

Het compensatiebeginsel in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Naam: Anoek Louise Ruijngaart
Studentnummer: 330671
Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Beleid en Management Gezondheidszorg
Begeleider: de heer M. Janssen MSc
Meelezer: Dr. M.A. Koopmanschap
Datum: 12 juni 2013

Voorwoord

Voor u ligt het eindproduct van de bachelor Beleid en Management van de Gezondheidszorg van het instituut Beleid en Management Gezondheidszorg (iBMG) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, de scriptie: Het compensatiebeginsel in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Ik ben drie jaar geleden met enthousiasme aan de studie BMG begonnen. Ik heb voor deze studie gekozen, omdat het een maatschappelijk relevante opleiding is, waarmee je een bijdrage kunt leveren aan het verbeteren van het leven van mensen. Dat is belangrijk, aangezien BMG over het systeem gaat dat ondersteunend is aan het primaire doel van de gezondheidszorg, namelijk het gezond maken dan wel houden van de patiënten. Hoe beter dit functioneert, hoe beter de arts zijn rol en taak kan uitvoeren, hoe beter de patiënt geholpen kan worden. En ik heb nog steeds geen spijt van mijn keuze!

In dit voorwoord wil ik graag mijn begeleider Maarten Janssen bedanken. Hij heeft elke keer de moeite genomen mijn stuk uitgebreid en kritisch te lezen. Door zijn scherpe commentaar en veeleisendheid is het gelukt een goed resultaat neer te zetten. Ook wil ik mijn meezeer Marc Koopmanschap bedanken voor de tijd en moeite die hij heeft genomen om mijn scriptie te beoordelen.

Ik had deze scriptie ook niet kunnen schrijven zonder de steun en hulp van mijn familie en mijn clubgenoten. Jullie stonden altijd voor me klaar om iets leuks te gaan doen. Mama, bedankt voor alle gesprekken die we hebben gehad, zodat ik er weer tegen aan kon. Jij hebt er voor gezorgd dat ik de rust kon vinden. Tenslotte wil ik mijn vader bedanken voor zijn eindeloze motivatie om mij uit de brand te helpen; papa jij zult altijd mijn held zijn.

Samenvatting in het Nederlands

Dit onderzoek beschrijft welke veranderingen het compensatiebeginsel teweeg heeft gebracht bij de uitvoering door de gemeenten sinds de komst van de Wmo in 2007. Zo wordt er een duidelijk beeld geschetst van de implementatie van de Wmo en welke veranderingen en problemen zijn opgetreden bij de uitvoering van de compensatieplicht door gemeenten.

De hoofdvraag van dit onderzoek is dan ook: Welke veranderingen heeft het compensatiebeginsel teweeggebracht in de beleidsuitvoering van de maatschappelijke ondersteuning door gemeenten sinds de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2007?

Steeds meer taken op het gebied van maatschappelijke ondersteuning worden gedecentraliseerd van Rijksoverheid naar de gemeenten. Gemeenten staan immers dicht bij de burger en kunnen, bij die zaken die de burger direct raken in de persoonlijke levenssfeer, integraal beleid ontwikkelen.

Het is dan ook belangrijk om onderzoek te doen naar deze belangrijke decentralisatie en dan in het bijzonder naar de uitvoering van de compensatieplicht. Niet alleen voor de gemeenten die het moeten uitvoeren. Zij kunnen aan de hand van eigen en door derden uitgevoerde onderzoeken, handreikingen van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), andere (belangen)organisaties en de evaluatie van het SCP, het uitvoeren van de compensatieplicht verder verbeteren. Maar ook voor de Rijksoverheid. Het is mede aan de hand van dergelijke onderzoeken, de wettelijk verplicht gestelde door gemeenten uit te voeren tevredenheidsonderzoeken en de wettelijke evaluatie door het SCP, dat de Rijksoverheid de systeemverantwoordelijkheid voor de Wmo kan dragen.

En tot slot voor de ondersteuningsbehoefte burgers en hun vertegenwoordigers in (veelal) de Wmo adviesraden. Ook zij kunnen mede met de uitkomsten van onderzoeken, vaststellen hoe het er voor staat in de specifieke gemeente en ook landelijk en hun (individuele) acties en advies daarop afstemmen.

Er is hiernaar onderzoek gedaan in de eerste jaren na invoering van de Wmo in 2007. Onder andere het onderzoek van Putters et al. (2010) geeft aan dat - bekeken vanuit vier thema's (organisatie, participatie/vertegenwoordiging, aanbesteden en financiële aspecten) en bij zes gemeenten - de jaren 2007 tot en met 2009 onderstaande problemen met de

uitvoering van de compensatieplicht te benoemen zijn:

- het compensatiebeginsel is moeilijk uit te voeren;
- het compensatiebeginsel staat open voor meerdere interpretaties;
- het compensatiebeginsel leidt tot spanning tussen algemene en individuele voorzieningen;
- het compensatiebeginsel leidt tot willekeurige beslissingen, en
- het compensatiebeginsel leidt tot problemen met de toegankelijkheid van het Wmo loket.

De VNG heeft, als belangenbehartiger van alle Nederlandse gemeenten, in de jaren na invoering van de Wmo het project "de Kanteling" gestart. Een project, opgezet om de gemeenten te ondersteunen bij de verdere uitvoering van de compensatieplicht. Dit project heeft - zonder dat het een voorschrijvend karakter kent - in belangrijke mate een bijdrage geleverd aan de wijze waarop de gemeenten de compensatieplicht konden uitvoeren. Twee kenmerkende en bepalende publicaties daarbij zijn "het Gesprek" uit juni 2010 en de gekantelde modelverordening uit december 2010.

In de jaren na het eerste onderzoek, is het van belang een vervolgonderzoek over de jaren 2010 tot en met 2012 uit te voeren over de eerder benoemde problemen, bij dezelfde zes gemeenten en meer in het algemeen. Ook wordt hierbij gebruik gemaakt van onder andere de publicaties van de VNG en het zeer recent gepubliceerde rapport van het SCP, gezien vanuit de gemeentelijke uitvoering, over het jaar 2010. In dit onderzoek worden de ontwikkelingen van vooral de vijf benoemde problemen behandeld, waarbij geconcludeerd kan worden dat (een deel van) de problemen in de afgelopen jaren kleiner zijn geworden. De Kanteling heeft hieraan een bijdrage geleverd. Gemeenten hebben getoond te beschikken over een adaptief vermogen, om te leren van problemen en mede door onderzoeksresultaten de uitvoering van de compensatieplicht beter gestalte te geven. Ze hebben lessen getrokken uit de problemen van de eerste jaren.

En dit is van belang voor Nederland en voor de verdere keuze van de Rijksoverheid.

We staan aan de vooravond van verdere decentralisaties, waaronder per 1 januari 2015 van de Begeleiding en Persoonlijke Verzorging van de AWBZ naar de Wmo. Het is goed als de Rijksoverheid weet - mede vanuit onderzoek - dat gemeenten kunnen voldoen aan de wensen c.q. uitgangspunten van de Rijksoverheid, die ten grondslag liggen aan de decentralisaties van Rijkstaken naar gemeenten. Decentraal (en dus dichterbij de burger) wat decentraal kan en centraal wat centraal moet.

Summary in English

This study describes which changes the compensation principle have caused in the implementation by the municipalities since the advent of the Dutch Social Support Act (in Dutch: Wmo) in 2007. A clear picture is presented of the implementation of the Wmo and which changes and problems have occurred in the implementation of the compensation principle by municipalities.

The main question of this research is: Which changes have been caused by the compensation principle in the implementation of policy regarding the social support by municipalities since the advent of the Social Support Act in 2007?

More and more tasks in the field of social support are decentralized from central government to the municipalities. Municipalities are after all closer to the citizens and they can, related to these tasks that affect citizens in their personal life, develop integrated local policies.

It is, therefore, important to research this important decentralization and then, in particular, to the implementation of the obligation to compensate citizens. Not only for the municipalities who have to implement this compensation principle. They can further improve their performance of the compensation principle, not only on the basis of own experiences but also by using research carried out by third parties, suggestions of the Association of Dutch Municipalities (in Dutch: VNG), the Ministry of Health, Welfare and Sport (in Dutch: VWS), other (interest)organizations and the evaluation of the SCP.

But also for the central government. It is partly on the basis of such research, the legally required conducted satisfaction surveys by municipalities and the legal evaluation by the SCP, that the central government can bear the responsibility for the entire system of Wmo. And finally to support needy citizens and their representatives in (mostly) the Wmo Advisory councils. They can, along with the research results, determine how the specific municipality and also nationwide is doing and to adjust their (individual) actions and advice thereon.

Research has been conducted in the first years after the introduction of the Wmo in 2007. The research results amongst others of Putters et al. (2010) indicates that - viewed from four themes (organization, participation / representation, tendering and financial aspects) and six municipalities - for the years 2007 up to and including 2009 the following problems occurred relating to the implementation of the obligation to compensate citizens:

- The compensation principle is hard to implement;
- The compensation principle is open to multiple interpretations;
- The compensation principle leads to tension between inclusive policy and individual arrangements;
- The compensation principle leads to arbitrary decisions, and
- The compensation principle leads to problems with the accessibility of the WMO offices.

The VNG, being the representative of all Dutch municipalities, started in the years after the introduction of the Wmo a project called "de Kanteling" (something like: "The turnaround or change"). A project set up to support the municipalities in the further implementation of the compensation principle. This project - without having a prescriptive nature - largely contributed to the way municipalities implemented the obligation to compensate citizens. Two characteristic and thereby determining publications are "het Gesprek" ("the different stages of the conversation") from June 2010 and the "modellocal ordinance" (in Dutch: modelverordening) from December 2010.

In the years after the first research, it is important to follow up on this research over the years 2010 up to and including 2012, relating to the same problems mentioned earlier within the same six municipalities and more in general. Use is made of amongst other things publications of the VNG and the only recently published report of the SCP, based on the municipalities' view, regarding the year 2010. In this study the development of the five above mentioned problems are primarily discussed, leading to the conclusion that (part of) the problems in recent years have become smaller. The project "de Kanteling" has contributed to this. Municipalities have shown to have an ability to adapt, to learn from problems and partly by research to better implement the obligation to compensate citizens. They have learned from the problems of the early years.

And this is important for the Netherlands and for the further choice of the central government. We are on the verge of further decentralizations including as of January 1, 2015 that of Guidance and Personal Care (in Dutch: Begeleiding en Persoonlijke Verzorging) from the AWBZ to the Wmo. It is reassuring for the central government to know - also from research - that municipalities meet the requirements or principles of the national government, which underlie the decentralization of government tasks to municipalities. Decentralized (and thus closer to the citizen) what can be decentralized and central to what is central.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting in het Nederlands	3
Summary in English	5
Inhoudsopgave.....	7
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	9
Hoofdstuk 2 Achtergrondinformatie bij de Wmo	11
§ 2.1 Grondwet en landelijk beleid; gezondheidszorg in samenhang met decentralisatiewen.....	11
§ 2.2 Gevolgen regeerakkoord voor gemeenten en hun burgers	12
§ 2.3 Een korte terugblik naar de invoering van de Wmo in 2007	13
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader.....	15
§ 3.1 Beleidsuitvoering.....	15
§ 3.2 Decentralisatie.....	17
Hoofdstuk 4 Onderzoeksopzet en methoden.....	19
§ 4.1 Onderzoeksopzet.....	19
§ 4.2 Onderzoeksmethoden deelvraag 1	19
§ 4.3 Onderzoeksmethoden deelvraag 2.....	20
§ 4.4 Onderzoeksmethoden deelvraag 3.....	20
§ 4.5 Resultaten onderzoek	21
§ 4.6 Ethische aspecten.....	21
Hoofdstuk 5 Deelvraag 1: Hoe is de beleidsuitvoering van de compensatieplicht verlopen bij de gemeenten in de periode 2007 tot en met 2009?	22
§ 5.1 Inleiding	22
§ 5.2 De vier thema's	24
§ 5.2.1 Organisatie	24
§ 5.2.2 Participatie/vertegenwoordiging	27
§ 5.2.3 Aanbesteden	29
§ 5.2.4 Financiële aspecten.....	31
§ 5.3 Vijf problemen (“uitdagingen”) met het toepassen van het (nieuwe) compensatiebeginsel	32
§ 5.3.1 Het compensatiebeginsel is moeilijk uit te voeren.....	32

§ 5.3.2	Het compensatiebeginsel staat open voor meerdere interpretaties	34
§ 5.3.3	Het compensatiebeginsel leidt tot spanning tussen algemene-/collectieve- en individuele voorzieningen	34
§ 5.3.4	Het compensatiebeginsel leidt tot willekeurige beslissingen	35
§ 5.3.5	Het compensatiebeginsel leidt tot problemen met de toegankelijkheid van het Wmo loket.....	35
§ 5.4	Afsluitend	36
Hoofdstuk 6	Deelvraag 2: Wat is de Kanteling?	37
Hoofdstuk 7	Deelvraag 3: Hoe is de beleidsuitvoering van de compensatieplicht verlopen bij de gemeenten in de periode 2010 tot en met 2012?	40
§ 7.1	Inleiding	40
§ 7.2	De vier thema's	40
§ 7.2.1	Organisatie	40
§ 7.2.2	Participatie/ vertegenwoordiging	43
§ 7.2.3	Aanbesteden	45
§ 7.2.4	Financiële aspecten.....	47
§ 7.3	Vijf problemen c.q. “uitdagingen”, vervolgd in de jaren 2010 tot en met 2012.....	47
§ 7.3.1	Het compensatiebeginsel is moeilijk uit te voeren	48
§ 7.3.2	Het compensatiebeginsel staat open voor meerdere interpretaties	50
§ 7.3.3	Het compensatiebeginsel leidt tot spanning tussen algemene en individuele voorzieningen	53
§ 7.3.4	Het compensatiebeginsel leidt tot willekeurige beslissingen	55
§ 7.3.5	Het compensatiebeginsel leidt tot problemen met de toegankelijkheid van het Wmo loket	58
Hoofdstuk 8	Conclusies, aanbevelingen voor vervolgonderzoek en discussie	60
§ 8.1	Conclusies	60
§ 8.2	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	63
§ 8.3	Discussie	64
Literatuurlijst	65

Hoofdstuk 1 Inleiding

Er is sinds de invoering van de Wmo in 2007 al veel veranderd met betrekking tot de compensatieplicht. De compensatieplicht houdt voor gemeenten in het kort in dat zij, daar waar burgers eerst het recht hadden om individuele zorg te ontvangen, de plicht hebben gekregen om hun burgers te ondersteunen, zodat deze kunnen participeren in de maatschappij, thuis en op het werk met of zonder hulp van mantelzorg. Met andere woorden: de plicht hen te compenseren voor hun maatschappelijke beperkingen. Onderzoeken die vrij recent na de invoering van de Wmo zijn gedaan, laten zien dat er problemen waren op het gebied van de uitvoering van het compensatiebeginsel. Ook is er sinds de invoering veel veranderd aan het beleid op het gebied van de compensatieplicht.

Het is nu voorjaar 2013. Het is daarom van belang nader te onderzoeken hoe gemeenten sindsdien zijn omgegaan met het verder invulling geven aan de compensatieplicht en met welke problemen zij per heden (nog) kampen. Een inhoudelijke ontwikkeling na 2009 betreft bijvoorbeeld de zogenaamde Kanteling; het op een andere manier uitvoeren van de compensatieplicht van de Wmo. Gelden de eerder benoemde vijf problemen (in meer of mindere mate) nog steeds (Putters et al. 2010). Of worden gemeenten met nieuwe problemen c.q. uitdagingen geconfronteerd? Het overhevelen van taken naar gemeenten is namelijk nog niet afgerond. De gemeenten krijgen er steeds meer zorgtaken bij. Het is daarom belangrijk om te onderzoeken hoe gemeenten sinds 2007 vorm hebben gegeven aan het compensatiebeginsel. Gemeenten kunnen mede vanuit eigen opgedane ervaringen, maar ook die zijn vastgelegd in onderzoeksresultaten en mede daaruit voortvloeiende handreikingen en dergelijke van bijvoorbeeld VWS, de VNG en belangenorganisaties, passend beleid maken voor de verdere uitbreiding van de Wmo.

Dit onderzoek beschrijft welke veranderingen het compensatiebeginsel teweeg heeft gebracht bij de uitvoering door de gemeenten sinds de komst van de Wmo in 2007. Zo wordt er een duidelijk beeld geschetst van de implementatie van de Wmo en welke veranderingen en problemen zijn opgetreden bij de uitvoering van de compensatieplicht door gemeenten.

Aangezien het compensatiebeginsel de spil van de Wmo is, ligt de nadruk van dit onderzoek op hoe de gemeenten deze nieuwe plicht hebben vorm gegeven. Hierdoor is tot de volgende probleemstelling gekomen:

Welke veranderingen heeft het compensatiebeginsel teweeggebracht in de beleidsuitvoering van de maatschappelijke ondersteuning door gemeenten sinds de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2007?

De volgende deelvragen zijn geformuleerd:

- 1. Hoe is de beleidsuitvoering van de compensatieplicht verlopen bij de gemeenten in de periode 2007 tot en met 2009?*
- 2. Wat is de Kanteling?*
- 3. Hoe is de beleidsuitvoering van de compensatieplicht verder verlopen bij de gemeenten in de periode 2010 tot en met 2012?*

Mede gelet op het in 2010 gepubliceerde onderzoek van Putters et al. betreffende de periode 2007 tot en met 2009, is gekozen de beantwoording van de probleemstelling op te delen in twee tijdvakken. Enerzijds de periode 2007 tot en met 2009 en anderzijds de periode vanaf 2010 tot en met eind 2012. Ook zijn dezelfde gemeenten onderzocht als in het onderzoek van Putters et al. Hierdoor is het mogelijk om direct aansluitend op concrete eerdere onderzoeksresultaten, een zinvolle vergelijking in de tijd te maken voor deze specifieke gemeenten.

Hoofdstuk vijf geeft antwoord op deelvraag één en behandelt de periode 2007 tot en met 2009. Hier wordt duidelijk hoe de beleidsuitvoering met betrekking tot de compensatieplicht in de eerste jaren na invoering van de Wmo is verlopen.

Om gemeenten te ondersteunen in het verder doorvoeren van de compensatieplicht, is de VNG het project “de Kanteling” gestart. Naast diverse handreikingen, zoals “het Gesprek”, heeft de VNG in dit kader in december 2010 een nieuwe “gekantelde” modelverordening uitgebracht. Hoofdstuk zes, waarin deelvraag twee wordt beantwoord, behandelt de Kanteling.

Hoofdstuk zeven, waarin wordt ingegaan op de derde en laatste deelvraag, behandelt de periode 2010 tot en met 2012. Bij het onderzoeken van de beleidsuitvoering in deze periode, kan dan mede onderzocht worden of en zo ja welke invloed de Kanteling hierop heeft gehad.

Tot slot worden in hoofdstuk acht de conclusies en aanbevelingen weergegeven, evenals een aantal punten voor discussiedoeleinden ingebracht.

Hoofdstuk 2 Achtergrondinformatie bij de Wmo

§2.1 Grondwet en landelijk beleid; gezondheidszorg in samenhang met decentralisatiewens

De gezondheidszorg is van oudsher een belangrijk thema in de Nederlandse politiek. Artikel 22 van de Grondwet stelt dat de Nederlandse overheid verantwoordelijk is voor de gezondheidszorg. Zonder gezonde burgers geen welvarend Nederland. De gezondheidszorg is echter een kostenpost, die met de jaren enorm is toegenomen. De laatste tien jaar zijn de zorgkosten met 71,4 procent gestegen. Hierdoor wordt ongeveer twaalf procent van ons bruto binnenlands product uitgegeven aan de zorg. Een percentage waarmee Nederland tot de internationale top kan worden gerekend met betrekking tot uitgaven aan de gezondheidszorg (Kluwer Schulink 2012).

De gezondheidszorg is daarmee niet alleen een belangrijk, maar tegelijkertijd ook een financieel heikel punt. Het nieuwe kabinet Rutte-Asscher maakt in het nieuwe regeerakkoord 'Bruggen slaan', uitgebracht op 29 oktober 2012, duidelijk dat flinke bezuinigingen nodig zijn in de gezondheidszorg. Gelet op de demografische ontwikkeling, verdere medicalisering en de technologische ontwikkeling is de houdbaarheid van de zorg in het geding (Schut & Rutten 2009).

De laatste jaren geeft de Rijksoverheid steeds meer taken aan andere overheden, zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Voorbeelden van drie grote op stapel staande decentralisaties zijn de Jeugdzorg, de Participatiewet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) functies begeleiding en persoonlijke verzorging naar de Wmo. In de medio 2011 gemaakte bestuursafspraken 2011-2015 tussen de Rijksoverheid en onder andere de VNG, zijn de uitgangspunten en het proces bij een aantal grote hervormingen vastgelegd. Deze hervormingen zijn nodig om te komen tot een doelmatige taakverdeling en een compacte en slagvaardige overheid. Gemeenten krijgen meer te zeggen over onderwerpen die dicht bij hun inwoners staan. De Rijksoverheid kan hierdoor kleiner worden. De gemeenten krijgen geld voor hun nieuwe taken, onder aftrek van een zogenaamde "efficiencykorting". De decentralisatie van nieuwe delen van de AWBZ naar de Wmo gaat gepaard met een efficiencykorting van 5% op het totale budget (van € 2,3 à € 3 miljard) dat voor begeleiding wordt overgeheveld (Rijksoverheid 2012).

