behalen
5	bevorderen participatie mensen met beperkingen	tamelijk breed aanbod, waar nog wel winst in te behalen valt
7-9	opvang, verslaving en openbare geestelijke gezondheidszorg	zowel centrumgemeenten als regiogemeenten ontplooiën een groot aantal activiteiten; in 2008 meer dan in 2007

Bron: SCP (WMO'08 en '09); SGB0 (artikel-9-prestatiegegevens) scp-bewerking

VERSCHILLEN TUSSEN GEMEENTEN	INVLOED WMO
grote verschillen tussen gemeenten	19% van de gevraagde activiteiten zijn gevolg van Wmo
meer stedelijke gemeenten hebben breder aanbod dan minder stedelijke gemeenten	invloed van andere beleidsimpulsen is groter
vooral verschillen in de mate van integratie met de Wet werk en bijstand, en het bieden van informatie, advies en cliëntondersteuning, bij doelgroepenvervoer en opvang en verslaving	veel gemeenten hadden al een loket voor wonen, welzijn en/of zorg; invloed van Wmo op breedte en diepte van het loket is niet nagegaan
21% biedt een breed palet aan voorzieningen, 16% heeft nog nauwelijks voorzieningen	24% van de activiteiten zijn het gevolg van de Wmo
21% heeft een breed vrijwilligersbeleid, 11% heeft nog nauwelijks voorzieningen	9% van de activiteiten zijn gevolg van de Wmo
niet-stedelijke gemeenten hebben iets minder breed aanbod. 12% van de gemeenten doet weinig aan toegankelijkheid openbare ruimte	5% van de gevraagde algemene voorzieningen voor mensen met beperkingen in gemeenten zijn het gevolg van de Wmo
nauwelijks verschillen tussen centrumgemeenten; grote verschillen tussen regiogemeenten	invloed van andere beleidsimpulsen is groter. In centrumgemeenten is 5% gevolg van de Wmo, in regiogemeenten 10%

Hoewel de aandacht voor de prestatievelen is toegenomen, is men het er niet over eens of dit door nieuw beleid komt. De meeste gemeenten zeggen dat de Wmo aanleiding was om bestaand beleid te herijken, maar veel cliëntenorganisaties en Wmo-raden zien geen herijking. In 40% van de gemeenten noemen zij het beleid een ongewijzigde voortzetting van de Wet voorzieningen gehandicapten. Dat is ook wel te begrijpen. Gemeenten zijn begonnen met wettelijk voorgeschreven visienota's, samenhangende plannen, loketten, verordeningen, indicatiestellingen, enzovoort. Later pas kwam men toe aan prestatievelen zoals 'ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers'. En van nog recenter datum is de aandacht voor 'ondersteuning bij opvoeden en opgroeien'. Overigens schonk een kwart tot een derde van de gemeenten in 2008 ook alle andere prestatievelen van de Wmo meer bestuurlijke aandacht. Het lokale beleid is nog volop in ontwikkeling.

Gemeenten kijken bij een aanvraag over het algemeen ook naar de behoefte aan andere voorzieningen en inventariseren daarom uitgebreid de leefsituatie van de aanvrager. Maar daarin bestaan grote verschillen tussen gemeenten. Een grote meerderheid van de gemeenten besteedt aandacht aan zelfverzorging en huishouding, lichamelijk functioneren en huisvesting, maar minder dan de helft kijkt naar financiële redzaamheid en dagbesteding. Bij huishoudelijke hulp verschillen gemeenten sterk in het soort hulp dat ze verstrekken en in het tarief. Het is niet duidelijk waarop de uurtarieven voor huishoudelijke hulp zijn gebaseerd.

De middelen

De ene helft van de gemeenten gaf aan voldoende 'nieuw geld' te hebben gekregen om hun Wmo-ambities waar te maken, de andere helft niet. De gemeenten zijn echter negatiever dan de feiten lijken te rechtvaardigen, want drie kwart van de gemeenten hield geld over van het budget voor huishoudelijke hulp. Wellicht heeft dat te maken met de toegenomen gemeentelijke ambities.

Veel gemeenten hebben zich aanvankelijk financieel behoudend opgesteld. De helft van de gemeenten geeft aan de Wmo niet meer geld uit dan het bedrag dat zij uit het Gemeentefonds hebben gekregen voor de nieuwe taken en het bedrag dat voorheen kwam uit de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten. Veel gemeenten zeiden geen ruimte te zien voor grotere uitgaven en vonden de Wmo een financieel risico.

Rol van rijk

De overgrote meerderheid vindt rijkssteun cruciaal voor een goede uitvoering van de Wmo, maar oordeelt tamelijk negatief over de feitelijke steun. 34% vindt zelfs dat de landelijke politiek de uitvoering van de Wmo frustrereert. Opvallend is dat ook de organisaties van cliënten hier vaker negatief dan positief oordelen, terwijl zij juist sterker hechten aan landelijk toezicht. Misschien komt dit kritische oordeel door de grote hoeveelheid aanvullend rijksbeleid en ad-hoconderzoek naar mogelijke effecten.

