



#### Opdrachtgever

Divosa



#### Opdrachtnemer

Radar Advies (Rogier den Uyl, Jeroen  
Hoenderkamp), Q-Consult (Vincent  
Raats, Alice Mulder)

#### Onderzoek

Einddatum – 1 september 2005

#### Categorie

Werkwijze en dienstverlening

# De WMO: voor wie, door wie? Keuzes en kansen voor sociale diensten

## Conclusie

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt vermoedelijk 1 juli 2006 ingevoerd. De nieuwe wet bundelt een aantal bestaande taken, zoals de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de huishoudelijke verzorging, afkomstig uit de AWBZ. Centraal staan activiteiten die het burgers mogelijk moeten maken om 'mee te blijven doen aan de samenleving'. Gemeenten krijgen een grote verantwoordelijkheid voor zowel financiën, beleid als uitvoering.

Moeten sociale diensten de uitvoering van de wet onder hun hoede nemen? Maar wat zijn precies de raakvlakken tussen de WWB en Wmo? Zijn die vooral organisatorisch of ook inhoudelijk? Is er overlap in doelgroepen en doelstellingen? En kunnen sociale diensten zich niet beter op hun kerntaak, de uitvoering van de WWB, focussen?

Deze uitgave biedt sociale diensten handvatten in de discussie over de inrichting van de Wmo en geeft inzicht hoe de Wmo mogelijk kan bijdragen aan het realiseren van hun doelstellingen. De verkenning borduurt voort op de verkenning De gevolgen van de Wmo voor gemeenten die najaar 2004 verscheen.

Bron: Divosa

## Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/oxtmdvrp>



De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt vermoedelijk 1 juli 2006 ingevoerd. De nieuwe wet bundelt een aantal bestaande taken, zoals de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de huishoudelijke verzorging, afkomstig uit de AWBZ. Centraal staan activiteiten die het burgers mogelijk moeten maken om 'mee te blijven doen aan de samenleving'. Gemeenten krijgen een grote verantwoordelijkheid voor zowel financiën, beleid als uitvoering.

Ogenscheinlijk heeft de Wmo raakvlakken met de WWB. De vraag rijst of sociale diensten de uitvoering van de wet onder hun hoede moeten nemen. Maar wat zijn precies de raakvlakken tussen de WWB en Wmo? Zijn die vooral organisatorisch of ook inhoudelijk? Is er overlap in doelgroepen en doelstellingen? Welke invoeringsvarianten zijn te onderscheiden? En kunnen sociale diensten zich niet beter op hun kerntaak, de uitvoering van de WWB, focussen? Of biedt de Wmo zoveel kansen dat sociale diensten hun doelstellingen beter kunnen verwezenlijken door de uitvoering voor hun rekening te nemen?

Divosa brengt in deze verkenning de keuzes en kansen voor gemeenten in beeld die de Wmo met zich meebrengt. Doel is om sociale diensten handvatten te bieden in de discussie over de inrichting van de Wmo en inzicht te geven hoe de Wmo mogelijk kan bijdragen aan het realiseren van hun doelstellingen. De verkenning borduurt voort op de verkenning *De gevolgen van de Wmo voor gemeenten* die najaar 2004 verscheen.

De Wmo: voor wie, door wie?

# De Wmo: voor wie, door wie?

*Keuzes en kansen voor sociale diensten*

Divosa

Verkenningen

# De Wmo: voor wie, door wie?

*Keuzes en kansen voor sociale diensten*



Het onderzoek voor deze verkenning is uitgevoerd door Radar Advies en Q-Consult in opdracht van Divosa.



Radar Advies  
Veemarkt 83  
1019 DB Amsterdam  
T 020-463 50 50  
F 020-463 50 51  
[www.radaradvies.nl](http://www.radaradvies.nl)



Q-Consult  
Zeelandsingel 40  
6845 BH Arnhem  
T 026-383 05 65  
F 026-383 05 67  
[www.qconsult.nl](http://www.qconsult.nl)

# **De Wmo: voor wie, door wie?**

**Keuzes en kansen voor sociale diensten**

Divosa is de belangen- en netwerkorganisatie van managers van de gemeentelijke diensten voor Werk, Inkomen en Zorg. Kennis van de uitvoeringspraktijk stelt Divosa in staat een sterke schakel te zijn tussen beleid/bestuur en uitvoering, tussen samenwerkingspartners en leden en tussen het lokale en landelijke niveau.

Divosa

*Bezoekadres*

Verenigingsbureau Divosa  
Oudenoord 174  
3513 EV Utrecht

*Postadres*

Postbus 407  
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37

F 030-233 37 26

E [cb@divosa.nl](mailto:cb@divosa.nl)

I [www.divosa.nl](http://www.divosa.nl)

**COLOFON**

*Uitgave*

© september 2005, Divosa, Utrecht  
isbn 90-809798-2-1

*Onderzoek*

Rogier den Uyl, Radar Advies  
Jeroen Hoenderkamp, Radar Advies  
Vincent Raats, Q-Consult  
Alice Mulder, Q-Consult

*Tekst*

Divosa, Radar Advies, Q-Consult

*Eindredactie*

Yolanda van Empel, VEMP redactie & pr

*Vormgeving*

Rolf Resink, RLF Communicatieve  
vormgeving

# Voorwoord

Op organisatorische en inhoudelijke gronden lijkt er samenhang tussen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (WWB) te bestaan. Mag dat een doorslaggevend argument zijn om sociale diensten een prominente plek in de uitvoering van de Wmo te geven? Zonder gedegen kennis over de inhoudelijke relatie tussen de twee wetten is een dergelijke afweging niet goed te maken. Dat was de achtergrond voor de twee verdiepende onderzoeken die dit voorjaar zijn uitgevoerd en waarvan de resultaten in dit boekje zijn gebundeld.

Halverwege 2004 kwam de vraag bij onze leden op: wat moeten we met de Wmo, die vermoedelijk juli 2006 wordt ingevoerd? In het najaar van 2004 heeft Divosa daarom de verkenning *De gevolgen van de Wmo voor gemeenten* gepubliceerd, waarin de gevolgen van de Wmo voor gemeenten op een rij werden gezet. Ook hielden we een enquête onder onze leden. Op basis daarvan zijn we dit voorjaar dieper gedoken in de relatie tussen de hoofdtaak van sociale diensten – de uitvoering van de Wet werk en bijstand – en de Wmo.

Sociale diensten zijn op dit moment nog volop bezig hun organisatie, hun professionele uitvoerders en bedrijfsvoering aan te passen aan de WWB. Er lopen cultuurveranderingsprocessen voor medewerkers en leidinggevendenden beraden zich op de beste manieren om hun mensen aan te sturen. Ook moeten alle mensen met een bijstandsuitkering dit jaar opnieuw beoordeeld zijn op hun arbeidsmarktcapaciteiten en een WWB-beschikking krijgen. In de directieteam van gemeenten kijken de collega's al snel naar de manager van de sociale dienst als de Wmo ter sprake komt. Want is dat niet de dienst die bij uitstek ervaring heeft met individuele verstrekkingen en voorzieningen aan kwetsbare burgers?