§2.2 Gevolgen regeerakkoord voor gemeenten en hun burgers

Het regeerakkoord zorgt voor een aantal veranderingen voor de lokale overheden (Rijksoverheid 2012). Een aantal (nieuwe) taken op sociaal domein wordt gedecentraliseerd naar gemeenten.

De begeleiding van de AWBZ zal gepaard gaan met een forse korting en zal bovendien worden uitgevoerd na het uitdunnen van het aanbod van zorg. Hoewel het nog niet precies bekend is hoe de decentralisatie er uit komt te zien, zorgde het voornemen om de extramurale zorg vanuit de AWBZ over te hevelen naar de gemeenten al voor veel ophef. Het van rechtswege aanspraak maken op dagbesteding, wordt in de Wmo omgezet in een voorziening via het compensatiebeginsel. Dit is een ingrijpende verandering, waarbij het (automatische) recht op zorg vervalt: veel burgers zijn verontrust dat zij door deze verandering geen of minder zorg zullen ontvangen. Het compensatiebeginsel betekent dat de gemeente zelf beslist “hoe” zij haar burgers wil gaan compenseren; “dat” de gemeente haar burgers moet compenseren staat vast. Op deze manier wordt de zelfredzaamheid en de participatie van de burger verder uitgebreid. Het is immers de bedoeling dat mensen zo goed mogelijk proberen mee te doen in de maatschappij met of zonder hulp van hun sociale netwerk (gezin, familie, vrienden, kennissen etc.) in plaats van passief hulp te ontvangen. De Wmo verleent alleen zorg voor de mensen die het echt nodig hebben. Iedereen moet meedoen naar vermogen. In de Kanteling hebben ze hier een methode voor ontwikkeld om dit vast te stellen. Dit wordt later besproken in hoofdstuk zes.

De decentralisaties van de overheid naar de gemeenten worden verder doorgezet, aangezien het kabinet van mening is dat de gemeenten zorg op maat kunnen leveren. De gemeente staat dicht bij haar burger en kan zo beter inspelen op de behoeften van haar burgers. De nieuwe taken die de gemeenten toegewezen krijgen, mogen door de gemeenten zelf worden ingevuld. De beleidsvrijheid die zij op dit gebied krijgen is groot. Zo zou er beter kunnen worden ingespeeld op de behoeften van de burger en op deze manier lokaal maatwerk kunnen leveren (Rijksoverheid 2012).

Gelet op de financiële risico's en uitvoeringsrisico's bij de decentralisaties, heeft de Tweede Kamer ingestemd met een onafhankelijk onderzoek door het Centraal Plan Bureau (CPB).

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de Wmo. Het is aan deze in 2007 ingevoerde wet dat de AWBZ-functies Begeleiding en Persoonlijke Verzorging per 1 januari 2015, worden overgeheveld.

§ 2.3 Een korte terugblik naar de invoering van de Wmo in 2007

In 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd in Nederland ter verbetering van de maatschappelijke ondersteuning in ons land. De Wmo vervangt de wet voorzieningen gehandicapten, de welzijnswet en het deel van de AWBZ met betrekking tot huishoudelijke verzorging. Decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid naar de gemeenten is de kern van deze nieuwe ingevoerde wet (Rijksoverheid 2007). De gemeente staat dicht bij haar inwoners dan de landelijke overheid. Afstemming op wat de behoefte is van de burger, is daarom makkelijker te verwezenlijken als de gemeente hiervoor verantwoordelijk is (Rijksoverheid 2007).

Met deze nieuwe wet werd beoogd een paradigmaverschuiving te verwezenlijken: het recht van burgers om individuele zorg te ontvangen is vervangen door een, in artikel 4 van de Wmo vastgelegde, plicht van gemeenten om hun burgers te ondersteunen, zodat deze kunnen participeren in de maatschappij, thuis en op het werk met of zonder hulp van mantelzorg. Artikel 4 van de Wmo luidt in het kort dat “ter compensatie van de beperkingen die een persoon ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, treft het college van burgemeester en wethouders voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning die hem in staat stellen om een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.” Bij het bepalen van de voorzieningen wordt rekening gehouden met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager van de voorzieningen, waaronder verandering van woning in verband met wijziging van leefsituatie, evenals met de capaciteit van de aanvrager om uit een oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien. De eigen verantwoordelijkheid van burgers daarbij moest worden aangewakkerd in plaats van passief automatisch hulp ontvangen (Rijksoverheid 2007). Het motto is ‘meedoen’.

De invoering van de Wmo betekende niet alleen een verandering in het ontvangen van hulp voor de burger. De Wmo is ontworpen om burgers nader tot elkaar te brengen. Als burgers elkaar ondersteunen waar dat nodig is, zal de leefbaarheid in de buurt worden vergroot. De buurtbewoners voelen zich meer betrokken bij de buurt en hierdoor zullen relaties binnen de buurt veranderen. Maar niet alleen de relaties tussen burgers verandert door de komst van de Wmo, ook de relatie met de gemeente verandert. Door het compensatiebeginsel moet de gemeente de dialoog met de burger aangaan om erachter te komen wat de precieze behoefte van de burger is om zorg op maat te kunnen leveren (Rijksoverheid 2007).

De Wmo is een wet waarin veel verschillende zaken vastgelegd zijn: er is een grote verscheidenheid aan beleidsterreinen, die gerangschikt zijn in negen prestatievelden. De Wmo varieert bijvoorbeeld van opvoedproblemen van jeugdigen tot verslavingsbeleid en vrouwenopvang. Van de mensen die hulp en ondersteuning moeten ontvangen tot de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers (die ook ondersteuning verlenen) (Rijksoverheid 2007).

Door de nieuwe verantwoordelijkheden en veranderende relaties werden gemeenten geconfronteerd met een geheel nieuwe uitdaging. De taak om burgers meer te betrekken in hun hulpvraag was geen makkelijke taak (Movisie 2010).

Onderzoek van Putters et al. (2010) toonde aan dat de Wmo niet makkelijk was om te implementeren. De onderzoeksperiode van dit onderzoek betrof de jaren 2007 tot en met 2009.

Uit dit onderzoek werd onder andere duidelijk dat vier thema's van belang waren bij het uitvoeren van de compensatieplicht. De benoemde thema's betroffen de organisatie, participatie/vertegenwoordiging, aanbesteden en financiële aspecten. Elk van deze vier thema's diende door gemeenten ingevuld te worden in (nieuw) uitvoeringsbeleid, dan wel had invloed op de (on)mogelijkheden voor de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de uitvoering van de compensatieplicht in de Wmo.

Daarnaast werd uit dit onderzoek duidelijk dat met vijf problemen werd geworsteld bij de invoering van de compensatieplicht. Het ging daarbij om de volgende problemen:

- Het compensatiebeginsel is moeilijk uit te voeren;
- Het compensatiebeginsel staat open voor meerdere interpretaties;
- Het compensatiebeginsel leidt tot spanning tussen algemene en individuele voorzieningen;
- Het compensatiebeginsel leidt tot willekeurige beslissingen, en
- Het compensatiebeginsel leidt tot problemen met de toegankelijkheid van het Wmo loket.

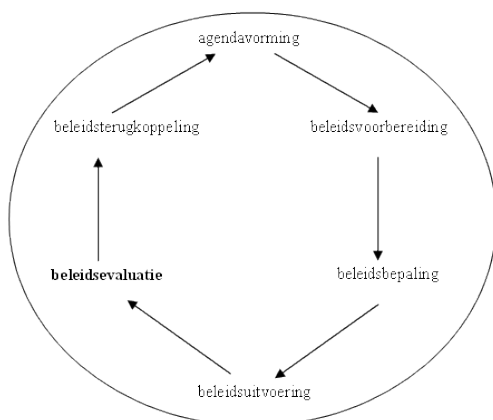
Bovenstaande thema's en problemen worden voor de twee benoemde perioden in hoofdstukken vijf en zeven behandeld.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt eerst gekeken naar het begrip beleidsuitvoering om daarna te kijken naar de begrippen decentralisatie en het compensatiebeginsel. Het is belangrijk om duidelijk te maken hoe er in dit onderzoek wordt gekeken naar deze begrippen, zodat er geen misverstanden kunnen ontstaan over het gebruik.

§ 3.1 Beleidsuitvoering

In dit onderzoek wordt gekeken naar de beleidsuitvoering bij gemeenten sinds de invoering van het compensatiebeginsel. Het eerste belangrijke begrip dat enige verduidelijking nodig heeft is beleidsuitvoering. Beleidsuitvoering is een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus (Anderson 2003). De beleidscyclus onderscheidt de fasen: agendavorming, formuleren van beleid, implementatie en evaluatie. Met het formuleren van beleid alleen wordt nog niks bereikt; het is de uitvoering die het doet. De daadwerkelijke uitvoering van beleid valt in de beleidscyclus onder implementatie en is dus maar een klein onderdeel van dit proces (Anderson 2003). Beleidsuitvoering is het omzetten van de door beleidsbepalers genomen beslissingen in concrete uitvoeringsdaden. Hierbij gaat het om het toepassen van de gekozen instrumenten voor de gekozen doeleinden. De uitvoering van het beleid resulteert in beleidsprestaties met de daarbij horende beleidseffecten. Het succes van de uitvoering van beleid wordt voor een groot deel bepaald door de mate waarin de voorbereiding en beleidsbepaling goed zijn uitgevoerd (Hoogerwerf & Herwijer 2008). Het belang van de uitvoering van beleid is pas sinds 1970 ontdekt. Voor deze periode stond vooral de beleidsvorming centraal. De beleidscyclus van Hoogerwerf en Herwijer (2008) is een stuk uitgebreider dan de beleidscyclus van Anderson (2003). De beleidscyclus van Hoogerwerf en Herwijer (2008) onderscheidt zes verschillende stappen.



(Hoogerwerf & Herwijer 2008)

Doelrationaliteit was hierbij zeer belangrijk: het systematisch zoeken naar middelen die doelbereiking optimaliseren (Hoogerwerf & Herwijer 2008). Goed beleid zal zorgen voor precieze uitvoering. Maar in de jaren zeventig falen er een paar belangrijke beleidsplannen. Aanvankelijk wordt de schuld gelegd bij de uitvoerende organisaties. Toch wordt al snel ontdekt dat het nationale beleid soms helemaal niet aansluit op de lokale omstandigheden.

Er zijn verschillende manieren om beleid tot stand te brengen, waaronder volgens het top-down model en het bottom-up model. Het top-down model gaat uit van een beleidsbepaler die het beleid bepaalt en van de uitvoerende organisaties die dit beleid moeten uitvoeren. Het beleid moet dan goed doordacht en duidelijk zijn, om de uitvoering optimaal te laten verlopen. Het bottom-up model draait de situatie om. De uitvoerders op het laagste niveau proberen algemene vuistregels toe te passen op bijzondere gevallen. Het beleid komt van onderop (Hoogerwerf & Herwijer 2008). Torenvlied (1996) onderscheidt twee uitkomsten die kunnen ontstaan door het uitvoeren van beleid: full compliance en full deviation.

Met full compliance wordt bedoeld dat de beleidsuitvoerders het beleidsplan precies zoals het er staat uitvoeren en dat er niet wordt afgeweken van dit vastgestelde beleidsplan. Met full deviation wordt bedoeld dat er totaal niet wordt vastgehouden aan het beleidsplan en dat de beleidsuitvoerders dus afwijken van het originele idee. Torenvlied (1996) gebruikt hiervoor het positieve model van implementatie. Dit model veronderstelt dat uitvoerende organisaties rationeel bepalen of zij afwijken van het beleidsplan of niet. Hiermee houden zij rekening met de reputatie van hun organisatie indien zij zouden afwijken van het beleidsplan en de gevolgen van het niet precies opvolgen van het nieuwe beleid. Organisaties implementeren het nieuwe beleid op de manier waardoor zij te maken hebben met het minste netto verlies.

In de Wmo is zowel sprake van een verplicht adviesorgaan (artikel 12) als van een verplichte tevredenheidmeting. Deze “checks and balances” dragen bij aan het waarborgen dat de uitvoering in lijn en dichtbij het vastgestelde beleid plaatsvindt. In het kader van participatie/vertegenwoordiging hebben Wmo adviesraden meegedacht en geadviseerd over het lokaal te voeren beleid. Dat houdt per definitie dan ook in, dat deze adviesraden er ook op zullen willen toezien dat de uitvoering conform dat vastgestelde beleid plaatsvindt en daardoor full compliance nastreven.

§ 3.2 Decentralisatie

De landelijke overheid heeft veel verantwoordelijkheid, maar weinig middelen om dit te doen. Vanaf de negentiende eeuw is zij al bezig met het overhevelen van taken naar de lokale overheden. Toch ging dit decentralisatieproces gepaard met een landelijke overheid die alle touwtjes in handen hield. De lokale overheden werden gezien als louter uitvoeringsorganen (Veldheer 1994).

De Wmo volgt deze trend niet. De gemeenten krijgen de beleidsvrijheid om zelf te bepalen hoe zij vorm geven aan het compenseren van haar burgers, dat gemeenten haar burgers moeten compenseren staat vast. De gemeenten, niet de landelijke overheid hebben in dit geval de touwtjes in handen (Rijksoverheid 2012). Niet alleen het decentraliseren van de overheidstaken van de landelijke overheid naar de gemeenten staat in de Wmo centraal, maar ook de vrijheid en daardoor de verantwoordelijkheid om beleid naar eigen inzicht te maken.

De onderneming Bouwen aan adaptief beleid (2012) brengt de macht van de Rijksoverheid in kaart. Dit wordt gedaan aan de hand van de begrippen subsidiariteit en decentralisatie. Met subsidiariteit wordt bedoeld dat alle taken door de laagst mogelijke overheid moeten worden uitgevoerd. De Rijksoverheid voert alleen de taken uit die de lokale overheden niet kunnen uitvoeren. Met decentralisatie wordt bedoeld dat de landelijke overheid bepaalt welke taken de lokale overheden kunnen en moeten uitvoeren. De lokale overheden krijgen een bepaalde vorm van beleidsvrijheid, maar dit kan de landelijke overheid op elk moment weer intrekken.

Kimr (2008) doet in zijn artikel over decentralisatie verscheidene uitspraken over dit onderwerp. Hij geeft aan dat decentralisatie steeds meer wordt gezien als een middel om de overheidstaken te verbeteren. Het decentralisatieproces kent voor –en nadelen. Een groot voordeel dat wordt aangegeven is dat de lokale overheid efficiënt zorg kan leveren, ingespeeld op de individuele behoeften van de burger. Dit moet gebeuren aan de hand van de beleidsvrijheid die elke lokale overheid krijgt om haar beleid op haar eigen manier vorm te geven. Hier kleeft echter ook een groot nadeel aan. Deze beleidsvrijheid kan er namelijk voor zorgen dat burgers niet gelijk behandeld worden. Het beleid kan door de ene lokale overheid immers anders worden ingericht dan bij een andere lokale overheid. Gelijkheid en rechtvaardigheid komen hierdoor in het geding.

Uit onderzoek kan blijken dat tussen het Wmo beleid van gemeenten verschillen bestaan. Als daarvoor geen goede verklaringen bestaan (bijvoorbeeld dat ander lokaal beleid het “mindere” in het Wmo beleid compenseert), dan verdient dat verder uitgezocht te worden. Dit kan onder andere door onderzoeksbureaus, maar evenzeer door de VNG, de landelijke koepel van Wmo adviesraden en door het Ministerie.

In dit onderzoek wordt de definitie van Hoogerwerf en Herwiler (2008) gehanteerd. De uitvoering van beleid wordt voor een groot deel bepaald door de stappen die voor de uitvoering plaatsvinden. Indien de beleidsvoorbereidingen en de beleidsbepaling goed zijn verlopen, zal de beleidsuitvoering ook beter gaan. De nadruk in dit onderzoek ligt bij hoe de uitvoering van het beleid is veranderd door de jaren heen met betrekking tot het compensatiebeginsel.

Het compensatiebeginsel is een nieuwe manier om vorm te geven aan decentralisatie. De komst van de Wmo geeft gemeenten de vrijheid om te bepalen hoe zij vorm geven aan het compensatiebeginsel. Het staat echter wel vast dat gemeenten haar burgers moeten compenseren. Door gemeenten de vrijheid te geven hoe zij vorm willen geven aan deze compensatieplicht, kan er op lokaal niveau worden afgestemd op de situatie. Hierdoor wordt de mogelijkheid tot zorg op maat gecreëerd.

Hoofdstuk 4 Onderzoeksopzet en methoden

In dit hoofdstuk zal een verantwoording gegeven worden over de keuzes die gemaakt zijn met betrekking tot onderzoeksopzet en methoden voor het beantwoorden van de deelvragen. Ook zal de kwaliteit van dit onderzoek worden besproken en eventuele ethische kwesties behandeld.

§ 4.1 Onderzoeksopzet

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een velddocumentenanalyse met aanvullingen via telefonisch contact. Dit onderzoek heeft zich gericht op de gemeenten Doetinchem, Dordrecht, Dronten, Hulst, Leeuwarden en Rotterdam. Als basis zijn de beleidsplannen, verordeningen en besluiten maatschappelijke ondersteuning gebruikt uit de onderzochte gemeenten. Zo is er per gemeente een beeld geschetst hoe de beleidsuitvoering van de compensatieplicht er in de zes gemeenten uit ziet. Daarnaast zijn onderzoeksrapporten aangehaald om de algemene trends van de Wmo door de jaren heen duidelijk in zicht te krijgen. Hierbij zijn het onderzoeksrapport van Putters et al. (2010) en het deelrapport van het SCP (2013) belangrijke bronnen.

Gelet op de doelstelling van het onderzoek en de geformuleerde deelvragen is gekozen om dit onderzoek te beperken tot deze zes specifieke gemeenten om te kunnen voortbouwen op het onderzoek van Putters et al. (2010). Hierdoor is het mogelijk om direct aansluitend op concrete eerdere onderzoeksresultaten, een zinvolle vergelijking in de tijd te maken.

§ 4.2 Onderzoeksmethoden deelvraag 1

- *Hoe is de beleidsuitvoering van de compensatieplicht verlopen bij de gemeenten in de periode 2007 tot en met 2009?*

Deelvraag één is beantwoord met behulp van de onderzoeksrapporten die over deze periode zijn geschreven, onder andere MOVISIE en het iBMG, waarbij het onderzoek van Putters et al. (2010) centraal staat. In deze onderzoeksrapporten is gekeken naar de stukken die betrekking hebben op de compensatieplicht en de daadwerkelijke beleidsuitvoering. Door de uitkomsten uit de verschillende onderzoeken met elkaar te vergelijken, is de interne en externe betrouwbaarheid van het onderzoek groter, doordat er overeenkomsten zijn in data (Mortelmans 2011). Er is bijvoorbeeld gekeken naar de problemen die de beleidsuitvoering in

deze periode met zich meebracht. Als de problemen in meerdere onderzoeksrapporten naar voren worden gebracht, kan worden gezegd dat dit problemen zijn waar meerdere gemeenten mee te maken hebben gehad.

Het antwoord op deze deelvraag maakt duidelijk hoe de beleidsuitvoering in de periode 2007 tot en met 2009 is verlopen. Er is gekeken naar de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. Er is dus niet gekeken naar hoe de uitvoerende organisaties zich hebben voorbereid op de komst van de compensatieplicht. Deze periode is onderzocht in het onderzoeksrapport van Putters et al. (2010). Mede gelet op dit onderzoek zijn de deelvragen opgedeeld in de twee tijdvakken.

§ 4.3 Onderzoeksmethoden deelvraag 2

- *Wat is de Kanteling?*

Deelvraag twee bestaat uit een beschrijving van de Kanteling aan de hand van gepubliceerde velddocumenten. Twee kenmerkende en bepalende publicaties daarbij zijn en "Het Gesprek" uit juni 2010 en de gekantelde modelverordening uit december 2010. Er is in deze deelvraag geen analyse gemaakt met betrekking tot de Kanteling. De analyse met de gevolgen van de Kanteling op de uitvoering van de compensatieplicht is beantwoord in deelvraag drie. In deze tweede deelvraag is een kader geschetst met informatie die nodig is om de beleidsuitvoering in de periode 2010- 2012 goed weer te kunnen geven.

§ 4.4 Onderzoeksmethoden deelvraag 3

- *Hoe is de beleidsuitvoering van de compensatieplicht verder verlopen bij de gemeenten in de periode 2010 tot en met 2012?*

Om antwoord te geven op deze laatste deelvraag is als basis gebruik gemaakt van de beleidsplannen, verordeningen en besluiten maatschappelijke ondersteuning van de zes onderzochte gemeenten. Ook beleidsnota's en verslagen van Wmo-raden spelen een belangrijke rol in het beantwoorden van deze deelvraag. Deze velddocumenten zijn gevonden op de site van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en op de sites van de gemeenten zelf. Ook is het rapport van het SCP (2013) meegenomen in dit onderzoek. Dit rapport is gebaseerd op de resultaten uit ruim driekwart van de gemeenten in Nederland en is hierdoor een goede weergave van de stand van zaken in de Nederlandse gemeenten. Dit onderzoek heeft betrekking op de daadwerkelijke uitvoering van beleid en over deze uitvoering wordt voldoende uitgelegd in bestaande velddocumenten. Voor de onderwerpen die een toelichting nodig hadden om zaken beter te kunnen begrijpen en

duiden, is telefonisch contact opgenomen met een aantal - voor het beleid en de uitvoering - verantwoordelijke medewerkers en andere betrokkenen van de eerder onderzochte zes gemeenten. Op die manier is enige achtergrond verkregen en verdiepende kennis opgedaan.

