

Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning

Voorwaarden voor een succesvolle WMO

Advies 36

Den Haag, juni 2005

Voorwoord

Het kabinet heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gevraagd te adviseren over de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Die vraag ligt in het verlengde van twee eerdere adviezen van de RMO, die mede aan de WMO ten grondslag hebben gelegen. Het betreft het advies *Bevrijdende kaders* waarin de RMO een sturingsfilosofie beschrijft die gekenmerkt wordt door kaderstelling en horizontalisering. Het andere advies gaat over *De handicap van de samenleving*. Daarin geeft de RMO aan dat veel regelingen afzonderlijk voor mensen met beperkingen worden ontworpen, terwijl generiek beleid ofwel 'includerend denken' voor deze burgers efficiënter zou zijn. De raad gaf aan dat dit type denken zou moeten worden vormgegeven op het lokale niveau, omdat daar het beste rekening kan worden gehouden met de behoeften van burgers.

Dit advies heeft als vertrekpunt het wetsvoorstel dat op 30 mei 2005 is ingediend bij de Tweede Kamer. Het advies richt zich op de *voorwaarden* waaronder deze wet voor (kwetsbare) burgers een verbetering van hun leefsituatie kan bewerkstelligen. Daarbij ligt de nadruk op voorwaarden die het Rijk zou kunnen vervullen. In een later stadium zal de RMO adviseren over de vormgeving en betekenis van deze voorwaarden voor gemeenten, instellingen en burgers op het lokale niveau.

Het advies is mede gebaseerd op inspirerende gesprekken die we met ter zake deskundigen hebben mogen voeren. De raad dankt hen voor hun inzet en suggesties. De commissie die het advies heeft voorbereid, bestond uit:

Mw. drs. J. G. Manshanden MPA (raad)
Mw. dr. M. Mootz (secretariaat)
Dhr. drs. S.M. Verhagen (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de raad.



prof. dr. H.P.M. Adriaansens
voorzitter



dr. K.W.H. van Beek
secretaris

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het Kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als ongevraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), de heer prof. mr. J.M. Barendrecht, mevrouw prof. dr. T.V. Blokland-Potters, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer mr. S. Harchaoui, mevrouw Y. Koster-Dreese, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden
© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2005
© Sdu Uitgevers, Den Haag 2005

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Inhoud

<i>Voorwoord</i>	3
1 Inleiding	7
2 De huidige voorstellen	9
2.1 Het doel van de WMO	9
2.2 Maatregelen om de doelen te bereiken	10
2.2.1 <i>Systeemmaatregelen</i>	11
2.2.2 <i>Implementatiemaatregelen</i>	13
3 Voorwaarden voor een succesvolle WMO	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Duidelijke kaderstelling	15
3.3 Effectieve horizontalisering	16
3.4 Verdisconteer de context van de wet	18
4 Aanbevelingen	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Schep inhoudelijke, financiële en bestuurlijke duidelijkheid	21
4.2.1 <i>Geef aansprekende woorden aan de missie van de WMO</i>	21
4.2.2 <i>Wees specifiek over de (extra) middelen voor de WMO</i>	23
4.2.3 <i>Sla bruggen tussen de verschillende sturingsparadigma's</i>	24
4.3 Innovatie stimuleren	25
4.4 Samenwerken in plaats van afbakenen	27
5 Conclusie	29
<i>Literatuur</i>	31
<i>Bijlage 1: Adviesvraag</i>	35
<i>Bijlage 2: Vier implementatiemaatregelen</i>	39
<i>Bijlage 3: Geraadpleegde deskundigen</i>	43
<i>Overzicht van uitgebrachte publicaties</i>	47

1 Inleiding

Dit advies gaat over de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

“Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente”, is het belangrijkste doel van deze wet.¹ De intenties van de WMO zijn gedeeltelijk gebaseerd op twee eerdere adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).² Daarin geeft de raad aan dat het beleid voor burgers – waaronder voor mensen met beperkingen – het beste daar gerealiseerd kan worden waar de participatie van de burgers het meest zichtbaar wordt: op het lokale niveau.

Om dit beleid goed uit te kunnen voeren is volgens de RMO een nieuwe sturingsfilosofie nodig, ook wel getypeerd met de woorden *Bevrijdende kaders*. In die filosofie biedt het Rijk een kader voor de te bereiken resultaten. Bij de WMO gaat het om de ondersteuning van burgers bij hun deelname aan de samenleving. De uitvoerende regie hiervoor hoort thuis bij lokale overheden. Gemeenten geven aan welke doelen zij binnen het gegeven kader willen bereiken. Deze doelen verwoorden zij duidelijk tegenover burgers, instellingen en professionals. Over de wijze waarop zij hun doelen willen bereiken communiceren ze helder. Ze verantwoorden zich hierover in eerste instantie tegenover hun burgers, in plaats van tegenover de rijksoverheid. Deze verantwoordingslijn is daarmee horizontaal en niet verticaal. Horizontalisering heeft tot doel uitvoerders te steunen en te stimuleren in de professionaliteit van het werk.

Het voorliggende advies gaat over de vraag wat er nodig is voor gemeenten om hun nieuwe verantwoordelijkheden voor maatschappelijke ondersteuning waar te kunnen maken, zodanig dat burgers beter gehoord en ondersteund worden. Het advies neemt de wet als zodanig tot uitgangspunt en richt zich op de voorwaarden waaronder de intenties ervan optimaal tot hun recht kunnen komen. De RMO heeft de huidige voorstellen van het kabinet nader bestudeerd en doet enkele suggesties voor aanvullende maatregelen. Daarbij ligt de nadruk op de relatie tussen Rijk en gemeenten. In een later stadium zal de raad adviseren over overige aspecten van de WMO, zoals over de betekenis van deze wet voor de relatie tussen gemeenten, burgers en professionals in het primaire ondersteuningsproces.

Het advies is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 behandelen we de voorstellen die het Rijk thans voorstaat met betrekking tot de WMO. Wat wil het Rijk met de invoering van deze wet bereiken en welke maatregelen heeft het genomen om gemeenten in staat te stellen hun nieuwe taken effectief uit te voeren? In hoofdstuk 3 behandelen

¹ Memorie van Toelichting, pagina 2.

² Het betreft de adviezen *De handicap van de samenleving* (RMO 2002a) en *Bevrijdende kaders* (RMO 2002b).

we drie voorwaarden waaraan de WMO volgens de RMO dient te voldoen. In hoofdstuk 4 confronteren we die voorwaarden met de genoemde rijksmaatregelen en doen we het Rijk een aantal aanbevelingen. In hoofdstuk 5 vatten we die aanbevelingen samen.

2 De huidige voorstellen³

Dit hoofdstuk gaat over de doelen die het Rijk heeft met de WMO. Daarnaast gaat dit hoofdstuk over de maatregelen die het Rijk thans treft om ervoor te zorgen dat de gemeenten deze doelen kunnen realiseren.

2.1 Het doel van de WMO

De WMO heeft tot doel de participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen. Dat geldt in principe iedereen – oud en jong, gehandicapt en niet-gehandicapt, mét en zonder problemen. Enerzijds wil de het kabinet bereiken dat burgers, meer dan zij nu doen, voor zichzelf zorgen en elkaar ondersteunen. Burgers zouden in eerste instantie zelf oplossingen moeten bedenken voor problemen die zich in hun sociale omgeving voordoen. Anderzijds wil het kabinet ervoor zorgen dat degenen die dat op eigen kracht onvoldoende lukt, daartoe de benodigde ondersteuning krijgen. Het betreft dan bijvoorbeeld mensen met een beperking, ouderen in een isolement of burgers die de hulpverlening niet weten te vinden, waarvoor de *gemeente* ondersteuningsarrangementen zou moeten organiseren. Dit is in artikel 1 van het wetsvoorstel beschreven in de vorm van negen prestatievelden, op elk waarvan van de gemeente inspanningen worden verwacht (zie kader).

De negen prestatievelden:

1. Het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
3. Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
4. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
5. Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
6. Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;⁴
7. Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang;
8. Het bieden van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
9. Het bieden van ambulante verslavingszorg.

³ Dit hoofdstuk is gebaseerd op de wetstekst die op 30 mei 2005 bij de Tweede Kamer is ingediend.

⁴ Dit zesde prestatieveld neemt een bijzondere positie in, omdat er een (tijdelijke) zorgplicht voor geldt (zie ook paragraaf 2.2.1).

Een tweede doel van de WMO is het beheersen van de groei van de kosten van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Het kabinet wil daarmee bereiken dat – ook op de lange termijn – de zorg aan mensen met een ernstige, zeer langdurige hulpvraag gewaarborgd en betaalbaar kan blijven. Nu is er sprake van een overschrijding van het beschikbare budget voor de zorg die met de AWBZ wordt bekostigd. Daarom wil het kabinet dat de zorg die via de AWBZ verzekerd is, beperkt blijft tot zware chronische en continue zorg die onverzekerbare risico's voor individuen met zich meebrengt. Het kabinet doelt dan in ieder geval op ernstig lichamelijk of verstandelijk gehandicapten, dementerende ouderen en chronisch psychiatrische patiënten. "Voor deze groepen", aldus het kabinet, "moeten voldoende voorzieningen van behoorlijke kwaliteit beschikbaar zijn, zonodig met verblijf in een instelling." (VWS 2004: 2). Mensen die nog zelfstandig kunnen wonen en slechts huishoudelijke zorg nodig hebben, kunnen daarentegen geen aanspraken meer maken op de AWBZ. Zij zullen zich tot hun gemeente moeten wenden en – daaraan voorafgaand – tot hun eigen sociale netwerk. Met deze nadruk op het benutten van het eigen netwerk streeft het kabinet ernaar de omvang van de mantelzorg en informele zorg te vergroten en de vraag naar de (dure) professionele AWBZ-zorg te verkleinen.

Ten derde wil het kabinet met de WMO samenhang creëren in maatschappelijke ondersteuningsvoorzieningen. Op dit moment zijn de verschillende ondersteuningsvoorzieningen onvoldoende op elkaar afgestemd: de AWBZ, Wet Voorzieningen Gehandicapten, Welzijnswet en openbare (geestelijke) gezondheidszorg zijn alle op hun eigen wijze geregeld. Het kabinet spreekt van een onoverzichtelijke lappendeken, die de burger niet ten goede komt. Deze lappendeken zal als het aan het kabinet ligt dan ook opgaan in één overzichtelijke WMO. Bovendien kunnen gemeenten te zijner tijd andere voorzieningen, zoals op het terrein van werk, inkomen en bijstand, in verband brengen met de maatschappelijke ondersteuning die in de WMO wordt geregeld. Met het samenbrengen van al deze verantwoordelijkheden op het lokale niveau kunnen gemeenten een sluitende keten van zorg en ondersteuning realiseren. De burger profiteert daar volgens het kabinet van omdat zijn deelname aan het maatschappelijke verkeer zo in den brede wordt bevorderd. Bovendien zouden de gemeenten meer mogelijkheden krijgen om de burger zorg en ondersteuning op maat te leveren. Ten slotte verwacht het kabinet dat er nieuwe, creatieve (bundelingen van) ondersteuningsarrangementen zullen ontstaan, die een bijdrage leveren aan het remmen van de groei van de kosten voor AWBZ-zorg, conform de tweede doelstelling.

