



Gemeenten moeten vrijheid meer benutten

De Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) die sinds 1 januari van kracht is, is een veelomvattende wet. De wet bundelt enkele bestaande regelingen en voegt er nieuwe taken aan toe. Aan de negen prestatievelden die de inhoud van de wet weergeven, wijdt dit nummer van *TSS* afzonderlijke bijdragen. Wil de WMO evenwel een succes worden, dan moeten we niet alleen naar die afzonderlijke prestatievelden kijken, maar juist naar het geheel. Dat kan namelijk meer opleveren dan de som der delen.

Hoe is dat te bereiken?



MARIJKE MOOTZ EN STIJN VERHAGEN

De bedoeling van de WMO is te bevorderen dat mensen – jong en oud, sterk en zwak, allochtoon en autochtoon – ‘meedoen’ in de samenleving. Meedoen, ofwel maatschappelijke participatie, kent drie varianten. De eerste variant is participeren in allerlei activiteiten, zoals betaald werken, lid zijn van verenigingen of evenementen bezoeken. De tweede variant is meehelpen als vrijwilliger of mantelzorger, en de derde variant gaat over het mede vormgeven aan beleid via inspraak en actief burgerschap. Participatie staat bij de WMO voorop, het is daarom dan ook geen zorgwet.

Maar welk probleem beoogt de WMO eigenlijk op te lossen? In de discussie daarover lijkt het vaak te gaan om het beperken van de stijgende kosten van de AWBZ. De WMO zou bedoeld zijn om bezuinigingen te realiseren. Omdat die bezuinigingen op rijksniveau maar niet willen lukken, moeten lokale bestuurders dat maar zien te bereiken. Deze opvatting is begrijpelijk, maar ze raakt toch niet de kern van de zaak. Het nieuwe van de wet is niet zozeer het probleem dat die gaat oplossen, als wel de *manier* waarop het Rijk op het lokale niveau maatschappelijke ondersteuning wil bieden bij de participatie van burgers.

De WMO komt voort uit vier bestaande wetten: de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG), de Welzijnswet en delen van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV) en van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ). Deze wetten functioneerden als een lappendeken, met elk hun eigen voorwaarden, toegangseisen en eigenaardigheden. Voor cliënten betekende dat een woud van regelingen waarin het niet altijd even gemakkelijk was de weg te vinden. De WMO is geïntroduceerd om deze lastige ‘schotten’ weg te halen en om nieuwe mogelijkheden te creëren voor samenhangend beleid.

Op lokaal niveau is dat beter mogelijk dan op rijksniveau, aldus de gedachte achter de WMO. Gemeenten moeten zich volgens de WMO bij het vormgeven van maatschappelijke ondersteuning verantwoorden tegenover hun burgers in plaats van tegenover de nationale overheid. Burgers en hun instellingen spreken op hun beurt niet langer de nationale overheid aan, maar de gemeenten. De kaders – doel en financiële randvoorwaarden – liggen vast, maar daarbinnen krijgen gemeenten veel beleidsvrijheid. Ze kunnen zo meer ‘op maat’ inspelen op behoeften van hun inwoners. Hoe kunnen gemeenten die vrijheid nu het beste invullen? Voordat we daarop ingaan eerst iets over de risico’s die ontstaan als gemeenten die vrijheid onvoldoende benutten.

Risico's

Lokale bestuurders, politici en bij de WMO betrokken organisaties richtten zich de afgelopen anderhalf jaar op een goede invoering van de WMO. Daardoor waren zij vooral bezig met operationele zaken, zoals het opstellen van verordeningen, het implementeren van cliëntenplatforms en het vaststellen van regels voor het innen van de eigen bijdragen. Dat was onvermijdelijk, want het Rijk stelde eisen en termijnen. Maar hierdoor kon men zich tegelijk veel minder bezighouden met de *inhoudelijke* kant van de wet. Die kant haalde het publieke debat daarom meestal niet eens. Typerend is bijvoorbeeld dat het thema ‘maatschappelijke ondersteuning’ en de verschillende manieren waarop je dat kunt invullen in de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 geen rol van betekenis speelde. Als betrokkenen bij de WMO blijvend niet toekomen aan die inhoudelijke kant, dan levert dat ten minste drie risico's op.