In dit onderzoek zijn de resultaten van verschillende bronnen gebruikt, zodat aan de hand daarvan een totaalbeeld kon worden geschetst. Door deze naast elkaar te leggen, is onderzocht of de verschillende bronnen dezelfde uitkomsten lieten zien of dat er toch verschillen waren. Door verschillende bronnen te gebruiken is de interne en externe betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Hierdoor is er sprake van datatriangulatie (Mortelmans 2011). Er is immers van verschillende informatiebronnen en instellingen informatie gezocht.

§ 4.5 Resultaten onderzoek

Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een velddocumentenanalyse. Op deze manier is diep op de onderzochte gemeenten ingegaan. Om de analyses van de velddocumenten te ondersteunen is telefonisch contact gezocht met personen in elke gemeente die betrokken zijn bij de uitvoering van de compensatieplicht. Zo zijn onderwerpen aangevuld of beter belicht. Op deze manier is een volledige analyse gegeven van de onderzochte gemeenten en is een goed beeld geschetst van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de compensatieplicht in de onderzochte gemeenten. Door beantwoording van de drie deelvragen is een vergelijking door de tijd heen gemaakt en is een weergave van de uitvoering van de compensatieplicht in de onderzochte gemeenten gemaakt.

§ 4.6 Ethische aspecten

Bij het benaderen van respondenten zijn zij ingelicht over het doel van het onderzoek (“informed consent”) en is toestemming gevraagd of de uitspraken gebruikt mochten worden voor dit onderzoek. Ook is gevraagd of de respondenten een versie van dit onderzoek toegestuurd willen hebben, zodat zij kunnen zien hoe de antwoorden zijn verwerkt. Het is belangrijk om te realiseren dat de in het kader van dit onderzoek benaderde medewerkers, sociaal wenselijke antwoorden hebben kunnen geven en dat daardoor soms meer de intenties van een gemeente zijn weergegeven dan de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. Eenzelfde soort kanttekening heeft het SCP (2013) geplaatst in het recent gepubliceerde deelrapport over de uitvoering van de Wmo vanuit gemeentelijk perspectief.

Hoofdstuk 5 Deelvraag 1: Hoe is de beleidsuitvoering van de compensatieplicht verlopen bij de gemeenten in de periode 2007 tot en met 2009?

§ 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de beleidsuitvoering van de compensatieplicht verlopen is bij gemeenten in de periode 2007 tot en met 2009. Daarbij zullen, net als in het onderzoek van Putters et al. (2010), vier thema's centraal staan. Elk van deze thema's diende door gemeenten ingevuld te worden in (nieuw) uitvoeringsbeleid, dan wel had invloed op de (on)mogelijkheden voor de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de uitvoering van de compensatieplicht in de Wmo. De vier thema's betreffen:

Thema	Paragraaf
- organisatie	5.2.1
- participatie/vertegenwoordiging	5.2.2
- aanbestedingen	5.2.3
- financiële aspecten	5.2.4

Ook zal in dit hoofdstuk een vijftal problemen worden beschreven, waar gemeenten in de eerste jaren na invoering van de Wmo (2007 tot en met 2009) en de nieuw geïntroduceerde compensatieplicht, (veelal) mee te kampen hebben gehad. De vijf problemen luiden als volgt:

Probleem: het compensatiebeginsel	Paragraaf
- is moeilijk uit te voeren	5.3.1
- staat open voor meerdere interpretaties	5.3.2
- leidt tot spanning tussen algemene en individuele voorzieningen	5.3.3
- leidt tot willekeurige beslissingen	5.3.4
- leidt tot problemen met de toegankelijkheid van het Wmo loket	5.3.5

De Wmo heeft als doel een paradigmaverschuiving te bereiken; het ging niet alleen om een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van de landelijke overheid naar de gemeenten. Doel was om een andere manier van denken en doen te bevorderen voor cliënten, aanbieders en gemeenten (Rijksoverheid 2007).

Voor de burger betekende dat meer nagedacht moest gaan hoe, met behulp van het eigen sociale netwerk (gezin, familie, vrienden, kennissen etc.), de beperkingen gecompenseerd konden worden. Meer dan de aanname dat de overheid dat maar (even) moest doen.

Ook voor gemeenten en aanbieders betekende dat een – gespiegelde - verandering; zij dienden in tegenstelling tot wat tot op dat moment gebruikelijk was, in essentie te gaan

denken primair vanuit de eigen kracht van de burger en diens mogelijkheden (Rijksoverheid 2007). Dit in tegenstelling tot het verstrekken van (individuele) voorzieningen, omdat ze er recht op hadden. In dat licht worden de thema's en problemen, in dit en komende hoofdstukken, beschreven en geanalyseerd.

Voor dit onderzoek zijn de thema's organisatie en participatie/vertegenwoordiging, inhoudelijk en gerelateerd aan bovengenoemde vijf problemen en gericht op het uitvoeren van de compensatieplicht, het meest relevant.

Het aspect "organisatie" heeft betrekking op de wijze waarop ("hoe" dus) gemeenten de nieuwe (invulling van de) taak hebben vormgegeven. In dit onderzoek is de visie, het beleid en de feitelijke uitvoering van de compensatieplicht van de Wmo, het meest relevant. Hoe hebben de gemeenten dit opgepakt en welke keuzes konden ze daarbij maken en hebben ze gemaakt? Bij dit aspect komen alle vijf bovengenoemde problemen naar voren.

Bij de eerste vertaling van de nieuwe wettelijke taak, gericht op het invulling geven aan de compensatieplicht binnen de Wmo, speelt het aspect "participatie/vertegenwoordiging" ook een belangrijke rol. De wijze waarop gemeenten de belangen van de doelgroep hierbij heeft meegewogen en meegenomen, is van belang. De vanuit deze participatie (ook wettelijk verankerde en veelal vormgegeven in Wmo-adviesraden) ontvangen (on)gevraagde adviezen, kunnen een bijdrage leveren aan het verkleinen dan wel oplossen van de vijf benoemde problemen.

De andere twee thema's "aanbesteden" en "financiële aspecten" zullen wel, maar tegelijkertijd beknopter aan de orde gesteld worden.

Het thema "aanbesteden" heeft namelijk vooral betrekking op de nieuwe verplichting om de hulp bij het huishouden aan te besteden. Dit thema is wel van belang geweest in de eerste jaren en heeft zeker ook de nodige commotie opgeleverd, maar heeft tegelijkertijd, gericht op het uitvoeren van de compensatieplicht, verder weinig tot geen relevante raakvlakken met de vijf benoemde en in dit onderzoek verder onderzochte problemen.

Datzelfde geldt voor het thema "financiële aspecten". Ook hier geldt dat de (hoogte van de) met de decentralisatie van de Wmo een belangrijk aspect is geweest. Veel gemeenten - de zogenaamde nadeelgemeenten - hebben onvoldoende middelen van de Rijksoverheid gekregen om de nieuwe wettelijke taak uit te kunnen voeren. En dat heeft invloed in de (financiële) afwegingen, die op lokaal niveau gemaakt moeten worden. Tegelijkertijd heeft dat verder – anders dan dat het zou kunnen leiden tot een noodgedwongen karige(r) uitvoering - minder relevante raakvlakken met de vijf benoemde problemen.

§ 5.2 De vier thema's

In deze paragraaf worden de vier thema's behandeld. Daarbij wordt zo veel als mogelijk – en daarbij vooral de thema's organisatie en participatie/vertegenwoordiging - een verband gelegd met de uitvoering van het compensatiebeginsel.

Mede gelet op de vraagstelling in dit onderzoek, waarbij een vergelijking in de tijd wordt gemaakt tussen de periode 2007 tot en met 2009 enerzijds en 2010 tot en met 2012 anderzijds, wordt aansluiting gezocht bij dezelfde zes, in het onderzoek van Putters et al (2010) onderzochte, gemeenten.

§ 5.2.1 Organisatie

Deze paragraaf gaat over de organisatie. Daarbij gaat het zowel over de samenwerking tussen de gemeenten en externe organisaties, als over de organisatorische aspecten binnen een specifieke gemeente.

Intergemeentelijke samenwerking en deelgemeenten

Gemeenten hebben al veel ervaring op het gebied van samenwerken, met betrekking tot bijvoorbeeld de politie, de brandweer of bibliotheken. De Wmo versterkt en vermeerderd de samenwerkingsverbanden. Vooral op de terreinen van aanbesteden en het ondersteunen van vrijwilligers en mantelzorgers wordt veel samengewerkt. Hoewel het financiële aspect (kostenreductie) als voornaamste reden is aangegeven, zijn kwaliteitsverbetering en het bevorderen van regionale gelijke rechten voor burgers ook belangrijke argumenten hiervoor. Later in dit hoofdstuk worden problemen bij de uitvoering van het compensatiebeginsel benoemd. Door het samenwerken in het verkennen en het bepalen van het uitvoeringsbeleid van het compensatiebeginsel, wordt voorkomen dat er problemen ontstaan (in ieder geval tussen de samenwerkende gemeenten) ten aanzien van het interpreteren van het compensatiebeginsel. Ook het gezamenlijk bepalen van het beleid en de keuzes tussen het inzetten van algemene voorzieningen en individuele voorzieningen, kan het risico op problemen en spanningen voorkomen in de toepassing van het compensatiebeginsel. Een nadeel van samenwerken kan zijn dat er minder zeggenschap en invloed uitgeoefend kan worden, maar dat is bij alle zes onderzochte gemeenten niet aangetroffen (Putters et al. 2010).

Rotterdam neemt als onderzochte gemeente een bijzondere plaats in. Dit komt doordat Rotterdam twee “lagen” kent in de organisatie. Naast de “centrale” gemeente, heeft Rotterdam een aantal “deelgemeenten”. Deelgemeenten zijn in hun eigen gebied verantwoordelijk voor het uitvoeren van verschillende beleidsonderdelen (de eerste vijf

prestatievelden), de eindverantwoordelijkheid ligt echter bij de gemeente zelf.

Hier kunnen, in tegenstelling tot de hierboven genoemde voordelen bij intergemeentelijke samenwerking, juist spanningen ontstaan als de visies van gemeente en deelgemeenten niet overeenkomen (SCP 2010).

Interne organisatie

In de meeste gevallen heeft de Wmo een duidelijke positionering in de organisatie gekregen. Dat geldt ook voor de verantwoordelijke wethouders en (hoge) ambtenaren. De aandacht die de Wmo in de beginfase heeft gekregen binnen gemeenten verschilt en hangt soms sterk af van de drijvende kracht van individuen. Zo is in Doetinchem de wethouder erg belangrijk geweest om de Wmo te ontwikkelen en implementeren. In Leeuwarden heeft de ambtelijk verantwoordelijke deze sleutelrol gepakt. Het overbrengen en borgen van dit enthousiasme en de gedachte achter de Wmo, speelt vaak een cruciale rol (Putters et al. 2010).

Coördinatie is erg belangrijk. Gemeenten verbinden het Wmo beleid met andere lokale beleidsvelden zoals gezondheidszorg, wonen en armoedebeleid. Gemeenten specificeren deze relaties echter niet in hun Wmo beleidsplannen, maar laten deze relaties terugkomen in de beleidsplannen van de andere gebieden. Op deze manier is er van integraal gedetailleerd beleid geen sprake. Volgens sommigen is dit ook niet haalbaar. In het rapport *Op weg met de Wmo* van het SCP wordt geconcludeerd dat 80% van de gemeenten bij een of meer prestatievelden het beleid heeft vernieuwd. Ook is in 80% van de gemeenten sprake van een overkoepelende visie op maatschappelijke ondersteuning (Klerk et al. 2010).

De onderwerpen (lees: de negen prestatievelden) in de Wmo zijn zo verschillend, dat er geen integraal beleid voor is te maken.

Netwerken

De Wmo veronderstelt dat gemeenten, bij het ontwikkelen en het implementeren van en verantwoorden over het Wmo beleid en de toepassing van het compensatiebeginsel, lokale gebruikers, zorgaanbieders en andere betrokkenen (stakeholders) betrekken. De meeste gemeenten hebben hiertoe zogenaamde “platforms” geïntroduceerd (Rijksoverheid 2007). De gemeente Doetinchem heeft daarbij een wat terughoudende c.q. voorzichtige aanpak gekozen in het vormgeven en sturen van sociale netwerken en de gemeenschap. Gehecht wordt aan de “sociale kaart van de gemeente”, waar iedereen burgers en instellingen zicht hebben op de algemeen toegankelijke voorzieningen (gemeente Doetinchem 2008).

Leeuwarden heeft een meer actieve rol, via publiek-private samenwerkingsverbanden gekozen. Ook Doetinchem heeft enkele ervaringen opgedaan. Zolang het goed gaat, is er niets aan de hand. Als het echter misgaat of er is sprake van verschillen in opvatting, dan

moet de gemeente ingrijpen en daarbij is het ontbreken van effectieve instrumenten (gebrek aan formele macht) een gemis. Hoe beter de betrokkenheid en hoe hoger de mate van overeenstemming met de lokale gebruikers, zorgaanbieders en andere betrokkenen (stakeholders), hoe minder kans er bestaat op het ontstaan van een aantal problemen. Daarbij kan gedacht worden aan problemen over de wijze waarop invulling, zowel qua opzet van het organisatieproces, qua voorlichting en (fysieke) toegankelijkheid van het Wmo loket, als qua wijze waarop alle stakeholders het “hoe” invulling geven aan (aard en omvang) van de compensatieplicht definiëren: het beperken van het mogelijke probleem van meerdere interpretaties (Putters et al. 2010).

Institutionele structuren

Zowel Leeuwarden als Doetinchem omarmen de Wmo en de lokale beleidsvrijheid (Putters et al. 2010). Leeuwarden gaat daarbij het verst door ook te pleiten voor het combineren van budgetten, die nu nog apart zijn. Zij zijn dan ook niet zo gecharmeerd van belemmeringen om geïntegreerd lokaal beleid te maken en willen daar voldoende middelen voor krijgen. Ook de “model beleidsplannen” van de VNG werken dan eerder belemmerend dan ondersteunend. Het is zelfs zo dat verschillende wetten contraproductief kunnen werken (Samen beoordelen werkt! 2012).

Het door de gemeenten zeer succesvol toepassen van Wmo beleid, kan er toe leiden dat “anderen” (de financiers van de AWBZ bijvoorbeeld) daar de (financiële) voordelen van hebben. Dit roept de vraag op voor een andere verdeling van (onderdelen van) wetten en de financiering daarvan, omdat die de verdere implementatie van de Wmo(gedachte) onvoldoende ondersteunen.

Conclusie organisatie

Er kan worden gezegd dat het realiseren van Wmo beleid als een uitdaging kan worden gezien. Gemeenten hebben te maken met beleidsvrijheid en moeten zich tegelijkertijd conformeren aan het gedrag van betrokken organisaties en burgers. Er moet buiten de hokjes worden gedacht om zorg op maat lokaal te kunnen optimaliseren. Hoe beter de samenwerking met (buur)gemeenten en hoe hoger de betrokkenheid en de mate van overeenstemming met de lokale gebruikers, zorgaanbieders en andere betrokkenen (stakeholders), hoe minder kans er bestaat op het ontstaan van een aantal problemen over de vraag over “hoe” invulling wordt gegeven aan (aard en omvang) van de compensatieplicht.

§ 5.2.2 Participatie/vertegenwoordiging

Participatie speelt een expliciete en centrale rol in de Wmo. Dit is vastgelegd in de artikelen 11 en 12 van de Wmo. Deze participatie kan op twee manieren worden vormgegeven. Burgers kunnen ‘meedoen in de maatschappij’, zoals het verlenen van mantelzorg of betrokken zijn bij een sportclub of burgers kunnen ‘meedoen aan het vormen van beleid’ waarbij de nadruk dus komt te liggen aan de beleidskant en niet zozeer in de maatschappij zelf. De Wmo regelt “dat” er sprake moet zijn van participatie. De Wmo regelt niet “hoe” dat en “in welke mate” dat dient te gebeuren. Gemeenten zijn dus vrij om de participatie in te richten naar eigen inzicht. Dat is iets anders dan vrijblijvendheid. Samenhangend met de participatie vereiste, dient lokaal meer verantwoording te worden afgelegd over het beleid en aan de Rijksoverheid dient nog verantwoording te worden afgelegd over de tevredenheid van klanten. Ook hier geldt, net als bij het vorige thema, dat hoe beter de participatie wordt vormgegeven en hoe meer er gezamenlijk overeenstemming bestaat over de inhoudelijke opzet en uitvoering van de compensatieplicht, hoe hoger de kans dat (ervaren) problemen voorkomen (kunnen) worden. Hiermee wordt overigens niet gesteld dat het streven naar een gezamenlijke visie uitgangspunt hoeft te zijn.

De Wmo raad is een goed voorbeeld van participatie. De onderzochte gemeenten hebben de participatie verschillend opgezet en ingevuld. In Leeuwarden wordt positief geoordeeld over de participatie. Daar waar Rotterdam en Doetinchem een meer integrale aanpak hebben gekozen, heeft Dronten dat juist niet gedaan. Uit het onderzoeksrapport van Putters et al. (2010) wordt duidelijk dat Hulst, Dronten en Dordrecht deze raad vormgeven door middel van een beperkt aantal mensen van cliëntenorganisaties en andere betrokken organisaties. Deze raadsliden hebben dus al enigszins ervaring met het maken van beleid. Dat dit geen garantie voor succes is, blijkt uit de gemeente Hulst. Hoewel Hulst bij de introductie van de Wmo koploper (“ambassadeur”) probeerde te zijn in participatie, is het daar niet gelukt; sterker het heeft daar, mede door onduidelijke relaties tussen de gemeente en de vertegenwoordigers in de Wmo raad en de agendering, gefaald. Uiteindelijk werd deze raad opgeheven als gevolg van onduidelijke relaties tussen gemeente en de leden van de raad en timing problemen (gemeente Hulst 2013).

Rotterdam, Leeuwarden en Doetinchem maken gebruik van een wisselende raad, een ad hoc raad. De raad wordt per onderwerp aangepast, zodat er over het beleid wordt gepraat met experts op een bepaald gebied. Een Wmo raad kan er dus op verschillende manieren uit komen te zien. Er is geen duidelijke uitkomst welke manier voor het vormgeven van de raad beter zou zijn dan de andere. De ad hoc raad heeft wel duidelijke voordelen op het gebied van lokale kennis en gebruikersinformatie. Wel is duidelijk dat participatie door het hebben

van een Wmo raad formeel is vastgelegd en dat er een bepaalde mate van professionaliteit kan worden ontwikkeld (Putters et al. 2010).

Afleggen van verantwoording/rekenshap

Participatie gaat niet alleen over het vormen van beleid. Een ander doel van de Wmo is dat gemeenten zich rekenschap moeten geven van hun prestaties en meer verantwoording dienen af te leggen op horizontaal niveau (binnen het democratische proces van de gemeente) dan aan de Rijksoverheid (verticaal niveau). De controles en verantwoordingsplicht zijn daarmee ook gedecentraliseerd. Daarbij zijn (De Bruijn 2001) vier typen van prestatie-indicatoren te onderscheiden, te weten: input, throughput, output en outcome indicatoren. Op basis van deze indicatoren wordt meer inzicht en informatie gegeven over de ontwikkelrichting van de gemeente en de behaalde resultaten.

De gemeente Dronten heeft zich specifiek gericht op het meten van de prestaties, waarbij beoogd werd daarmee de transparantie over het gevoerde beleid te vergroten. Hoewel (vooral door ambtenaren) gevonden werd dat het gebruik van indicatoren een hulpmiddel was hiertoe, bleek het in de praktijk echter lastig te zijn om zowel de juiste indicatoren daarvoor te benoemen (Wmo wijkaanpak 2008). Geconcludeerd werd dat het niet helder en eenduidig was welke (set van) indicatoren het beste de prestaties weergaven. De VNG ondersteunt het vergelijken van prestaties, gericht op het verder verbeteren. De VNG heeft hiertoe het initiatief genomen om een benchmark op te zetten: "waarstaatjegemeente.nl". In de onderzoeksperiode namen helaas slechts een gering aantal gemeenten hieraan deel. Het nut van deze informatie werd op dat moment ook door meerdere geïnterviewden ter discussie gesteld. Later in dit onderzoek wordt aangegeven hoe deze benchmark en de deelname van gemeenten hieraan zich verder hebben ontwikkeld.

Conclusie participatie/vertegenwoordiging

Welke vorm en opzet van participatie succesvol is en welke niet, is lastig aan te geven.

Ook het succes ervan is lastig te duiden, waarbij er wel een hogere tevredenheid bij ambtenaren en zorginstellingen bestaat, dan bij de klantenorganisaties.