2.2 Maatregelen om de doelen te bereiken

In deze paragraaf onderscheiden we twee typen maatregelen die het Rijk heeft genomen om de WMO te introduceren en goed te laten gedijen. Het eerste type betreft *stelselmaatregelen*. Daarmee bedoelen we maatregelen op het vlak van het kader, van wet- en regelgeving en andere beleidsinstrumenten die ervoor moeten zorgen dat de gemeenten de doelen van de WMO kunnen en zullen realiseren. Het tweede type betreft *implemen-*

tatiemaatregelen, bedoeld om gemeenten en andere betrokkenen te ondersteunen bij de implementatie van de nieuwe wet.

2.2.1 Stelselmaatregelen

Dat het Rijk de participatie van burgers op het lokale niveau beoogt te bevorderen, is op zichzelf geen nieuw beleid. Eerdere decentralisaties in de sector zorg en welzijn waren daarop inhoudelijk gericht. *Bestuurlijk* gezien veronderstelt de WMO echter een nieuwe aanpak. Eerdere decentralisaties bleven, enigszins gechargeerd geformuleerd, beperkt tot het verschuiven van taken van het Rijk naar de gemeenten. Daarbij bleef er in de verantwoordende sfeer doorgaans een 'verticale' band tussen Rijk en gemeenten bestaan. Van de gemeenten werd verwacht dat zij het Rijk hun prestaties lieten zien en dat zij die openbaarmaking zouden aanwenden om de kwaliteit van hun diensten te verbeteren. Met de WMO streeft het kabinet er echter naar een 'horizontaal' krachtenveld tot stand te brengen. Dat is een krachtenveld waarin niet langer de nationale overheid de centrale actor is, maar waarin een instelling – in dit geval de gemeente – samen met andere actoren publieke bevoegdheden vormgeeft en uitvoert (vgl. Michels en Meijer 2003). Zo wordt de gemeente geacht zijn prestaties op het lokale niveau openbaar te gaan maken en krijgen de lokale partijen een sterke inbreng in de gemeentelijke beleidsvoering.

De nieuwe aanpak is dus meer horizontaal dan verticaal en is als zodanig ook wettelijk geregeld. Zo verplicht het Rijk de gemeenten in artikel 3 van het wetsvoorstel om vierjaarlijks een maatschappelijk ondersteuningsplan op te stellen met een sterk 'agendazettend' karakter, een maximale transparantie van het gemeentelijke beleid te realiseren en op het lokale niveau verantwoording vorm te geven. Conform artikel 11 verlangt de overheid van gemeenten dat zij burgers en organisaties bij de gemeentelijke planvorming betrekken. Artikel 12 legt daarbovenop vast dat in ieder geval ook cliëntenorganisaties moeten worden geconsulteerd. Conform artikel 9 verplicht het kabinet de gemeenten jaarlijks bepaalde prestatiegegevens openbaar te maken, waarbij het overigens niet de bedoeling is een verantwoordingsrelatie met het Rijk vorm te geven. Of om de gemeenten op hun prestaties 'af te rekenen'. Het gaat nadrukkelijk om het in gang zetten van leerprocessen. Het openbaar maken van prestatiegegevens geeft gemeenten een prikkel, zo verwacht het kabinet, om zichzelf met de prestaties van andere gemeenten te vergelijken. Daardoor zouden de gemeenten geneigd zijn de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning (verder) te verbeteren.

Het Rijk acht zich echter niet alleen verantwoordelijk voor het eenmalig vastleggen van het wettelijke kader, maar ook – althans tot op zekere hoogte – voor het onderhouden van de werking van de wet. De regering is volgens het voorstel immers systeemverantwoordelijk voor het functioneren van de wet. In het wetsvoorstel komt dat, nog los van de vraag hoe dit moet worden gewaardeerd, tot uitdrukking in vier vormen van 'continue' inspanning die het Rijk *voor zichzelf* ziet weggelegd.

De eerste vorm van 'continue' inspanning is het beschikbaar stellen van voldoende geld. De WMO gaat gepaard met extra gemeentelijke taken. Het is daarom het voornemen van het kabinet het gemeentefonds met een dusdanig bedrag uit te breiden dat het overeenkomt met de uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket. Zo zullen de kosten voor huishoudelijke verzorging, die nu nog via de AWBZ worden gefinancierd, 'schoon aan de haak' naar het gemeentefonds worden overgeheveld.⁵ Bovendien heeft de staatssecretaris in het wetsvoorstel aangegeven rekening te zullen houden met de specifieke objectieve factoren die van belang zijn voor de ontwikkeling van macrobudget in de tijd, zoals de vergrijzing en extramuralisering.

De tweede vorm van 'continue' inspanning is het creëren van terugkerende evaluatiemomenten van de WMO in de praktijk. Het is de verantwoordelijkheid van de minister van VWS om de Staten-Generaal *om de vier jaar* een verslag toe te sturen over de doeltreffendheid en de effecten van de wet. Centraal staat daarbij de mate waarin de beoogde maatschappelijke doelen zijn behaald. De uitkomsten van de evaluatie kunnen leiden tot het bijstellen van de uitvoering van de wet of eventueel tot het veranderen van de wet zelf.

De derde vorm van 'continue' inspanning betreft het toezien op de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning. Volgens het wetsvoorstel blijft dit toezicht beperkt tot het domein van de huishoudelijke zorg en tot de meer gespecialiseerde vormen van thuiszorg, die in de nabije toekomst nog naar de WMO zullen worden overgeheveld. Anders geformuleerd blijft het kwaliteitstoezicht van het Rijk beperkt tot het domein waarop (ook nu al) de Kwaliteitswet zorginstellingen van toepassing is.

Als laatste inspanning wil het kabinet een zorgplicht instellen, al is deze inspanning slechts bedoeld voor de komende twee jaar. Hoewel het Rijk gemeenten in de beleidsvoering zo veel mogelijk vrij wil laten, introduceert het een beperkt aantal voorzieningen dat de gemeenten *in ieder geval* dient te verlenen. Het betreft voorzieningen voor mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem. Daarbij schrijft een nog te ontwikkelen Algemene Maatregel van Bestuur voor om exact welke voorzieningen dat gaat. De zorgplicht komt tegemoet aan de verwachtingen van cliëntenorganisaties. Tot nog toe maakten cliënten op grond van de AWBZ immers ook al aanspraak op deze voorzieningen. Niettemin is het Rijk van mening dat een zorgplicht wringt met de gewenste beleidsvrijheid van de lokale partijen. Naarmate voor meer concreet omschreven voorzieningen een zorgplicht voor de gemeente vastligt, zouden zij beschikken over minder mogelijkheden om vernieuwingen en maatwerk te realiseren. Daarom heft het Rijk de genoemde zorgplicht binnen *twee jaar* weer op.

2.2.2 Implementatiemaatregelen⁶

De RMO constateert dat het Rijk met betrekking tot de implementatie van de WMO een actieve rol vervult. Hoewel het wetsvoorstel nog niet in de Tweede Kamer en Eerste Kamer is behandeld, ondersteunt het Rijk de gemeenten, burgers en lokale partijen alvast bij de (eventuele) implementatie ervan. Zo biedt het kabinet de gemeenten elf praktische handreikingen aan – de zogeheten 'gereedschapskist' - met onder meer een stappenplan: de precieze momenten waarop belangrijke, gemeentelijke activiteiten omtrent de totstandkoming van de WMO zullen moeten plaatsvinden. Daarnaast heeft het Rijk een aantal invoeringsprojecten en ontwikkelpilots opgesteld, en reikt het cliëntenorganisaties instrumenten aan waarmee zij het gemeentelijke beleid kunnen beïnvloeden. Zie verder bijlage 2.

⁵ Overigens wordt de WMO voorlopig via een zogeheten integratie-uitkering gefinancierd, hetgeen betekent dat er voor de WMO-uitgaven tijdelijk een herkenbare geldstroom wordt gecreëerd.

⁶ Zie de brief Implementatie WMO van staatssecretaris Ross aan de Tweede Kamer, daterend van 15 februari 2005.

3 Voorwaarden voor een succesvolle WMO

3.1 Inleiding

De WMO is een ambitieuze wet. Het primaire doel is het bevorderen van de participatie van burgers. Het gaat dan om ten minste drie verschillende vormen van participatie. Ten eerste gaat de WMO over het slechten van drempels voor mensen met beperkingen, opdat zij aan de samenleving kunnen deelnemen. De tweede soort participatie betreft het stimuleren van betrokkenheid en solidariteit. Burgers zouden in de visie van het kabinet in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het verlenen van onderlinge ondersteuning. Ten derde gaat de WMO over participatie van burgers bij de ontwikkeling van het beleid. Daarnaast zullen gemeenten op bovengenoemde terreinen met innovatief beleid twee afgeleide doelen moeten bereiken. Zij moeten de kosten van de zorg beheersen om ervoor te zorgen dat de AWBZ-zorg – ook op lange termijn – gewaarborgd kan blijven. En zij moeten samenhang creëren tussen de verschillende beleidsterreinen die van belang zijn om burgers meer te laten ‘meedoen’.

Hoewel deze verwachtingen hoog zijn, ziet de RMO toch goede mogelijkheden om met de WMO de situatie voor burgers te verbeteren. De RMO is namelijk van mening dat het bevorderen van de participatie van burgers het beste lokaal, dat wil zeggen ‘ dicht bij de burger ’ kan worden vormgegeven. Op het lokale niveau is de dienstverlening aan kwetsbare burgers ‘ op zijn plaats ’. Herkenbaarheid, kleinschaligheid en betrokkenheid krijgen er kans. Bovendien hebben gemeenten in eerdere decentralisatietrajecten aangetoond innovaties te kunnen doorvoeren en efficiencyvoordelen te kunnen behalen. De Wet Werk en Bijstand vormt daarvan een treffende illustratie (Edzes et al. 2005).