Maar hoe ziet de overlap in doelstellingen en doelgroepen tussen de Wmo en WWB er precies uit? Is er wel een relatie tussen de doelgroepen? En hoe zit het met de overlap in doelstellingen? De discussie over de wijze waarop de Wmo lokaal moet worden ingepast, wordt op dit moment volop gevoerd. Met deze verkenning willen wij onze leden, managers van sociale diensten, handvatten bieden om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voor mensen met een uitkering deze discussie te kunnen voeren. Ik doe op deze plaats ook een oproep aan de lokale bestuurders. Alvorens de organisatorische kant van de Wmo in te duiken, zullen



gemeenten eerst een visie moeten ontwikkelen. De komst van de Wmo biedt een uitstekend moment om het sociale beleid te (her)definiëren.

Gemeenten moeten verder slim zijn om de samenhang binnen hun verschillende verantwoordelijkheden te benutten. Als zij in het kader van de Wmo bijvoorbeeld de thuiszorg gaan aanbesteden, dan kunnen ze de aanbieders vragen een aantal leer-werkplekken voor bijstandsgerechtigden te creëren: de thuiszorgorganisatie of de welzijnsinstelling als reïntegratiebedrijf. Dit wordt *social return* of *contract compliance* genoemd. Dergelijke samenhangende acties zijn echter niet exclusief voor de Wmo. Dat kan een gemeente ook nu al doen bij aanbestedingen op andere terreinen.

Aan deze verkenning hebben vijftien gemeenten actief deelgenomen. Ik bedank de gemeenten Leeuwarden, Amsterdam, Ede, Emmen, Groenlo, Hellendoorn, Hof van Twente, Loenen, Nuenen, Rotterdam, Sittard-Geleen, Spijkenisse, Utrecht, Wormerland en Scherpenzeel voor hun input en tijd.

Het onderzoek is op diverse momenten van kritisch commentaar voorzien door Theo Berben (Apeldoorn), Anne Buskes (Tilburg), Rob van Eupen (Amsterdam), Louis Teunissen (Maastricht), Jan Timmermann (Divosa) en Line Wiener (Amsterdam). Allen hartelijk dank daarvoor. Het onderzoek is vanuit het verenigingsbureau opgezet en begeleid door Liny Bruijnzeel. Ik bedank haar voor haar kundige, betrokken en niet aflatende inzet. Met deze woorden bedank ik ook Yolanda van Empel, die het onderzoek grondig heeft geredigeerd.

Ik wens jullie, leden van Divosa, toe dat dit boekje veel inspirerende bagage biedt om tot visie, afwegingen en keuzes te komen. Uiteindelijk moet dat leiden tot kwalitatief hoogwaardige dienstverlening voor de mensen die dat nodig hebben. Want daar zijn we voor, daar staan we voor.

*Tof Thissen*  
voorzitter Divosa

# Inhoudsopgave

## DEEL I DE WMO IN HOOFDLIJNEN 9

- 1 Inleiding 10
- 2 De Wmo in hoofdlijnen en de relatie met de WWB 13
  - 2.1 Wmo en WWB in hoofdlijnen 13
  - 2.2 Raakvlakken Wmo en WWB 15
  - 2.3 Accentverschillen 16
  - 2.4 De diepte in 17

## DEEL II DE WMO: VOOR WIE? 21

- 3 (Potentieel) Wmo-gebruik door bijstandsgerechtigden 22
  - 3.1 Klantgroepen 22
  - 3.2 Wmo-voorzieningen 23
  - 3.3 Bijstandsgroepen: belemmeringen en gebruik van Wmo 23
  - 3.4 Overzicht van de samenhang tussen WWB en Wmo 34
- 4 Aandeel bijstandsgerechtigden in Wmo-voorzieningen 37
  - 4.1 Aandeel bijstandsgerechtigden met belemmeringen 37
  - 4.2 Gebruik van Wmo-voorzieningen 38
  - 4.3 Aandeel bijstandsgerechtigden in de totale gebruikersgroep Wmo 44
  - 4.4 Conclusie: wat is de overlap in doelgroepen? 45

## DEEL III DE WMO: DOOR WIE? 51

- 5 De Wmo in de gemeentelijke praktijk 52
  - 5.1 De kansen van de Wmo in de praktijk 52
  - 5.2 Belemmeringen van de Wmo in de praktijk 58
  - 5.3 Meerdere invoeringsvarianten bij gemeenten 60
- 6 Keuzes van sociale diensten bij de invoering van de Wmo 64
  - 6.1 Inschatting van de kansen van de Wmo 64
  - 6.2 Een smalle of brede sociale dienst? 64
  - 6.3 Hoe om te gaan met de invoering? 68
  - 6.4 Keuzes voor sociale diensten met een 'smalle visie' 69
  - 6.5 Keuzes voor sociale diensten met een 'brede visie' 71

## SAMENVATTING EN CONCLUSIES 75

### BIJLAGE 1

Onderzoeksverantwoording onderzoek doelgroepenoverlap 83

### BIJLAGE 2

Handleiding voor lokaal doelgroepenonderzoek Wmo-WWB 87

### KENGETALLEN 1

Omvang klantgroepen en aanwezigheid van belemmeringen 93

### KENGETALLEN 2

Koppeling Wmo en WWB 94

### KENGETALLEN 3

Aandeel bijstandsgerechtigden in totale gebruikersgroep Wmo 97

### BRONNEN 98

# Deel I De Wmo in hoofdlijnen

# 1 Inleiding

‘Meedoen’ is niet alleen het motto van het kabinet Balkenende II, maar ook de officiële doelstelling van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wmo bundelt een aantal bestaande taken, zoals de welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de huishoudelijke verzorging, afkomstig uit de AWBZ.<sup>1</sup> Centraal staan activiteiten die het mogelijk maken om ‘mee te doen aan de samenleving’. Gemeenten komen voor nieuwe taken te staan, zoals de maatschappelijke ondersteuning van mensen met een zorgvraag, waaronder mantelzorg, huishoudelijke zorg en voorlichtingsloketten. Als het parlement het wetsvoorstel goedkeurt, wordt de Wmo vanaf 1 juli 2006 stapsgewijs ingevoerd.<sup>2</sup>

Verschuillende verbindingen en overlappen liggen tussen de Wmo en het werkveld van sociale diensten.<sup>3</sup> Om die reden heeft Divosa in 2004 de strategische verkenning De gevolgen van de Wmo voor gemeenten uitgebracht. In die verkenning is op basis van de toenmalige beschikbare informatie met gemeenten de Wmo doorgenomen en zijn invoeringsscenario’s geschetst.

Dit voorjaar heeft Divosa onderzoek uitgezet om de relatie tussen de Wmo en WWB verder inzichtelijk te maken. In hoeverre is die relatie er, en welk karakter heeft die? Is de relatie vooral organisatorisch of ook inhoudelijk? Doel van het onderzoek is om sociale diensten handvatten te bieden in de discussie over de inrichting van de Wmo en hen inzicht te bieden op welke wijze zij hun eigen doelstellingen kunnen realiseren. Deze verkenning gaat daarom in op vragen rond beleid, organisatie en implementatie, die de komst van de Wmo met zich meebrengt. De Wmo lijkt overigens behoorlijk te spelen bij sociale diensten. Sociale diensten zijn over het algemeen redelijk tot goed geïnformeerd over de Wmo.