Het "institutionaliseren" van de Wmo raad, heeft als mogelijke voordelen officiële procedures verzekeren burgerparticipatie in het maken van beleid en een hogere mate van professionaliteit van de leden van de Wmo raad. Een belangrijk nadeel daarvan kan echter zijn dat de Wmo leden hun originaliteit en hun onafhankelijke "patiënten"stem verliezen; ze worden dan meer van de "officiële" politiek dan van de groepen die ze vertegenwoordigen. Geconcludeerd wordt dat de mogelijkheid om klanteninformatie en lokale kennis te vergaren, in lijn met de gekozen aanpak in Leeuwarden, Rotterdam en Doetinchem, meer pleiten voor een aanpak met "flexibele" vormen van participatie.

§ 5.2.3 Aanbesteden

Het (verplicht) aanbesteden van de hulp in het huishouden, is een van de belangrijkste doorgevoerde hervormingen in de Wmo. Het aanbesteden zou een hulpmiddel moeten zijn om de (achterliggende) doelen van de Wmo te behalen. Deze paragraaf geeft in het kort antwoord op de vraag in hoeverre daar sprake van is en hoe gemeenten daar verschillende wijzen van implementatie voor hebben gekozen. Dit is echter vooral gericht op het organiseren van het aanbestedingsproces en daarmee creëren van de (noodzakelijke) randvoorwaarden om te komen tot kostenbesparingen. Dit thema heeft daarmee in mindere mate betrekking op de (problemen bij de) uitvoering van de compensatieplicht, anders dan dat de eerste aanbestedingstrajecten in meerdere gevallen tot onrust hebben geleid bij aanbieders en cliënten.

Waarom (niet) aanbesteden?

Door het in de Wmo verplicht stellen om aan te besteden, is concurrentie geïntroduceerd. De gedachte daarachter is dat de efficiëntie in de publieke sector zou toenemen. De ruim 400 gemeenten hebben die verplichting opgepakt, zij het met een mix van varianten (Transitiebureau 2011).

De VNG heeft aangegeven dat de grootste opgave voor gemeenten in dit kader is om het aanbestedingsproces zo te organiseren dat het rechtmatig en goed te verantwoorden is, met behoud van een sterke focus op kwaliteit. Hiertoe kan bij het bepalen van de selectie- en gunningcriteria van de aanbestedingen onder andere gekeken worden naar keurmerken en certificeringen van de aanbieder en naar de deskundigheid van diens personeel. Maar evenzeer, bij de uitwerking van de aanbesteding en de uitvoering zelf, naar prestatieafspraken, servicenormen, het hebben van klachtenregelingen etc. Het SCP neemt deze aspecten ook mee in zijn periodieke evaluatie (Transitiebureau 2012). Ellenkamp (Ellenkamp 2007) merkt op dat een ander nadelig effect van aanbesteden het verjuridiseren en bureaucratiseren van de dienstverlening is.

Twee praktijkvoorbeelden: Rotterdam en Dordrecht

Het gevolg van de eerste aanbesteding van Rotterdam, was dat de op dat moment grootste aanbieder van huishoudelijke zorg, niet geselecteerd werd. Dit zorgde voor een dreigend groot verlies van 2000 banen en veel onrust bij klanten. Opeens kregen zij iemand anders over de vloer dan de persoon die zij al jaren kregen. De situatie in Rotterdam liet zien dat het aanbesteden betrekking heeft op de sociale infrastructuur in een stad, waarbij de focus moet liggen op de sociale relaties en de civil society als geheel (Putters et al. 2010).

Bestuurlijk werd besloten dat er een nieuwe aanbesteding zou plaatsvinden; volgens het Zeeuws model. Deze tweede ronde van aanbesteden verliep inderdaad beter.

De concurrentie vond nu vooral plaats op basis van kwaliteit; de prijs stond vast. Rotterdam had daarbij overigens de doelen van de Wmo aanbesteding verbreed. Niet alleen hulp in het huishouden werden geselecteerd, maar ook werden verbanden gelegd met schoonmaken, preventie, dagbesteding, integratie en re-integratie. Organisaties die een grotere bijdrage aan onderwijs- en werkgelegenheid aspecten leverden, hadden een grotere kans om de opdracht te krijgen. Daarmee legde Rotterdam een directe relatie met andere lokale doelstellingen; een van de gewenste paradigmaverschuivingen (Putters et al. 2010).

Dordrecht heeft direct gekozen om de aanbesteding via het Zeeuwse model aan te pakken. Voornaamste reden hiervoor was dat belang gehecht werd aan het kunnen voortzetten van bestaande samenwerkingsverbanden tussen diverse zorgaanbieders. Dat in relatie tot de aannahme dat samenwerking en concurrentie slecht verenigbaar zijn. Daarmee werd, met het Zeeuwse model, gekoerst op het behoud van het bestaande (Putters et al. 2010).

Conclusie aanbesteden

Geconcludeerd wordt dat de paradigmaverschuiving nog niet gerealiseerd is door het introduceren van de aanbestedingsverplichting. Meer dan dat het de gewenste variëteit en geïntegreerde benadering van de behoeften van klanten stimuleerde, heeft de procedurele kant vooral de aandacht gehad. De noodzaak van het moeten aanbesteden staat frequent ter discussie. En vanwege de druk op de gemeentelijke budgetten, is er een sterke focus op de kosten en de prijzen. De initiële sterke focus op de laagste prijs leidde tot veel maatschappelijke en politieke consternatie. Dit werd later, met het Zeeuwse model, minder. Sterker nog, geconcludeerd kan worden dat het resultaat daarvan was dat bestaande zorgaanbieders meer kans hadden te blijven. De gewenste effecten van een toegenomen concurrentie zijn dan minder goed bereikt. De (mogelijke consequenties van het niet nakomen van de) verplichtingen van de Europese aanbestedingsregels, hebben er toe geleid dat gemeenten daar sterk de nadruk op hebben gelegd. De financieel en juridisch procedurele aspecten hebben daardoor – helaas - relatief meer nadruk gekregen dan de beleidsinhoudelijke aspecten. Dat ondersteunt de gewenste paradigmaverschuiving niet.

§ 5.2.4 Financiële aspecten

Deze paragraaf behandelt in het kort het meest relevante financiële aspect van de introductie van de Wmo: de financiële effecten van de implementatie van de Wmo op lokaal niveau.

Met de beleidsvrijheid die samenhang met de decentralisatie van de Wmo, moesten gemeenten bepalen hoe de Wmo organisatorisch opgezet en gefinancierd moest worden. Daar waar de Rijksoverheid met de decentralisatie een redelijk voorspelbare begrotingspost had gekregen, werden de gemeenten juist “opgezadeld” met een wet, die op lokaal niveau tot een open-einde regeling leidde. Op voorhand kan niet gezegd en begroot worden in welke mate er gebruik gemaakt zal worden van te leveren ondersteuning; dit verhoogt het risicoprofiel van de gemeente en verlaagt die van de Rijksoverheid. Het risico is dus verschoven van de ene naar de andere overheidslaag. Over de overschotten en tekorten die gemeenten hebben en leiden, wordt onderzoek verricht. Daar waar overschotten gerealiseerd worden, is de verklaring veelal dat dit komt door aanbestedingsvoordelen (Putters et al. 2010).

De (nadeel)gemeente Doetinchem heeft de tekorten op de Wmo gefinancierd uit reserves en uit de algemene middelen. Omdat dit op lange termijn niet houdbaar werd geacht, is met nadruk gekeken of efficiëntievoordelen behaald konden worden. Ook kon het betekenen dat er uiteindelijk andere – gedwongen – keuzes gemaakt moesten worden om de tekorten te financieren. Gedacht werd aan een hoge(re) eigen bijdrage op een breed assortiment van geleverde ondersteuning. De mate waarin (on)voldoende middelen aan de (individuele) gemeente worden verstrekt, kan dus bepalend zijn voor de wijze waarop (in ruimere of juist minder ruime mate) invulling wordt gegeven aan het compensatiebeginsel. Mede gelet op de eerder aangegeven mindere raakvlakken met de problemen bij de uitvoering van de compensatieplicht, zal hier verder niet op ingegaan worden (gemeente Doetinchem 2012).

Conclusie financiële aspecten

De taken en de daarbij behorende financiële middelen zijn overgeheveld, maar voor een conclusie of er sprake is van een paradigmaverschuiving, is het nog te vroeg. De vraag of de beschikbaar gestelde middelen voldoende zijn of de oorzaak voor de tekorten of overschotten, bepaalt meer de discussie binnen gemeenten, dan de vraag of deze tekorten of overschotten zijn ontstaan door een royale of juist beperkte invulling van de vrije beleidsruimte. Het lijkt er op dat gemeenten, door de toegenomen risico's, een voorzichtig en conservatieve financiële aanpak kiezen. De paradigmaverschuiving is nog niet doorgedrongen tot het financiële management.

§ 5.3 Vijf problemen (“uitdagingen”) met het toepassen van het (nieuwe) compensatiebeginsel

In deze paragraaf wordt de compensatieplicht meer in detail bekeken door te focussen op de praktische aspecten, waar gemeenten mee te maken kunnen krijgen als ze dit compensatiebeginsel gaan toepassen. De paradigmaverschuiving ligt daarin besloten; het dwingt gemeenten om burgers te compenseren voor fysieke en/of andere beperkingen, die verhinderen dat ze volledig kunnen participeren/meedoen in de samenleving (SGBO 2006b). In deze paragraaf worden de vijf problemen aan de orde gesteld die in het onderzoek van Putters et al. (2010) werden vastgesteld. In hoofdstuk zeven zullen deze problemen weer aan de orde worden gesteld, of ze - en in welke mate - zich nog voordoen.

§ 5.3.1 Het compensatiebeginsel is moeilijk uit te voeren

Twee factoren maken het vooral lastig om het (nieuwe) compensatiebeginsel in de dagelijkse praktijk uit te voeren. Het gaat er daarbij om dat de explicitering van de vraag (achter de vraag) en het organiseren van het Gesprek bij de aanvraag om ondersteuning zo anders moet dan daarvoor gebruikelijk was, dat een forse verandering in de grondhouding, verwachtingen en gedrag van zowel de behandelend ambtenaar als de aanvrager, noodzakelijk is. Voor de Wmo van toepassing was, waren er strikt voorgeschreven regels voor de gemeente(ambtenaar); deze hoefden alleen maar toegepast te worden. Door het “simpel” toepassen van deze regels, werd duidelijk of een aanvrager wel/niet in aanmerking kwam voor een individuele voorziening.

Het compensatiebeginsel zorgt echter voor een verandering van werkprocessen en denkpatronen. Ambtenaren hebben nu niet alleen de taak om het voorgeschreven beleid te volgen, maar moeten meer laten afhangen van hun eigen oordeel om te beoordelen om een burger voldoet aan de eisen voor een bepaalde hulpvoorziening. Het gaat daarbij om het – in goed gesprek met de aanvrager – op zoek gaan naar de brede en specifieke oplossing van de daadwerkelijke vraag achter de vraag; waar is de aanvrager echt mee geholpen? Daarbij, (zie ook hoofdstuk 5, dat gaat over de Kanteling) blijkt meermaals de eerste vraag niet de uiteindelijke en bepalende ondersteuningsvraag te zijn. Het is zaak ambtenaren (mede door trainingen, opleidingen, standaardprocedures, handreikingen, werk(proces)beschrijvingen) te ondersteunen in de vereiste nieuwe werkwijze, houding en gedrag, zodat ze op de juiste wijze gesprekken voeren en daarbij op zoek gaan naar een voor deze specifieke aanvrager in dit specifieke geval adequate oplossing. Daarbij kan tot de conclusie worden gekomen dat bepaalde ambtenaren niet in staat zijn om aan de noodzakelijke verandering op juiste wijze invulling te geven en dat herpositionering c.q. ontslag aan de orde dient te komen.

Doel van het op de juiste wijze invulling geven aan de gewenste paradigmaverschuiving bij de uitvoering van het compensatiebeginsel, is een behandelend ambtenaar die, samen met de aanvrager, tot een “maatwerk” oplossing komt, waarbij zowel de aanvrager zelf tevreden is, een belangrijke bijdrage levert (door het maximaal benutten van de eigen kracht en het inzetten van het eigen sociale netwerk), als alle mogelijkheden voor (voorliggende) collectieve voorzieningen zijn onderzocht en mogelijk zijn benut. De uitdaging is om een maatwerkoplossing te vinden, waarbij de (ervaren) beperkingen zijn gecompenseerd en het beroep op (de relatief meest dure) individuele voorzieningen zoveel als mogelijk zijn voorkomen.

Ook van de aanvrager verlangt de compensatieplicht een nieuwe houding. In plaats van een beroep (“ik heb recht op”) te kunnen doen op hulp, wordt er van de burger verlangd meer zelf initiatief te tonen en meer op hun sociale netwerk te steunen. De gewenste uitkomst van het gesprek met de ambtenaar moet zijn dat de aanvrager tevreden is met de maatwerkuitkomst aan ondersteuning, waarbij hij/zij ook een belangrijk deel van de eigen mogelijkheden (heeft) benut; passief hulp ontvangen is niet meer aan de orde. Hier zit wel een uitdaging voor zowel de aanvrager zelf, als van de behandelend ambtenaar. Van de aanvrager wordt namelijk, terwijl hij/zij naar de gemeente komt met een ondersteuningsvraag, gevraagd om zoveel als mogelijk eerst de eigen mogelijkheden te benutten. Een maatwerkoplossing voor de ene aanvrager, hoeft (en is per definitie) niet gelijk te zijn aan een maatwerkoplossing voor een andere aanvrager. Dat vraagt dus ook in voorkomende gevallen begrip van de aanvrager die met een, in zijn/haar ogen gelijke, vraag, niet dezelfde (maatwerk)oplossing krijgt. Hoewel beide aanvragers gelijke behandeling verdienen, kunnen de oplossingen toch tot verschillende eindconclusies leiden. De behandelend ambtenaar moet dit op een goede en begrijpelijke manier aan de (mogelijk minder tevreden) aanvragers kunnen uitleggen.

Aangezien het compensatiebeginsel in 2007 nieuw was voor gemeenten, zijn meerdere gemeenten – zoals ook Doetinchem – voorzichtig gestart met pilots met een beperkt aantal cliënten.

§ 5.3.2 Het compensatiebeginsel staat open voor meerdere interpretaties

Het compensatiebeginsel is niet eenduidig gedefinieerd in de Wmo. Als dat wel zo zou zijn geweest, dan had dit de beleidsvrijheid voor gemeenten in het exact bepalen hoe zij dit beginsel definiëren en de details van de uitvoering van dit beginsel, waarschijnlijk beperkt. Iedere gemeente heeft – dan wel een aantal samenwerkende gemeenten hebben – daardoor de beleidsvrijheid, maar ook de verplichting, om te bepalen hoe zij exact invulling wensen te geven aan het compensatiebeginsel. Hierbij dient elke gemeente, wel vanuit de basisgedachte dat elke aanvrager gevraagd moet worden om zoveel als mogelijk een eigen bijdrage (zowel zelf als het eigen sociale netwerk) te leveren, zelfstandig te bepalen op welke wijze (en in welke mate) er ondersteuning wordt gegeven. De Rijksoverheid heeft - door het niet eenduidig definiëren van het compensatiebeginsel en het niet langer direct sturen daarop - een bepaalde mate van (beleids)vrijheid aan gemeenten gegeven. En daarmee ook een nieuwe verantwoordelijkheid: elke gemeente dient dan ook duidelijk aan te geven c.q. te communiceren hoe zij het compensatiebeginsel interpreteert en gaat uitvoeren, zodat er geen misverstanden (kunnen) ontstaan bij haar burgers.

§ 5.3.3 Het compensatiebeginsel leidt tot spanning tussen algemene-/collectieve- en individuele voorzieningen

Er bestaat spanning tussen het zoeken naar (een tevreden aanvrager en) een individuele voorziening als oplossing en het opteren voor een algemeen toegankelijk en/of beschikbare collectieve oplossing. De Wmo is bedoeld om zoveel als mogelijk beleid te ontwikkelen, die voor een ieder – met of zonder beperking – algemeen toegankelijk is. Voorbeelden, waarin de kracht zit dat burgers elkaar onderling ook kunnen helpen, van algemene voorzieningen betreffen boodschappenservice, maaltijdservice en buurtrestaurant. Bij collectieve voorzieningen kan gedacht worden aan collectief vraagafhankelijk vervoer. Hoe meer gebruik gemaakt kan worden van algemeen beschikbare voorzieningen, hoe beter. Het compensatiebeginsel heeft daarbij een actieve participatie van de burger en zijn/haar sociale netwerk voor ogen. Bij dat beleid wordt het belang benadrukt van de “civil society” als deel van de oplossing in plaats van het organiseren van allerlei verschillende individuele arrangementen.

§ 5.3.4 Het compensatiebeginsel leidt tot willekeurige beslissingen

Het kunnen garanderen dat, zonder te komen tot willekeurige beslissingen, (rechtvaardige en goede) oplossingen gevonden kunnen worden in complexe individuele gevallen, is een van de grootste uitdagingen bij het uitvoeren van de compensatieplicht door behandelende ambtenaren. Er dient daarbij een goede balans te zijn tussen de “nieuwe vrije manier van de invulling van de compensatieplicht” en de behoefte aan waarborgen om (mogelijke ervaren) willekeur te voorkomen. Dit laatste kan vragen om een zekere mate van “standaardisatie”, dat waarborgt dat vergelijkbare gevallen op dezelfde manier worden behandeld; overigens zonder dat dit hoeft te leiden tot dezelfde eindoplossing, omdat elke situatie “uniek” is. Het probleem ligt dus bij het gelijk behandelen van elke burger, maar op hetzelfde moment zorgen voor zorg op maat. Ook hier geldt dat, vanuit de VNG bijvoorbeeld, handreikingen worden gedaan en (goede) voorbeelden worden gegeven hoe aan dit probleem op een open en transparante wijze het beste invulling kan worden gegeven. En daarmee aan het verlagen van het risico dat gemeenten het compensatiebeginsel als geheel en kijkend naar (vergelijkbare) individuele gevallen, naar willekeur uitvoeren.

§ 5.3.5 Het compensatiebeginsel leidt tot problemen met de toegankelijkheid van het Wmo loket

Door de nieuwe manier van werken is het zaak om alle behoeften van de burger boven water te krijgen. De burger moet op eigen initiatief zijn hulpvraag bekend kunnen maken aan de gemeente, zodat de gemeente op deze behoefte kan inspelen. Belangrijk is om de weg naar de gemeente vrij te maken, zodat de burger de hulp krijgt die deze nodig heeft. Op dit gebied kunnen problemen ontstaan als de burger niet op de hoogte is van de nieuwe gang van zaken of dat het voor de burger niet duidelijk is waar deze terecht kan met zijn hulpvraag. Hier is het van belang dat de gemeente zorgt voor duidelijke voorlichting en duidelijk aangeeft waar de burger met zijn hulpvraag terecht kan. Om ook de minder mondige en alerte burgers te bereiken, dienen de gemeenten “outreaching” te werk te gaan.

Niet alleen deze problemen spelen bij de uitvoering van de Wmo. Er doet zich een omgekeerd paradigmaverschuiving voor. Er zijn gemeenten die een passieve houding aannemen en die de neiging hebben om te zoeken naar best practices in andere gemeenten en deze praktijken dan in de eigen gemeenten ook door te voeren. Het is logisch dat gemeenten onwennig zijn in het vervullen van nieuwe taken maar hun gedrag leidt tot ongewenste effecten. Op deze manier is er geen sprake van op maat gemaakte resultaten en variatie, maar leidt dit tot vanoudse uniformiteit en recentralisatie. Een best practice kan volgens de Wmo alleen lokaal worden opgezet. Lokale omstandigheden zijn in elke

gemeente anders en vragen daarom om een andere aanpak. Toch zijn best practices niet altijd slecht. Gemeenten kunnen in opzichten overeen komen en kunnen in dit opzicht van elkaars beleid leren. Elke keer opnieuw het wiel uitvinden zou geen verstandige keuze zijn. Er moet echter wel goed worden nagedacht over deze best practices. Beter is het om deze praktijken als een uitgangspunt te zien en in combinatie met de lokale omstandigheden hierop het eigen beleid aan te passen.

§ 5.4 Afsluitend

De conclusie uit dit hoofdstuk, dat de periode 2007 tot en met 2009 behandelde, luidt dat, hoewel de gemeenten er vrij aardig in geslaagd zijn om de traditionele taken (zoals indicatiestelling en aanbestedingen) te implementeren, het tegelijkertijd duidelijk is geworden dat er nog geen sprake is van een succesvolle paradigmaverschuiving.

Net als in het onderzoek van Putters et al. (2010) zijn, gericht op het in de tijd kunnen onderzoeken hoe deze zich verder hebben ontwikkeld, vier thema's centraal gesteld. Elk van deze thema's diende door gemeenten ingevuld te worden in (nieuw) uitvoeringsbeleid, dan wel had invloed op de (on)mogelijkheden voor de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de uitvoering van de compensatieplicht in de Wmo.

Vanuit het onderzoek bij zes onderzochte gemeenten, waarbij gekeken is vanuit de vier thema's, is een vijftal problemen benoemd bij het uitvoeren van de compensatieplicht door gemeenten.