Desondanks kunnen we de ogen niet sluiten voor de invloed van ontwikkelingen die door gemeenten en lokale partijen nauwelijks te sturen zijn. Maatschappelijke trends als individualisering en vergrijzing zullen de uitvoering van de WMO zonder meer bemoeilijken. Het mag niet zo zijn dat alleen assertieve en zelfredzame burgers ondersteuning krijgen, terwijl de meer bescheiden burgers daarvan verstoken blijven. Evenzo legt de omvang van het gemeentelijke budget beperkingen op aan de wensen van burgers ten aanzien van het voorzieningenniveau. Een bijkomend risico is dat de gemeenten wel nieuwe taken, maar niet de noodzakelijke beleidsvrijheid en middelen krijgen om tot de gewenste resultaten te komen.

De WMO zal alle burgers raken en is daarmee een wetsvoorstel met verstrekkende gevolgen. In relatie daarmee legt de WMO een verreichende verantwoordelijkheid bij gemeenten. Wil deze wet slagen, dan is het evident dat het Rijk de voorwaarden zal moeten scheppen die de gemeenten in staat stellen de maatschappelijke ondersteu-

ning adequaat op te zetten en uit te voeren. Daartoe dient het Rijk volgens de RMO de met de nieuwe wet *te bereiken resultaten* duidelijk te formuleren, alsmede aan te geven binnen welk *budget* die doelen moeten worden bereikt (kaderstelling). Binnen dat kader dienen de gemeenten *ruimte* te hebben om hun eigen, passende ondersteuningsarrangementen te treffen (horizontalisering). Gemeenten doen dat in een omgeving die feedback geeft op het succes van die arrangementen en die inspireert tot het gestaag verbeteren van de resultaten (horizontalisering). Ten slotte zal het Rijk oog moeten hebben voor de *context* waarbinnen de WMO wordt verankerd (contextualisering). Ontwikkelingen op aanpalende (zorg)terreinen hebben namelijk vaak een direct effect op de instroom in en de benodigde middelen voor de WMO. Pas als aan deze drie voorwaarden wordt voldaan, zal de WMO de burger ten goede kunnen komen.

3.2 Duidelijke kaderstelling

Kaderstelling houdt in dat het Rijk zich terugtrekt op essentiële kaders en zich van daaruit actief, maar op hoofdlijnen met de samenleving bemoeit (RMO 2002b). Deze kaders dienen duidelijk te zijn, en wel op de volgende drie domeinen.

Ten eerste dient er duidelijkheid te zijn over het *inhoudelijke* kader. De inhoudelijke hoofddoelen van het beleid dienen helder te worden geformuleerd. Naar het oordeel van de RMO gaat het daarbij in beginsel niet om het definiëren van het aanbod of van met name te noemen voorzieningen. De voorzieningen die voor burgers het meest toereikend zijn, kunnen immers per gemeente verschillen. In plaats daarvan gaat het om het *op hoofdlijnen* omschrijven van de te bereiken *resultaten* (vgl. RVZ 2005). Dat kan bijvoorbeeld gebeuren door bij de implementatie van de wet de huidige negen prestatievelden resultaatgericht te benoemen en daarbij steeds het perspectief voor de burger centraal te stellen. Ten aanzien van *de wijze waarop* gemeenten dat realiseren is het belangrijk dat het Rijk de gemeenten vrijlaat. Het zijn immers de gemeenten die, op basis van lokale gegevens, lokaal maatwerk aanbieden en het beste kunnen beslissen welke maatregelen moeten worden getroffen en waar de accenten moeten worden gelegd.

De RMO beseft dat naarmate de beleidsvrijheid voor gemeenten groter wordt, de kans toeneemt dat burgers in vergelijkbare omstandigheden verschillende voorzieningen zullen krijgen toegewezen (vgl. WRR 2003). Door politici en cliëntenorganisaties wordt dit al gauw als rechtsongelijkheid geïnterpreteerd. Toch is het vaak niet exact vast te stellen welke voorziening in een bepaalde situatie de ‘juiste’ is. Dit betekent dat de geconstateerde verschillen *niet op voorhand* als onaanvaardbare vormen van rechtsongelijkheid kunnen worden aangemerkt. Belangrijker dan het benadrukken van het belang van gelijke voorzieningen, is het volgens de RMO dan ook te waarborgen dat de resultaten in lijn zijn met de doelen van de WMO. Resultaatgericht denken daagt volgens de RMO überhaupt meer uit tot het verbeteren van de kwaliteit van de ondersteuning aan burgers dan het gangbare, voorzieningengerichte denken.

en zorginstellingen de mogelijkheid hebben eigen initiatieven aan te dragen. Daarbij is het van cruciaal belang dat bestuurders voldoende vertrouwen hebben in de deskundigheid van de lokale professionals en dat deze de ruimte krijgen hun taken zelf in te vullen.

Horizontale (verantwoordings)arrangementen bestaan sinds halverwege de jaren negentig en zijn sindsdien in omvang en aantal toegenomen⁸. De Algemene Rekenkamer (2002) onderscheidde in 2002 onder meer cliëntenraden, kwaliteitshandvesten, visitaties en benchmarks. Elias et al. (2003) stuiten bij zelfstandige bestuursorganen op maar liefst zestien horizontale arrangementen (vgl. Baarsma et al. 2003). Er bestaan echter aanwijzingen dat ze nog te vaak leiden tot middelmatigheid en dat het eigen profiel en de intrinsieke motivatie van de lokale professionals er niet altijd voldoende in tot uitdrukking komen (WRR 2004). Daarnaast leiden deze arrangementen nog te vaak tot het bevorderen van de doelmatigheid in plaats van de kwaliteit van de dienstverlening, en slaat dit soms door in een drang tot het verzamelen van grote hoeveelheden informatie ('cijferfetisjisme') (Postma 2005). Ten slotte is het bekend dat bijvoorbeeld gebenchmarkte instellingen nog vaak geen handelingsconsequenties aan de benchmarkresultaten verbinden. Nu eens speelt de angst voor reputatieschade een rol, dan weer blijken de instellingen weinig gemotiveerd te zijn omdat zij niet zelf de inhoud van het benchmarktraject hebben mogen bepalen, maar telkens geldt dat *de manier waarop* benchmarking wordt ingezet onvoldoende functioneert.

Niettemin bestaat er ook grond voor "enig optimisme" (Schillemans en Bovens 2004: 33). Uit onderzoek blijkt dat horizontale verantwoordingsarrangementen het leervermogen van (sommige) instellingen hebben aangewakkerd, alsmede de wil om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren (Meijer 2004). Bovendien zijn er nieuwe vormen van burgerparticipatie ontstaan. Zo werken zorginstellingen sinds 1996 met cliëntenraden, die verzaamd adviesrecht hebben met betrekking tot bepaalde onderwerpen in de besluitvorming, hoewel de mate waarin cliëntenraden daadwerkelijk invloedrijk zijn varieert (Hoogerwerf et al. 2004). Ook benchmarking blijkt tot goede resultaten te kunnen leiden, met name als de betreffende organisaties zelf de inhoud ervan kunnen bepalen (ROB 2002). Soms functioneert benchmarking als verantwoordingsinstrument, waarbij transparantie wordt geboden aan burgers en andere belanghebbenden. Soms functioneert deze als lokaal leerinstrument, waarbij instellingen inzicht krijgen in de eigen prestaties en in die van anderen (Wiendels et al. 2003).

De RMO is daarom van mening dat horizontale arrangementen een toegevoegde waarde hebben, *mits de creativiteit van de uitvoerders op het lokale niveau als uitgangspunt*

⁷ Tot op zekere hoogte geldt dat ook voor de lokale partijen (burgers, cliënten, zorgaanbieders, professionals et cetera). Ook zij moeten over voldoende instrumenten beschikken om het lokale beleid te beïnvloeden. In dit advies staat echter de relatie tussen het Rijk en de gemeente centraal, en niet die tussen de gemeente en de lokale partijen.

⁸ In veel teksten wordt gesproken van horizontale verantwoordingsarrangementen. De RMO wil er echter op wijzen dat vooral de aanzet tot verbetering het centrale doel is van horizontale arrangementen en niet alleen de verantwoording.

Ten tweede dient er duidelijkheid te zijn over het *financiële kader*. De omvang van het beschikbare budget dient helder te zijn. Gemeenten moeten kunnen beschikken over voldoende middelen om de WMO uit te voeren. Er moet niet alleen nu voldoende macrobudget zijn, maar dit budget dient ook in de toekomst te worden gecompenseerd voor volume- en prijsontwikkelingen. Denk aan de financiële gevolgen van de vermaatschappelijking van de zorg, de vergrijzing en ontwikkelingen op aanpalende beleids-terreinen.

Ten derde dient er duidelijkheid te zijn over het *bestuurlijke kader*. De WMO geeft gemeenten de verantwoordelijkheid om de zelfredzaamheid van burgers te bevorderen en de participatie van burgers aan het maatschappelijke verkeer te stimuleren, maar uiteraard dienen de gemeenten dan wel over voldoende mogelijkheden te beschikken om die verantwoordelijkheid waar te maken. Om de rol van lokale regisseur te kunnen realiseren, zullen zij over voldoende invloed moeten beschikken om de regierol tot stand te brengen.⁷ Dit laat overigens onverlet dat het de nationale overheid is die uiteindelijk de verantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van het kader als geheel. Het is het Rijk dat over de finale bevoegdheid beschikt om in te grijpen als de doelen van het kader niet worden gehaald.

3.3 Effectieve horizontalisering

Het is de taak van de nationale overheid om de inhoudelijke kaders te formuleren waaraan de WMO moet voldoen. Binnen de gestelde kaders is het volgens de RMO echter van belang dat gemeenten, lokale instellingen, cliënten en professionals de ruimte krijgen om eigen keuzes te maken, toegesneden op de lokale situatie. Gemeenten moeten deze keuzes in de eerste plaats verantwoorden tegenover hun burgers, in plaats van tegenover de nationale overheid. Burgers en hun instellingen moeten op hun beurt niet de nationale overheid, maar de gemeenten aanspreken op mogelijkheden tot verbetering of op eventuele wanprestaties. Zodoende ontstaat er een *horizontaal* krachtenveld, waarbij verantwoordingsrelaties primair op het lokale niveau worden neergelegd. Dat krachtenveld dient volgens de RMO zodanig te worden ingericht dat er een 'klimaat van permanente verbetering' ontstaat.