De volgende vragen staan in deze verkenning centraal:

- 1 Wat is de overlap in doelgroepen tussen de Wmo en WWB?
- 2 Welke kansen liggen er voor de sociale diensten bij de Wmo om hun eigen doelstellingen te versterken?
- 3 Welke keuzes kunnen sociale diensten maken om kansen optimaal te benutten?
- 4 Op welke onderdelen kunnen sociale diensten lering trekken uit de ervaringen met de WWB?

## Leeswijzer

Deze verkenning bestaat uit drie delen:

### Deel I: de Wmo in hoofdlijnen

Hoofdstuk 2 vormt samen met deze inleiding deel I van dit rapport en beschrijft de Wmo in hoofdlijnen en de relatie met de WWB.

### Deel II: de Wmo: voor wie?

Hoofdstuk 3 en 4 vormen samen deel II. Hoofdstuk 3 gaat in op het (potentiële) gebruik van Wmo-voorzieningen door bijstandsgerechtigden. Hoofdstuk 4 inventariseert het aandeel bijstandsgerechtigden binnen de totale gebruikersgroep van Wmo-voorzieningen. Dit leidt tot een indicatie van de omvang van de overlap in doelgroepen.

### Deel III: de Wmo: door wie?

Hoofdstuk 5 en 6 gaan in op de vraag: de Wmo: door wie? Hoofdstuk 5 belicht de kansen en belemmeringen rond de Wmo in een breder gemeentelijk perspectief. Hoofdstuk 6 zoomt vervolgens in op keuzes voor sociale diensten en schetst een doorkijk op mogelijke invoeringsscenario's voor sociale diensten rond de Wmo.

## Totstandkoming

Deel II, het onderzoek naar de doelgroepen, is gebaseerd op diverse databestanden. Deel III, het onderzoek naar de kansen en keuzes van sociale diensten, is totstandgekomen door een intensieve en snelle gespreksronde in vijftien gemeenten.<sup>4</sup> Daar is gesproken met hoofden sociale zaken en soms een breder gezelschap zoals projectleiders Wmo, vertegenwoordigers van welzijnsorganisaties, woningbouwcorporaties, zorginstellingen, consumenten/patiëntenorganisaties, mantelzorginstellingen en vrijwilligersorganisaties. De betrokken gemeenten verschillen in grootte. Ook de regionale samenwerking en breedte van takenpakket van hun sociale dienst verschilt.

## Praktijkvoorbeelden

In deze publicatie wordt in deel II op een drietal plaatsen een fictieve casus beschreven. De casussen zijn gebaseerd op veelvoorkomende praktijksituaties en illustreren de overlap tussen Wmo en WWB – en hun onderliggende voorzieningen – in de praktijk. In deel III worden tevens praktijkvoorbeelden gegeven die gebaseerd zijn op de gespreksrondes met de bij dit onderzoek betrokken gemeenten.

## Doelgroepenonderzoek

Het doelgroepenonderzoek van deel II beperkt zich tot de groep bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar. Van de groep boven de 65 die een aanvulling ontvangt op hun AOW-uitkering zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om een schatting te maken van hun gebruik van Wmo-voorzieningen. Ditzelfde geldt voor mensen die bijzondere bijstand aanvragen.

## Stappenplan voor gemeenten

Ondanks de geringe beschikbaarheid van cijfers (zie bijlage 1) construeert dit onderzoek via een aantal stappen een beeld van de doelgroepenoverlap tussen de WWB en de Wmo (zie bijlage 2: onderzoeksopzet in vijf stappen). Gemeenten kunnen volgens dezelfde stappen op lokaal niveau de overlap in beeld brengen. Vaak zijn daar betere gegevens voorhanden.

## 2 De Wmo in hoofdlijnen en de relatie met de WWB

De invoering van de Wmo raakt het werkterrein van sociale diensten. Dit hoofdstuk zet in grote lijnen uiteen wat de belangrijkste overeenkomsten en verschillen zijn.

### 2.1 Wmo en WWB in hoofdlijnen

#### WMO

De Wmo bundelt een aantal bestaande taken, zoals de welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de huishoudelijke verzorging, afkomstig uit de AWBZ.<sup>5</sup> De Wmo beslaat negen prestatievelden:

- 1 Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
- 2 Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen bij het opgroeien en van ouders met problemen bij het opvoeden;
- 3 Het geven van informatie en advies;
- 4 Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
- 5 Het bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
- 6 Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer;
- 7 Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder sociale pensions en vrouwenopvang;
- 8 Openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ);
- 9 Het voeren van verslavingsbeleid.

De prestatievelden 1 tot en met 5 behoren tot het domein van de welzijnswet. Veld 7 en 9 tot de maatschappelijke opvang, nu geregeld via doeluitkeringen aan centrumgemeenten. Prestatieveld 8 bevat een – overigens gering – bedrag aan openbare geestelijke gezondheidszorg. Prestatieveld 6 beslaat de Wvg en de huishoudelijke verzorging die nu onder de AWBZ valt.

Concreet vallen de volgende voorzieningen onder de Wmo:

Opbouwwerk, bewonersondersteuning, sociaal-cultureel werk en clubhuiswerk,



intergenerationele projecten, interculturele projecten, peuterspeelzalen, voor- en vroegschoolse educatie, kinderopvang, buitenschoolse- en voorschoolse opvang, tiener- en jongerenwerk, speeltuinwerk, jeugdhulpverlening, opvoedcursussen, gezinscoaches, wijkwinkels, ouderenadvies, zorgloket, inburgeringsloket, rechts-hulp, vrijwilligerscentrale, mantelzorg en -steun, algemeen maatschappelijk werk (AMW), schuldhulpverlening, opvangvoorzieningen en verslavingszorg.

### Civil society

Het realiseren en versterken van een zogenaamde *civil society* neemt in de doelstellingen van de Wmo een belangrijke plaats in. Het doel dat hiermee beoogd wordt is dat burgers zorg en ondersteuning in hun eigen omgeving organiseren. Elkaar helpen zodat goedkope vormen van zorg en ondersteuning ontstaan. Bij het versterken van de *civil society* zijn er twee lijnen. Ten eerste moet gedacht worden aan het ondersteunen van mantelzorgers en het stimuleren van vrijwilligerswerk. Ten tweede is er tal van mogelijkheden rond het inzetten van mensen zonder werk, bijvoorbeeld via een *work first*-benadering en het inzetten van wijkontwikkelingsbedrijven.

De Wmo kenmerkt zich door een moderne sturingsvisie. Er is weinig voorgeschreven vanuit het rijk. De raad is de voornaamste verantwoordingsplaats voor de uitvoering van de Wmo. Onder de Wmo moeten gemeenten periodiek per prestatieveld aangeven welke doelen ze nastreven. Welke activiteiten en resultaten ze daarop gaan behalen en wat de samenhang is tussen de prestatievelden. Dit alles in goed overleg met de relevante organisaties, burgers en de raad.