Samenwerking tussen gemeenten

Twee derde van de gemeenten werkt formeel met andere gemeenten samen rond de Wmo, een deel (21%) zelfs op bijna alle terreinen van de wet. Het vaakst gaat het om het gezamenlijk opstellen van nota's en verordeningen; een derde deelt zelfs ambtelijke capaciteit.

De belangrijkste drijfveer om samen te werken is verbetering van de kwaliteit; dit geldt voor alle beleidsterreinen. Bij de huishoudelijke hulp hoopt men door gezamenlijke aanbesteding kosten te besparen. Dit financiële argument speelt trouwens ook bij individuele verstrekkingen. Bij opvoedingsondersteuning en ondersteuning van vrijwilligerswerk en mantelzorg is de relatief grote schaal waarop aanbieders werken de belangrijkste reden. Bundeling van krachten vindt ook plaats om de rechtsgelijkheid van burgers in een regio te garanderen. De vraag is of uniformiteit in beleid niet het lokale maatwerk en een vraaggestuurde aanpak per gemeente gaat belemmeren.

Samenwerking tussen organisaties

De Wmo roept gemeenten op om lokale gebruikers, uitvoerders en bestuurders te betrekken bij het beleid. Verreweg de meeste gemeenten hebben een of meer platforms (gemiddeld ruim vier) voor overleg met cliëntenorganisaties en uitvoerende organisaties. Slechts 8% van de gemeenten betreft lokale organisaties op een andere manier dan via overlegplatforms. Per gemeente hebben gemiddeld iets meer dan 27 organisaties zitting in de platforms. De meest voorkomende combinatie is die van cliëntenorganisaties, thuiszorginstellingen en ouderenwerk.

'Wij hebben er echt heel bewust voor gekozen dat het niet een formeel adviesorgaan was. We hebben wel aan het eind formeel advies gevraagd aan een redelijk groot aantal maatschappelijke organisaties dat op het Wmo-terrein actief was. [...] Ze vonden het zelf ook een leuk idee om niet een vergadermachine te worden, maar een groep mensen die vanuit de Wmo-invalshoek bezig is met sociale vraagstukken.'

(ambtenaar uit een gemeente zonder platforms)

Niet alle lokale organisaties waarmee de gemeente samenwerkt hebben zitting in de platforms. Wel is de gemeente de spil in dit netwerk; zij heeft veel meer contact met de lokale organisaties dan deze organisaties onderling. Ook cliëntenorganisaties nemen overigens een centrale positie in.

Hebben de lokale organisaties ook echt invloed op het beleid? In een nipte meerderheid van de gemeenten zeggen uitvoerders en cliënten van wel, in een kleine minderheid zijn ze negatief (17% van de cliëntenorganisaties en 9% van die van uitvoerders). Er is daarnaast dus een grote groep gemeenten waar de organisaties weliswaar niet negatief zijn over hun invloed, maar ook niet het gevoel hebben dat hun inbreng veel uitmaakt.

De kwaliteit van de samenwerking in de beleidsvorming krijgt een voldoende, die in de beleidsuitvoering bijna een voldoende. Cliëntenorganisaties geven de laagste cijfers, maar ook gemeentebtenaren zijn zuinig in hun waardering.

Sturing

De gemeente moet sturing geven aan uiteenlopende organisaties met uiteenlopende afhankelijkheidsrelaties. Dat kan door organisaties invloed te geven op de totstandkoming van beleid en door (schriftelijke) afspraken te maken. Woningcorporaties sluiten vaak convenanten met de gemeente of samenwerkingsovereenkomsten (70%). Zorgorganisaties leggen afspraken vaak vast in contracten of leveringsovereenkomsten (48%), al komen ook convenanten of samenwerkingsovereenkomsten redelijk vaak voor (37%). Welzijnsorganisaties leggen afspraken met de gemeente verreweg het vaakst vast in een subsidiebeschikking (80%).

Daarnaast maken vrijwel alle gemeenten afspraken over de kwaliteit van de uitvoering. De manier waarop dat gebeurt, verschilt nogal. In 84% van de gemeenten moeten organisaties zich formeel verantwoorden, meestal via een financieel of een inhoudelijk jaarverslag. Een andere mogelijkheid is sancties: gemiddeld geeft 63% van de uitvoerders aan dat de gemeente kan ingrijpen door de samenwerking te stoppen of financiële sancties te treffen; 18% zegt dat de gemeente dit ooit echt heeft gedaan.