Een klimaat van permanente verbetering zal volgens de RMO pas ontstaan als de vormgeving van horizontale sturing continu ter discussie wordt gesteld en wordt onderhouden en verbeterd. Horizontalisering is geen statisch bouwwerk. Met andere woorden, "op dit terrein zal geen rust aan het front te bereiken zijn, maar is een continue inspanning nodig" (Postma 2005: 153). Daarvoor is het nodig dat horizontalisering door de betreffende partijen als breder wordt ervaren dan de artikelen die de regering wettelijk heeft vastgelegd. De betreffende wetsartikelen zijn naar het oordeel van de raad noodzakelijke voorwaarden, maar deze zijn zeker niet voldoende voor het ontstaan van een goed functionerend horizontaal krachtenveld. De beste stap op weg naar een meer doorleefde en doorlopende horizontale oriëntatie wordt gezet als gemeenten, burgers, welzijns-

wordt genomen. Zij halen immers hun intrinsieke motivatie uit het dagelijkse contact met de burger of cliënt en uit het vinden van eventuele mogelijkheden ter bevordering van diens maatschappelijke participatie. In de wet zou het Rijk daarom volgens de RMO moeten volstaan met het opnemen van een procesbepaling, die (enkel) ordonneert dat gemeenten horizontale (verantwoordings)instrumenten hanteren (vgl. VNG 2005). De inhoudelijke invulling ervan is vervolgens een zaak van de gemeenten en/of overige lokale partijen zelf, waarbij het rijk de gemeenten wel actief steunt (vgl. Van der Grinten en Meurs 2005).

De raad beschouwt het daarbij wel als een voorwaarde dat het Rijk beschikt over de mogelijkheid van een *ultimum remedium*. Het Rijk is immers verantwoordelijk voor het functioneren van het kader als geheel. Dit vereist ten eerste dat er adequate informatie bestaat. De gemeenten zullen bereid moeten zijn die informatie te genereren en desgewenst aan het Rijk ter beschikking te stellen (vgl. TK 2002-2003). Ten tweede zal het Rijk over de instrumenten moeten kunnen beschikken om in te kunnen grijpen waar dat nodig is. We zinspelen dan niet op het 'platcontroleren' van de gemeenten. Evenmin bepleiten we een 'panopticumachtig toezicht' op het lokale niveau. Wanneer de horizontale (verantwoordings)relaties goed worden ingericht, zal er weinig landelijke controle en toezicht nodig zijn. Niettemin dient het Rijk volgens de RMO te kunnen beschikken over een stok achter de deur, die bijvoorbeeld kan worden ingezet op het moment dat een gemeente weigert om op essentiële onderdelen van haar beleid openheid van zaken aan haar burgers te geven.

3.4 Verdisconteer de context van de wet

Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle WMO is dat er duidelijkheid bestaat over de maatschappelijke en de beleidsmatige context waarbinnen deze wet gaat gelden.

Wat betreft de *maatschappelijke* context valt op dat de verwachtingen van het Rijk ten opzichte van de drie in paragraaf 3.1 beschreven vormen van participatie vrij optimistisch zijn. In de eerste plaats veronderstelt de WMO een verregaande betrokkenheid van burgers en hun vertegenwoordigers bij de totstandkoming van het beleid op lokaal niveau. De betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is echter niet erg groot (Völker 2005; Dekker en Hooghe 2003). Ten tweede stoelt de filosofie van de wet op de gedachte dat burgers zelfredzaam zijn en dat zij meer dan tot nu toe hun eigen verantwoordelijkheid zullen nemen. De ontwikkelingen wijzen er echter op dat het aantal sociaal en economisch kwetsbare mensen eerder toe dan af zal nemen (Michon et al. 2003). Tot slot stoelt de wet op de verwachting dat mantelzorgers en vrijwilligers nog meer dan nu de helpende hand zullen bieden bij de ondersteuning van kwetsbare medeburgers. Deze verwachting zal naar alle waarschijnlijkheid niet of nauwelijks kunnen worden vervuld. De inzet van het aantal vrijwilligers en mantelzorgers is immers al groot en zal amper meer toenemen (NIZW/SCP 2005: 97). Volgens het Sociaal en

Cultureel Planbureau voelen nu reeds 175.000 informele verzorgers zich overbelast. Daarnaast komt zeven procent van de informele verzorgers in financiële problemen doordat zij extra kosten maken en zij betaalde arbeid en mantelzorg moeilijk kunnen combineren (Timmermans 2003).

Wat betreft de *beleidsmatige* context van de WMO, waarop we wat uitgebreider ingaan, hangt het welslagen van de WMO af van de mate waarin de positie van gemeenten wordt verdisconteerd in de beleidsvorming op belendende terreinen. Ontwikkelingen op tal van aanpalende beleidsterreinen hebben namelijk een direct effect op de instroom in en de benodigde middelen voor de WMO, terwijl de gemeenten op deze ontwikkelingen nauwelijks of geen invloed kunnen uitoefenen. Hierbij kan men denken aan de fysieke en de economische infrastructuur van een gemeente, waaronder het openbaar vervoer, de woningbouw en de toewijzing van woningen. Daarnaast zijn de stelselwijziging ziektekosten en het jeugd- en onderwijsbeleid van invloed op het gemeentelijke WMO-beleid. Mede door beleid gericht op bestuurlijke vernieuwing ontstaat er op deze terreinen een lappendeken van wisselende sturingsconcepten, verantwoordelijkheidstoedelingen en gehanteerde schaalgrootte. Een en ander is goed te illustreren door voorbeelden uit de zorg.

In 2003 zijn belangrijke stappen gezet om de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten te moderniseren. Van een aanbodgerichte wet op grond waarvan burgers aanspraken konden maken op thuiszorg of op een plaats in een zorginstelling, is de wet nu vraaggericht omschreven in zeven functies.⁹ Deze functiegerichte aanspraken zijn echter dusdanig ruim beschreven dat het op onderdelen niet meer duidelijk is hoe ze zijn afgebakend ten opzichte van andere wetten en regelingen, zoals de WMO. Het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) zegt hierover dat de AWBZ thans een mengeling is van verzekeringsaspecten en voorzieningenelementen. "Er is", aldus het CVZ in zijn samenvatting, "een hybride situatie ontstaan waarin het sturingsconcept en de verantwoordelijkheidsverdeling niet meer helder zijn."

Daarnaast wordt er steeds meer zorg verplaatst van instellingen naar zorg in de maatschappij. Telden zorginstellingen in het begin van de jaren negentig circa 260.000 'plaatsen', inmiddels gaat het om een 'instituuksbevolking' van nog slechts 200.000 personen. Het gaat daarbij vooral om mensen met verstandelijke en/of psychiatrische beperkingen, en om ouderen en sommige jongeren met lichamelijke beperkingen in verzorgings- en verpleeghuizen.¹⁰ Dat het aantal plaatsen in grote instituten is afge-

⁹ De zeven functies luiden: huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding, behandeling en verblijf. Het College voor Zorgverzekeringen heeft een handreiking gepubliceerd voor de toepassing van die functies in de praktijk (CVZ 2003).

¹⁰ Deze ontwikkeling wordt aangeduid met de woorden 'vermaatschappelijking van de zorg'. Het begrip 'vermaatschappelijking' is afkomstig uit de sector Geestelijke Gezondheidszorg. In de sector Verstandelijk gehandicapten wordt ook wel het begrip 'community care' gebruikt. In dit advies duiden we de verschuiving van zorg geboden in instellingen naar zelfstandig wonen voor alle 'doelgroepen' aan met het begrip 'vermaatschappelijking'. Het aantal van circa 200.000 is de som van 6.000 lichamelijk/zintuiglijk en 41.000 verstandelijk gehandicapten, 23.000 personen met psychiatrische handicaps, 100.000 ouderen in verzorgings- en 30.000 in verpleeghuizen (zie SCP 1994; De Klerk 2002; 2004; Kwekkeboom 2001).

nomen, komt doordat deze vorm van zorgverlening niet meer past bij de huidige maatstaven die velen voor kwalitatief goede zorg hanteren. Mede onder invloed van de individualisering zijn de eisen die burgers aan dit verblijf stellen toegenomen.

Het valt op voorhand niet te voorspellen hoe ver de vermaatschappelijking van de zorg zich doorzet. Aan de ene kant zijn er redenen om aan te nemen dat het einde van de trend voorlopig niet in zicht is. Nogal wat mensen prefereren zoals gezegd zelfstandig in de samenleving te wonen, ongeacht hun beperking en al dan niet met ondersteuning. Daar komt dan nog soms de minder prozaische reden bij, dat naarmate de kwaliteit van de 'institutzorg' als slechter of meer ondermaats wordt ervaren, mensen eerder een opname zullen willen vermijden. Aan de andere kant zijn er aanwijzingen dat de grenzen van de vermaatschappelijking in zicht komen. Kwekkeboom (2004) wijst er bijvoorbeeld op dat kwetsbare mensen zich steeds minder gemakkelijk kunnen handhaven in de huidige complexe samenleving. Ook de meeste dementerende ouderen zijn op een verblijf in een beschermende woonomgeving aangewezen.

Juist deze grote mate van onvoorspelbaarheid wijst er volgens de RMO op dat er in de context van de WMO, alleen al op het gebied van de zorg, veel onzekerheden besloten liggen. Dit kan leiden tot tal van plannings-, geld- en afbakeningsproblemen, zoals het schuiven met cliënten tussen de gemeenten die de WMO uitvoeren enerzijds en de zorgkantoren die de financiering van de instellingen via de AWBZ uitvoeren anderzijds. De RMO acht het daarom nodig dat de gevolgen van de vermaatschappelijking van de zorg worden 'meegenomen' in de beleidsvoering op het vlak van de WMO, maar ook op het terrein van het nieuwe verzekeringsstelsel en de modernisering van de AWBZ. Waar het onmogelijk blijkt te zijn om grensvlakken helder af te bakenen, zullen de betrokken partijen daarover werkbare afspraken moeten maken.