Vastgesteld kan worden dat bij de feitelijke uitwerking door de gemeenten - door de beleidsvrijheid op lokaal niveau - lokale verschillen zijn ontstaan. De lokale autonomie is een groot goed en de waarborgen dat het beleid goed wordt uitgevoerd dienen meer in de horizontale verantwoordings-sferen te zitten, dan in de verticale. Het is van cruciaal belang om gemeenten aan te moedigen en te ondersteunen in het daadwerkelijk bereiken van de achterliggende motieven voor de decentralisatie.

Het volgende hoofdstuk is een hoofdstuk met betrekking tot de Kanteling. In dit hoofdstuk zal een beeld worden geschetst wat de Kanteling inhoudt en op welke wijze er invulling wordt gegeven aan de uitvoering van de compensatieplicht. Het is zaak om een duidelijke weergave te maken van de Kanteling, aangezien de Kanteling invloed heeft gehad op de uitvoering van de compensatieplicht en gedeeltelijk als oplossing kan dienen voor de geconstateerde problemen in dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 6 Deelvraag 2: Wat is de Kanteling?

De Kanteling is een opdracht voor gemeenten om te veranderen van claimgericht (voorzieningen en hulpmiddelen) naar resultaatgericht (participatie en zelfredzaamheid) werken. De VNG is in 2009 begonnen met een pilot van twaalf gemeenten om de Kanteling in de praktijk te brengen, onder andere de Rotterdamse deelgemeente IJsselmonde en Doetinchem deden hier aan mee (VNG 2010a).

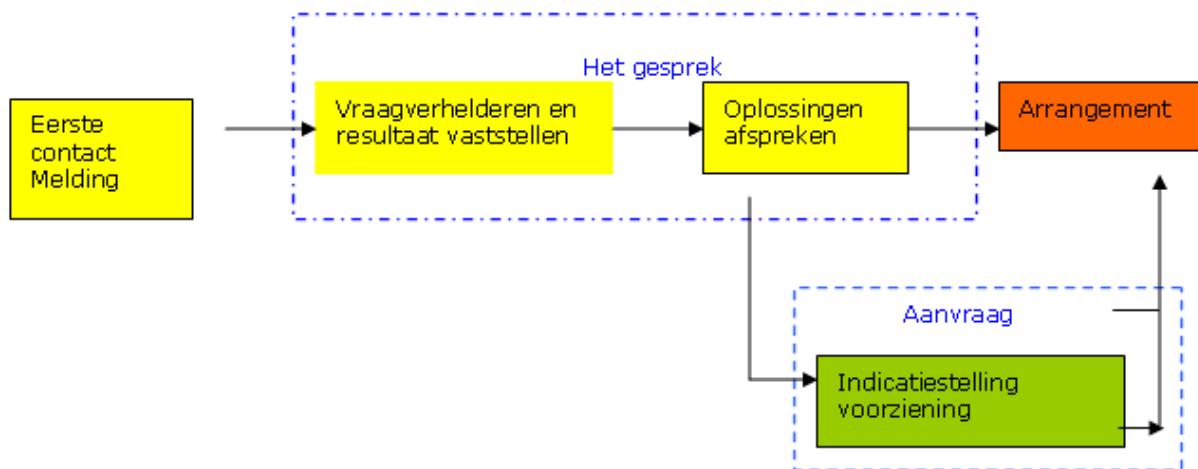
Het concept dat centraal staat bij de Kanteling is het denken in resultaten. De manier waarop een uitkomst, zoals 'het kunnen wonen in een schoon en leefbaar huis' wordt bereikt, kan sterk verschillen per situatie en vraagt dus om op maat gemaakte zorg. Het is zaak dat er een oplossing gevonden wordt die past bij de individuele situatie van de burger en die tevens leidt tot het behalen van het resultaat. Zo verschuift de focus van de vraag waar de burger recht op heeft naar de vraag wat de burger nodig heeft. Er is dus goede communicatie nodig tussen gemeente en burger om te kunnen bepalen wat de burger nodig heeft. De situatie moet goed in kaart worden gebracht voordat er afspraken kunnen worden gemaakt over voorzieningen. De gemeente is geen voorzieningenloket meer, maar een gesprekspartner waarmee het gesprek mee aan moet worden gegaan om de behoeften van de burger boven water te krijgen. In juni 2010 werd door de VNG 'het Gesprek' gepubliceerd om vorm te geven aan deze nieuwe werkwijze (VNG 2010b).

De eigen kracht van de burger en verantwoordelijkheid nemen op deze manier een belangrijke plaats in (VNG 2010c). Bij het voeren van het gesprek wordt – vanuit de gemeente – van binnen naar buiten (in de cirkel) gewerkt. Eerst wordt gekeken naar de (mogelijkheden van de) eigen kracht, daarna het eigen sociale netwerk, dan de algemene voorzieningen en tot slot (met de laagste preferentie), kan worden gekeken naar het opheffen van de beperking via de verstrekking van een individuele voorziening (VNG 2010b). Onderstaand wordt deze denk- en werkwijze gevisualiseerd:

(VNG 2010b)



Er wordt te werk gegaan via een stappenschema:



(VNG 2010c)

Aan de hand van het stappenschema wordt duidelijk dat de Kanteling betrekking heeft op alle fases die een burger doorloopt vanaf het moment dat hij een hulpvraag ontwikkelt tot het moment dat er passende ondersteuning is verleend ter compensatie van zijn beperking (VNG 2010c).

Op het moment dat een burger een beperking ondervindt in de deelname in de maatschappij zal hij dit op enig moment kenbaar maken bij de gemeente (het eerste contact). Als de hulpvraag betrekking heeft op de Wmo wordt de volgende stap gezet richting het gesprek. In dit gesprek zullen de beperkingen en de behoeften van de burger duidelijk worden gemaakt (vraag verhelderen en resultaat vaststellen) en wat er nodig is om deze beperkingen te compenseren (oplossingen afspreken). Op deze manier is er uiteindelijk sprake van een arrangement op maat. Mocht de oplossing betrekking hebben op een aanvraag voor een individuele voorziening dan wordt deze beoordeeld en toe- of afgewezen door de gemeente (VNG 2010c).

Er kunnen verschillende keuzes worden gemaakt om deze vijf stappen vorm te geven. Dit hangt af van de lokale situatie met betrekking tot bijvoorbeeld politieke visie, gemeentekennmerken of de relaties met betrokken organisaties. Er zijn daarbij in essentie twee modellen te onderscheiden waarbij het ene model de gemeente als vertrekpunt neemt, terwijl bij het tweede model het netwerk van partnerorganisaties het vertrekpunt is (VNG 2010c). In beide modellen dient het gesprek om de ondersteuningsbehoefte van de burger duidelijk te krijgen.

Naar aanleiding van 'het Gesprek' werd in december 2010 een gekantelde modelverordening opgesteld door de VNG. In deze modelverordening werden 'het Gesprek' en het project de Kanteling gebruikt als nieuwe uitgangspunten om vorm te geven aan de uitvoering van de compensatieplicht (VNG 2010b).

De eerste fase van de Kanteling werd in 2011 afgesloten. Uit de evaluatie van deze fase blijkt dat er een praktische invulling is gegeven aan een andere manier van denken. Oorspronkelijk was de Kanteling bedoeld om invulling te geven aan het compensatiebeginsel maar blijkt ook toepasbaar op andere (toekomstige) decentralisatieopgaven van gemeenten: welzijn, sociale zaken en zorg. Ook hier geldt als uitgangspunt: de eigen kracht en zelfredzaamheid van de burger staan centraal. Fase twee van de Kanteling speelt hierop in. Inhoudelijk wordt de Kanteling toegepast op een bredere doelgroep en een integrale aanpak (Rijksoverheid 2009).

Geconcludeerd kan worden dat de VNG hiermee een bijdrage heeft willen leveren aan de verdere doorontwikkeling door gemeenten van het compensatiebeginsel in de Wmo.

In het volgende hoofdstuk wordt dan ook de ontwikkeling van de thema's en problemen in de jaren 2010 tot en met 2012 onderzocht, waarbij op onderdelen de (mogelijke) invloed van het VNG project de Kanteling wordt beschreven op de uitvoering van de compensatieplicht door gemeenten.

Hoofdstuk 7 Deelvraag 3: Hoe is de beleidsuitvoering van de compensatieplicht verlopen bij de gemeenten in de periode 2010 tot en met 2012?

§ 7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de jaren 2010 tot en met 2012 met betrekking tot de uitvoering van het compensatiebeginsel. Er zal worden voortgebouwd op de vorige twee hoofdstukken. Daarbij wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de specifieke thema's en de problemen bij de zes onderzochte gemeenten. Daarnaast wordt gekeken naar of aanwijzingen te vinden zijn of en zo ja hoe de in 2007 ingezette decentralisatie zich verder ontwikkeld heeft en of de problemen, die in de periode 2007 tot en met 2009 zijn vastgesteld, nog steeds aanwezig zijn. Op deze manier kan worden gekeken naar de ontwikkelingen die (ook die bij de zes onderzochte) gemeenten hebben doorgemaakt in de periode van 2007 tot en met 2012.

§ 7.2 Vier thema's, vervolgd

In deze paragraaf worden de vier thema's in de betreffende onderzochte gemeenten weergegeven.

§ 7.2.1 Organisatie

Deze paragraaf gaat over de organisatie. De gemeenten Doetinchem en Leeuwarden zijn onderzocht met betrekking tot dit onderwerp. In deze paragraaf zal gekeken worden naar de manieren waarop Doetinchem en Leeuwarden hebben vorm gegeven aan het organiseren van de uitvoering van de compensatieplicht. Deze twee gemeenten zijn sinds de komst van de Wmo erg bezig met het op maat vormgeven van beleid en maken hierbij optimaal gebruik van de lokale beleidsvrijheid.

De indicatiestelling wordt in de gemeente Doetinchem gedaan in de Wmo- winkel aan de hand van de door het CIZ ontwikkelde beslisboom. Hiermee onderscheidt de gemeente Doetinchem zich niet van de andere gemeenten in Nederland. Er wordt in de gemeente Doetinchem echter wel breder gekeken naar de ondersteuningsbehoefte van de burger dan in andere gemeenten. Doetinchem maakt gebruik van een holistische benadering waarbij rekening wordt gehouden dat burgers een ondersteuningsbehoefte kunnen hebben op meerdere terreinen, zowel op het gebied van de Wmo als van de AWBZ (gemeente Doetinchem 2012).

Bij de pilot in de gemeente Doetinchem werd dit gezien als een belangrijk speerpunt en is daarom ook meegenomen in de daadwerkelijke uitvoering van het beleid door het CIZ op te nemen in de Wmo- winkel. Op deze manier kunnen meervoudige aanvragen op het gebied van zorg tegelijk worden behandeld. Er is zo sprake van een integrale aanpak (gemeente Doetinchem 2011). De holistische benadering die met het begin van de Wmo nog zo werd aangeprezen, is door de jaren heen aan veranderingen onderhevig geweest. Het CIZ verloor zijn meerwaarde met zijn aanwezigheid in de Wmo- winkel en is hierdoor ook uit de Wmo- winkel verdwenen. Het integraal klantmanagementteam heeft inmiddels plaatsgemaakt voor een team met specialisten om de kwaliteit te bevorderen. De integraliteitsaanpak van de Wmo- winkel in de gemeente Doetinchem is op deze manier enigszins afgezwakt.

De combinatie van de Wmo en financiële ondersteuning binnen de Wmo-winkel blijkt wel een goede combinatie te zijn. Uitgangspunten binnen de Wmo-winkel in Doetinchem blijken voornamelijk één loket, een breed aanbod, een instrument om het gebruik van voorliggende voorzieningen te bevorderen en de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt primair te stellen (gemeente Doetinchem 2012).

Uit bovenstaande casus blijkt dat de gemeente Doetinchem veel doet om het Wmo loket op een zo goed mogelijke manier vorm te geven. De nadruk wordt in deze gemeente erg gelegd op de behoefte van de klant en vanuit het klantenperspectief wordt dan ook gekeken hoe deze het best geholpen kan worden. Uit klanttevredenheidsonderzoeken die elk jaar worden gehouden in het kader van de Wmo komt ook naar voren dat de inwoners van Doetinchem tevreden zijn over de aanvraagprocedure en dat de hulpverlening in het Wmo loket van goede kwaliteit is. Gemiddeld scoort de gemeente op het gebied van de aanvraag een 6,9 (SGBO benchmark 2011a). De referentiegroep geeft op aanvraaggebied gemiddeld een 7,4. Dit is een aanzienlijk verschil. Een verklaring voor de tevredenheid van de aanvraagprocedure is te vinden in het aantal afgewezen aanvragen. In de referentiegroep is dit in 9 procent van alle gevallen, terwijl dit percentage in de gemeente Doetinchem 17 procent is. In het klanttevredenheidsonderzoek wordt als voornaamste reden aangegeven dat de wachttijd tussen aanvraag en uitkomst te lang is. Indien de gemeente Doetinchem dit zou verbeteren, zou het eindcijfer een stuk omhoog gaan (SGBO benchmark 2011a).

Een beleidsmedewerker: *“Wij nemen de uitslagen van de klanttevredenheidsonderzoeken zeer serieus. Wij kijken naar de punten waarop wij goed scoren maar ook zeker naar de verbeterpunten. De wachttijden met betrekking tot de aanvraagprocedure en de uitkomst hebben wij verbeterd door tijdens het Gesprek al een formulier voor de aanvraag voor voorzieningen in te vullen als duidelijk wordt dat een individuele voorziening echt nodig is. De wachttijd is soms wat langer, aangezien wij heel breed naar de situatie van de burger kijken.*

Wij doen erg uitgebreid onderzoek om te kijken of de klant op een bepaalde manier of het sociale netwerk er om heen echt niet kan voorzien in de ondersteuningsbehoefte van de burger. Dit kost echter veel tijd. Als blijkt dat dit echt niet mogelijk is, wordt het onderzoek uitgebreid naar voorliggende voorzieningen en leveranciers en collectieve voorzieningen. Als dit echter allemaal niet voorziet in de ondersteuningsbehoefte vallen wij terug op een individuele voorziening. Doordat wij zeer uitgebreid onderzoek doen en hierdoor toch kunnen voorzien in de ondersteuningsbehoefte van de burger zonder een individuele voorziening te verstrekken, is ons afwijzingspercentage van voorzieningen ook hoger dan in de referentiegroep.” (gemeente Doetinchem 2013, persoonlijke communicatie).

Uit bovenstaande informatie blijkt dat de gemeente Doetinchem continu bezig is met het verbeteren van de uitvoering van de compensatieplicht. De gemeente doet uitgebreid onderzoek naar de mogelijkheden van de burger zelf en het sociale netwerk er omheen, voordat een individuele voorziening ter sprake komt. Ook probeert de gemeente Doetinchem de aanvraagprocedure tot een voorziening steeds te verbeteren, zodat de gemeente van tevreden burgers in haar gemeente kan spreken.

In de gemeente Leeuwarden staat sinds de decentralisatie van taken integraal beleid centraal. Sinds het begin van de Wmo is de gemeente bezig met het vereenvoudigen van de indicatiestelling. In Nederland is voor het verkrijgen van overheidsvoorzieningen in de meeste gevallen een indicatiestelling vereist. Een van de grootste ergernissen met betrekking tot administratieve lasten is de bureaucratie rondom een indicatiestelling. Daarom is het in de gemeente Leeuwarden sinds de invoering van de Wmo soms al mogelijk om door de zorgaanbieder naar keuze te worden geïndiceerd. De gemeente controleert dan steekproefsgewijs of de zorgaanbieder dit op de juiste manier heeft uitgevoerd. Deze werkwijze vertoont overeenkomsten met de periodieke autokeuring bij een garage. De gemeente Leeuwarden noemt deze snelle indicatiestelling hierdoor het APK-model (Samen beoordelen werkt! 2012).

Om het indiceren nog verder te verbeteren werd het project ‘Optimaal Indiceren’ gestart. In dit project experimenteren enkele sociale wijkteams met nieuwe vormen van indiceren. Hierdoor verbetert de vraagverheldering bij de aanvraag van voorzieningen. Dit gebeurt zo snel mogelijk en met zo min mogelijk administratieve lasten. Voorzieningen worden eenvoudig toegekend bij relatief eenvoudige aanvragen. In geval van complexe gevallen wordt er in één keer voor meerdere voorzieningen uit verschillende wetten en regelingen een indicatiestelling opgesteld (Samen beoordelen werkt! 2012).

Uit bovenstaande casus blijkt dat de gemeente Leeuwarden de focus legt op een lastenverlichting voor haar burgers en het indicatieproces zo soepel mogelijk te laten verlopen. Uit het klanttevredenheidsonderzoek in 2011 (SGB0 benchmark 2011b) blijkt dat het gemiddelde cijfer voor de aanvraagprocedure een 7,3 is. Gebruikers in Leeuwarden zijn het meest tevreden over de deskundigheid van en de wijze van behandeling door de medewerkers bij de aanvraag (95% is tevreden of zeer tevreden). Hieruit blijkt dat de gemeente Leeuwarden dit onderdeel van het uitvoeren van de compensatieplicht op een voor haar burgers goede manier heeft vormgegeven.

§ 7.2.2 Participatie

In deze paragraaf wordt er gekeken naar de participatie. De gemeenten Hulst en Dronten zijn onderzocht op het gebied van participatie. In de gemeente Hulst is gekeken naar de nieuwe Wmo raad en of deze nieuwe raad nu wel een sterke speler is in de gemeente Hulst. In de gemeente Dronten is er gekeken naar de prestatie-indicatoren en of er nu wel sprake is van een goede prestatiemeting van de compensatieplicht.

Nadat de adviesraad in Hulst was opgeheven (zie hoofdstuk 4.3.2), heeft de gemeente ervoor gekozen om de nieuwe raad op een geheel andere manier vorm te geven. De nieuwe Wmo adviesraad zou moeten bestaan uit personen uit al bestaande adviesraden. Op deze manier wilde de gemeente een betere samenwerking bewerkstelligen tussen de adviesraden en een brede visie waarborgen die de onderwerpen van de aparte adviesraden zou overstijgen. Ook zou dit tot meer rust leiden, aangezien de gemeente met minder adviesraden zou hoeven te overleggen (gemeente Hulst 2013).

Onderstaand enkele passages uit de jaarverslagen 2010, 2011 en 2012 (gemeente Hulst Wmo raad 2013) van de nieuwe adviesraad, waaruit verbeteringen blijken. “Het eerste jaar was voor de huidige Wmo-raad een leerjaar. Het was wennen aan de materie, er moesten stapels beleidstukken worden beoordeeld, contacten met de achterban onderhouden worden en er diende een werkbare vergaderstructuur worden gevonden.”

Het tweede jaar (2011) is voor de nieuwe adviesraad vooral een oriëntatiejaar naar buiten geweest. Over de relatie met het politiek bestuur schrijft de adviesraad: “De verwachting dat de Wmo-raad regelmatig betrokken zouden worden bij de beleidsontwikkeling is onvoldoende bewaarheid. De adviesaanvragen vanuit de politiek zijn toegenomen, reactie op de adviezen blijft meestal uit.” De eigen agenda van de adviesraad was in het derde jaar (2012) een oriëntatiejaar naar de toekomst, waarbij contact gelegd is met zorgaanbieders en andere maatschappelijke groeperingen over de grote veranderingen die op komst zijn. Over de relatie tot de politiek staat in het jaarverslag: “De verwachting dat de Wmo-raad

regelmatiger betrokken zouden worden bij de beleidsontwikkeling is onvoldoende bewaarheid. De adviesaanvragen vanuit de politiek zijn afgenomen, reactie op de adviezen blijft meestal uit. Het gevoel is nog steeds, dat men als raad functioneert in de kantlijn en men steeds achter de feiten aanloopt. De informatieplicht wordt minimaal uitgevoerd.”

Voorzitter van de Wmo adviesraad: *“De samenwerking tussen de Wmo adviesraad en de gemeente is moeizaam. Als wij niet ergens achteraan gaan, worden wij niet betrokken bij het beleid. Om ons meer bij het beleid te betrekken geven wij vaak ongevraagd advies en benaderen wij ambtenaren. In het begin van de Wmo heeft de gemeente veel beleidsnota’s opgesteld. Ook wij als Wmo raad hebben deze nota’s toen gelezen en advies uitgebracht. Ambtenaren hadden geen zin om de nota’s aan te passen naar onze adviezen, omdat zij er intern al zoveel tijd in hadden gestoken. Ook krijgen wij vaak geen antwoord op onze adviezen, terwijl dit eigenlijk wel volgens de wet de bedoeling is. Toch is er een voorzichtige stijgende lijn te zien. We worden wel meer uitgenodigd voor evenementen door de gemeente en af en toe wordt ons advies ook meegenomen in beleid. Maar het blijft moeizaam, we moeten echt ons best blijven doen.”* (gemeente Hulst 2013, persoonlijke communicatie).