‘We krijgen meer te zeggen omdat we de centen hebben. Nog niet helemaal, maar deels. Vroeger was het koffie drinken, letterlijk koffie drinken. “Leuk, wat doen jullie, wat doen wij? Zou je zo aardig willen zijn gezamenlijk iets te doen?” Nu zijn die verhoudingen wat veranderd en kunnen we veel meer de regie nemen op dit soort processen.’

(wethouder)

Verreweg de meeste uitvoerders en cliënten vinden de gemeentelijke regie effectief. Over de bestuurskracht van de gemeenten is een meerderheid van de betrokkenen licht positief. Volgens alle betrokkenen is het echter niet eenvoudig om samenhang in de maatschappelijke ondersteuning te brengen. De uitvoering wordt nogal eens gehinderd door andere wet- en regelgeving, met name door de afstemming met de AWBZ.

Verantwoording aan de burgers

Gemeenten leggen over hun Wmo-beleid geen verantwoording af aan een hogere overheid, maar aan hun burgers. Bijna alle gemeenten (95% in 2007) hebben een Wmo-raad, waarin de doelgroepen zijn vertegenwoordigd. Over het algemeen vinden de Wmo-raden dat hun adviezen serieus worden genomen. Deze positieve kijk komt vooral van ambtenaren en voorzitters van Wmo-raden. Cliënten hebben vaker twijfels, maar in een kleine meerderheid van de gemeenten zijn ook zij overwegend positief. In slechts de helft van de Wmo-raden zijn kleine doelgroepen, zoals mensen met een verstandelijke beperking of een chronisch psychische aandoening, vertegenwoordigd. Dak- en thuislozen, verslaafden, slachtoffers van huiselijk geweld en migranten hebben zelden een afgevaardigde in de Wmo-raad.

Hoewel tevredenheidsonderzoeken of beleidsevaluaties nauwelijks een uitvoerige behandeling in de gemeenteraad krijgen, vinden raadsleden in 87% van de gemeenten de verantwoording voldoende. Burgers en hun organisaties zijn minder tevreden: in een derde van de gemeenten vinden zij de verantwoording onvoldoende.



ZUIDERPARK

4 De effecten voor gebruikers

De tweede onderzochte kwestie was of de doelen van de Wmo, grotere zelfredzaamheid en meer participatie, worden bereikt. Hiervoor is onderzoek gedaan onder mensen met een lichamelijke beperking, aanvragers van een Wmo-voorziening en hun mantelzorgers.

Toegankelijkheid

‘Het gaat ook om de informatievoorziening voor iemand die slecht kan lezen of concentratiestoornissen of wat dan ook heeft. [...] Dan moet je aan een pr-medewerker van een gemeente gaan uitleggen dat die letter drie keer zo groot moet en dat er maar twaalf regels op een kantje mogen staan opdat mensen het snappen. Dat is niet omdat ze analfabeet zijn. Nee, dat is omdat ze slecht lezen. Ze hebben medicijnen en noem maar op.’

(cliëntenorganisatie uit de geestelijke gezondheidszorg)

Voor de toegankelijkheid van voorzieningen is onderzocht of mensen het aanbod kennen, of alle groepen in gelijke mate een beroep kunnen doen op de Wmo, en hoe aanvragers het indicatieproces hebben ervaren.

Begin 2009 wist 19% van de mensen met een lichamelijke beperking die ondersteuning nodig hadden niet dat zij voor steun naar

de gemeente konden gaan. Voor mensen met een verstandelijke beperking of een psychische aandoening was de informatie vaak lastig te begrijpen. Ook hun hulpverleners bleken niet altijd op de hoogte te zijn.

In 2008 vroegen een half miljoen mensen Wmo-voorzieningen aan. Een vijfde van de mensen met een lichamelijke beperking heeft in een periode van een jaar contact gehad met het Wmo-loket. Vooral mensen van wie de toestand het voorgaande jaar verslechterd was, hadden relatief vaak contact. Mensen met een lichte lichamelijke beperking, jongere mensen (tussen 15 en 55 jaar), laagopgeleiden en mensen met een hoog inkomen deden relatief weinig beroep op de Wmo.

Ruim 90% van de aanvragen is toegewezen. Jonge en samenwonende aanvragers krijgen het vaakst een afwijzing. Jongere aanvragers (tot 55 jaar) zijn het daar ook vaker mee oneens dan ouderen. Mensen met een psychische handicap wijzen erop dat loketmedewerkers weinig ervaring hebben met cliënten uit de geestelijke gezondheidszorg. 20% tot 30% van de aanvragers met een afwijzing (vooral op een vraag naar vervoer), voelt zich beperkt in bewegingsvrijheid en sociale contacten. Afwijzing van een aanvraag voor huishoudelijke hulp leidt tot meer inschakeling van huisgenoten of hogere kosten voor eigen schoonmaak-hulp.