Daarnaast schrijft het rijk een benchmark voor die de prestaties van gemeenten vergelijkbaar maakt. Langs deze lijnen van transparante vergelijking met andere gemeenten en overleg met burgers wordt op gemeentelijk niveau een pakket aan voorzieningen ontwikkeld. Een pakket waar het rijk zich verder niet mee bemoeit, is de gedachte.

### WWB

De WWB is per 1 januari 2004 ingevoerd als opvolger van de Abw. De WWB geeft gemeenten grote verantwoordelijkheid voor de beleidsmatige invulling van de wet en grote financiële verantwoordelijkheid. In de wet zit een sterke financiële prikkel om het beroep op de bijstand zo laag mogelijk te houden: geeft een gemeente meer uit aan uitkeringen en reïntegratie dan zij van het rijk heeft gekregen, dan moet ze dat tekort met eigen middelen opvangen.

De doelstelling van de WWB is burgers die geen andere inkomensmogelijkheden hebben een gegarandeerd bestaansniveau bieden. Hierbij wordt alles in het werk gesteld om hen zo snel mogelijk weer zelfstandig in hun levensonderhoud te laten voorzien. Eventueel via de stap van maatschappelijke participatie, en altijd met het einddoel van arbeidsparticipatie. De WWB helpt bijstandsgerechtigden voornamelijk met behulp van een marktgestuurde trajectaanpak aan betaald werk. Wanneer nodig zet zij zorg in om belemmeringen weg te nemen. Voorbeelden hiervan zijn schuldhulpverlening, kinderopvang en maatschappelijk werk. Vrijwilligerswerk of sociale activering kan een voorstation zijn van een reguliere baan. Beroeps- en sociale vaardigheden en competenties staan daarbij centraal.

Het doeltreffend en doelmatig uitvoeren van de WWB is een van de hoofdtaaken van een sociale dienst. Ook het verstrekken van bijzondere bijstand, vaak aangevuld met het voeren van minimabeleid, is vrijwel altijd bij de sociale dienst ondergebracht. Ook de Wvg en schuldhulpverlening zitten in het takenpakket van veel sociale diensten. Met name in kleinere gemeenten hebben sociale diensten vaak een bredere verantwoordelijkheid voor ouderenbeleid, jeugdbeleid en dergelijke. In grotere gemeenten is de trend dat de afdeling sociale zaken is opgenomen in de Dienst Samenleving of Maatschappelijke Ontwikkeling. Vaak zijn de taken op het gebied van werk en inkomen en het brede terrein van zorg dan sterk geïntegreerd in één dienst. Sociale diensten zijn in allerlei varianten inmiddels geworden tot complexe beleids- en uitvoeringsorganisaties die Inkomen, Werk en Zorg bieden.

## 2.2 Raakvlakken Wmo en WWB

In hoeverre raakt de Wmo de primaire doelstelling van de WWB op het terrein van werk en inkomen? De hoofddoelstellingen van de WWB en Wmo overlappen elkaar op onderdelen.

### **Raakvlak 1:** zelfredzaamheid en participatie

Zowel de Wmo als WWB beogen de zelfredzaamheid en participatie van burgers te versterken. Duurzame participatie aan het maatschappelijke leven en/of de arbeidsmarkt staat centraal. De WWB richt zich daarbij op economische zelfstandigheid, de Wmo meer op maatschappelijke participatie en sociale zelfredzaamheid.

### **Raakvlak 2:** regie over eigen leven

Beide wetten richten zich op voorzieningen die het burgers mogelijk moeten maken om de regie over hun eigen leven zo snel mogelijk weer op te pakken; nadruk ligt op

de eigen verantwoordelijkheid en de regie over het eigen bestaan. Pas wanneer dat niet 'lukt' kunnen burgers een beroep doen op voorzieningen.

#### **Raakvlak 3:** kwetsbare burgers

De Wmo is er in principe voor alle burgers. Net als de WWB richt de Wmo zich in de praktijk vooral op burgers die behoren tot de zogenoemde kwetsbare groepen.<sup>6</sup> Het gaat om mensen voor wie meedoen aan de samenleving 'niet lukt op eigen kracht'. Mensen die de weg niet weten, de regie kwijt zijn, problemen hebben of die een steuntje in de rug nodig hebben. In de praktijk zijn beide wetten er voor mensen die door belemmeringen als werkloosheid en/of fysieke of lichamelijke beperkingen de hulp van de gemeente nodig hebben.<sup>7</sup>

#### **Raakvlak 4:** grote verantwoordelijkheden voor gemeenten

Gemeenten hebben bij beide wetten grote verantwoordelijkheden, zowel financieel als beleidsmatig en uitvoeringstechnisch.

#### **Raakvlak 5:** financiële prikkel

Net als in de WWB zit in de Wmo een financiële prikkel om de uitvoering efficiënt en goedkoop te organiseren en het beroep op dure voorzieningen te beperken. Bij de WWB is de prikkel gericht op het zo snel mogelijk toeleiden van mensen naar (betaald) werk. Bij de Wmo is er een prikkel om maatschappelijk meedoen op een efficiënte en goedkope manier te organiseren. Zo stimuleert de Wmo gemeenten om mensen met fysieke en/of psychische belemmeringen zo lang mogelijk thuis te laten wonen met behulp van mantelzorg, vrijwilligerswerk en vormen van thuiszorg. Dit om een beroep op (dure) instellingszorg te voorkomen. De Wmo leunt dus ten dele op gratis of zeer goedkope vormen van zorgondersteuning.

## **2.3 Accentverschillen**

Behalve raakvlakken is er ook een aantal accentverschillen tussen de WWB en de Wmo.

De doelgroep van de Wmo is ten eerste veel breder dan de doelgroep van de WWB. De Wmo biedt voorzieningen voor alle burgers in Nederland (denk bijvoorbeeld aan sportvoorzieningen), terwijl de WWB zich richt op een beperkte groep, namelijk mensen zonder werk en andere inkomensmogelijkheden.

Als gevolg van de integratie van de AWBZ (huishoudelijke verzorging) in de Wmo krijgen gemeenten er een taak bij die zich vooral richt op ouderen. Door de focus op werk staan bij de WWB juist mensen onder de 65 centraal. In de bijzondere bijstand zijn op dit punt wel meer overlappen.

Een derde belangrijk verschil tussen de Wmo en de WWB is de participatiedoelstelling. De Wmo moet burgers wier deelname aan de samenleving door ouderdom en/of handicaps vermindert, voorzieningen bieden waardoor zij toch zo lang en zoveel als mogelijk is maatschappelijk kunnen blijven participeren. De WWB heeft als doel om burgers met een uitkering via een zo slim mogelijke reïntegratie volledig te laten participeren in het arbeidsproces. Daarmee ligt de lat bij de WWB hoger, in elk geval principiële anders.

Bij de Wmo draait het om maatschappelijke participatie met eventueel een voortdurende ondersteuning, terwijl de WWB zich richt op actieve deelname aan het arbeidsproces om onafhankelijk van de WWB in eigen levensonderhoud te voorzien. De doelstellingen van WWB en Wmo kunnen zelfs botsen. Wanneer mensen met behoud van een uitkering maatschappelijk activiteiten leveren aan kwetsbare burgers als ouderen en chronisch zieken zal dat voor de Wmo de beoogde betaalbare dienstverlening opleveren, maar kan dit bij de sociale dienst voor (te) hoge uitgaven op het inkomensdeel van de WWB zorgen.