Het is duidelijk dat er weinig verbetering heeft plaatsgevonden met betrekking tot de Wmo adviesraad in Hulst. Ondanks dat er op een geheel nieuwe manier een nieuwe adviesraad werd gevormd, heeft de Wmo adviesraad nog steeds geen invloedrijke rol gekregen in de besluitvorming. Daar waar in de jaren 2007 tot en met 2009 de politiek de agenda bepaalde, is de nieuwe Wmo adviesraad vooral intern aan de slag gegaan. Ze is nauwelijks betrokken bij beleidsontwikkeling. De Wmo adviesraad in Hulst lijkt wel “non existent” en lijkt op deze manier geen enkele significante rol te spelen en bijdrage te leveren aan de gewenste ontwikkeling op lokaal niveau. Geconcludeerd kan worden dat het door de Rijksoverheid vastgestelde verplichting tot participatie/vertegenwoordiging, in de feitelijke uitvoering in deze gemeente op onvoldoende wijze wordt ingevuld. Mogelijk leidt dit tot een mindere uitvoering van de compensatieplicht.

Uit de begroting 2013 (gemeente Dronten 2013) blijkt dat de opgenomen indicatoren nog steeds weinig zeggend zijn voor het beoordelen van de geleverde prestaties. Dit is dezelfde conclusie als in de voorgaande evaluatie, in de periode 2007 tot en met 2009 (Putters et al. 2010). De indicatoren zijn nog steeds veelal inputgericht. Een beleidsmedewerker: *“Wij hebben nog steeds geen goede set van indicatoren die een goed beeld weergeven van de prestaties. Als gemeente waren wij erg ambitieus om te stellen in ons nieuwe beleidsplan dat wij wel goede prestatie indicatoren hadden. Maar in de praktijk kom je er als gemeente dan toch achter dat dit niet zo is. De gekozen indicatoren blijken toch niet een volledig beeld te*

geven van onze prestaties en zijn dus niet voldoende. Wij zijn nog steeds zoekende naar een oplossing hiervoor.” (gemeente Dronten 2013, persoonlijke communicatie).

De gemeente Dronten heeft nog steeds geen oplossing gevonden voor het transparant verantwoorden van de uitvoering van de compensatieplicht. Uit het deelrapport van het SCP (2013) blijkt ook overigens dat verreweg de meeste gemeenten in 2010 het instrument “cliënttevredenheidonderzoek” hanteren voor het verantwoorden van het beleid, kan worden afgeleid dat het gebruiken van prestatie-indicatoren een minder geschikt instrument is. Als mogelijke verklaring, dat plausibel overkomt, geeft het SCP dat prestatiegegevens vooral de inspanningen van gemeenten weergeven en niet zozeer de resultaten. Het aantal deelnemers, zo blijkt uit de site "waarstaatjegemeente.nl", aan de Benchmark "Wmo-resultaten" bedraagt slechts 60 en lijkt daarna nog steeds een minder effectief instrument.

§ 7.2.3 Aanbesteden

In deze paragraaf wordt er gekeken naar de aanbesteding van de gemeente Rotterdam, die zoals in hoofdstuk vier duidelijk is geworden, in het begin veel problemen heeft gehad op het gebied van aanbesteden. Het is daarom belangrijk om te kijken naar de stand van zaken in de periode 2010- 2012.

Eind 2012 uitten de centrale cliëntenraden van Humanitas, Laurens, Pameijer, Thuiszorg Rotterdam hun bezorgdheid over de aanbesteding van huishoudelijke hulp in Rotterdam. (Skipr 2012). Aanleiding hiervan was het aanbestedingsdocument van de huishoudelijke verzorging. Daarin stond dat mogelijke aanbieders op maximaal drie van de zeven percelen konden inschrijven en dat per perceel een aanbieder werd gekozen. De cliëntenraden uitten over deze ontwikkeling hun bezorgdheid. Volgens deze raden tastte deze manier van werken de keuzevrijheid aan van de klanten. Klanten moesten, op grond van het hebben van een bepaalde levenswijze of omdat zij al jarenlang hulp ontvingen van een organisatie, ook bij de zorg in natura de mogelijkheid hebben zelf te kiezen voor een bepaalde organisatie die de huishoudelijke ondersteuning zal verzorgen. Daarnaast waren ze van mening dat de invloed van burgers op het beleid in Rotterdam gering was. Er was geen sprake van een officiële Wmo raad en werden de rechten van de Wmo raad beperkt vormgegeven. Met het oog op de komende decentralisaties en de hevige bezuinigingen is het van groot belang dat de burgers worden betrokken bij het beleid. Ook stelde de gemeente allerlei extra eisen aan de zorgaanbieders, zoals de verplichting dat tenminste 10% van de zorg geleverd wordt door mensen die integreren in de arbeidsmarkt, met als gevolg bij het niet naleven van deze regelgeving een boete.

Tenslotte concludeerden de cliëntenraden, dat er flink bezuinigd ging worden op de huishoudelijke ondersteuning. Hierdoor ontstond bij de cliëntenraden het verzoek dat het geld geormerkt wordt, zodat er voor alle inwoners van Rotterdam voldoende zorg en ondersteuning is. Op grond van deze bezwaren hebben de cliëntenraden gezamenlijk een brief naar de Tweede Kamer gestuurd (Skipr 2012).

Uit bovenstaande informatie wordt duidelijk dat de cliëntenraden in Rotterdam bezorgd waren over de uitvoering van het compensatiebeginsel; de burgers zouden hun keuzevrijheid moeten opgeven. Ook zouden ze onvoldoende kunnen participeren. Als laatste zou er sprake zijn van te veel bezuinigingen waarvan de burger de dupe werd.

De staatssecretaris is begin 2013 van mening dat de gemeente Rotterdam het aanbestedingsbeleid niet hoefde aan te passen. Het verplichten van gemeenten om keuzevrijheid aan klanten te bieden bij zorg in natura was volgens hem ook niet nodig. Ook is volgens hem de medezeggenschap van burgers voldoende gewaarborgd (LOC 2013). In een brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer wordt dit duidelijk gemaakt (Kamerbrief 15-01-2013): “Gemeenten zijn op grond van de Wmo verplicht burgers die aanspraak hebben op een individuele voorziening de keuze te bieden tussen het ontvangen van een voorziening in natura of het ontvangen van een hiermee vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget. De Wmo verplicht gemeenten echter niet om personen, die er voor kiezen om hun aanspraak te realiseren door middel van een voorziening in natura, een keuze te bieden tussen verschillende aanbieders van die voorziening...In de beleidsontwikkeling met betrekking tot ouderen en mensen met een beperking, en bij wijzigingen van de gemeentelijke Wmo-verordening en onderliggende regelgeving wordt door de gemeente Rotterdam altijd advies gevraagd van Stichting Platform Agenda 222 (SPA22) en het cliëntenpanel individuele voorzieningen³ (Cliëntenpanel IV). Dat heeft ook plaatsgevonden in de voorbereiding op de wijziging van de Wmo- verordening die betrekking had op de huishoudelijke hulp.”

Uit bovenstaande informatie wordt duidelijk dat de Staatssecretaris van VWS van mening is dat de compensatieplicht in de gemeente Rotterdam naar behoren wordt uitgevoerd.

Deze casus maakt duidelijk dat de uitvoering van de compensatieplicht niet altijd eenduidig is. De verschillende interpretatie van de Wmo maakt het dat de partijen een afwijkende mening hebben. Het is zaak duidelijk op te nemen in de beleidsplannen van de gemeente Rotterdam ‘wat’ er precies in de wet is opgenomen en ‘hoe’ de gemeente Rotterdam vorm geeft aan deze verplichting. Op deze manier is er geen onduidelijkheid mogelijk en kunnen meningsverschillen worden voorkomen.

§ 7.2.4 Financiële aspecten

Ten aanzien van de financiële aspecten, kan worden opgemerkt dat in de jaren 2010 tot en met 2012 er, gerelateerd aan de problemen bij de uitvoering van de compensatieplicht, geen significante wijzigingen zijn te benoemen en ontwikkelingen zijn geweest.

§ 7.3 Vijf problemen c.q. “uitdagingen”, vervolgd in de jaren 2010 tot en met 2012

In paragraaf 5.3 zijn de vijf problemen, die uit onderzoek naar voren zijn gekomen in de eerste jaren na invoering van de Wmo, behandeld. Deze paragraaf beschrijft de voortgang in deze problemen over de jaren 2010 tot en met 2012; komen ze nog voor in deze jaren en zo ja, in welke mate? Getracht is de thema's en de problemen overzichtelijk te rangschikken en weer te geven, zodat in beide perioden (2007 tot en met 2009 en 2010 tot en met 2012) duidelijk wordt waar de verschillen en overeenkomsten zitten.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) voert in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de wettelijk verplichte evaluatie uit van de Wmo. Zeer recent heeft het SCP (2013) het deelrapport uitgebracht over het gemeentelijk Wmo-beleid van het jaar 2010. Het onderzoek is uitgevoerd en opgesteld op basis van een, door (coördinerend) Wmo-beleidsambtenaren van 80% van de Nederlandse gemeenten ingevulde, vragenlijst. Op onderdelen zal bij diverse risico's gerefereerd worden aan de uitkomsten hiervan. Het SCP maakt overigens wel een belangrijke kanttekening bij de resultaten: “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.” Het SCP verwacht in de eerste helft van 2014 het eindrapport uit te brengen, waarbij de tijdlijn zal zijn doorgetrokken tot en met 2012.

Gelet op het feit dat meerdere onderdelen uit dit deelrapport betrekking hebben op de in dit onderzoek onderzochte problemen, wordt hier meermaals aan gerefereerd.

Tot slot wordt in deze paragraaf – in relatie tot de problemen – een aantal keren gerefereerd aan het VNG project “De Kanteling”, zoals in het vorige hoofdstuk is behandeld.

§ 7.3.1 Het compensatiebeginsel is moeilijk uit te voeren

In paragraaf 5.2.1 is aangegeven dat in de periode 2007 tot en met 2009 twee factoren ervoor zorgden dat het implementeren van de compensatieplicht in de dagelijkse praktijk een lastig probleem was. Deze factoren hadden betrekking op het moeten veranderen van de attitude, de verwachtingen en het gedrag van zowel de ambtenaar die de aanvraag doet, als van degene die de aanvraag voor ondersteuning indient. Bij de invoering van de Wmo was de noodzaak om het anders dan anders te doen, het meest helder beschreven: zowel medewerkers als aanvragers moesten ander gedrag vertonen.

Een beleidsmedewerker: In de jaren na de invoering van de Wmo is door de gemeente Doetinchem verder gewerkt aan het invulling geven aan de uitvoering van het compensatiebeginsel, waarbij cursussen zijn gegeven aan de medewerkers, (interne) werkprocessen zijn herschreven (deels op basis van uitgevoerde pilots), gebruik is gemaakt van informatie van bijvoorbeeld de VNG (project De Kanteling), mensen zijn aangesproken en beoordeeld op het door hen verwachte gedrag en handelen etc. (gemeente Doetinchem 2013, persoonlijke communicatie).

Het SCP (2013) geeft aan dat op peildatum 1 april 2011 nog maar weinig gemeenten (circa 25%) werkten met een gekantelde verordening, terwijl tegelijkertijd werd aangegeven door 75% van de gemeenten dat er al wel gewerkt werd volgens de principes en achterliggende ideeën van de Kanteling. Dat houdt onder andere in dat in het gesprek over de ondersteuningsvraag nadrukkelijk gekeken werd naar de eigen mogelijkheden van de aanvrager, diens sociale netwerk en naar een mogelijke bijdrage van algemene en/of collectieve voorzieningen. Het is opvallend dat slechts in een minderheid van de gemeenten scholing had plaatsgevonden en formulieren waren aangepast. Dat onderschrijft de eerder gemaakte kanttekening bij het onderzoek, namelijk dat de antwoorden mogelijk meer duiden op intenties dan op feiten. Dat aangegeven wordt dat de feitelijke uitvoering van bijvoorbeeld het gesprek al wel plaatsvindt volgens de achterliggende ideeën van de Kanteling (de VNG heeft in juni 2010 “Het gesprek” gepubliceerd), kan ook positief worden geduid. De in het najaar van 2010 uitgebrachte nieuwe “gekantelde” verordening, is daarmee dan meer een formalisering (en verdere ondersteuning) van bestaande ontwikkelingen.

Begin 2013 hebben de zes gemeenten – een in meer of mindere mate – een gekantelde verordening vastgesteld. Een beleidsmedewerker: *“Wij hebben in onze verordening kleine aanpassingen gedaan om de Kanteling te betrekken in onze werkwijze. Wij gaan echter volgend jaar een geheel nieuwe verordening opstellen om de Kanteling centraal te stellen in de nieuwe verordening.”* (gemeente Doetinchem 2013, persoonlijke communicatie).

Ook zijn nieuwe medewerkers in dienst getreden van gemeenten, die de "oude" situatie niet gekend hebben. Een (gedrags)verandering is daarbij per definitie niet aan de orde. Al met al is dit probleem, een probleem dat met het (simpele) voortschrijden van de tijd afneemt.

Dit probleem heeft dan ook vooral betrekking op het thema "organisatie". De wijze waarop dit georganiseerd wordt, vastligt op een voor de medewerkers en leidinggevenden duidelijke wijze, bijvoorbeeld in de functiebeschrijvingen van medewerkers, bepaalt de "basis" voor het gewenste handelen. Het borgen van de "gewenste" competenties en handelwijze van de medewerkers, is daarbij uiteraard van groot belang.

Van de zijde van aanvragers, waar ook een gedragsverandering noodzakelijk wordt/werd geacht, kan een soortgelijke ontwikkeling geschetst worden. Voor aanvragers, die al bekend waren met het aanvragen van voorzieningen voor 2007, is het een grotere opgave, dan voor "nieuwe aanvragers". Veel hangt af van het nieuwe samenspel van (oude) aanvrager en (oude) ambtenaar, onder de nieuwe omstandigheden en spelregels van de Wmo.

Beide "partijen" hebben daarbij hun verantwoordelijkheid om zich te (gaan) houden aan de nieuwe situatie. Het systematisch geconfronteerd worden, bij het door de aanvrager tonen van "oud" (en dus inmiddels "ongewenst") gedrag, met een aanhoudende op de "nieuwe leest geschoeide" ambtenaar, moet (op den duur) tot een verandering leiden.

Nieuwe aanvragers hebben daarentegen geen "referentiekader" uit de oude situatie en zullen dus, als zij zich voor het eerst melden aan het Wmo loket, het gesprek aangaan, dat geleid wordt door een volgens de "nieuwe" werkwijze geïnstrueerde en opgeleide ambtenaar.

De Kanteling is vooral een oplossing geweest voor de aanbodkant, minder aan de vraagzijde. De handreikingen van het VNG hebben de gemeenten manier van handelen gegeven, ambtenaren moeten dit uitdragen naar burgers met ondersteuningsbehoefte.

Naast het thema "organisatie", heeft dit probleem ook raakvlakken met het thema "participatie/vertegenwoordiging". De nieuwe filosofie en handelwijze in de dagelijkse praktijk, dient namelijk ook een basis te hebben in het Wmo beleid. En over dat beleid dient, zoals in de wet vastgelegd, sprake te zijn van participatie. Dit vindt plaats in Wmo platforms

of Wmo adviesraden. Ook hierbij dient, vanuit zowel de beleidmakers/het bestuur als de vertegenwoordigers van de diverse cliëntengroepen, geredeneerd en gehandeld te worden vanuit de nieuwe filosofie van de compensatieplicht.

Een beleidsmedewerker: *“De Wmo adviesraad is een sterke speler in de gemeente. De raad wordt meegenomen in de beleidsvoorstellen en geeft advies over het gevoerde beleid. De Wmo raad was een sterke voorstander van de Kanteling en denkt actief mee over hoe het compensatiebeginsel nog beter kan worden uitgevoerd.”* (gemeente Doetinchem 2013, persoonlijke communicatie).

Al met al is het dan ook gerechtvaardigd om de conclusie te trekken dat dit probleem zich, gelet op bovenstaande beschrijving van ontwikkelingen in de jaren 2010 tot en met 2012, in de loop van de tijd steeds minder zal voordoen.

§ 7.3.2 Het compensatiebeginsel staat open voor meerdere interpretaties

In paragraaf 5.3.2 is aangegeven dat het compensatiebeginsel niet eenduidig is gedefinieerd in de Wmo en dat gemeenten daardoor de beleidsvrijheid, maar ook de verplichting, hebben om te bepalen hoe zij exact invulling wensen te geven aan het compensatiebeginsel.

De VNG heeft op 16 december 2010 de (nieuwe gekantelde) Wmo modelverordening met toelichting, modelbeleidsregels en modelbesluit gepubliceerd. Deze zijn ingrijpend gewijzigd ten opzichte van de modellen op dat moment. Was onder de Wvg en de AWBZ sprake van een zorgplicht en tamelijk nauwkeurig omschreven voorzieningen en werd deze lijn onder de Wmo aanvankelijk ook gevolgd, de compensatieplicht van de Wmo vraagt om een andere aanpak. De VNG heeft, samen met de CG-Raad en CSO (de koepels van gehandicapten- en ouderenorganisaties) de nieuwe modelverordening ontwikkeld. Kernbegrippen zijn nu het leveren van maatwerk, uitgaan van te bereiken resultaten en eigen verantwoordelijkheid. Groot belang, ook vanuit de jurisprudentie, wordt gehecht aan de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager bij het gemeentelijk onderzoek. Daarom is er voor gekozen, veel meer dan voorheen, de nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid, het eigen netwerk en diverse voorliggende voorzieningen.

In de maanden voor (en na) de publicatie van de nieuwe modelverordening, zijn meerdere publicaties beschikbaar gekomen, die gemeenten kunnen ondersteunen bij de nieuwe werkwijze. Ook hebben de VNG, CG-raad en CSO gezamenlijk regionale bijeenkomsten georganiseerd voor zowel wethouders, beleidsmedewerkers als bestuursleden van ouderenorganisaties, leden van lokale gehandicaptenplatforms en leden van Wmo-raden

over de uitvoering van de nieuwe regels. De “gekantelde” Wmo-verordening zou daarmee (een eerste) houvast moeten kunnen bieden voor het bepalen van de door de (samenwerkende) gemeenten gehanteerde definitie.

Het bestuderen van de verordeningen van de zes onderzochte gemeenten, leidt echter tot de vaststelling dat er duidelijke verschillen zijn op te merken. Niet alleen in de definitie van het begrip compensatieplicht, maar ook in de omvang van de verordening en de (mate van detail van de toelichting daarop. Er zijn gemeenten (zoals Hulst) die de VNG-modelverordening bijna letterlijk overnemen als hun eigen verordening, maar er zijn evenzeer gemeenten, die eigen versies hebben opgesteld. De gemeente Rotterdam (2012) heeft een vrij beknopte verordening opgesteld, terwijl de gemeente Doetinchem (2012) juist een vrij uitvoerige verordening heeft opgesteld, voorzien van een op zeer gedetailleerde wijze gegeven uitleg over de gang van zaken met betrekking tot het uitvoeren van de compensatieplicht.

Ter adstructie, een aantal voorbeelden:

- de modelverordening van de VNG (2010) omschrijft het begrip compensatieplicht als volgt: “De plicht van het College aan personen met een beperking, een chronisch psychisch of een psychosociaal probleem voorzieningen te bieden ter compensatie van hun beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie teneinde hen 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. Daarbij legt artikel 4 van de wet het College de plicht op om een resultaat te bereiken dat als compensatie mag gelden en dat in het individuele geval maatwerk is.”

- de gemeente Rotterdam (2012) heeft de compensatieplicht in zijn geheel niet in de begripsbepalingen omschreven, hetgeen ten opzichte van het model minder wenselijk is.

- de gemeente Doetinchem daarentegen omschrijft de compensatieplicht als volgt: “*Compensatiebeginsel*: de algemene gemeentelijke wettelijke taak om personen met aantoonbare beperkingen op grond van ziekte of gebrek door het treffen van voorzieningen een zodanige uitgangspositie te verschaffen dat zij in aanvaardbare mate zelfredzaam zijn en in staat tot maatschappelijke participatie op de vier domeinen van de Wmo (artikel 4, lid1).”, en licht het als volgt toe:

“Daar waar een belanghebbende zelf zijn belemmeringen niet kan opheffen is het compensatiebeginsel een plicht voor het college. Die plicht geldt in ieder geval ten aanzien van personen met een beperking, een chronisch psychisch of een psychosociaal probleem, waaronder ook ouderen kunnen vallen. Daarbij moet het gaan om ondervonden beperkingen op het gebied van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie. Doel is

betrokkenen 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.

Bij wat het college ook besluit geldt: het moet gaan om maatwerk. Uitgegaan moet worden van de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager. Dat legt een beperking op aan de mogelijkheid algemene maatregelen te treffen, zoals het hanteren van primaten. Dat is toegestaan, mits in het individuele geval steeds wordt nagegaan of die algemene maatregel wel leidt tot maatwerk. Of zoals de Centrale Raad het zegt: “Onder omstandigheden kan dit (maatwerk) leiden tot het oordeel dat algemene keuzen die de gemeenteraad en het College bij de uitvoering van de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de Wmo hebben gemaakt in het concrete, individuele geval niet kunnen worden toegepast wegens strijd met de in artikel 4 van de Wmo bedoelde compensatieplicht.” Deze “ruime” aanpak verdient, gelet op het verkleinen van de interpretatievrijheid, in het kader van dit onderzoek, de voorkeur (SCP 2013).