4 Aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we onze aanbevelingen aan het kabinet om de in het vorige hoofdstuk benoemde voorwaarden te vervullen. Om de participatie voor, door en met burgers te vergroten, heeft het Rijk gekozen voor een wet die een verrijkende verantwoordelijkheid legt bij gemeenten en lokale partijen. De wet bepleit een nieuwe sturingsfilosofie. Het uniforme voorzieningenaanbod zou plaats moeten maken voor meer innovatieve arrangementen, afgestemd op de lokale behoeften. Of deze sturingsfilosofie in de praktijk succesvol wordt, is uiteindelijk afhankelijk van de vraag of de burger zich beter gehoord en ondersteund voelt. Toekomstig onderzoek kan daarover duidelijkheid geven. Volgens de RMO kan het Rijk op dit moment al voorzien in de juiste voorwaarden. *Het hoofdpunt van de RMO luidt dat de WMO pas succesvol kan zijn als gemeenten ook daadwerkelijk de kans krijgen hun nieuwe taken waar te maken. Het Rijk dient hiertoe de condities te creëren en die liggen bij een duidelijke kaderstelling, effectieve horizontalisering en verdiscontering van de context van de wet.*

De eerste set aanbevelingen heeft dan ook als oogmerk het kader van de WMO te verduidelijken (§ 4.2). Het betreft het aansprekend verwoorden van de missie van de WMO, het (meer) specifiek zijn over de benodigde (extra) middelen voor de nieuwe wet en het slaan van bruggen tussen de verschillende sturingsfilosofieën die raken aan de WMO. De tweede set aanbevelingen richt zich op de voorstellen van het Rijk om horizontale (verantwoordings)arrangementen een belangrijke plek in de WMO te geven (§ 4.3). De RMO sluit zich daarbij van harte aan, maar ziet mogelijkheden om het effect van deze arrangementen te vergroten. Hij geeft daarvoor enkele voorbeelden. De laatste bundeling aanbevelingen heeft betrekking op de context (§ 4.4). Deze aanbevelingen zijn gericht op het beter omgaan met afbakeningsproblemen tussen de WMO enerzijds en aanpalende (zorg)terreinen anderzijds.

Naast bovenstaande aanbevelingen zijn er echter ook andere suggesties denkbaar. Er leiden meerdere wegen naar Rome als we het hebben over het realiseren van heldere kaderstelling, doeltreffende horizontalisering en het verdisconteren van de context van de nieuwe wet. We pretenderen dan ook niet volledig te zijn maar slechts een richting te wijzen en die te voorzien van concrete suggesties.

4.2 Schep inhoudelijke, financiële en bestuurlijke duidelijkheid

4.2.1 Geef aansprekende woorden aan de missie van de WMO

Inhoudelijk acht de raad het van belang dat het Rijk de missie van de WMO goed en aansprekend verwoordt. Doel is drempels weg te nemen die burgers belemmeren optimaal deel te kunnen nemen aan de samenleving. Het belang van (de ondersteuning van) burgers staat bij de WMO voorop. Daarbij gaat het er veeleer om te zorgen dat

burgers kunnen meedoen dan om te zorgen voor burgers. Via de nieuwe wet moeten ze daarvoor de instrumenten in handen krijgen.

Het huidige wetsvoorstel bevat de negen prestatievelden (zie paragraaf 2.1). Voor al deze velden bestaan ook nu al wetten en (subsidie)regels, maar door ze te bundelen krijgen gemeenten in beginsel de mogelijkheid de taken in onderlinge samenhang te gaan invullen. Hierdoor kan de ondersteuning van mensen (met beperkingen) in beginsel beter van de grond komen. Opvallend is nu dat de meeste van deze taken geformuleerd zijn als een specifiek aanbod van diensten (2, 3, 4, 6, 7, 8 en 9), terwijl andere prestatievelden omschreven zijn in termen van een resultaat – namelijk het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid (1) en van deelname aan het maatschappelijke verkeer (5). Voor één van de prestatievelden geldt een tijdelijke zorgplicht. Het betreft het veld van voorzieningen voor mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem (6). Deze zorgplicht zal via een Algemene Maatregel van Bestuur nader worden ingevuld.

Al met al constateert de RMO dat het kader wel 'bevrijdende' elementen bevat, maar dat de prestatievelden erg aanbodgeoriënteerd zijn geformuleerd. Ze zijn gebaseerd op de al bestaande zorg- en welzijnswetten. Hierdoor ontstaat het gevaar dat het primaire doel van de wet en het zicht op de belangen van de burger op de achtergrond raken. Ook ontstaat het gevaar dat hiermee de creativiteit wordt getemperd, die de wetgever nu juist beoogt met het integrale karakter van de nieuwe wet. Hierdoor ontstaat het risico dat er dan de facto weinig verandert. Het overhevelen van de huishoudelijke hulp naar gemeentelijke bevoegdheden kan immers beperkt blijven tot het overnemen van de bestaande contracten met de thuiszorg. De gemeenten kunnen bovendien besluiten de Welzijnswet (dan: WMO) en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (dan: WMO) op dezelfde manier uit te voeren als zij in voorgaande jaren hebben gedaan. Op zichzelf kan dat legitiem zijn. Er is immers geen reden om van thuiszorgorganisatie te wisselen als deze zorg levert van voldoende kwaliteit. Maar daarmee worden de kansen van de nieuwe wet onvoldoende benut. Het gaat in de WMO immers om het samenbrengen van uiteenlopende lokale verantwoordelijkheden en om het zoeken naar nieuwe, creatieve ondersteuningsarrangementen die instellingen en professionals aan burgers kunnen bieden.

Om het risico te vermijden dat alles bij het oude blijft geeft de RMO de voorkeur aan een resultaatgeoriënteerde *invulling* van de prestatievelden boven een voorzieningen-gerichte uitwerking ervan (vgl. RVZ 2005). Het Rijk geeft *op hoofdlijnen* aan welke doelen de gemeente moet bereiken. Belemmeringen voor participatie van mensen (met beperkingen) moeten worden weggenomen. Hiervoor kan het Rijk bij de implementatie van de wet de negen prestatievelden resultaatgericht benoemen. Te denken valt aan een formulering als 'beletsels bij mobiliteit wegnemen' in plaats van het vastleggen van een voorziening zoals een scootmobiel (vgl. VNG 2005). Gemeenten

kunnen zo per individueel geval bepalen of het leveren van een rolstoel, huishoudelijke zorg of toch een scootmobiel de meest aangewezen voorziening is. Gemeenten die beschikken over bereikbaar en toegankelijk openbaar vervoer kunnen in sommige gevallen zelfs afzien van een individuele voorziening. Maar hoe dan ook krijgen ze de ruimte om er op hun eigen manier voor te zorgen dat de belemmeringen worden weggenomen voor de burger om zich te verplaatsen.

Resultaatgericht denken vergt een denkomslag, die niet eenvoudig te maken is. Aan het geven van de juiste woorden aan resultaatgerichte inspanningen hecht de RMO niettemin een groot belang: hij beveelt het kabinet aan de doelen van de WMO voor de burger te verduidelijken aan de hand van aansprekende resultaatstermen.¹¹ Dergelijke termen vormen dan een inspirerende visie, die gemeenten waarschijnlijk betere mogelijkheden biedt en meer motiveert dan wanneer zij op voorhand de precieze voorzieningendefinities krijgen opgelegd (vgl. RMO 2002b).

4.2.2 Wees specifiek over de (extra) middelen voor de WMO

De staatssecretaris heeft in de contourennota aangegeven 1,6 miljard euro van de AWBZ naar de WMO te zullen overhevelen (VWS 2004). Of preciezer: een geldbedrag gelijk de omvang van de huishoudelijke zorg, ondersteuning en activering. Beleidswijzigingen in de publieke sector zijn in het verleden vaak met efficiëncykortingen gepaard gegaan.¹² Dat de staatssecretaris van zins is de AWBZ-zorg 'schoon aan de haak' naar de WMO over te hevelen en daarbij in de toekomst bovendien rekening zal houden met de kosten van de vergrijzing en van vermaatschappelijking, moet tegen deze achtergrond positief worden beoordeeld.¹³ Niettemin hebben er op financieel vlak het afgelopen jaar enkele cruciale ontwikkelingen plaatsgehad. Zo zijn met de introductie van het *Werkdocument Gebruikelijke Zorg* de indicatiecriteria voor huishoudelijke zorg aangescherpt. Ook werden de eigen bijdragen verhoogd. Beide maatregelen hebben een sterk remmend effect gehad op de omvang van de huishoudelijke zorg en daardoor op de ermee gemoeide kosten (Wolffensperger et al. 2004). Deze daling vertaalt zich in een sterke vermindering van het oorspronkelijk geraamde bedrag dat vanuit de AWBZ voor huishoudelijke zorg zou worden overgeheveld naar het gemeentefonds. De RMO vraagt zich af of met deze daling van de beschikbare middelen voor de huishoudelijke zorg niet het gras voor de voeten van de gemeenten wordt weggemaaid. Krijgen de gemeenten nog wel voldoende mogelijkheden voor innovatie? Het kabinet zal naar het oordeel van de RMO duidelijk moeten maken dat de gedurende het afgelopen jaar gewijzigde financiële realisatiecijfers geen onaanvaardbare risico's voor de gemeenten met zich meebrengen.

¹¹ Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de Internationale classificatie van het menselijk functioneren (ICF) van de Wereld Gezondheids Organisatie (Nederlands WHO-FIC Collaborating Centre 2002).

¹² De TUBA-korting in de thuiszorg in 1991 en de GEO-operatie in 1989 vormen daarvan slechts twee sprekende illustraties (Oosterroom en Soons 2002).

¹³ Dit neemt overigens niet weg dat – los van de WMO – ruim 200 zorg- en welzijnsinstellingen in 2004 een algemene efficiëncykorting kregen opgelegd.

Een tweede punt van financiële aard gaat over de informele zorg. Zoals eerder opgemerkt zegt de staatssecretaris er in de contourennota naar te streven dat gemeenten de dure professionele zorg verminderen en de goedkope informele zorg vergroten (VWS 2004). Indien zij hierin tegen de verwachting in slagen, mag dat volgens de RMO echter zeker niet impliceren dat het budget van de WMO ook recht evenredig naar beneden wordt bijgesteld. Dat zou immers neerkomen op het bestraffen van gewenst gedrag, wat de wil van gemeenten om in de toekomst opnieuw innovatief te zijn eerder zal ontmoedigen dan stimuleren. Voor zover kostenbesparingen überhaupt aan de orde zijn, verwacht de RMO dan ook meer heil van andere maatregelen. Winst valt er volgens de raad nog te behalen bij het inzetten van (sommige) collectieve en inclusieve ondersteuningsvoorzieningen. Nu worden te veel zaken voor mensen met beperkingen afzonderlijk ofwel *penny-wise and pound-foolish* geregeld: aanvullend aangepast vervoer, bijzondere woonvormen, speciale maaltijdservices aan huis et cetera.