## 2.4 De diepte in

Op hoofdlijnen hebben de WWB en de Wmo dus zowel raakvlakken als een aantal belangrijke accentverschillen. De volgende hoofdstukken diepen deze raakvlakken en verschillen verder uit. Deel II doet dit aan de hand van een onderzoek naar de doelgroepen van de WWB en de Wmo. In hoeverre maken bijstandsgerechtigden gebruik van Wmo-voorzieningen? Van welke voorzieningen vooral? En vormen zij in de voorzieningen een dominante gebruikersgroep?

Deel III gaat vervolgens in op de vraag of, en zo ja, op welke wijze de Wmo de doelstellingen van de WWB zou kunnen versterken. Is dat het geval, dan is er noodzaak om doelen te koppelen en aanpakken te integreren. Enerzijds om efficiëntieverlies te voorkomen en anderzijds om te vermijden dat – kwetsbare – burgers vanuit eenzelfde overheid in twee verschillende richtingen worden getrokken. Dit deel belicht de kansen en belemmeringen van de Wmo vanuit de

gemeentelijke praktijk. En schetst tot slot de keuzes en scenario's voor sociale diensten, rekeninghoudend met de diversiteit van hun takenpakket.

### Casus 1: 'Mevrouw G.'

Mevrouw G. is een alleenstaande vrouw van 47 jaar oud. Ze heeft twee volwassen dochters die uit huis zijn. Geen van beiden woont in de buurt. Mevrouw G. is net oma geworden. Ze heeft van haar 5<sup>e</sup> tot haar 17<sup>e</sup> in Australië gewoond. Daar heeft ze de basisschool gevolgd. Ze spreekt Engels en Nederlands, maar haar lees- en schrijfvaardigheid van het Nederlands is erg slecht.

Door ziekte van haar vader is het gezin geremigreerd. In Nederland trouwt ze, maar na de geboorte van haar tweede kind, op 23 jarige leeftijd, scheidt ze van haar man. Kort daarna overlijden haar ouders.

Hierdoor stort mevrouw G. in. Vijf jaar lang krijgt ze begeleiding van het RIAGG, maar stopt hiermee omdat resultaat uitblijft. Sinds de scheiding bijna 25 jaar geleden heeft ze een bijstandsuitkering. Ze is verbitterd over haar scheiding en heeft moeite om een sociaal netwerk op te zetten en te onderhouden.

In de loop van de jaren heeft mevrouw G. fysieke klachten gekregen. Zo heeft ze vaak last van hoofdpijn en is ze continu moe. Mevrouw G. vermoedt dat ze wellicht het Chronisch Vermoeidheid Syndroom (CVS) heeft.

Sinds enige jaren wordt er vanuit de uitkeringsinstelling meer druk uitgeoefend om te gaan werken. Ze heeft echter geen enkele werk- en sollicitatie-ervaring en heeft zich volledig op de opvoeding van de kinderen gericht. Zij ziet weinig kansen voor zichzelf. Mevrouw G. voelt zich onder druk gezet en niet serieus genomen in haar medische klachten, die volgens haar een arbeidsintreding onmogelijk maken.

Toch is ze wel gemotiveerd om te werken in de gezondheidszorg voor gehandicapte kinderen. Ze doet twee dagen in de week vrijwilligerswerk bij een instelling voor licht verstandelijk gehandicapte kinderen. Daar is ze mee gestopt. Het reizen naar de in de bossen gelegen instelling werd haar teveel.

## (NOTEN)

- <sup>1</sup> Plus enkele stimuleringsregelingen rond mantelzorg en OGGZ.
- <sup>2</sup> Op het moment van schrijven was het wetsvoorstel van de Wmo net bekend. Er kan uiteraard nog van alles veranderen. Alle informatie over de inhoud van de wet en onderliggende regelgeving, de mogelijkheden voor gemeenten en invoeringstermijnen en -data is gebaseerd op de informatie die de onderzoekers begin mei voorhanden hadden.
- <sup>3</sup> De laatste jaren, en zeker onder invloed van de WWB, is er tal van nieuwe termen voor de sociale dienst ontstaan: Dienst Werk en Inkomen, Werk-Inkomen-Zorg-dienst, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Dienst Arbeid en Inkomen, Dienst Samenleving. Voor de burger is de term sociale dienst nog steeds de meest gangbare. Voor de leesbaarheid sluiten we daarom in deze verkenning aan bij de burger en spreken we over sociale diensten. Divosa miskent overigens de enorme variëteit tussen sociale diensten in breedte van takenpakket en verantwoordelijkheden niet.
- <sup>4</sup> De volgende gemeenten hebben meegewerkt aan het onderzoek: Leeuwarden, Amsterdam, Ede, Emmen, Groenlo, Hellendoorn, Hof van Twente, Loenen, Nuenen, Rotterdam, Sittard-Geleen, Spijkenisse, Utrecht, Wormerland en Scherpenzeel.
- <sup>5</sup> Plus enkele stimuleringsregelingen rond mantelzorg en OGGZ.
- <sup>6</sup> Concept-wetstekst Wmo, 21 december 2004. Memorie van Toelichting, p. 10.
- <sup>7</sup> Idem, p. 9.

## Deel II De Wmo: voor wie?

## 3 (Potentieel) Wmo-gebruik door bijstandsgerechtigden

Welke belemmeringen om maatschappelijk te participeren staan mensen in de bijstand naast werkloosheid in de weg? Bekend is dat ongeveer de helft van de bijstandsgerechtigden kampt met fysieke, psychische en sociale problemen die hen in meerdere of mindere mate belemmeren bij het vinden van een baan. De kans dat zij daadwerkelijk of in potentie gebruikmaken van bepaalde Wmo-voorzieningen om deze belemmeringen het hoofd te bieden is reëel.

Dit hoofdstuk introduceert ‘typische klantgroepen’ die in de bijstand te onderscheiden zijn: de zogenaamde klantprofielen. Vervolgens wordt een link gelegd tussen de klantprofielen en de Wmo-voorzieningen. Van welke Wmo-voorzieningen zullen de onderscheiden groepen bijstandsgerechtigden gelet op hun belemmeringen gebruik (kunnen) maken?

### 3.1 Klantgroepen

In het kader van een onderzoek naar sociale activering is een aantal typische groepen in de bijstand met hun kenmerken en belemmeringen onderscheiden. Deze zogenaamde klantprofielen of klantgroepen hebben betrekking op klanten die zijn ingedeeld in fase 4. Het gaat om mensen die vaak te kampen hebben met (meerdere) belemmeringen die maatschappelijke participatie en arbeidsdeelname in de weg staan. Aangenomen kan worden dat zij baat zouden kunnen hebben bij Wmo-voorzieningen.<sup>1</sup>

Voor dit onderzoek worden bijstandsgerechtigden in de volgende ‘klantgroepen’ onderverdeeld. Uiteraard gaat het hier om een globale rubricering op basis van specifieke kenmerken:

- (I) alleenstaande vrouwen met jonge kinderen,
- (II) vrouwen 50+,
- (III) jongeren,
- (IV) (ex-) psychiatrische patiënten,
- (V) oudkomers,
- (VI) mannen 50+,
- (VII) verslaafden/dak- en thuislozen.