Ten eerste gaat die operationele nadruk ten koste van een visie op wat de gemeente met de WMO op den duur wil bereiken. Wat bedoelen wij in onze gemeente met maatschappelijke participatie? Hebben mensen vooral baat bij individuele of collectieve voorzieningen? Hoe hangen die twee samen? Het vastleggen van de verordening heeft eigenlijk geen zin zonder dat zulke vragen eerst aan de orde zijn geweest. Het risico is dat een eenmaal vastgelegde verordening het onmogelijk maakt om (later bedachte) innovatieve plannen te implementeren.

Het tweede risico van verwaarlozing van de inhoudelijke kant is dat gemeenten het bieden van huishou-

Met de huidige ophef over de aanbesteding van de huishoudelijke zorg ontstaat ten onrechte het beeld dat de WMO een zorgwet is

delijke verzorging als het belangrijkste nieuwe element van de wet zien, omdat alle overige prestatievelden van de WMO uit al bestaande wetten voortkomen. In dat geval ontstaat ten onrechte het beeld dat de WMO een *zorgwet* is. Met de huidige ophef over de aanbesteding van de huishoudelijke zorg, die alle beleids- en media-aandacht opslokt, lijkt dat ook te gebeuren. Nu heeft die aanbesteding meer te maken met Europese richtlijnen dan met de WMO zelf, en het is dan ook simpel-

weg zaak dat zo goed mogelijk te doen. De WMO biedt evenwel inspirerende kansen op een veel breder terrein dan zorg alleen. Gemeenten lijken deze kansen niet altijd te grijpen.

Het derde risico van operationele nadruk hangt hiermee samen: gemeenten zouden zich kunnen beperken tot het regelen van alleen die voorzieningen die tot individuele rechten van burgers te herleiden zijn. Dat zijn voorzieningen uit de WVG en de huishoudelijke verzorging uit de AWBZ. Een dergelijke beperkte oriëntatie heeft consequenties, bijvoorbeeld als dat bewust of onbewust ten koste gaat van collectieve voorzieningen die kunnen voorkomen dat mensen een beroep doen op individuele voorzieningen. Het WMO-budget kan immers

De beperkte oriëntatie op de WMO kan ten koste gaan van collectieve voorzieningen

maar één keer worden uitgegeven.

Het is zinvoller om uit te gaan van de totale kosten en baten van het lokale beleid, waarvan zowel individuele als collectieve voorzieningen deel uitmaken. Dit vergt creatieve oplossingen en inhoudelijke keuzen. Zo is het beroep dat mensen doen op bijvoorbeeld thuiszorg mede afhankelijk van de aanwezigheid van collectieve voorzieningen als toegankelijk openbaar vervoer, toegankelijke woningen en een woonomgeving zonder drempels. De kunst is juist te zoeken naar zinvolle verbandingen tussen beleidsterreinen: inkomen en werk, inburgering en integratie, wonen, welzijn, zorg, onderwijs, arbeid en vervoer.

Drie scenario's

Hoe kunnen we gemeenten, burgers en lokale organisaties inspireren een eigen visie te ontwikkelen op de maatschappelijke participatie van (kwetsbare) burgers, en tegelijkertijd recht doen aan de ruimte die zij op het lokale niveau met de WMO hebben gekregen? Hoe stimuleer je visievorming zonder te dicteren? Dat kan het beste met behulp van toekomstbeelden (scenario's). Deze laten de polen zien van de inhoudelijke mogelijkheden. De betrokken partijen kunnen hun positie ten opzichte van deze scenario's bepalen en op basis daarvan eigen strategieën formuleren, beslissingen nemen en maatregelen treffen.

In het hiernavolgende werken we kort drie scenario's uit. Voor een volledige weergave verwijzen we naar het RMO-advies *Inhoud stuurt de beweging* (RMO 2006). Het verschil tussen de drie beelden wordt bepaald door een specifieke balans tussen drie 'instituten' die bij de

vormgeving van de WMO centraal staan: de gemeente, het individu en de lokale organisaties en verbanden.