Dat openbaarvervoerbedrijven weer jaren vooruit kunnen nu ze pas in 2030 toegankelijk hoeven te zijn voor mensen met beperkingen, betekent immers "niet dat de samenleving daar ook beter van wordt: de rekening komt alleen bij een andere sector terecht. Dat kleine winkeltjes en rijdende winkeltjes verdwijnen, kunnen we zien als onontkoombare bijproducten van de vooruitgang, maar die vooruitgang is veel minder dan ze lijkt als we daarin de kosten betrekken die we – belastingbetalers – moeten maken om speciale diensten voor mensen met beperkingen te organiseren" (RMO 2004: 16). Op vergelijkbare wijze kan waarschijnlijk een deel van de activiteiten dat zich nu als *zorgaanbod* manifesteert, worden opgevangen door efficiëntere *welzijnsactiviteiten*. Denk aan preventieve en collectieve activiteiten gericht op het versterken van de sociale competenties van burgers waardoor ze gemakkelijker kunnen deelnemen aan de maatschappij. Denk aan het versterken van de netwerken en leefomgeving van mensen, die niet alleen bijdragen aan een goede kwaliteit van leven, maar ook efficiënt kunnen zijn (vgl. Becker 2003).

4.2.3 *Sla bruggen tussen de verschillende sturingsparadigma's*

Bestuurlijk gaan de gemeenten zich in de nieuwe wet eerder 'horizontaal' op elkaar dan 'verticaal' op de nationale overheid richten. Bovendien zullen zij daarbij de burgers, cliënten, professionals, welzijns- en zorgaanbieders en woningcorporaties betrekken. Dat impliceert dat de gemeenten volgens de wet worden geacht als trekker van het lokale beleid te kunnen optreden. Om dat ook daadwerkelijk te kunnen doen, moeten de gemeenten echter beleid kunnen maken op de terreinen waar dat nodig is (VNG 2005). Tegen deze achtergrond constateert de RMO dat gemeenten momenteel betrekkelijk weinig invloed hebben op de beleidskoers van woningcorporaties, terwijl de herstructurering van wijken wél deel uitmaakt van het WMO-beleid van de gemeenten (vgl. Conijn 2005). Evenmin hebben de gemeenten voldoende interventiekracht op het terrein van de (af)bouw van instellingen in de zorgsector, terwijl deze (af)bouw direct van invloed is op de instroom in de WMO. Kalders et al. (2002: 11) spreken in dit verband over 'de

verantwoordingsbocht'. Dat is de spagaat die ontstaat op het moment dat een lager overheidsorgaan wordt aangesproken op doelstellingen waarover het geen of onvoldoende zeggenschap heeft. Meer in het algemeen betreft het de spagaat die ontstaat wanneer verticale en horizontale sturingsmechanismen niet of onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

Oppervlakkig beschouwd lijkt de oplossing te zijn gelegen in het versterken van de bevoegdheden voor hetzij verticale sturing, hetzij horizontale sturing. In de complexe maatschappelijke werkelijkheid zal echter blijken dat nogal wat sturingsvraagstukken onvermijdelijk tweeslachtig zijn. Vergelijkbaar met de voorstellen van De Boer et al. (2005) pleit de RMO daarom voor het zoeken naar *beter omgangsvormen* met dergelijke vraagstukken. De Boer et al. pleiten ervoor het vrijblijvende karakter van de relatie tussen gemeenten en woningcorporaties te 'contractualiseren'. Als de betrokken partijen daar samen niet uitkomen, zou er sprake kunnen zijn van bindende arbitrage. De RMO wil hieraan een procedurevoorstel toevoegen. De raad beveelt het kabinet aan een inventarisatie te (laten) maken van de aanwezige verantwoordingsbochten op het terrein van de WMO. Op basis daarvan zal beleid ontwikkeld kunnen worden waarmee een werkbare rolverdeling tussen Rijk en gemeenten kan ontstaan. Naar de mening van de raad ligt hier een uitdaging in het verlengde van het programma *Andere Overheid*. Tegen de achtergrond van het gegeven dat spanningen tussen verticale en horizontale sturing deels onontkoombaar zijn, gaat het er daarbij om beter rekening te houden met de positie en de taak van de gemeente. We raken hier aan onze suggestie met betrekking tot de context van de wet, die in paragraaf 4.4 verder ter sprake komt.

4.3 Innovatie stimuleren

Eerder demonstreerden we dat het Rijk in de WMO een aantal horizontaliseringsarrangementen wettelijk heeft geregeld, maar dat het eenmalig vaststellen van wettelijke arrangementen nog geen voldoende voorwaarde is voor een succesvolle WMO. Tevens toonden we aan dat het Rijk – tot op zekere hoogte – van plan is zich op meer doorlopende wijze met het functioneren van het horizontale krachtenveld te bemoeien. Zo houdt het enig toezicht op de kwaliteit van de zorg en zal het de Tweede Kamer om de vier jaar een rapport sturen over de effectiviteit van de wet en de resultaten die ermee zijn behaald.

De RMO is van mening dat het Rijk daarenboven de gemeenten meer continu kan aanmoedigen en uitdagen. Zo kan het Rijk *peer reviews* organiseren op het moment dat die vanuit het veld zelf onvoldoende doorwerken of van de grond komen. Of het kan onderzoek stimuleren naar de tevredenheid van burgers over de effecten van de wet. Meer in het algemeen kan het Rijk zich inzetten om een manier van werken te voeden waarin 'het vandaag beter gaat dan gisteren en morgen weer beter kan dan vandaag'.

binnen de lokale gebieden. Anders zullen traditionele reflexen ertoe leiden dat lokale 'incidenten' resulteren in uniforme en verlammeende regelgeving op nationaal niveau.¹⁵

Niettemin is de RMO van mening dat er voor het Rijk een *ultimum remedium* moet zijn. Ook al is het hebben van vertrouwen in het oplossend vermogen van gemeenten het uitgangspunt, het Rijk zal zich altijd een oordeel willen vormen over het functioneren van het kader als geheel. Ook al dienen 'incidenten' eerst en vooral op het lokale niveau te worden gesignaleerd en opgelost, het Rijk moet kunnen ingrijpen als de prestaties van een gemeente structureel benedenmaats blijken te zijn. Daarom is de RMO van oordeel dat het Rijk in het geval van ernstige taakverwaarlozing over een aanwijzingsbevoegdheid moet kunnen beschikken. Deze *aanwijzingsbevoegdheid* kan het Rijk alleen aanwenden op het betreffende lokale niveau. Het is niet de bedoeling dat landelijke regels worden aangepast op basis van de taakverwaarlozing van een enkele gemeente.

4.4 Samenwerken in plaats van afbakenen

De WMO komt tot stand binnen een complex geheel van bestaande wet- en regelgeving en van min of meer autonome maatschappelijke ontwikkelingen. Het is belangrijk om te beseffen dat deze ontwikkelingen het voeren van samenhangend en integraal beleid voor gemeenten en andere partijen bemoeilijken. Het is goed dat traditionele sturingspatronen worden losgelaten waar ze niet langer effectief zijn. Hierdoor raken in het geval van de WMO echter verticale en horizontale sturingsfilosofieën met elkaar verweven. Op veel terreinen zijn nog geen goede nieuwe verbindingen totstandgekomen, zodat hier nog veel gepioneerd moet worden. Het toedelen van de regierol aan de gemeenten wordt nogal eens als oplossing gezien, maar mag niet voorbijgaan aan dit onderliggende probleem.

Tot de context van de WMO behoren beleidsterreinen die ogenschijnlijk ver af staan van de beleidsterreinen waarop de WMO zich richt. Beleid op het gebied van de economische en de fysieke infrastructuur kan van invloed zijn op de vraag naar ondersteuning zoals bedoeld in de WMO. Hierover suggereerden we (in paragraaf 4.2.3) het Rijk, om zogeheten verantwoordingsbochten te laten inventariseren. Een verantwoordingsbocht is de spagaat die ontstaat op het moment dat de relatie tussen verticale en horizontale sturingsmechanismen dusdanig uit balans is dat zeggenschapsproblemen ontstaan. Het doel van deze inventarisatie is niet alleen om overzicht te krijgen over verantwoordingsbochten, maar ook om inzicht te krijgen in de vraag waar beleidsprioriteiten moeten worden gelegd. Over dat inzicht beschikken we nog niet.

¹⁵ Nemen we de decentralisatie van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) in 1994 tot voorbeeld, waar al gauw kwaliteitsverschillen tussen gemeenten ontstonden. Dit resulteerde in klachten van de organisaties van gehandicapten, die terecht kwamen bij de nationale politiek. Het parlement sprak op zijn beurt de staatssecretaris aan, hetgeen leidde tot een landelijk en uniform protocol voor de versterking van diensten. "Het gevolg is nu dat het doel, lokaal maatwerk, verloren dreigt te gaan" (Rouw en Schillemans 2005).

Naar de mening van de raad vormen zulke stimulerende en uitdagende activiteiten de invulling van de andere rol van het Rijk in de besturingsfilosofie van de WMO. Over het algemeen overheerst in discussies over de rol van het Rijk een binair denken: het Rijk stuurt krachtig of het Rijk stuurt niet. Voor de WMO zijn beide uitersten ongewenst. Het Rijk zou het *proces* willen voeden, de professionals willen steunen, maar als het Rijk inhoudelijk gaat sturen, zal het de uitvoerders vooral in de weg lopen. In het wetsvoorstel WMO zitten dan ook enkele procesvereisten die het Rijk oplegt aan het veld. De raad is echter van mening dat het Rijk daarbovenop een taak heeft om de lokale processen *permanent* te faciliteren.

Zo zou het Rijk een aantal *change agents* het veld in kunnen sturen om transparantie van de behaalde resultaten en feedback op de geleverde diensten te faciliteren.¹⁴ Om de gedachten te bepalen, werken we het model van deze agents globaal uit. Elke change agent krijgt een stuk of twintig gemeenten als werkgebied. In dat werkgebied stimuleert hij gemeenten om continue aandacht te hebben voor het slechten van 'participatiedrempels' – met name door ervoor te zorgen dat deze gemeenten hun prestaties onderling vergelijken. Hij kan dit doen door verschillende benchmarks naast elkaar te leggen, feedbackmomenten te organiseren, belangenorganisaties en gemeenten bij elkaar te brengen, enzovoort. De wet biedt hiervoor de basis, bijvoorbeeld middels de eerder genoemde artikelen 3 en 12. De change agent organiseert daarbovenop met methodes als intervisie en peer reviews echter de permanente druk op gemeenten om slimmer te opereren en elk jaar weer betere resultaten voor (kwetsbare) burgers te bewerkstelligen. Belangrijk is om op te merken dat change agents zoals hier bedoeld geen instrumenten ontwikkelen of oplossingen aanreiken. Hoewel zij doordrongen zijn van de besturingsfilosofie die aan de wet ten grondslag ligt, hebben zij evenmin controlerende bevoegdheden. Change agents hebben uitsluitend faciliterende bevoegdheden in de gemeente of regio die ze bedienen.