### 3.2 Wmo-voorzieningen

Om in beeld te krijgen welke Wmo-voorzieningen mogelijk kunnen bijdragen aan de maatschappelijke participatie van deze klantgroepen, is inzicht in de zogenaamde prestatievelden van de Wmo essentieel. De prestatievelden zijn eerder beschreven in paragraaf 2.1.

### 3.3 Bijstandsgroepen: belemmeringen en gebruik van Wmo

Deze paragraaf benoemt per gedefinieerde klantgroep van de WWB de belemmeringen die naast werkloosheid maatschappelijke participatie in de weg staan. De belemmeringen worden onderverdeeld in de volgende subgroepen:

1. Psychische belemmeringen,
2. Fysieke belemmeringen,
3. Gedragsproblemen,
4. Schulden,
5. Zorg voor naasten.

Per klantgroep wordt vervolgens in beeld gebracht wat de mogelijke bijdragen van de Wmo kunnen zijn om de 'obstakels' het hoofd te bieden.

#### 3.3.1 ALLEENSTAANDE VROUWEN MET JONGE KINDEREN (TOT 12 JAAR)

Alleenstaande vrouwen met (jonge) kinderen vormen een grote groep (ongeveer 20%) binnen het totaal van mensen met een bijstandsuitkering. De doelgroep valt uiteen in twee groepen. De eerste groep bestaat uit tiener- en twintigermoe- ders zonder vaste relatie. Zij vallen veelal buiten hun eigen leeftijdsgroep door hun oriëntatie op de kinderen. De tweede groep zijn moeders tussen de 30 en 45 jaar oud. Zij stromen meestal in de bijstand door echtscheiding.

Kenmerken	
Sekse	vrouw
Leeftijd	17-45 jaar
Burgerlijke staat	alleenstaand/gescheiden
Gezinssituatie	jongste kind tussen de 0 en 12 jaar
Opleidingsniveau	LBO, verouderd, niet afgemaakt
Werkervaring	nauwelijks, verouderd, laaggeschoold <sup>2</sup>

Belemmeringen	
Oorzaak bijstandsafhankelijkheid	Geboorte van kind of echtscheiding;
Psychisch	Opvoedings- en/of onverwerkte scheidingsproblemen. Een deel van de moeders voelt zich eenzaam door een weggefallen sociaal netwerk, is voortdurend zwaar belast, moe en uitgeput;
Schulden	Geldproblemen en schulden komen veel voor, vooral na een langere periode van bijstandsafhankelijkheid;
Bovendien	Weinig verwachtingen van eigen mogelijkheden op de arbeidsmarkt en weinig zelfvertrouwen. Ook komen kinderen met gezondheids- en/of opvoedingsproblemen voor. De meeste van deze moeders zijn zeer bezorgd over de toenemende belasting door de combinatie zorg en werk, over armoedeval en verminderd contact met de kinderen;
Prioriteit	De meeste vrouwen willen goede zorg bieden aan de kinderen, liefst zelf. Ook hebben zij relatief vaak kinderen die bovengemiddeld veel zorg nodig hebben. Bijvoorbeeld lichamelijk of verstandelijk gehandicapte kinderen of kinderen met gedragsstoornissen.

### Mogelijk gebruik Wmo-voorzieningen

De kenmerkende problemen van deze klantgroep liggen gedeeltelijk op het psycho-sociale vlak en op het gebied van de praktische inrichting van het leven. Op beide aspecten kunnen voorzieningen die binnen de Wmo vallen een bijdrage leveren.

### Meer praktische en mentale ruimte

De inzet van Wmo-voorzieningen kan ertoe bijdragen dat de praktische en mentale ruimte flink toeneemt voor vrouwen met jonge kinderen. Via buurthuizen en welzijnswerk kan worden gezorgd dat het sociale netwerk van deze vrouwen niet verder afkalft en zelfs wordt uitgebreid.

Vooral initiatieven om 'lotgenoten' met elkaar in contact te brengen kunnen tot meer bewegingsruimte leiden door bijvoorbeeld op elkaars kinderen te passen. Ook voorzieningen op het gebied van kinderopvang en buitenschoolse opvang bieden hier mogelijkheden. Aan de psychosociale kant kunnen opvoedcursus-

sen helpen om meer grip op het (gezins)leven te krijgen. Als de problemen zwaarder zijn, komen eventueel gezinscoaches in beeld. Moeders van kinderen die zwaardere zorg nodig hebben kunnen daarnaast vrijwillig of professioneel ondersteund worden rondom de zorgvoorzieningen van hun kinderen.

### 3.3.2 VROUWEN 50+

Ongeveer 15% van de mensen in de bijstand bestaat uit alleenstaande vrouwen ouder dan 50 jaar. Het gaat vaak om mensen die zeer lang buiten het arbeidsproces hebben gestaan door de opvoeding van kinderen. Na een scheiding komen deze vrouwen vaak in de bijstand terecht. Ze dichten zichzelf weinig kansen toe op de arbeidsmarkt, maar hebben vaak wel de motivatie en de capaciteiten om maatschappelijk te participeren.

Kenmerken	
Sekse	vrouw
Leeftijd	> 50 jaar
Burgerlijke staat	meestal gescheiden
Gezinssituatie	geen kinderen, kinderen (op punt) uit huis (te gaan)
Opleidingsniveau	LBO
Werkervaring	weinig tot geen

Belemmeringen	
Oorzaak bijstandsafhankelijkheid	Deze vrouwen scheiden vaak op het moment dat de kinderen nog jong zijn. Zij hebben jarenlang alleen voor de kinderen gezorgd en geen betaald werk gehad. Een andere groep is op latere leeftijd gescheiden en kent een behoorlijke inkomensachteruitgang ten opzichte van de huwelijkse situatie;
Psychische klachten	Alleenstaande vrouwen met kinderen die al het huis uit zijn kampen vaak met het zogenaamde 'lege-nest-syndroom'. Het leven lijkt nutteloos nu de kinderen weg zijn. Eenzaamheid speelt een belangrijke rol;
Fysieke klachten	Slapeloosheid, nerveuze klachten en rug- en nekklachten komen veel voor. Scheidingsproblemen uiteten zich soms ook in fysieke klachten;
Bovendien	Het leven draaide om de kinderen en er werd nooit gehoor gegeven aan de eigen behoeften. Slachtofferhouding of juist heel strijdbaar.

## Mogelijk gebruik Wmo-voorzieningen

### Vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk is een kansrijke manier om vrouwen boven de 50 die kampen met deze problematiek te activeren. In eerste instantie kunnen zij via vrijwilligersorganisaties thuis worden benaderd. De beste oplossing is echter om hen zo snel mogelijk zelf in het vrijwilligerswerk te betrekken. Hierdoor verdwijnt het gevoel van nutteloosheid en kunnen zij een belangrijke bijdrage aan de maatschappij leveren.