Aanvragers zijn in het algemeen zeer tevreden over de toegankelijkheid van het loket, maar 29% vindt dat het loket onvoldoende privacy biedt. Ook over het aanvraagformulier zijn de meeste aanvragers tevreden, hoewel men in sommige gemeenten klaagt over onduidelijke of moeilijke formulieren. Volgens 63% van de aanvragers vraagt de gemeente in het formulier naar gegevens die ze al heeft.

Ruim driekwart van alle aanvragers vindt dat de gemeente bij de aanvraag genoeg aandacht besteedt aan de persoonlijke situatie. Een kwart vindt dus van niet. Ongeveer een zesde (17%) vindt dat er niet werd 'meegedacht'. Bijna de helft van de aanvragers (46%) heeft een huisbezoek gehad.

Bijna twee derde van alle aanvragers (62%) krijgt mantelzorg van partner, huisgenoten, familie, vrienden of buren. Van hen zegt een kwart dat er bij de beoordeling van hun aanvraag rekening is gehouden met deze hulp.

Burgers kunnen niet voor elke vorm van ondersteuning terecht bij hetzelfde loket. Bijna een derde van de aanvragers had een voorziening nodig die niet onder de Wmo viel, zoals persoonlijke verzorging, verpleging of begeleiding, (bijzondere) bijstand, hulp van het maatschappelijk werk of een arbeidsgerelateerde voorziening. Van hen moest 65% naar een ander loket. En ongeveer 40% vond dat men veel dezelfde gegevens moest invullen.

Gebruik van voorzieningen

'Mensen willen soms gewoon helemaal geen keuzes maken. [...] Nee, die willen gewoon hulp. Die vinden het maar ingewikkeld dat ze nu weer moeten kiezen, want hoe moeten ze weten wie de beste is? Vooral de ouderen zitten echt niet allemaal achter de computer om te googelen om de zorg te vergelijken en te weten welke ze moeten kiezen. Echt niet.'

(vertegenwoordiger ouderenorganisatie)

In 2008 hebben gemeenten ongeveer 600.000 nieuwe individuele voorzieningen verstrekt. Daarvan gingen er circa 250.000 om hulp bij het huishouden. Gemiddeld zijn dat 34 nieuwe verstrekkingen per 1000 inwoners, maar er zijn aanzienlijke verschillen tussen gemeenten (het aantal varieert tussen de 14 en 56). Hoe sterker de stedelijkheidsgraad van een gemeente, hoe meer individuele voorzieningen per 1000 inwoners.

Heeft de Wmo geleid tot veranderingen in het gebruik van voorzieningen? Tabel 2 laat zien dat er in het eerste jaar van de Wmo geen grote verschuivingen zijn opgetreden. Pas het jaar daarop, in 2008, tekenden zich veranderingen af. Toen steeg het aantal verstrekkingen weer naar het niveau van 2004. Gemeenten verstrekken over de jaren heen steeds ongeveer dezelfde 'mix' van individuele voorzieningen in dezelfde onderlinge verhoudingen.

Tabel 2 Aantal nieuw toegekende Wvg- en Wmo-voorzieningen exclusief hulp bij het huishouden, 2003 - 2008
(in absolute aantallen x 1000 en indices; 2006 = 100)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
woonvoorzieningen	140	137	125	127	114	130
vervoersvoorzieningen (individueel)	70	67	67	63	67	69
collectief vervoer	81	89	75	78	76	90
rolstoelen	51	52	50	50	53	58
totaal voorzieningen	343	346	317	318	318	349
index totaal (2006 = 100)	108	109	100	100	100	109

Bron: Zie De Klerk, Gilsing en Timmermans (2010)

De hulp bij het huishouden in natura is tussen 2006 en 2008 vrijwel onveranderd gebleven (circa 53 miljoen uren). Het aantal uren via een persoonsgebonden budget (pgb) is niet exact bekend, maar de uitgaven zijn aanzienlijk toegenomen, van 170 miljoen euro in 2006 naar 298 miljoen euro in 2008, een stijging van 75%.

Het gebruik van professionele zorg (thuiszorg of particuliere zorg) is tussen 2004 en 2009 aanzienlijk gestegen. Deze trend speelt niet alleen bij de hulp bij het huishouden (van 34% naar 41%), maar ook bij de zorg die valt onder de AwbZ. Die stijging houdt mogelijk vooral verband met de toename van het aantal ouderen en met processen van extramuralisering, en niet zozeer met de invoering van de Wmo.

Het aandeel alleenstaanden met informele zorg is gedaald; het aandeel meerpersoonshuishoudens met informele zorg gestegen. Ongeveer een op de zes aanvragers die al voor invoering van de Wmo hulp bij het huishouden hadden, meldt dat familie en vrienden meer hulp moeten bieden dan voorheen. Mogelijk hebben zij een herindicatie gekregen en is de regel toegepast dat mensen eerst een beroep moeten doen op hun huisgenoten.