Een ander voorstel van de RMO om innovatie te stimuleren is om per gemeente mogelijkheden te bieden voor *effectief klachtrecht*. Het is voor (kwetsbare) mensen van essentieel belang dat zij vertrouwen kunnen hebben in de lokale bestuurders die verantwoordelijk zijn voor maatschappelijke ondersteuning. Daarbij horen mogelijkheden om individueel of collectief klachten te kunnen uiten en ervan op aan te kunnen dat op de klacht adequaat wordt gereageerd. Het Rijk stelt hiervoor de nodige middelen ter beschikking, inclusief middelen voor de analyse van deze klachten. Ook de hiervoor genoemde change agents nemen kennis van de aard van de klachten. Zij kunnen vergelijkingen helpen maken door het overzicht waarover zij beschikken. Daarmee kunnen de partijen gemakkelijker oplossingen vinden. De informatie over klachten en oplossingen blijft – behoudens in extreme gevallen –

¹⁴ De bedoelde change agents zijn vergelijkbaar met het destijds door het Ministerie van OCW ingestelde procesmanagement bij de vernieuwingen in het basis- en voortgezet onderwijs. Het Rijk was verantwoordelijk voor de financiering van het werk van deze functionarissen. Ook het Expertteam uitvoering Grotestedenbeleid kan tot voorbeeld hiervoor dienen. De dertig grote steden en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben in juli 2003 het expertteam uitvoering Grotestedenbeleid opgericht. Het doel is het bevorderen van de uitvoering van het Grotestedenbeleid. Het expertteam werkt tot 1 januari 2006 voor de steden. Het expertteam maakt gebruik van de diensten van het Kenniscentrum Grote Steden. Het belangrijkste verschil met deze voorbeelden is dat de change agents een vast onderdeel worden van dit beleidsveld en niet na de invoering van de wet weer verdwijnen. Zij voeden de motor van kwaliteitsverbetering permanent.

Met betrekking tot dichter bij de WMO liggende beleidsterreinen geeft de RMO de voorkeur aan samenwerking boven afbakening.¹⁶ Dit geldt bijvoorbeeld voor de relatie tussen WMO en AWBZ (vergelijke paragraaf 3.4) De RMO is van mening dat een volledig sluitende afbakening nauwelijks uitvoerbaar is. In de praktijk van de werkvloer kun je een prettig leefklimaat niet uit een instelling uitzuiveren of de vormgeving daarvan overlaten aan diensten van buiten de instelling. Ook kan men de huishoudelijke verzorging thuis niet goed loskoppelen van andere vormen van ondersteuning. Ofwel: wonen, welzijn en zorg zijn op papier misschien wel te scheiden, maar in de praktijk zal met 'grensgevallen' wijs moeten worden omgegaan. Elke 'knip' betekent immers het doorsnijden van de leefsituatie van kwetsbare mensen. Elke 'knip' betekent ook bureaucratie: indicatiecriteria opstellen, de situatie van mensen confronteren met die criteria en daarover verantwoording afleggen.

Juist omdat het niet eenvoudig is om hiervoor algemene regels op te stellen, is het verstandig om de verantwoordelijkheid voor deze beleidsterreinen naar het lokale niveau te verleggen. Daar kan men in individuele gevallen goede afwegingen maken. En daar kan men via vernieuwende collectieve arrangementen creatieve oplossingen voor individuele problemen aandragen. Juist daarin schuilt de potentiële meerwaarde van de nieuwe wet. Dit brengt ons opnieuw tot de conclusie dat de samenwerking op lokaal niveau cruciaal is. Terreinen van 'overlap' zou men beter als zodanig kunnen benoemen. In plaats van ze in onderdelen te willen afgrenzen kan men beter horizontale sturingsmechanismen organiseren die het 'afschuiven' tegengaan. In plaats van op landelijk niveau bevoegdheden ten opzichte van elkaar af te bakenen, zouden vormen van horizontale samenwerking op lokaal niveau kunnen worden gestimuleerd, al dan niet gematerialiseerd in gezamenlijke akkoorden, convenanten of middellange termijnafspraken. Mochten de partijen zo ver zelf niet komen, dan kunnen de eerder genoemde change agents een stimulerende rol vervullen. Eventueel valt naar analogie van De Boer et al. (2005) vervolgens nog te denken aan de mogelijkheid van bindende arbitrage. Het welslagen van de WMO hangt zodoende af van de mate waarin met betrekking tot potentiële grensconflicten constructieve samenwerkingsverbanden worden aangegaan.

¹⁶ De Memorie van Toelichting bij de WMO vermeldt over de afstemming met de AWBZ op pagina 12: "Het Centrum voor Indicatiestelling Zorg (CIZ) ontwikkelt criteria die landelijk worden gehanteerd. Op die manier wordt een eenduidige afbakening van de AWBZ nagestreefd." De Staatssecretaris heeft het College voor Zorgverzekeringen op 1 april 2005 gevraagd onderzoek te laten doen naar de afbakening van de AWBZ ten opzichte van de WMO. De resultaten van dit onderzoek worden in september 2005 verwacht (CVZ 2005).

5 Conclusie

De WMO heeft tot doel de maatschappelijke ondersteuning van burgers te verbeteren. Daartoe wordt een sturingsfilosofie geïntroduceerd die aan gemeenten ruimte biedt voor maatwerk en voor de ontwikkeling van creatieve arrangementen voor die ondersteuning. De inzet in dit advies zijn de voorwaarden voor een succesvolle introductie van de WMO.

Deze voorwaarden zijn volgens de RMO:

- 1 Dat de met de nieuwe wet te bereiken resultaten duidelijk geformuleerd zijn en dat helder is binnen welk budget die resultaten moeten worden bereikt (kaderstelling).
- 2 Dat er ruimte is voor gemeenten om hun eigen, passende ondersteuningsarrangementen te treffen (horizontalisering)
- 3 Dat er oog is voor de context waarbinnen de WMO wordt verankerd (contextualisering). Ontwikkelingen op aanpalende, en vaak via een andere sturingsfilosofie geregelde beleidsterreinen, hebben effect op de instroom in en de benodigde middelen voor de WMO.

Aan deze drie voorwaarden verbindt de raad enkele aanbevelingen die hieronder zijn samengevat.

Duidelijke kaderstelling

- *Geef aansprekende woorden aan de missie van de WMO*
 - Formuleer de missie van de wet bij de implementatie zoveel mogelijk in resultaatgerichte doelen en stel daarbij steeds het perspectief van de (kwetsbare) burger centraal.
- *Wees specifiek over de (extra) middelen voor de WMO*
 - Formuleer helder voor welke onderdelen van de WMO in de toekomst (extra) middelen beschikbaar zijn.
- *Sla bruggen tussen de verschillende sturingsparadigma's*
 - Maak een inventarisatie van de knelpunten die gepaard gaan met de (strijdende) sturingsconcepten die op het terrein van de WMO aanwezig zijn.
 - Ontwikkel beleid dat bijdraagt aan een werkbare rolverdeling tussen Rijk, gemeenten en overige organen met bevoegdheden die raken aan de WMO.

Effectieve horizontalisering

- *Het nieuwe sturingsparadigma ontstaat niet vanzelf. Het Rijk kan dit actief bevorderen door bijvoorbeeld:*
 - het aanstellen van change agents;
 - het bieden van mogelijkheden voor effectief klachtrecht.

- Creëer voor het geval van structurele taakverwaarlozing een aanwijzingsbevoegdheid voor het Rijk.

Verdisconteer de context

- Betrek de gemeenten bij voornemens die de WMO direct of indirect raken.
- Bevorder op lokaal niveau eerder samenwerking dan onderlinge afbakening van beleidsterreinen, al dan niet door samenwerkingsrelaties te 'contractualiseren'.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2002), *Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Achtergrondstudie bij het onderzoek 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3'*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Baarsma, B. et al (2003), *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Amsterdam: SEO.

Becker, H.M. (2003), *Levenskunst op leeftijd. Gelukbevorderende zorg in een vergrijzende wereld*. Delft: Eburon.

Boer, H. de et al (2005), *Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Conijn, J. (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.

CVZ (2003), *Functiegerichte aanspraken, een gids voor uitleg in de praktijk en aandachtspunten bij verdere implementatie Modernisering AWBZ*. Op 27 november 2003 uitgebracht aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Diemen: College voor Zorgverzekeringen.

CVZ (2005), *Tijdens de verbouw moet de verkoop doorgaan. Signalement AWBZ*. Diemen: CVZ.

Dekker, P. en Hooghe, M. (2003), De burger-nachtwaker: naar een informalisering van de politieke participatie van de Nederlandse en Vlaamse bevolking. In: *Sociologische Gids*, 50 (2), 156-181.

Edzes, A. et al (2005), *WWB monitor. Een jaar Wet werk en bijstand*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.

Elias, P et al (2003), *Horizontale verantwoording in de praktijk: 3 zbo's nader bekeken*. Den Haag: Atelieronderzoek MPA, NSOB.

Grinten, T. van der en Meurs, P. (2005), Publieke verantwoording in de gezondheidszorg. In: Bakker, W. en Yesilkagit, K. (red.)(2005), *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom.

Hoogerwerf, R., Nievers, E. en Scholten, C. (2004), *De invloed van cliëntenraden. Het verzaamd adviesrecht in de dagelijkse praktijk vanuit cliëntenperspectief. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS*. Leiden: Research voor beleid.

Kalders, P., Erp, J. van en Peters, K. (2002), *Spanningen tussen verticalisering en horizontalisering. Eindrapport*. Den Haag: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies.

Klerk, M.M.Y. de (red.) (2004a), *Rapportage gehandicapten 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Klerk, M.M.Y. de (red.) (2004b), *Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen. Rapportage ouderen 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kwekkeboom, M.H. (2001), *Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kwekkeboom, M.H. (2004), De waarde van vermaatschappelijking. *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid* 59 (6), 500-509.

Meijer, A. (2004), *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector via internet*. Amsterdam: Boom juridische uitgevers.

Michels, A. en Meijer, A. (2003), Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording. In: *Bestuurswetenschappen* 57 (4), 329-347.

Michon, H. et al (2003), *Het monitoren van vermaatschappelijking: Deel I. Bericht over de stand van zaken*. Utrecht: Trimbos- instituut.

Nederlands WHO-FIC Collaborating Centre (2002), *Internationale classificatie van het menselijk functioneren*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

NIZW/SCP (2005), *Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Oosterroom, R. van en Soons, A. (2002), Op weg naar een koperen jubileum: reconstructie van de totstandkoming en ontwikkeling van het agentschapsmodel in Nederland. In: Kraak, A. en Oosterroom, R. van (red.), *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Den Haag: Sdu.