### Vrouwen boven de 50 doen vaak vrijwilligerswerk

Juist de groep vrouwen van 50 jaar en ouder met een bijstandsuitkering kan een belangrijke bijdrage leveren aan de zorgdoelstellingen van de Wmo. Deze leeftijdscategorie vormt de meest kansrijke potentiële doelgroep voor allerlei vormen van vrijwilligerswerk op het gebied van zorg, bezoek en hulpverlening voor ouderen. Er is geen reden om aan te nemen dat dit niet zou gelden voor mensen met een bijstandsuitkering. Vanuit de WWB bezien kan het vrijwilligerswerk gebruikt worden als opstap naar een reguliere functie.

### 3.3.3 JONGEREN

Het gaat hier om jongeren die 'de sluitende aanpak' hebben gemist. Gemiddeld is dit een kleine groep van het aantal bijstandsgerechtigden, maar het zijn wel potentiële 'blijvers'. Het gaat om bijna 10% van het totaal aantal mensen in de bijstand.

Kenmerken	
Sekse	met name mannen
Leeftijd	18-30 jaar
Burgerlijke staat	ongetrouwd
Gezinssituatie	bij ouders inwonend/met vriendin samenwonend
Opleidingsniveau	afgebroken opleiding en geen startkwalificatie
Werkervaring	weinig werkervaring of werkervaring in het zwarte circuit
Strafblad	soms

Belemmeringen	
Oorzaak bijstandsafhankelijkheid	Schoolverlaters. Vaak zonder diploma;

Psychische belemmeringen	Moeilijk gedrag (sociaal zwak), in de knoop met zichzelf, moeilijke jeugd;
Schulden	Veel van deze jongeren hebben hoge schulden doordat de telefoonkosten van hun mobiel zijn opgelopen, zij een scooter moeten afbetalen of een huurachterstand hebben;
Niet willen	Deze jongeren zijn vaak moeilijk te motiveren om een stap 'in de goede richting' te maken. Dit kan bij jongeren ouder dan 25 jaar anders komen te liggen door vriendin en/of vaderschap;
Bovendien	<p>Veel van deze jongeren hebben veel hulpverlening en begeleiding gehad, maar zijn overal weggestuurd vanwege agressief en/of asociaal gedrag. Dit gebeurt ook bij de trajecten die ze eerder aangeboden hebben gekregen;</p> <p>Ze beschikken vaak niet over een realistisch zelfbeeld (zelfoverschatting van mogelijkheden en toekomstperspectief), en hebben ook geen zicht op de arbeidsmarkt. Ook hebben deze jongeren vaak geen notie van de positieve kwaliteiten die ze bezitten;</p> <p><i>Street wise:</i> Alleen verbaal sterk, op het heden gericht.</p>

### Mogelijk gebruik Wmo-voorzieningen

De problematiek van deze klantgroep onttrekt zich, zelfs na invoering van de Wmo, voor een belangrijk deel aan de gemeente. Voorzieningen die zich richten op de zwaardere problematiek van jongeren zijn georganiseerd in de Wet op de Jeugdzorg, die door de provincie wordt aangestuurd. Het gemeentelijk jeugd-beleid – waar de voorzieningen in prestatieveld 2 toe horen – is voornamelijk gericht op preventie en signalering. Toch kunnen deze voorzieningen, bijvoorbeeld het jongerenwerk, een belangrijke rol spelen in een geïntegreerde aanpak van de problematiek.

### Een meer toekomstgerichte levensinvulling

Jongerenwerkers richten zich in toenemende mate op probleemjongeren. Zij maken met hen vaak de initiële slag in de richting van een meer toekomstgerichte levensinvulling. De jongeren zijn vaak te vinden in jongerencentra en/of hangplekken. In een aantal gemeenten vinden voormalige probleemjongeren via vrijwilligerswerk en gesubsidieerde arbeid uiteindelijk een baan in het jongerenwerk, vaak gekoppeld aan een opleiding.

Belangrijke Wmo-voorzieningen voor deze groep jongeren liggen op het terrein van advies en informatie. Veelal komen zij vroeger of later op een punt waarop zij zich (toch) gaan oriënteren op hun toekomst. Door de achterstandspositie waarin zij verkeren is er echter vaak een flinke gecoördineerde inspanning nodig om deze ambitie waar te maken. Een vorm van (intensieve) ondersteuning, liefst door één persoon, kan daarbij helpen de drempel over te komen. Voor gok-, alcohol- of softdrugsverslaafde jongeren kan verslavingszorg nodig zijn.

### 3.3.4 (EX-)PSYCHIATRISCHE PATIËNTEN

Mensen met een psychiatrische ziekte vormen een betrekkelijk grote groep in de bijstandspopulatie. Het gaat om ongeveer 10% van het totale bestand. Er wordt onderscheid gemaakt tussen mensen met blijvende psychiatrische aandoeningen en mensen met psychische of psychosociale klachten. Psychische of psychosociale klachten komen ook veel voor bij andere klantprofielen die benoemd zijn, terwijl (ex-)psychiatrische patiënten een specifieke problematiek hebben. Het gaat vaak om mensen die weliswaar een psychiatrische aandoening hebben, maar die niet in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering, omdat de aandoening niet tot definitieve arbeidsongeschiktheid leidt.

Kenmerken	
Sekse	mannen en vrouwen
Leeftijd	25-45 jaar
Burgerlijke staat	overwegend alleenstaand
Gezinssituatie	meestal geen kinderen
Opleidingsniveau	hoog- en laaggeschoold, onderbroken studies
Werkervaring	weinig werkervaring

Belemmeringen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zijn vaak moeilijk benaderbaar;</li> <li>- Moeten regelmatig naar een dagbehandeling of terugkeren naar GGZ-instelling;</li> <li>- Dagbehandeling en dagbesteding is meestal goed geregeld;</li> <li>- Trajecten verlopen met vallen en opstaan. Vaak wil de klant graag, maar gaat het echt niet. Soms zijn (ex-)psychiatrische patiënten afgeknapt op de dienstverlening van de GGZ;</li> <li>- Een aantal klanten leert met hun handicap omgaan. Zij kunnen langere perioden goed functioneren. Omgaan met (werk)druk blijft vaak lastig. Toch is uitstroom voor</li> </ul>

een deel van deze mensen mogelijk. De motivatie om de draad weer op te pakken in de vorm van maatschappelijk zinvolle activiteiten is groot.

### Mogelijk gebruik Wmo-voorzieningen

(Ex-)psychiatrische patiënten zijn voor sociale diensten een moeilijke klantgroep. In de praktijk worden zij door de WWB met rust gelaten wanneer er trajecten lopen bij GGZ-instellingen. Het aanbod van de GGZ-instellingen komt met de Wmo dichterbij – en gedeeltelijk zelfs in – het gemeentelijk domein te liggen. Dagbesteding en activiteitenprogramma's worden in de toekomst meer vanuit de gemeente aangestuurd. Bovendien vindt er naar verwachting een vervaging plaats van de nu vaak nog strikte grenzen tussen buurthuizen, dienstencentra voor ouderen en GGZ-dagbestedingsactiviteiten.