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt duidelijk dat, hoewel de VNG een poging heeft gedaan om tot een meer eenduidige definiëring te komen van het centrale uitgangspunt voor de uitvoering van de (compensatieplicht van de) Wmo, namelijk de Wmo-verordening, er sprake is een grote verscheidenheid in de door gemeenten vastgestelde Wmo-verordeningen. Dat betekent dat het eerder uit onderzoek blijkende probleem dat het compensatiebeginsel openstaat voor meerdere interpretaties, op basis van een bestudering van de vastgestelde Wmo-verordeningen, begin 2013 nog steeds aanwezig is. Dit heeft dan betrekking op de diversiteit tussen gemeenten in het definiëren van het begrip compensatiebeginsel in de Wmo-verordening.

Naast de Wmo-verordeningen stellen gemeenten Wmo-beleidsplannen vast. Daarin staat beschreven op welke wijze de gemeente invulling geeft aan de wettelijke taak hun burgers te compenseren in hun beperkingen om maatschappelijk mee te doen.

Het SCP (2013) geeft aan dat slechts een klein aantal gemeenten in 2010 een nieuw Wmo-beleidsplan heeft opgesteld. Dat komt waarschijnlijk doordat gemeenten hiermee hebben gewacht totdat de wettelijke termijn van vier jaar was verstreken. De aan de vragenlijst deelnemende gemeenten geven aan dat in een derde van de gemeenten het nadenken over een nieuw beleidsplan al wel in 2010 begonnen is. En daarbij wordt aangegeven dat het niet aanpassen van het beleidsplan niet wil zeggen dat er geen ontwikkelingen in de gemeente zijn doorgevoerd. Ruim de helft van de gemeenten geeft namelijk aan dat op een of meer van de prestatievelden nieuw beleid is vastgesteld. Ook zijn de inspanningen op elk van de

prestatievelden bij een derde tot twee derde van de gemeenten toegenomen.

De meeste gemeenten hebben inmiddels actuele beleidplannen. Daarbij is opvallende dat de gemeenten Dordrecht, Dronten en Doetinchem allemaal in 2012 een nieuw beleidsplan hebben vastgesteld, maar dat de eindperiode varieert tussen 2014 en 2016.

Ook in beleidsplannen zijn aanknopingspunten vastgelegd voor de wijze waarop (“hoe” dus) de gemeente invulling geeft aan de compensatieplicht en waarbij (letterlijk dan wel impliciet) de handreikingen van de VNG in het kader van de Kanteling, zijn meegenomen. Een mooi voorbeeld betreft de gemeente Doetinchem, die in de inleiding van het Beleidsplan (2012) het volgende aangeeft: “Voor dit tweede beleidsplan hanteren we de hoofddoelstellingen van beleid en kaders van het Wmo-beleidsplan 2007-2011. De meeste beleidsdoelstellingen en kaders blijven van kracht met een aantal veranderingen gebaseerd op de geschetste ontwikkelingen. We leggen meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun omgeving, vrijwilligerswerk en mantelzorgondersteuning wordt belangrijker en we voeren de nieuwe werkwijze “Wijkwerk nieuwe stijl (WNS)” en de methodiek “Het gesprek” in.”

Tot slot een nuancerende opmerking over de mate waarin dit probleem in de dagelijkse praktijk bij haar burgers een daadwerkelijk probleem is dan wel kan zijn. In hoofdstuk vijf is eerder aangegeven dat iedere gemeente een nieuwe verantwoordelijkheid had gekregen, namelijk het duidelijk aangeven c.q. communiceren hoe zij het compensatiebeginsel interpreteert en gaat uitvoeren, zodat er geen misverstanden (kunnen) ontstaan bij haar burgers. Hoewel er in onderzoeken, vragenlijsten etc, voor zover bekend, niet aan burgers wordt gevraagd in hoeverre zij – alvorens dan wel tijdens een aanvraagproces – kennis hebben genomen van de Wmo-verordening, Wmo-beleidsplan dan wel andere relevante documenten, zou dat wel interessant kunnen zijn. Totdat het tegendeel wordt aangetoond, bestaat echter het vermoeden dat burgers met een ondersteuningsvraag naar de gemeente stappen, zonder dat ze zich eerst hebben georiënteerd op de mogelijkheden en het beleid van de gemeente. Dat wil niet zeggen dat het er niet moet zijn. Daarover bestaat geen misverstand: een gemeente moet zich open en transparant kunnen verantwoorden over de (gedegen) manier waarop invulling wordt gegeven aan de compensatieplicht.

§ 7.3.3 Het compensatiebeginsel leidt tot spanning tussen algemene en individuele voorzieningen

In paragraaf 5.3.3 is aangegeven dat spanning bestaat tussen het zoeken naar (een tevreden aanvrager en) een individuele voorziening als oplossing en het opteren voor een algemeen toegankelijk en/of beschikbare collectieve oplossing. Het compensatiebeginsel heeft daarbij een actieve participatie van de burger en zijn/haar sociale netwerk voor ogen. Bij dat beleid wordt het belang benadrukt van de “civil society” als deel van de oplossing in

plaats van het organiseren van allerlei verschillende individuele arrangementen.

In de vanaf 2012 door de gemeenten vastgestelde beleidsplannen staat het uitgangspunt van het zoveel mogelijk vanuit de eigen kracht, het eigen sociale netwerk en algemene en/of collectieve voorzieningen invulling geven aan het opheffen van de beperking, centraal. Daarmee is het (mogelijk ervaren) probleem en de spanning herbevestigd in de huidige (op de kanteling gebaseerde) beleidsplannen.

In een mededeling op 13 augustus 2012 van het college van de gemeente Doetinchem aan de gemeenteraad, worden de uitkomsten van de SGBO benchmark (2012, waarin de uitkomsten van het onderzoek naar de klanttevredenheid van de Wmo zijn weergegeven over het jaar 2011), staat de in dit kader relevante passage: “Het opmerkelijke is dat het rapportcijfer voor het onderdeel aanvraagprocedure is gedaald (van een 6,9) naar een 6,7. Dat lijkt vooral te wijten aan het rapportcijfer dat door cliënten is gegeven waarvan de aanvraag is afgewezen (zie pag. 10 onderzoeksrapport). De achterliggende redenen zijn vermoedelijk de beheersmaatregelen in combinatie met de gekantelde werkwijze die in 2011 zijn doorgevoerd. Vorig jaar is melding gemaakt dat de gevolgen van de beheersmaatregelen nog niet merkbaar maar wel te verwachten waren. De beheersmaatregelen vormden directe aanleiding om samen met bestaande cliënten opnieuw te kijken wat er aan ondersteuning nodig was. Dit heeft in meerdere situaties geleid tot minder verstrekkingen dan waar de cliënt zelf van uit ging. De gesprekken zijn op gekantelde wijze gevoerd; samen met de betreffende persoon is gekeken of mensen niet zelf hun problemen kunnen oplossen of met hulp uit hun omgeving. Deze aanpak geldt sinds 2011 ook voor nieuwe cliënten. Uiteraard zijn en blijven we er als gemeente voor om mensen te helpen die dat niet kunnen. De nieuwe werk- en denkwijze lijken nog wat onwennig.”

Het eerder uit onderzoek naar voren gebrachte probleem van de (ervaren) spanning, leidend tot een minder tevreden klant, komt – zij het met een minimale afwijking – in bovenstaande passage tot uitdrukking. In het door het SCP in het voorjaar van 2014 uit te brengen eindrapport, zal eveneens informatie worden opgenomen van de gebruikers. Op dat moment kunnen, in aanvulling op bovenstaand voorbeeld in een gemeente, wellicht landelijke conclusies hierover getrokken worden.

Het SCP (2013) zet in het “Deelrapport gemeentelijk beleid”, de belangrijkste bevindingen 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. Nagegaan is welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan tussen de invoeringsjaren 2007/2008 en 2010.

Twee belangrijke uitkomsten in het kader van deze paragraaf betreffen enerzijds de sociale samenhang en het bevorderen van informele zorg en anderzijds het gekanteld gaan werken.

Ten aanzien van het eerste onderdeel, geldt dat door bijna de helft van de gemeenten wordt aangegeven dat in 2010 meer is uitgegaan van de inzet van informele zorg dan van professionele zorg. 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 tot slot mantelzorgondersteuning, vooral informatie, advies, ondersteuning en begeleiding en ondernamen concrete acties om vrijwilligerswerk te promoten en vrijwilligers te waarderen. Deze aspecten zijn belangrijke randvoorwaarden bij het doorvoeren van een succesvolle Kanteling, waarbij een groter beroep gedaan wordt op de “civil society”.

Ten aanzien van het tweede onderdeel, het gekanteld gaan werken, is, naast de eerder dit hoofdstuk behandelde vaststellen (dan wel werken volgens deze nieuwe werkwijze), van belang dat een grote meerderheid van de gemeenten zegt meer te zijn gaan kijken naar wat de aanvrager zelf of iemand in de directe omgeving kan doen. De meeste gemeenten rapporteren daarbij overigens dat er geen of weinig verandering is opgetreden in de mate waarin de compensatieplicht met algemene, collectieve of individuele voorzieningen wordt ingevuld. En dat leidt tot de voorzichtige tussenconclusie dat daadwerkelijk gewenst paradigmaverschuiving, gemeten naar de uiteindelijke vorm waarin de beperking wordt gecompenseerd, nog aan kracht kan winnen. Het eerder benoemde probleem is nog steeds aanwezig. Zoals eerder aangegeven, zal het SCP in het voorjaar van 2014 met het eindrapport uitkomen, waarin ook de jaren 2011 en 2012 zijn meegenomen.

§ 7.3.4 Het compensatiebeginsel leidt tot willekeurige beslissingen

In paragraaf 5.3.4 is aangegeven dat het kunnen garanderen dat, zonder te komen tot willekeurige beslissingen, (rechtvaardige en goede) oplossingen gevonden kunnen worden in complexe individuele gevallen, een van de grootste uitdagingen is bij het uitvoeren van de compensatieplicht door behandelende ambtenaren. Het ging daarbij om de spanning tussen een zekere mate van “standaardisatie” en op hetzelfde moment zorgen voor zorg op maat.

De VNG heeft hiertoe in het Kantelingproject, inclusief over “het Gesprek”, meerdere handreikingen gedaan.

Er is een hoge mate van samenhang tussen dit gesignaleerd probleem en het (meer algemene) geformuleerde probleem, dat het compensatiebeginsel moeilijk uit te voeren is. Het gaat bij dit probleem over de wijze waarop de compensatieplicht in beleid en uitvoering wordt opgezet en vervolgens (systematisch en consequent) wordt uitgevoerd, zodat de kans dat de uitkomst leidt tot willekeurige beslissingen wordt verkleind. Zie daarvoor ook paragraaf 7.3.1.

De gemeente Rotterdam stelt bij de uitvoering van de Kanteling het zogenaamde “vlechtwerk” centraal. Complexe behoeften van ondersteuning worden integraal aangepakt door het netwerk van professionals. Er wordt in de gemeente Rotterdam gestreefd naar één manier van werken, zodat het voor de burger geen verschil maakt met welke professional het gesprek wordt gevoerd. Het gesprek wordt gevoerd tussen een professional uit het netwerk en de burger. De professionals die onderdeel uitmaken van het vlechtwerk hebben een training gevolgd over vraagverheldering waarbij het zoeken naar de vraag achter de vraag en het versterken van de zelfregie van de burger centraal staan. Deze professionals worden hierbij ondersteund door onder andere een welzijnsscan en een vaste aanpak voor het opstellen van het ondersteuningsplan. De welzijnsscan is een vragenlijst die door de burger kan worden ingevuld om de situatie van de burger duidelijk te maken. Op basis van de welzijnsscan en het gesprek wordt het ondersteuningsplan opgesteld. Per domein wordt er gekeken op welke manier waar ondersteuning nodig is (VNG 2010a).

Uit bovenstaande blijkt dat de gemeente Rotterdam, meer dan voorheen, op zoek is naar een eenduidige manier van werken. Professionals zijn getraind in het achterhalen van de vraag achter de vraag en voeren op deze manier de compensatieplicht uit. Professionals hebben vaak een beter inzicht wat een hulpbehoevende nodig heeft en worden ondersteund met hulpinstrumenten zoals de welzijnsscan. Zo wordt er tegelijkertijd zorg op maat geleverd, als door deze aanpak waarborgen gecreëerd om willekeurige beslissingen te voorkomen.

Een ander mooi voorbeeld van het leveren van zorg op maat is opgenomen in de verordening van de gemeente Doetinchem (2010): “In het gesprek wordt in eerste instantie gezocht naar oplossingen die op eigen kracht en via het sociale netwerk bereikt kunnen worden. Daarna wordt gekeken naar algemene voorzieningen en collectieve voorzieningen. Als ook dat het resultaat niet kan opleveren, komt de individuele voorziening in beeld. Bij het bepalen van de oplossing houdt de gemeente rekening met de persoonskenmerken en

behoefden van de belanghebbende en de financiële capaciteit om zelf in de maatregelen te voorzien. Omdat elke situatie anders is, levert de gemeente maatwerk.”

In dit kader geeft, in aanvulling daarop, onderstaande toelichting van een beleidsmedewerker op de werkwijze in de gemeente Doetinchem een goed inzicht in hoe dit aspect in de dagelijkse uitvoering van de compensatieplicht in die gemeente wordt gewaarborgd:

“Wij hebben in de eerste jaren veel scholingen gevolgd om te leren hoe je op een gekantelde manier kan kijken naar een aanvraag. Ook zijn wij met een toets gaan werken, zodat de klantmanagers op dezelfde manier werken bij de aanvraag van een voorziening. Deze toets is opgesteld door een beleidsmedewerker kwaliteit die in de beginperiode alle aanvragen heeft geanalyseerd en zo een eenduidige werkwijze heeft opgesteld. Wij overleggen vaak de casussen om te kijken of we allemaal nog op dezelfde manier een aanvraag verwerken. Zo wordt er gekeken of wij nog wel met de neuzen dezelfde kant op wijzen.” (gemeente Doetinchem 2013, persoonlijke communicatie).

Hoewel het SCP (2013) in het deelrapport geen enkele keer het woord “willekeur” noemt, is een aantal onderdelen uit deze evaluatie wel te koppelen aan dit probleem. Gedacht wordt daarbij aan die onderdelen, die ingaan op de locatie en de inhoud van “het Gesprek”.

In ruim de helft van de gemeenten (58%) gaat men vaker in 2010 op huisbezoek dan in 2007/2008. Dit heeft zowel het voordeel dat dit de vertrouwde omgeving van de betrokkene is, als dat het relevant kan zijn om diens leefomgeving te zien (SCP 2013).

Ook in ruim de helft van de gemeenten (57%) kunnen meerdere professionals de eerste (inventariserende of “keukentafelgesprekken”) gesprekken voeren, 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, bijna altijd is dit de medewerker van het Wmo-loket, de gesprekken. Inhoudelijk gezien kijkt het merendeel van de gemeenten (70%) naar meerdere levensdomeinen en niet alleen naar het voorliggende probleem en geeft 86% van de gemeenten aan meer aandacht in het gesprek te hebben voor het functioneren op meerdere levensdomeinen dan in 2007/2008. Dit gaat dan vooral om zelfverzorging en huishouding (95%), lichamelijk functioneren (92%), vervoers- en reismogelijkheden (91%), huisvesting (90%) en de huishoudensituatie (87%). Gemeenten die meerdere levensdomeinen bekijken, kijken ook vaker nadrukkelijk naar wat de aanvrager of zijn directe omgeving kan doen. Deze twee onderdelen zijn aspecten van een meer gekantelde werkwijze. In 2010 formuleert 70% van de gemeenten expliciet het beoogde resultaat in het gesprek. Ook dat is een gewenst resultaat van de Kanteling (SCP 2013).

Geconcludeerd kan worden, in lijn met de conclusie in paragraaf 7.3.1, mede – maar niet alleen - door de ondersteuning van de VNG in de vorm van handreikingen en de uitkomsten van het SCP over het jaar 2010, dat het probleem van willekeur minder aanwezig is. Gemeenten hebben de werkwijze geëxpliciteerd en waarborgen in het proces aangebracht, die bijdragen aan het voorkomen dat willekeurige beslissingen genomen worden bij het zoeken naar een maatwerkoplossing voor iedere individuele aanvrager.

Het blijft, ondanks deze ontwikkelingen en toegenomen waarborgen, mogelijk dat het voor een individuele aanvrager (waarbij afwijzend op een aanvraag is besloten) als “willekeurige” beslissing ervaren kan worden, dat hij/zij geen individuele voorziening toegewezen krijgt en een andere aanvrager – met dezelfde beperking - wel. Het is aan de gemeenten om, mocht een dergelijk signaal of klacht ontvangen worden, dan aan te geven welke specifieke omstandigheden hebben geleid tot het genomen afwijzingsbesluit. Gedacht kan worden aan de mogelijkheden van de eigen kracht van de aanvrager en diens sociale netwerk. In het geval van de afwijzing kan dat wel aanwezig zijn, terwijl dat bij de aanvrager aan wie de individuele voorziening wel is toegekend, niet het geval is.

§ 7.3.5 Het compensatiebeginsel leidt tot problemen met de toegankelijkheid van het Wmo loket

In paragraaf 5.3.5. is aangegeven dat door de nieuwe manier van werken het zaak was om alle behoeften van de burger boven water te krijgen. De burger moet op eigen initiatief zijn hulpvraag bekend kunnen maken aan de gemeente, zodat de gemeente op deze behoefte kan inspelen. Belangrijk is om de weg naar de gemeente vrij te maken, zodat de burger de hulp krijgt die deze nodig heeft. Het gaat daarbij onder andere om duidelijke voorlichting, ook voor de minder mondige en alerte burgers, die de gemeenten “outreaching” dienen te bereiken.

Het is positief dat de vragenlijst, die ten grondslag ligt aan het rapport van het SCP (2013), in een viertal vragen aandacht wordt besteed aan het onderdeel “informatie, advies en cliëntondersteuning”. De vragen gaan met betrekking tot het Wmo-loket over het hebben van het ((mobiel) fysiek, telefonisch, digitaal) Wmo-loket, op welk niveau (gemeentelijk, kernen, wijken of buurten) het fysieke Wmo-loket gevestigd is en voor welke terreinen/voorzieningen burgers terecht kunnen bij het Wmo-loket. Daarnaast hebben de vragen in dit onderdeel betrekking op voor welke groepen in de gemeente cliëntondersteuning bestaat en bijvoorbeeld of er actief outreachend voorlichting en advies wordt gegeven aan specifieke doelgroepen.

De uitkomsten voor het jaar 2010 luiden dat vrijwel alle gemeenten voldeden aan de verplichting te zorgen voor een plek waar burgers terecht kunnen voor informatie, advies en cliëntondersteuning. Bijna alle gemeenten beschikten daarbij over een telefonisch (98%) en een fysiek (94%) Wmo-loket; ook een digitaal (76%) loket was in het overgrote deel van de gemeenten aanwezig. Het loket was in verreweg de meeste gevallen (75%) alleen op gemeentelijk niveau ingericht. De meeste gemeenten hadden een breed Wmo-loket waarbij over veel terreinen en voorzieningen informatie ingewonnen kon worden (gemiddeld 20 terreinen en voorzieningen), advies en cliëntondersteuning (gemiddeld 11) kon worden gekregen en (gemiddeld 7) een aanvraag kon worden ingediend. In het kader van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat het probleem met de toegankelijkheid van het Wmo loket al in 2010 hadden onderkent en goed opgepakt (SCP 2013).

Ten aanzien van de mensen die zich niet (van)zelf bij een Wmo-loket melden, zijn in 2010 nagenoeg alle gemeenten, volgens opgave van de gemeenten zelf, actief (outreaching) op zoek gegaan naar die burgers die wel ondersteuning nodig hebben, maar er niet om vragen.

Meestal worden daarover afspraken gemaakt met maatschappelijke organisaties. Een kwart van de gemeenten heeft daarnaast afspraken gericht op ouderen. Over de effectiviteit van het zoeken, is weinig tot niets bekend; het verdient aanbeveling om gericht aandacht hieraan te besteden in het eindrapport dat volgend jaar wordt uitgebracht, waarbij de informatie aangevuld wordt met die van de overige betrokken actoren, te weten gebruikers, informele hulp- en zorgverleners en instellingen. Hoe weet een gemeente of ze alle - niet mondige, zorgbehoevende en in het extreme de zorgmijdende burgers – bereikt?

Vastgesteld wordt dat in het SCP rapport specifiek aandacht wordt besteed aan de toegankelijkheid van het Wmo-loket. Op basis van de uitkomsten, bezien vanuit alleen de gemeenten, kan gesteld worden dat gemeenten voldoende invulling geven aan de wettelijke taak op dit punt.

Hoofdstuk 8 Conclusies, aanbevelingen voor vervolgonderzoek en discussie

§ 8.1 Conclusies

In dit onderzoek is gekeken naar de veranderingen die het compensatiebeginsel teweeg heeft gebracht bij de uitvoering door de gemeenten sinds de komst van de Wmo in 2007. De onderzoeksvraag die met dit onderzoek wordt beantwoord is: *Welke veranderingen heeft het compensatiebeginsel teweeggebracht in de beleidsuitvoering van de maatschappelijke ondersteuning door gemeenten sinds de komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning in 2007?*

Onderstaand zullen eerst de deelvragen worden beantwoord, waarna wordt afgesloten met de beantwoording van de hoofdvraag .