Oudenampsen, D. en Gruijter, M. de (2005), *Maatschappelijke participatie van mensen met een psychische handicap. Een onderzoek onder gebruikers van ongebonden schilvoorzieningen*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

Postma, J.K.T. (2005), Doelstellingen van overheidsbeleid en verantwoording over prestaties. In: *ESB*, 8 april 2005, 152-154.

RMO (2002a), *De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care*. Den Haag: Sdu.

RMO (2002b), *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sdu.

RMO (2004), *Ouderen tellen mee. Advies aan de themacommissie ouderenbeleid van de Tweede Kamer*. Den Haag: Sdu.

ROB (2002), *Presteren door leren, benchmarken in het binnenlands bestuur*. Den Haag: ROB.

RVZ (2005), *Briefadvies WMO*. Zoetermeer: Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

Rouw, R. en Schillemans, T. (2005), Horizontalisering als complement op een Andere Overheid. Te verschijnen in: *Bestuurskunde*.

Schillemans, T. en Bovens, M. (2004), Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen. In: Thiel, S. van (red.) (2004), *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*. Breda: Broese & Peereboom B.V.

SCP (1994), *Sociaal en Cultureel Rapport*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SGBO (2005), *Implementatie WMO. Algemene handreiking*. Uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag: SGBO.

Timmermans, J.M. red. (2003) *Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tweede Kamer, TK 2002-2003, 28951, nr. 2. *Wonen, zorg en welzijn van ouderen*.

VNG (2005), *Naar een realistische WMO. VNG-visie op de komende Wet Maatschappelijke Ondersteuning*. Den Haag: VNG.

Völker, B. (red.) (2005), *Burgers in de buurt. Samenleven in school, wijk en vereniging*. Amsterdam: Amsterdam University Press

VWS (2004), *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Wiendels, B.A. et al (2003), *Benchmark sociale diensten. Rapportage 2001*. Den Haag: SGBO.

Wolffensperger, E. et al (2004), *Werkdocument Gebruikelijke Zorg in de praktijk. Onderzoek naar de effecten van de invoering van het Werkdocument Gebruikelijke Zorg in de uitvoeringspraktijk van de indicatiestelling AWBZ*. Groningen: Gino.

WRR (2003), *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage 1: Adviesvraag

Adviesvraag

Uit: Werkprogramma 2005 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

“In zijn advies bevrijdende kaders geeft de RMO hoog op van de voordelen die kunnen ontstaan door professionals zelf aan het roer te plaatsen. Als we ze ruimte geven en vertrouwen, als we feedback organiseren op hun prestaties en rivaliteit met hun collega's, dan zal de kwaliteit van overheidsdienstverlening significant verbeteren.”

Het is een intussen veel geciteerde gedachte, waarmee op tal van plaatsen in de praktijk wordt geëxperimenteerd. De praktijk blijkt echter weerbarstig waar het gaat om de precieze invulling van zo'n stelsel van heldere kaders met daarbinnen een gestructureerd krachtenveld dat ondernemendheid en kwaliteit bevordert en bureaucratie afstraft. Met name waar het gaat om deze zogenoemde horizontalisering blijken beleidsmakers nog wel eens in het duister te tasten over de wijze waarop ze juist wel of juist niet hun verantwoordelijkheid kunnen begrijpen en invullen. Dit is aanleiding voor de raad om hieraan een adviestraject te wijden; een soort casestudy die wordt toegespitst op een praktijk die zeer expliciet is geënt op het gedachtegoed van de RMO: de in ontwikkeling zijnde Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Binnen het kader van de WMO zouden bij dit advies thema's aan de orde moeten komen als:

- Juist in het sociale domein spelen veel zaken waar de overheid hooguit gedeeltelijk verantwoordelijkheid voor draagt. Horizontalisering biedt nieuwe mogelijkheden voor de overheid om te beïnvloeden zonder de verantwoordelijkheid over te willen nemen. In dit verband wordt ook wel de term 'regie' gebezigd. Maar hoe doe je dat in de praktijk?
- Naarmate het Rijk meer zaken overlaat aan gemeenten (of zelfs aan burgers en hun organisaties) zullen er gaten vallen waarop een overheid wordt aangesproken. Hoe ga je daarmee om? Wat betekent dan systeemverantwoordelijkheid en wat niet?
- Horizontalisering biedt – anders dan stelselvernieuwing – een perspectief op innovatie in de sociale sector. Maar hoe gaat dit in de praktijk?

Het doel van dit advies is om ervaringen en ideeën die de RMO heeft verzameld in allerlei activiteiten rond 'bevrijdende kaders' toegankelijk en toepasbaar te maken voor een breder publiek van gebruikers en belanghebbenden.

Bijlage 2: **Vier** **implementatiemaatregelen**

De eerste manier waarop de overheid de gemeenten bij de implementatie ondersteunt, is via het ontwikkelen en aanreiken van een elftal praktische handreikingen. Deze handreikingen, ook wel als 'de gereedheidskist' aangeduid, komen tot stand in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Onlangs verscheen de eerste handreiking, bedoeld om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van de beleidsnota 'maatschappelijke ondersteuning' (SGB0 2005). In deze nota, die in de nieuwe wet verplicht wordt, moet de gemeenteraad om de vier jaar de kaders van haar beleid vaststellen: hij moet zijn visie op maatschappelijke participatie neerleggen, alsmede de ondersteuningsvormen waarmee hij die participatie wil realiseren. Het Rijk informeert de gemeenten in deze eerste handreiking over de eigenbijdrageregeling, over een mogelijke inhoudsopgave van de genoemde beleidsnota en over manieren waarop burgers en lokale partijen bij de invoering van de WMO kunnen worden betrokken. Tevens levert het Rijk een stappenplan: de precieze momenten waarop belangrijke, gemeentelijke activiteiten omtrent de totstandkoming van de WMO zullen moeten plaatsvinden.¹⁷

De tweede manier waarop het Rijk de gemeenten, burgers en lokale partijen ondersteunt bij de implementatie van de WMO betreft de invoeringstrajecten. Deze trajecten hebben tot doel de betrokkenen te equiperen om de WMO effectief ten uitvoer te brengen. Om dit te realiseren stelt het Rijk in nauw overleg met deze betrokkenen (bestaand) materiaal beschikbaar, hanteert het *best practices* en maakt het gebruik van de aanwezige ervaring in gemeenten. De ondersteunende rol van het Rijk betreft hier het toerusten en faciliteren van de lokale informatieloketten, het werken aan het intensiveren van de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en cliëntenorganisaties en het scheppen van voorwaarden voor bijvoorbeeld de mantelzorgverlening.

Het volgende element van de rijksondersteuning bij de implementatie van de WMO zijn de ontwikkelpilots. Bij deze pilots ('proeftuinen') geeft het Rijk een select aantal gemeenten de ruimte om vernieuwende initiatieven te ontplooiën. Het doel daarvan is dat deze gemeenten de negen prestatievelden zodanig leren uit te werken, dat de belangrijkste WMO-uitgangspunten (de regierol van de gemeenten, het voeren van inclusief beleid et cetera) goed tot hun recht komen. Bovendien wendt het Rijk de ontwikkelpilots aan om te bezien of in de toekomst méér onderdelen vanuit de AWBZ naar de WMO kunnen worden overgeheveld dan enkel de huishoudelijke verzorging. De informatie uit de ontwikkelpilots draagt dan bij aan de vraag óf en hoe de WMO op een succesvolle manier kan worden verbreed.

Het laatste element van de rijksondersteuning betreft het faciliteren van cliënten- en ouderenorganisaties, enerzijds door *gemeenten* daartoe de instrumenten aan te reiken - het gaat dan om instrumenten die het gemeenten mogelijk maken klanten en burgers

¹⁷ De nog te verschijnen handreikingen gaan over onder meer de 'samenwerking tussen gemeenten bij de invoering van de WMO', 'huishoudelijke verzorging', 'financieel risicomodel', 'aanbieders en inkoopvormen', 'handreiking burgerparticipatie' en 'communicatieplan voor raden, burgers en cliënten'.

zo effectief mogelijk bij het lokale beleid te betrekken –, anderzijds door *cliëntenorganisaties* de instrumenten aan te reiken waarmee zij het gemeentelijke beleid doeltreffend kunnen beïnvloeden. Zo stelt het Rijk in samenwerking met de landelijke cliëntenorganisaties binnenkort de handreiking 'Hoe beïnvloed ik mijn gemeente?' beschikbaar.

Bijlage 3: **Geraadpleegde deskundigen**

Geraadpleegde deskundigen

Mw. A. N. van Beek	Utrecht, MO-groep
Mw. drs. A. van Bergen	Utrecht, NIZW
Dhr. A.B. Blasé	Gemeente Dordrecht
Dhr. S.T.H. Fooij	Gemeente Dordrecht
Dhr. dr. L. Klinkers	Heerlen, Parkstad Limburg
Mw. A. Koornstra	Utrecht, GGD Nederland
Dhr. drs. H. Luchtmeier	Utrecht, MO-groep
Dhr. drs. T. Mandemaker	Utrecht, NIZW
Dhr. M.P.M. Matthijssen	Utrecht, MO-groep
Dhr. drs. R.R. van der Meijden	Den Haag, SGBO
Dhr. P.F.M. Simons	Heerlen, Parkstad Limburg
Mw. drs. H.W. Voermans	Den Haag, VNG
Mw. dr. M.W.M. de Vries	Gemeente Dordrecht

Overzicht van uitgebrachte publicaties

Adviezen

Tweede raadsperiode 2001-2004

- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. (2005)
- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. (2004)
- 27 Hart voor Europa. (2003)
- 26 Medialogica. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. (2002)
- 22 Werken aan balans. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. (2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000

- 15 Ver weg en dichtbij. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. (2000)
- 13 Wonen in de 21^e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig! (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkloos toezien. (1997)

- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

Werkdocumenten

- 8 Tussen vangnet en trampoline. (2005)
- 7 Preventiebeleid. (2005)
- 6 Over insluiting en vermijding. (2004)
- 5 "Nee, ik voel me nooit onveilig". (2004)
- 4 Ouderen en maatschappelijke inzet. (2004)
- 3 Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. (2004)
- 2 Sociale veiligheid vergroten door gelegenhedsbeperking: wat werkt en wat niet? (2004)
- 1 Inburgering. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl

Adviezen zijn ook te bestellen bij:

Sdu Klantenservice

Tel. 070 378 98 80

Fax 070 378 97 83