Vinden mensen dat ze genoeg steun krijgen? Van de mensen met een matige of ernstige lichamelijke beperking gebruikte begin 2009 44% minimaal één vorm van Wmo-ondersteuning en gaf 13% aan behoefte te hebben aan (meer) ondersteuning. Dit laatste komt relatief vaak voor bij jongere mensen (tot 55 jaar), bij mensen met een lichte beperking en bij mensen van wie de beperking ernstiger is geworden.

Van de aanvragers van een Wmo-voorziening die geen hulp bij het huishouden hebben, zegt 12% deze wel nodig te hebben en van de thuiszorg te willen krijgen. Ongeveer de helft van hen vroeg geen thuiszorg aan vanwege de hoge eigen bijdrage, of noemde als reden dat de thuiszorg geen hulp beschikbaar heeft, dat ze niet goed weten hoe dat te regelen of dat ze er nog niet aan toe kwamen.

Cliënten geven gemiddeld een 8 voor de hulp bij het huishouden en een 6,7 voor het collectief vervoer. In 12% van de gemeenten vinden betrokkenen echter dat de kwaliteit van de hulp bij het huishouden sinds de Wmo is verslechterd. Van de cliënten en uitvoerende organisaties vindt 40% dit. De overdracht van de huishoudelijke verzorging uit de AWBZ naar de Wmo heeft niet geleid tot minder uren hulp bij het huishouden, maar wel tot een verschuiving van hulp bij de organisatie van het huishouden (HH2) naar pure huishoudelijke hulp (HH1): van 80% geleverde uren HH2 in 2006 naar 50% in 2008. Gemeenten verschillen trouwens aanzienlijk in het aandeel HH2 dat zij inzetten: dit varieert van 12% tot 84%.

Bijna driekwart van de aanvragers met zowel huishoudelijke hulp als andere hulp van de thuiszorg geeft aan dat de samenwerking tussen de verschillende hulpverleners goed is; ongeveer een kwart vindt dat niet. Dit aandeel varieert bij de meeste gemeenten tussen de 67% en 89%. Van de Wmo-aanvragers die ook al vóór de Wmo hulp bij het huishouden van de thuiszorg kregen, vindt 10% dat de mensen die helpen slechter samenwerken; 6% vindt dat het beter gaat. De grootste groep (85%) merkt geen verschil.

Ruim 40% van de aanvragers weet niet waar ze terecht kunnen met een klacht. Van alle aanvragers heeft 7% een klacht ingediend. Ongeveer de helft ging over de ondersteuning, de andere helft over de aanvraagprocedure. In 2008 ontvingen gemeenten samen 15.500 bezwaarschriften, gemiddeld 17 per 1000 aanvragers. Dit aandeel varieert tussen de 2 en 51. Aanvragers maken iets vaker bezwaar tegen een beschikking over hulp bij het huishouden dan over andere individuele voorzieningen.

In ongeveer de helft van de gemeenten vonden de Wmo-coördinatoren dat de gemeente het persoonsgebonden budget actiever is gaan aanbieden. Niettemin zegt ongeveer twee derde van de aanvragers dat die mogelijkheid niet met hen is besproken. Van hen had 18% er meer over willen weten.

In een kleine meerderheid van de gemeenten (56%) vinden betrokkenen dat de vrijheid om te kiezen voor een zorgaanbieder is toegenomen. Ongeveer een derde van de aanvragers zegt echter te weinig informatie te hebben om een keuze te maken.

Ongeveer een zesde van de mensen die ook vóór de Wmo ondersteuning hadden, kreeg te maken met een hogere eigen bijdrage voor de hulp bij het huishouden, een lagere vergoeding van vervoerskosten of minder mogelijkheden van het collectief vervoerssysteem. Het aandeel dat er op vooruit ging was aanzienlijk kleiner. Van alle Wmo-aanvragers met een eigen bijdrage vindt 13% deze te hoog, waardoor men moeite heeft om rond te komen. Dit betreft vooral jonge mensen (tot 54 jaar) en mensen met een laag inkomen.

Redzaamheid en participatie

‘Je kunt mijn dochter van toeters en bellen voorzien, maar ze zal nooit zelfstandig op stap kunnen gaan. Motorisch kan ze dat niet, maar ook verstandelijk en visueel kan ze dat gewoon niet.’

(medewerker van een cliëntenplatform)

Zijn mensen met problemen zelfredzamer en socialer geworden door de Wmo-voorzieningen? Kunnen ze hun eigen huishouden op orde houden, zich in en rond het huis bewegen, de straat op, naar winkels, de kerk of de bank, naar clubs of naar vrienden?