Deelvraag 1: Hoe is de beleidsuitvoering van de compensatieplicht verlopen bij de gemeenten in de periode 2007 tot en met 2009?

De conclusie op deze deelvraag luidt dat, hoewel de gemeenten er vrij aardig in geslaagd zijn om de traditionele taken (zoals indicatiestelling en aanbestedingen) te implementeren, het tegelijkertijd duidelijk is geworden dat er nog geen sprake is van een succesvolle paradigmaverschuiving.

Net als in het onderzoek van Putters et al. (2010) zijn, gericht op het in de tijd kunnen onderzoeken hoe deze zich verder hebben ontwikkeld, vier thema's centraal gesteld. Elk van deze thema's diende door gemeenten ingevuld te worden in (nieuw) uitvoeringsbeleid, dan wel had invloed op de (on)mogelijkheden voor de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de uitvoering van de compensatieplicht in de Wmo.

Vanuit het onderzoek bij zes onderzochte gemeenten, waarbij gekeken is vanuit de vier thema's, is een vijftal problemen benoemd bij het uitvoeren van de compensatieplicht door gemeenten.

Deelvraag 2: Wat is de Kanteling?

De VNG heeft, als belangenbehartiger van alle Nederlandse gemeenten, in de jaren na invoering van de Wmo het project "De Kanteling" gestart. Een project, opgezet om de gemeenten te ondersteunen bij de verdere uitvoering van de compensatieplicht. Twee kenmerkende en bepalende publicaties in dat kader zijn "Het Gesprek" uit juni 2010 en de gekantelde modelverordening uit december 2010. Geconcludeerd kan worden dat de VNG

hiermee een bijdrage heeft willen leveren aan de verdere doorontwikkeling door gemeenten van het compensatiebeginsel in de Wmo.

Deelvraag 3: Hoe is de beleidsuitvoering van de compensatieplicht verlopen bij de gemeenten in de periode 2010 tot en met 2012?

De conclusie van deze deelvraag is, dat de periode 2010 tot en met 2012 behandelde, hoewel van een volledige paradigmaverandering nog geen sprake is, gemeenten er steeds beter in slagen om invulling te geven aan het compensatiebeginsel. De geconstateerde problemen in de periode 2007-2009 zijn op onderdelen minder aan de orde.

Het eerste probleem, dat het compensatiebeginsel moeilijk is uit te voeren, en zal zich in de loop van de tijd steeds minder voordoen. In de jaren na de invoering van de Wmo is door gemeenten verder gewerkt aan het invulling geven van de compensatieplicht, waarbij cursussen, beschrijvingen van werkprocessen en handreikingen van de VNG als basis zijn gebruikt. Ook de Kanteling heeft hierbij een rol gespeeld. Door de vastlegging van een aantal specifiek gedefinieerde stappen in het aanvraagproces voor ondersteuning, kan er op een eenduidige manier worden gewerkt. Dit vanuit de nieuwe filosofie, dat maatwerk vereist is en dat de eigen kracht en het eigen sociale netwerk van de aanvrager en de mogelijk toepasbare algemene voorzieningen eerst onderzocht en benut moet worden, alvorens er sprake kan zijn van het toekennen van een individuele voorziening.

Het tweede probleem, het compensatiebeginsel staat open voor meerdere interpretaties, is op basis van bestudering van de verordeningen in de onderzochte gemeenten, nog steeds aan de orde. Hoewel de VNG een poging heeft gedaan om tot een meer eenduidige definiëring te komen via een modelverordening, is nog steeds sprake van grote verschillen tussen gemeenten. Dit geldt ook voor de beleidsplannen.

Met betrekking tot het derde probleem, het compensatiebeginsel leidt tot spanning tussen algemene en individuele voorzieningen, kan worden geconcludeerd dat de gewenste paradigmaverandering nog aan kracht kan winnen. Gemeenten hebben in beleidsplannen vastgelegd dat het uitgangspunt van het uitvoeringsbeleid is dat er zoveel moet worden gekeken wat de burger op eigen kracht, of met behulp van het sociale netwerk en algemene voorzieningen kan bereiken. Een individuele voorziening wordt als laatste oplossing gesteld. Hiermee wordt de spanning tussen algemene en individuele voorzieningen herbevestigd. De meeste gemeenten hebben inmiddels veel op touw gezet om mantelzorgers - het sociale netwerk - te ondersteunen. De meeste gemeenten rapporteren echter wel dat er weinig of geen verandering is opgetreden in de mate waarin de compensatieplicht met algemene en

individuele voorzieningen wordt ingevuld. Op dit gebied kan er nog terrein worden gewonnen door gemeenten.

Geconcludeerd kan worden dat, met betrekking tot het vierde probleem - het compensatiebeginsel leidt tot willekeurige beslissingen - het probleem van willekeur minder aanwezig is. Gemeenten hebben de werkwijze geëxpliciteerd en waarborgen in het proces aangebracht, die bijdragen aan het voorkomen dat willekeurige beslissingen genomen worden bij het zoeken naar een maatwerkoplossing voor iedere individuele aanvrager.

Het laatste probleem - het compensatiebeginsel leidt tot problemen met de toegankelijkheid van het Wmo loket - lijkt vanuit gemeentelijk oogpunt niet aan de orde te zijn. Er wordt voldoende invulling gegeven aan de wettelijke taak.

Al met al zijn gemeenten hard op weg om het compensatiebeginsel optimaal vorm te geven en op deze manier te kunnen voorzien in maatwerk voor de burger. Al is de toekomst nooit zeker, zal het compensatiebeginsel door de jaren heen steeds meer worden geoptimaliseerd en zal de werkwijze steeds meer worden ingebed bij gemeenten, betrokken organisaties en burgers. De mate waarin de geconstateerde problemen zal hierbij steeds minder worden. De paradigmaverandering die de overheid met de invoering van de Wmo voor ogen had, zal in de komende jaren een feit worden.

Probleemstelling: Welke veranderingen heeft het compensatiebeginsel teweeggebracht in de beleidsuitvoering van de maatschappelijke ondersteuning door gemeenten sinds de komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning in 2007?

Analyse van de eerste periode na de invoering van de Wmo in de jaren 2007 tot en met 2009 laat zien dat, hoewel de gemeenten er vrij aardig in geslaagd zijn om de traditionele taken (zoals indicatiestelling en aanbestedingen) te implementeren, het tegelijkertijd duidelijk is geworden dat er nog geen sprake is van een succesvolle paradigmaverschuiving. Door de beleidsvrijheid op lokaal niveau ontstonden ook lokale verschillen, die door de Rijksoverheid niet als dreigend, maar als kracht gezien moesten worden. Het is van cruciaal belang om gemeenten aan te moedigen en te ondersteunen in het daadwerkelijk bereiken van de achterliggende motieven voor de decentralisatie. Gemeenten werden in de periode 2007 tot en met 2009 geconfronteerd met een vijftal problemen, namelijk:

- het compensatiebeginsel is moeilijk uit te voeren
- het compensatiebeginsel staat open voor meerdere interpretaties
- het compensatiebeginsel leidt tot spanning tussen algemene en individuele voorzieningen
- het compensatiebeginsel leidt tot willekeurige beslissingen
- het compensatiebeginsel leidt tot problemen met de toegankelijkheid van het Wmo loket

De VNG heeft, als belangenbehartiger van alle Nederlandse gemeenten, in de jaren na invoering van de Wmo het project "De Kanteling" gestart. Een project, opgezet om de gemeenten te ondersteunen bij de verdere uitvoering van de compensatieplicht. Dit project heeft - zonder dat het een voorschrijvend karakter kent - in belangrijke mate een bijdrage geleverd aan de wijze waarop de gemeenten de compensatieplicht konden uitvoeren. Twee kenmerkende en bepalende publicaties daarbij zijn "Het Gesprek" uit juni 2010 en de gekantelde modelverordening uit december 2010.

In de periode 2010 tot en met 2012 hebben gemeenten hard gewerkt om zo goed mogelijk vorm te geven aan het uitvoeren van het compensatiebeginsel en het verzorgen van maatwerk voor de burger. Er kan in deze periode geconcludeerd worden dat (een deel van) de problemen in de afgelopen jaren kleiner zijn geworden. De Kanteling heeft hieraan een bijdrage geleverd. Gemeenten hebben getoond te beschikken over een adaptief vermogen, om te leren van problemen en mede door onderzoeksresultaten de uitvoering van de compensatieplicht beter gestalte te geven. Ze hebben lessen getrokken uit de problemen van de eerste jaren.

De decentralisatietendens dient versterkt doorgezet te worden; gemeenten blijken zeer goed in staat beleid uit te voeren dat centraal is bedacht. Sterker nog: laat de centrale overheid nog meer alleen bepalen "wat" en gemeenten het "hoe"; eerder "full deviation" dan "full compliance". De trend van beleidsvrijheid op lokaal niveau wordt doorgezet.

We staan aan de vooravond van verdere decentralisaties, waaronder per 1 januari 2015 van de Begeleiding en Persoonlijke Verzorging van de AWBZ naar de Wmo. Het is goed als de Rijksoverheid weet - mede vanuit onderzoek - dat gemeenten kunnen voldoen aan de wensen c.q. uitgangspunten van de Rijksoverheid, die ten grondslag liggen aan de decentralisaties van Rijkstaken naar gemeenten. Decentraal (en dus dichterbij de burger) wat decentraal kan en centraal wat centraal moet. Daar is de benodigde kennis aanwezig, de gemeenten kennen als beste de lokale behoeften en zij kunnen verschillende lokale beleidsterreinen goed verbinden.

§ 8.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In een vervolgonderzoek zou verder verdiepend onderzocht kunnen worden in hoeverre, vanuit de diversiteit - in inhoud en in de tijdsperiode/actualiteit - in de door gemeenten vastgestelde Wmo-verordeningen en de Wmo-Beleidsplannen, de dagelijkse uitvoering in deze zes onderzochte gemeenten van de compensatieplicht ook daadwerkelijk significant afwijkt van elkaar en van het landelijke beeld.

De periodieke evaluatie van het SCP – dat een landelijke dekking nastreeft - kan hierbij behulpzaam zijn.

Ten aanzien van de mensen die zich niet (van)zelf bij een Wmo-loket melden, zijn in 2010 nagenoeg alle gemeenten, volgens opgave van de gemeenten zelf, actief (outreaching) op zoek gegaan naar die burgers die wel ondersteuning nodig hebben, maar er niet om vragen. Meestal worden daarover afspraken gemaakt met maatschappelijke organisaties. Een kwart van de gemeenten heeft daarnaast afspraken gericht op ouderen. Over de effectiviteit van het zoeken, is weinig tot niets bekend; het verdient aanbeveling om gericht aandacht hieraan te besteden in het eindrapport dat volgend jaar wordt uitgebracht, waarbij de informatie aangevuld wordt met die van de overige betrokken actoren, te weten gebruikers, informele hulp- en zorgverleners en instellingen. Hoe weet een gemeente of ze alle - niet mondige, zorgbehoevende en in het extreme de zorgmijdende burgers – bereikt?

§ 8.3 Discussie

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen.

Er bestaat de mogelijkheid dat sommige documenten verouderd zijn. In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van de velddocumenten die gepubliceerd zijn en verkrijgbaar zijn via internet. Het kan echter zo zijn dat er vernieuwde documenten zijn maar die nog niet beschikbaar zijn voor het algemene publiek. Zo kan er in dit onderzoek een afwijkende weergave van de werkelijkheid worden gegeven. Om een betrouwbaarder beeld weer te geven, had er meer gebruik moeten zijn gemaakt van interviews. Op deze manier zouden de gegevens waarschijnlijker een beter beeld geven van de stand van zaken, aangezien door de interviews een actueler en vollediger beeld kan worden geschetst.

Er kan sprake zijn van subjectiviteit van de respondenten die zijn benaderd voor de aanvullingen op de documentenanalyse. Elke respondent kijkt met een bepaalde bril naar de situatie en schetst een beeld vanuit zijn oogpunt.

Literatuurlijst

Anderson, J. 2003. *Public Policymaking: an introduction*. Boston: Houghton. [2003].

Bailey, S.J. 1999. *Local government economics: principles and practice*. Macmillan: Basingstoke.

(Bouwen aan adaptief beleid). 2012. *Subsidiariteit*. [Internet]. Bouwen aan adaptief beleid, 2-10-2011 [aangehaald op 10-12-2012]. Bereikbaar op: <http://www.adaptiefbeleid.nl/>.

Bruijn, H. de. 2001. *Prestatiemeting in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.

Ellenkamp, J.H. 2007. *Met zorg aanbesteden, consequenties van aanbesteden voor de zorgsector*. MBA Health thesis, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

Etzioni, A. 1998. *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*. Basic Books, New York.

Gemeente Doetinchem. 2008. *Beleidsplan 2008-2010*. Gemeente Doetinchem.

Gemeente Doetinchem. 2011. *Mededeling juni 2011-61*. Gemeente Doetinchem.

Gemeente Doetinchem. 2012. *Beleidsplan 2012- 2016*. Gemeente Doetinchem.

Gemeente Doetinchem. 2012. *Mededeling 13 augustus 2012 van het college van de gemeente Doetinchem aan de gemeenteraad*. Gemeente Doetinchem.

Gemeente Doetinchem. 2013. Persoonlijke communicatie, 3 mei 2013.

Gemeente Doetinchem 2012. *Verordening maatschappelijke ondersteuning*. Gemeente Doetinchem.

Gemeente Dordrecht. 2012. *Beleidsplan Wmo Dordrecht 2012-2014*. Gemeente Dordrecht.

Gemeente Dordrecht 2012. *Verordening maatschappelijke ondersteuning*. Gemeente Dordrecht.

Gemeente Dordrecht. 2012. *Wmo adviesraad nieuwsoverzicht*. Gemeente Dordrecht. 2012. [Internet]. Gemeente Dordrecht. 16 mei 2013. [aangehaald op: 03-04-2013]. Bereikbaar op: <http://www.wmo-adviesraaddordrecht.nl/nieuws>.

Gemeente Dronten. 2012. *Beleidsplan Wmo Dronten 2012-2014*. Gemeente Dronten.

Gemeente Dronten. 2012. *Begroting 2013 en meerjarenramingen 2014- 2017*. 2012. Gemeente Dronten.

Gemeente Dronten 2012. *Verordening maatschappelijke ondersteuning*. Gemeente Dronten.

Gemeente Dronten. 2013. Persoonlijke communicatie, 3 mei 2013.

Gemeente Hulst. 2008. *Beleidsplan Wmo 2008-2010*. Gemeente Hulst.

Gemeente Hulst 2012. *Verordening maatschappelijke ondersteuning*. Gemeente Hulst.

Gemeente Hulst. 2013. *WMO- raad*. 2013. [Internet]. Gemeente Hulst. 22-01-2013. [aangehaald op 04-05-2013]. Bereikbaar op: http://www.gemeentehulst.nl/De_Gemeente/Bestuur/Commissies/WMO_raad.

Gemeente Hulst. 2011. Gemeenteraad bespreekt concept begroting 2012. [Internet]. Gemeente Hulst. 15-09-2011. [aangehaald op 27-04-2013]. Bereikbaar op: http://www.gemeentehulst.nl/Actueel/Nieuwsberichten/Nieuwsberichten_2011/September/Gemeenteraad_bespreekt_concept_begroting_2012.

Gemeente Hulst. 2013. Persoonlijke communicatie, 3 mei 2013.

Gemeente Leeuwarden. 2008. *Beleidsplan Wmo 2008- 2011*. Gemeente Leeuwarden.

Gemeente Leeuwarden. 2013. *Brief aan de gemeenteraad 29-01-2013*. Gemeente Leeuwarden.

Gemeente Leeuwarden. 2012. *Verordening maatschappelijke ondersteuning Leeuwarden*. Gemeente Leeuwarden.

Gemeente Rotterdam. 2010. *Meerjarenplan Wmo 2010- 2012*. Gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam 2012. *Verordening maatschappelijke ondersteuning*. Gemeente Rotterdam.

Hoogerwerf, A. & M. Herweijer. 2008. *Overheidsbeleid*. Kluwer. [2008].

Hughes, D. & L. Griffiths, J.V. McHale. 1997. *Do quasi-markets evolve? Institutional analysis and the NHS in Cambridge* *Political Economy Society*. Cambridge Journal of. Economics 21: 259-276.

Kimr, A. 2008. *Decentralization and the provision of public services: Framework and implementation*. Worldbank.

Klerk, M. de, R. Gilsing & J. Timmermans .2010. *Op weg met WMO, evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. SCP, Den Haag.

(Kluwer Schulinck). 2012. *Hoge zorgkosten in Nederland*. [Internet]. Kluwer Schulinck 3-10-2012 [aangehaald op 10-11-2012]. Bereikbaar op: http://www.rechtopWMO.nl/nieuws/show/nieuws_id/1433

(LOC). 2013. *Staatssecretaris: geen aanleiding om aanbestedingsmodellen te verbieden*. [Internet]. LOC zeggenschap in zorg 18-01-2013. [aangehaald op 23-04-2013]. Bereikbaar op: <http://www.loc.nl/actueel/nieuws/nieuwsartikel/930>.

(Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). 2012. *Samen beoordelen werkt! Project Gezamenlijke Beoordeling voor werk, inkomen, zorg en welzijn*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, januari 2012.

(Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). 2004. *Kamerstukken II 2003/04, 29 538, nr. 1*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 23-04-2004.

(Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). 2013. *Kamerbrief over de aanbesteding van de huishoudelijke hulp in de gemeente Rotterdam*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 15-01-2013.

Mortelmans, D. 2011. *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco. [2007].

(Movisie). 2010. *Goed voor elkaar Compensatiebeginsel*. Movisie juni 2010.

Putters, K. & K. Grit & M. Janssen & P. Meurs. 2010. *Governance of local care & social service: an evaluation of the implementation of the Wmo in the Netherlands*. Erasmus Universiteit Rotterdam: institute of Health Policy & Management.

(Rijksoverheid). 2007. *WMO in het kort*. [Internet]. Rijksoverheid – [aangehaald op 10-10-2012]. Bereikbaar op: <http://www.invoeringWMO.nl/content/WMO-het-kort>

(Rijksoverheid). 2009. *De Kanteling in Nederlandse gemeenten*. [Internet]. Rijksoverheid – [aangehaald op 30-04-2013]. Bereikbaar op: <http://www.invoeringWmo.nl/content/de-kanteling-van-de-vereniging-nederlandse-gemeenten>.

(Rijksoverheid). 2012. *Regeerakkoord*. Rijksoverheid 29-10-2012.

Schut, E. & F. Rutten. 2009. *Economie van de gezondheidszorg*. Derde geheel herziene druk. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.

(SCP). 2010. *Aan de slag met de Wmo in de gemeente*. SCP 2010.

(SCP). 2013. *Gemeentelijk Wmo- beleid 2010 Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten, deelrapport gemeentelijk beleid*. SCP 2013. Wmo Tweede Evaluatie.

(SGB0). 2011a. *Tevredenheidsonderzoek Wmo over 2011 Cliënten Wmo-voorzieningen Gemeente Doetinchem*. SGB0 2011.

(SGB0). 2011b. *Tevredenheidsonderzoek Wmo over 2011 Cliënten Wmo-voorzieningen Gemeente Leeuwarden*. SGB0 2011.

(Skipr). 2012. *Cliëntenraden bezorgd over aanbesteding Rotterdam*. [Internet]. Skipr 05-10-2012. [aangehaald op 28-04-2013]. Bereikbaar op: <http://www.skipr.nl/actueel/id12698-clintenraden-bezorgd-over-aanbesteding-rotterdam.html>.

(Stichting Vraagwijzer Nederland). 2013. *Wijkkrant Wielwijk Sociaal wijkteam kijkt verder*. Stichting Vraagwijzer Nederland. Maart 2013.

(Transitiebureau). 2011. *Toelichting subsidies, (subsidie) overeenkomsten en overheidsopdrachten, decentralisatie extramurale begeleiding*. Transitiebureau. December 2011.

(Transitiebureau). 2012. *Handreiking voor de toegang tot de Wmo: Praktische handvatten voor gemeenten*. Transitiebureau. April 2012.

Veldheer, V. 1994. *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het locale bestuur in de periode 1851-1985*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

(VNG). 2008. *De Kanteling – vormgeven aan het compensatiebeginsel in de Wmo – een handreiking voor gemeenten*. VNG. oktober 2008

(VNG). 2010a. *Nieuwsbrief VNG-project De Kanteling: Over nieuwe manieren om invulling te geven aan de compensatieplicht in de Wmo*. VNG. maart 2010.

(VNG). 2010b. *Het Gesprek Deel I: Bouwsteen voor de nieuwe modelverordening Wmo*. VNG. Juni 2010.

(VNG). 2010c. *Kantelen in de Wmo Handreiking voor visieontwikkeling en organisatieverandering*. VNG. September 2010.

(VNG) 2010d. *Gekantelde Wmo verordening*. VNG. December 2010.

Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Artikel 4.

(Wmo wijkaanpak). 2008. *Een sterk duo handreiking*. Wmo wijkaanpak.

www.waarstaatjegemeente.nl