Gemeente aan het roer

Het eerste scenario – *De gemeente aan het roer* – gaat ervan uit dat de samenleving het beste gedijt bij een krachtige gemeente, die investeert in het zelfredzaam maken van mensen die anders afhankelijk zullen blijven of zich als zodanig zullen blijven opstellen. In dit scenario probeert de gemeente de maatschappelijke ondersteuning zo veel mogelijk *zelf* te organiseren. Zij voelt zich niet alleen verantwoordelijk voor een goed resultaat, maar ook voor de uitwerking ervan op diverse niveaus.

De gemeente probeert in dit scenario zo veel mogelijk een *integraal beleid* te ontwikkelen waarbij zij verschillende beleidsterreinen – ook die niet tot de WMO zelf behoren – in onderlinge samenhang beziet en uitwerkt. Ze kan bijvoorbeeld het onderwijsachterstandsbeleid stimuleren door in bepaalde wijken brede scholen te stichten. Kinderen kunnen daar voor en buiten schooltijd sportieve en creatieve activiteiten ontplooiën, ouders kunnen er terecht met vragen over opvoeding en de ontwikkeling van hun kind (prestatieveld 2). Gemeenten kunnen bovendien het leefbaarheidsbeleid in wijken nadrukkelijker dan voorheen koppelen aan de inrichting van de publieke ruimte (prestatieveld 1). Tot slot – tal van overige voorbeelden zijn denkbaar – kunnen gemeenten via de sociale dienst verbandingen leggen tussen mensen met behoefte aan ondersteuning en mensen die die ondersteuning kunnen bieden (Den Uyl en Hoenderkamp 2006).

Eigen stuurman

In het tweede scenario – *Stuurman van je eigen leven* – vormt niet de gemeente, maar het individu het uitgangspunt. Niet de gemeente, maar de burgers zelf regelen zo veel mogelijk hun onderlinge ondersteuning. De uitgangspunten voor deze invulling van de WMO zijn ontleend aan de internationaal opererende *Independent living movement*. Deze beweging manifesteert zich in *Centres for independent living*, ofwel 'zelfregiecentra', die voor minstens de helft van de leiding en de werknemers bestaat uit mensen met beperkingen.

De gemeente creëert in dit scenario eerst enkele algemene voorwaarden. Zij zorgt voor toegankelijke woningen, toegankelijk vervoer en een openbare ruimte zonder drempels. Hoe beter zij erin slaagt om dit zogeheten 'includerende' beleid te voeren, hoe minder aanvullende en individuele voorzieningen de gemeente ter beschikking hoeft te stellen.

De gemeente biedt zelf dus zo min mogelijk voorzieningen in natura aan. Zij wil immers de burgers zelf hun leven naar eigen inzicht laten inrichten. Daarvoor stelt de gemeente participatiebudgetten ter beschikking: burgers die ondersteuning nodig hebben, worden geïndi-

ceerd en krijgen de beschikking over een budget waarmee ze zelf keuzen kunnen maken. Ook financiert de gemeente de zelfregiecentra, die vervolgens hun eigen beslissingen nemen en zelf de participatie vormgeven. Zo neemt hun invloed op het aanbod van voorzieningen voor wonen, welzijn en zorg toe, zij vormen op deze wijze inkoopmacht.

Verbanden

In het scenario *De burger en zijn verbanden* ten slotte staan de burger en het particulier initiatief centraal. Burgers maken deel uit van uiteenlopende verbanden: familie, buurt, kerk, vereniging enzovoort. De gemeente voert het beleid voor maatschappelijke ondersteuning niet zelf uit, zoals in het eerste scenario, en gaat ook niet uit van individuen zoals in het tweede, maar zij faciliteert, ondersteunt en verbindt de initiatieven van groepen burgers.