Als je aan gemeentelijke functionarissen en organisaties vraagt of de gemeente mensen voldoende in staat stelt om hun huishouden draaiende te houden, is het antwoord ‘ja’. Van de aanvragers vindt 87% dat het voldoende lukt om het huishouden draaiende te houden, van wie 82% hulp heeft. Van degenen die zich onvoldoende redden heeft trouwens ook driekwart hulp, maar naar hun mening niet genoeg of niet goed genoeg. Zij willen aanpassing van de woning en kwalitatief betere hulp. Mensen die zich in het huishouden niet zelf kunnen redden zijn relatief vaak vrouwen, personen jonger dan 65 jaar, mensen met langdurige psychische aandoeningen of vermoeidheidsklachten en personen wier gezondheid verslechtert.

Ook over de bewegingsvrijheid in en rond het huis zijn zowel de (uitvoerende) organisaties als een grote meerderheid van de aanvragers (88%) positief. Van de ‘redzame’ aanvragers heeft 61% ondersteuning, zoals een rolstoel of een aanpassing aan de woning. Maar ook wie zich onvoldoende kan verplaatsen heeft vaak ondersteuning (66%). Dat blijkt vooral te gaan om mensen met een rolstoel. Kennelijk is het ook met een rolstoel nog steeds lastig om zich in de woning te verplaatsen. Daarnaast hebben mensen met een ernstige of ernstiger wordende beperking minder profijt van de steun. Dit soort ernstige problemen lijkt minder gemakkelijk te compenseren. Dit verklaart wellicht waarom bijna de helft van de ‘weinig redzamen’ geen extra hulp wil. Ten slotte blijken ook mensen met langdurige psychische klachten minder geholpen met de ondersteuning die ze krijgen.

Eenzelfde beeld geven de cijfers over de compensatie bij de lokale mobiliteit. In 90% van de gemeenten zijn organisaties hier gemiddeld positief over. De organisaties van cliënten zijn dat echter slechts in 60% van de gemeenten, wat vooral te maken heeft met klachten over het collectief vervoer. De meeste Wmo-aanvragers (80%) kunnen zich redden met een voorziening zoals vervoerskostenvergoeding, beltaxi, scootmobiel, aangepaste fiets of aangepaste auto. Maar ook hier zijn mensen met ernstige of toenemende beperkingen of met vermoeidheidsproblemen slechter af. Van hen denkt een groot deel (40%) dat meer hulp geen zin heeft. Anderen zouden geholpen zijn met een scootmobiel of aangepaste auto, beter collectief vervoer en betere toegankelijkheid van gebouwen en openbare ruimtes.

Over de mogelijkheid tot sociale contacten zijn de meningen veel meer verdeeld. De meeste gemeenten zijn zelf positief over hun aanbod, maar cliënten en uitvoerders zijn het daar maar in 40% van de gemeenten mee eens. Toch vindt een grote meerderheid van de Wmo-aanvragers (83%) dat ze op dit punt voldoende mogelijkheden hebben. De mogelijkheden van mensen met ernstige beperkingen, met vermoeidheidsklachten of met een psychische aandoening en die van de 18-54-jarigen schieten naar verhouding vaker tekort, ongeacht of ze thuiszorg, een rolstoel of een andere vervoersvoorziening hebben. De helft van hen wil geen (extra) ondersteuning. Anderen wensen vooral meer vervoersmogelijkheden (21%) of een maatje (18%). Ook geven mensen aan vaker te willen uitgaan, naar een club of op vakantie, of ondersteuning nodig te hebben bij sociale contacten, bijvoorbeeld omdat ze niet voldoende vertrouwen hebben in andere mensen.

Ongeveer 40% van de Wmo-aanvragers kan naar eigen zeggen onvoldoende participeren. Ze zouden vaker vrijetijdsactiviteiten willen doen, maar voelen zich gehinderd door hun beperking. Opvallend is dat de belemmering vaak niet alleen in het vervoer zit. Gebouwen of openbare ruimtes zijn niet toegankelijk, er zijn financiële drempels, soms is er onvoldoende begrip voor wie zich anders gedraagt. Daarom wensen ze gezelschap, korting op de toegangsprijs, meer aanbod van geschikte activiteiten, toegankelijke gebouwen en acceptatie.

Maatschappelijke ondersteuning leidt in het algemeen tot meer redzaamheid, grotere onafhankelijkheid en langer zelfstandig

wonen. Zo voelen vier op de vijf mensen zich door de Wmo-voorzieningen minder afhankelijk van anderen. Gemeenten voldoen in dit opzicht aan het compensatiebeginsel in de Wmo, al is dit maar ten dele het gevolg van deze wet, omdat gemeenten ook daarvoor al voorzieningen verstrekten.

Natuurlijk blijft er voor een groep burgers met een beperking wel wat te wensen over. Die wensen hebben vaak betrekking op andere hindernissen voor participatie dan de redzaamheidsproblemen. Er ligt nog een grote taak voor gemeenten om te werken aan een zorgzamer samenleving die fysiek toegankelijk is voor mensen met een beperking. Dat is echter niet in een paar jaar te realiseren.

Mantelzorg

'Ik ben zelf ook mantelzorger, ik ga zo'n vier keer per week naar mijn moeder toe, die is nu ziek. Dan moet ik met de bus en dat kost best veel geld. Gelukkig betaalt mijn moeder de strippenkaarten. Ik heb eigenlijk nooit bedacht dat ik mantelzorger ben, dus ik ben ook nooit naar de Wmo gegaan. Maar ja, wat hebben die dan te bieden?'

(mantelzorger)

Een van de gedachten achter de Wmo is dat mensen voor hulp meer een beroep moeten kunnen doen op hun eigen netwerk. Om te voorkomen dat de helpers uit dit netwerk overbelast raken of zelf niet meer kunnen participeren, moeten gemeenten ook hen ondersteunen.

Bijna twee derde van de Wmo-aanvragers krijgt hulp van huisgenoten, partners, familie, vrienden of bureu. Van die mantelzorgers voelt bijna een derde zich behoorlijk beperkt in de participatie of kan het eigen huishouden niet bijbenen. Maar mantelzorgers van Wmo-aanvragers weten meestal niet dat zij zelf steun kunnen krijgen. Dat komt ook zelden ter sprake bij een Wmo-aanvraag. Vier van de vijf mantelzorgers die de aanvrager hielpen bij de procedure melden dat toen niet gevraagd is of ze soms zelf steun nodig hadden, terwijl de meerderheid van hen (60%) dat graag had gehad. Wie wel ondersteuning kreeg, was daar erg mee geholpen; 92% zei zich minder belast te voelen.

Ruim de helft van de gemeenten blijkt nauwelijks te weten hoeveel mantelzorgers behoefte hebben aan steun. Slechts een krappe 10% van de gemeenten zegt vrij precies te weten wat de mantelzorgers nodig hebben.

Het is nog te vroeg om vast te stellen wat de Wmo precies betekent voor de levering van mantelzorg. Wel bekend is dat 15% van de aanvragers van ondersteuning die al langere tijd hulp bij het huishouden hadden, zegt dat hun familie en vrienden sinds de Wmo meer hulp moeten bieden. Over verdere uitbreiding van de mantelzorg zijn mensen met een beperking niet optimistisch. Twee derde van hen zegt dat ze familie en vrienden niet nog meer tot last willen zijn. Wie nog geen hulp heeft maar dit wel nodig heeft, heeft liever professionele hulp. Het is dus maar de vraag of substantiële uitbreiding van de mantelzorg door gemeentelijk beleid haalbaar is.



5 Conclusies

Bedoelingen van de wetgever

De overgrote meerderheid van de gemeenten handelt in de geest van de Wmo. Ze hebben de bedoelingen van de wetgever vormgegeven in plannen en regels, samen met een brede groep lokale partijen, die de regisserende rol van de gemeente erkennen.

Veel gemeenten hebben de handreikingen van het ministerie van vws of de modelverordeningen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) overgenomen. Het is goed denkbaar dat ze de komende jaren de beleidsvrijheid meer gaan benutten, waardoor meer diversiteit ontstaat.

Effecten op de redzaamheid en de participatie van burgers die ondersteuning nodig hebben, zijn er nog niet veel, maar dit was ook nog niet te verwachten in zo'n relatief korte periode.

De mening van lokale organisaties

Organisaties van cliënten oordelen meestal negatiever over het gemeentelijk beleid dan andere betrokkenen, en zeker dan wethouders en ambtenaren. Dat kan het gevolg zijn van sociaal wenselijke antwoorden: gemeentelijke functionarissen vallen zichzelf niet af en voor cliënten is het nooit goed. Maar deze verklaring is toch te gemakkelijk, ook omdat gemeenten noch cliënten onder-

ling hetzelfde oordelen. Organisaties van cliënten zaten aanvankelijk niet te wachten op een wet als de Wmo. Die was in hun ogen een bezuinigingswet en een aantasting van rechten en rechtsgeelijkheid. Landelijke organisaties van cliënten gaven bijvoorbeeld pas hun fiat aan de wet, nadat het parlement het compensatiebeginsel had toegevoegd.

Lokale cliëntenorganisaties zijn betrokken bij het gemeentelijk beleid, en zijn meestal lovend over de inrichting ervan, maar zien te weinig verbeteringen in het dagelijks leven van de mensen die ze vertegenwoordigen. Dat organisaties van cliënten relatief negatief zijn over het lokale beleid betekent nog niet dat de wet fout is.

De mening van aanvragers en gebruikers

Gebruikers zijn overwegend positief over het gemeentelijk loket, de indicatiestelling en de ondersteuning. Belangrijker is dat de ondersteuning naar hun mening sterk bijdraagt aan de redzaamheid en de participatie. Wie weinig effect ondervindt, zegt vaak dat de aard van zijn beperking moeilijk te compenseren valt.