Hier biedt de gemeente actieve burgers ook werkelijk de ruimte. Zo verschaft zij wijkbudgetten waarvoor bewoners zelf bestemmingen mogen kiezen en waaraan geen zware verantwoordingsplichten verbonden zijn. Ook creëert de gemeente 'vanzelfsprekende ontmoetingsruimten': openbare ruimten, instituties, (brede) scholen en multifunctionele wijkcentra waar burgers niet zozeer naartoe gaan om medeburgers te ontmoeten, maar waar dat mogelijkwijs wel als vanzelf gebeurt. Vanzelfsprekende ontmoetingsruimten vergroten de kwaliteit en dynamiek van de publieke ruimte en zodoende de kans dat burgerinitiatieven tot stand komen.

Als gemeenten zijn begonnen met het organiseren van allerlei vormen van inspraak, dan lopen ze het risico om bepaalde informele ondersteuningsverbanden niet te benutten

In dit scenario is een grote rol weggelegd voor sensitieve en creatieve opbouwwerkers. Zij zijn geen kaartkopers of oplossers van problemen, zoals in het eerste scenario (in het tweede scenario spelen ze geen prominente rol), maar *operators* of 'intermediairs' die burgers in staat stellen zich met elkaar te verbinden. Net als de gemeente brengen deze opbouwwerkers zelf geen maatschappelijke initiatieven tot stand. Wel scheppen zij voorwaarden, zodat burgers die zelf, meer dan nu het geval is, kunnen ontplooiën. Niet 'u vraagt, wij draaien' vormt het uitgangspunt, maar startvragen als: 'Wat

kan ik als dienstverlener doen om u te helpen het probleem op te lossen?' (Steyaert, Bodd en Linders 2005, p. 81)

Mengvormen

Voor alle duidelijkheid: het ene scenario is niet beter dan het andere. In de praktijk zullen vooral mengvormen de uiteindelijke invulling van de WMO bepalen. De gemeenten en lokale partijen zullen daarvoor zelf beslissingen moeten nemen, afhankelijk van onder meer de samenstelling van de bevolking, de behoeften en wensen van burgers en de politieke kleur van de gemeente. Scenario's kunnen daarbij als richtingbakens fungeren. Op deze wijze wordt duidelijk dat de WMO over meer gaat dan de huishoudelijke zorg, en kan er een waardevolle aanvulling ontstaan op het operationele kortetermijnperspectief dat thans de boventoon voert.

Het grootste risico bij de invulling van de WMO ontstaat als gemeenten zich onvoldoende bewust zijn van de mogelijkheden die deze wet biedt. Dat gebeurt bijvoorbeeld als zij elk prestatieveld van de wet afzonderlijk gaan invullen. Of als de nadruk te veel ligt op de details van de verordening, waardoor bijvoorbeeld participatiebudgetten niet aan de orde zijn. In dat geval kunnen de mogelijkheden voor zelfregie uit scenario 2 onbedoeld worden ingeperkt.

Als gemeenten zijn begonnen met het organiseren van allerlei vormen van inspraak, dan lopen ze het risico om bepaalde informele ondersteuningsverbanden uit scenario 3 onbenut te laten. In de meeste inspraakorganen nemen immers traditionele belangenorganisaties zitting. Een ander voorbeeld: als gemeenten huishoudelijke verzorging uitsluitend door efficiënt werkende schoonmaakdiensten laten uitvoeren, lopen zij het risico dat mensen sociaal geïsoleerd raken omdat zij de aanspraak en de signalerende functie van de professionele thuishulp missen. Integraal en preventief beleid delven dan het onderspit.

Kortom: het wordt tijd voor het inhoudelijke debat over wat we met de WMO willen bereiken en hoe we dat willen gaan doen.

Marijke Mootz en Stijn Verhagen zijn respectievelijk adjunct-secretaris en adviseur bij de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Literatuur

- RMO, *Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO*. Amsterdam: SWP, 2006
- Steyaert, J., J. Bodd en J. Linders, *Actief burgerschap. Het betere trek- en duwwerk rondom publieke dienstverlening*. Eindhoven: Fontys Hogescholen, 2005
- Uyl, R. den, en J. Hoenderkamp, *Hoe ga je als sociale dienst om met de WMO? Sociaal bestek*, jrg. 68, nr. 6, p. 20-25, 2006