Maar er is ook kritiek. Er is een onvervulde vraag, doordat mensen de weg naar het loket niet weten te vinden en de loketfunctionaris in de ogen van de aanvragers nogal eens nalaat de totale behoefte aan ondersteuning in kaart te brengen. Bovendien is een aantal

groepen minder tevreden: personen jonger dan 55 jaar, lageropgeleiden en mensen met een psychische aandoening. Ook wordt bij de aanvraag nog weinig gelet op wat de mantelzorg aankan; veel mensen weten niet wat de gemeente voor hen kan betekenen. Gemeenten hebben ook hier nog een lange weg te gaan voordat de burger met beperkingen wordt ondersteund zoals de Wmo beoogt.

Verschillen tussen gemeenten

Er zijn geen duidelijke achterblijvers onder de gemeenten, wel enkele systematische verschillen. Gemeenten met een sterker samenhangend beleid zetten een bredere reeks aan beleidsinstrumenten in. Dit komt het vaakst voor in grotere en meer stedelijke gemeenten.

Naarmate gemeenten meer organisaties inschakelen, geven ze hun netwerkpartners tevens meer invloed op het beleid, zo blijkt. Dat hoeft niet altijd tot samenhangender beleid te leiden: wie erg veel organisaties bij het beleid betreft, komt juist minder ver.

De samenhang in het lokale beleid en de kwaliteit van de samenwerking blijken ook van invloed op de waardering van lokale organisaties voor de bestuurskracht van hun gemeente. Die is groter als de gemeente naar hun oordeel sterk in de geest van de wet handelt en een meer samenhangend beleid voert. Vermoedelijk komt dat doordat zo'n gemeente zich beter op de hoogte stelt van de achterliggende problemen van de burgers en zich veel minder gedraagt als aanbieder van een assortiment van voorzieningen.

In gemeenten die meer aan vraagsturing doen, dus waar bij de indicatiestelling meer aandacht is voor de persoonlijke situatie en er meer met de aanvrager wordt meege gedacht, voelen aanvragers zich beter ondersteund: hun redzaamheid is naar eigen zeggen beter en hun participatie ook. In dit soort gemeenten worden gemiddeld ook meer voorzieningen verstrekt. Naarmate gemeenten voor meer voorzieningen eigen bijdragen vragen, verstrekken ze gemiddeld minder voorzieningen. Kennelijk besluiten aanvragers in deze gemeenten eerder van ondersteuning af te zien.

De algemene conclusie luidt dat de Wmo werkt in die zin dat gemeenten de wet uitvoeren zoals de wetgever het heeft bedoeld en met de instrumenten die de wet verschaft. De belangrijkste vraag, of de burger met een beperking daar al vruchten van plukt, kan pas de komende jaren echt worden beantwoord. Ondanks dat mag geconcludeerd worden dat gemeenten een belangrijke stap hebben gezet in de ontwikkeling van een beter lokaal sociaal beleid. Het werk is nog niet af, gemeenten erkennen dit en ze breiden hun beleid daarom steeds uit. Dit neemt niet weg dat zich een aantal knelpunten lijkt voor te doen en dat kansen niet altijd worden benut.

Knelpunten en onbenutte kansen

- ‘Kleine doelgroepen’, zoals mensen met een verstandelijke beperking of een chronisch psychische aandoening, zijn minder goed vertegenwoordigd in de Wmo-raad dan ouderen of mensen met een lichamelijke beperking..
- Individuele vervoersvoorzieningen maken mensen mobieler en onafhankelijker. Dit pleit voor ruimere verstrekkingen, maar dat kost uiteraard meer geld.
- Meer aandacht voor mantelzorgers kan de vraag naar gemeentelijke ondersteuning verminderen; de draagkracht van de mantelzorger bepaalt immers grotendeels of iemand met een beperking hulp buiten de deur moet zoeken.
- Gemeenten moeten de keuze bieden tussen hulp in natura en een persoonsgebonden budget. Een meerderheid van de aanvragers is ontgaan dat ze die keuze hebben.
- De meeste betrokkenen vinden dat de Wmo tot te veel marktwerking heeft geleid. De Wmo toont twee gezichten. Het ene is dat van een in harmonie tot stand gekomen lokaal beleid waarin informatie en ideeën worden uitgewisseld, de andere dat van een markt die afstand van de inkoper tot de aanbieders vraagt en waarin informatie om strategische redenen wordt achtergehouden.
- De gemeente kan er met de Wmo aan bijdragen dat mensen in hun eigen leefomgeving zorg of woningaanpassingen krijgen en niet naar een instelling hoeven. Dit brengt extra uitgaven met zich mee voor gemeenten, terwijl de opbrengsten (voorkomen tehuisopname) niet ten goede komen van die gemeenten.