### Van een passieve naar een actieve invulling

Het accent in de dagbestedingsprogramma's kan voor (ex-)psychiatrische patiënten door de Wmo verschuiven van een wat passieve, consumptieve deelname aan activiteiten naar een meer actieve invulling. Het doel van de activiteiten is om in toenemende mate een bijdrage te leveren aan de sociale kwaliteit van dorp of wijk. Gemeenten signaleren dat deze groep groeiende is. Dat lijkt te maken te hebben met de extramuralisering binnen de GGZ; mensen worden veel minder dan vroeger intramuraal opgenomen.

Een deel van de groep heeft echter moeite met het bestaan in de reguliere maatschappij. Zij leiden soms een semi-zwervend bestaan, veroorzaken overlast, raken in de problemen en komen zo (onder andere) bij de sociale dienst in beeld. De Wmo biedt deze groep grote mogelijkheden om in samenwerking met GGZ-instellingen te investeren in innovatieve, activerende woon-participatie-arrangementen.

## 3.3.5 OUDKOMERS

Er zijn globaal twee categorieën instromende oudkomers:

- 1 Degenen die al langer in Nederland verblijven, maar hun baan hebben verloren en via de WAO of de WW instromen in de WWB. Sommige oudkomers scheiden van hun (kostwinnende) partner en komen op deze manier in de bijstand terecht. Deze groep kampt met zeer specifieke problemen, die – als ze niet adequaat worden aangepakt – de kans op langdurige bijstandsafhankelijkheid sterk vergroten. Degenen die hun baan verliezen (meestal de mannen) krijgen vaak problemen met hun zelfbeeld en sociale status (binnen en buiten het gezin). Vrouwen die scheiden hebben vaak een enorme

achterstand in de Nederlandse taal. Zij verliezen bovendien vaak hun status en sociaal netwerk; het is in deze culturen vaak een schande om te scheiden;

- 2 De ex-nieuwkomers. Deze mensen hebben in het jaar voorafgaand aan de instroom een inburgeringstraject gevolgd, dat in veel gevallen nog niet tot voldoende resultaat heeft geleid. Het betreft voor het overgrote deel vluchtelingen. Een deel van hen kampt met posttraumatische stress en heeft grote wortelings- en bindingsproblemen en een enorm wantrouwen tegenover officiële instanties.

Kenmerken	
Sekse	mannen en vrouwen
Leeftijd	> 45 jaar
Burgerlijke staat	gehuwd
Gezinssituatie	thuiswonende kinderen
Opleidingsniveau	zeer gering, opleiding moeilijk naar Nederlandse maatstaven te vertalen
Werkervaring	mannen: eenzijdige werkervaring vrouwen: geen werkervaring

Belemmeringen	
Psychische klachten	Minderwaardigheidsgevoel, angst voor andere cultuur, gevoel achtergesteld en/of gediscrimineerd te worden;
Fysieke klachten	Rugklachten en klachten aan ledematen komen veel voor. Soms zijn de klachten vaag en moeilijk medisch vast te stellen;
Integratieachterstand	Oudkomers die al jaren in Nederland zijn en een WWB-uitkering hebben, blijken vaak een integratieachterstand te hebben. Zij beheersen de Nederlandse taal onvoldoende, een deel is analfabeet;
Bovendien	Vooraf voor mannelijke oudkomers geldt dat zij in het land van herkomst een zekere status bezaten. In Nederland is die verdwenen toen ze werkloos werden. Een vergeten groep: vaak gefrustreerd en niet meer open voor sociale activering;  Vluchtelingen die na een jaar inburgering oudkomer worden, hebben vaak zeer traumatische ervaringen gehad en daardoor last van concentratieproblemen, ook bij het leren van een nieuwe taal.



### Mogelijk gebruik Wmo-voorzieningen

Wanneer oudkomers gebruikmaken van Wmo-voorzieningen, is dat met name op het vlak van psychosociale ondersteuning zoals maatschappelijk werk. De eigen positie in gezin en maatschappij staat hierin meestal centraal. Meer specifiek kunnen opvoedcursussen uitkomst bieden, wanneer de relatie met opgroeiende kinderen stroef verloopt. Ook ouderbetrokkenheid bij scholen is een belangrijke mogelijkheid tot meer maatschappelijke participatie. Inburgering en educatie zijn andere belangrijke gemeentelijke voorzieningen voor oudkomers, die echter niet binnen de Wmo vallen.

#### 3.3.6 MANNEN 50+

Mannen van boven de 50 met een bijstandsuitkering kunnen globaal in twee groepen worden ingedeeld:

1. Mannen die kampen met lichte fysieke en/of psychische belemmeringen, die erg graag aan de slag willen. Vaak zijn zij in de bijstand geraakt door faillissement van het bedrijf waar zij werkten. Of zijn zij na de WAO in de bijstand gekomen;
2. Mannen boven de 57,5 jaar. Een deel heeft een IOAW-uitkering en beschouwt zichzelf als vroege vutter. Zij hebben hun huidige leven zonder betaald werk goed ingevuld.

Kenmerken	
Sekse	man
Leeftijd	> 50 jaar
Burgerlijke staat	overwegend gehuwd
Gezinssituatie	geen kinderen, kinderen (op punt) uit huis (te gaan)
Opleidingsniveau	LBO
Werkervaring	veel maar eenzijdig, geen recente werkervaring

Belemmeringen	
Lichamelijke klachten	Oude en nieuwe fysieke klachten zijn vaak door de uitkeringssituatie verergerd. Slechthorendheid kan een risicofactor zijn voor sociaal isolement. Soms zijn deze mannen uit het arbeidsproces geraakt door klachten aan bijvoorbeeld rug, hart en vaten en longen (astma);

Psychische klachten	<p>Gemoedstoestand is vooral gerelateerd aan de gezondheid. Eén van de kenmerken van het ouder worden is de inkrimping van het sociale netwerk.</p> <p>Het overlijden van de partner of vrienden, vertrek van kinderen en beperkingen in de mobiliteit kunnen leiden tot sociaal isolement en eenzaamheid. De mate waarin eenzaamheid wordt ervaren houdt vaak verband met de burgerlijke staat. Weduwenaars en alleenstaanden voelen zich doorgaans eenzamer dan gehuwden/ samenwonenden.</p> <p>Bij de 50-57,5 jarigen hebben psychische klachten voornamelijk te maken met een gevoel van nutteloos zijn. Deze groep is vaak gefrustreerd door de vele afwijzingen die ze hebben moeten incasseren nadat ze veelvuldig hebben gesolliciteerd. Zij zijn dan vaak erg teleurgesteld in werkgevers en het arbeidsbureau.</p>
Niet willen	<p>Vooraf de groep van 57,5+ wil vaak niet meer aan het werk omdat ze hun leven goed voor elkaar hebben. Ze hebben met hun beperkingen leren leven en een eigen wereld opgebouwd met vrijwilligerswerk (vaak niet gestructureerd of geregistreerd), burenhulp, hobby's en/ of kleinkinderen. 50+-ers hebben vaak het gevoel geen kans te maken op een baan en willen niet meer hun hoofd stoten op de arbeidsmarkt. Deze groep vertoont weerstand, maar wil uiteindelijk toch graag 'de deur uit', als ze dat niet al hebben georganiseerd.</p>

### Mogelijk gebruik Wmo-voorzieningen: vrijwilligerswerk

Vrouwen en mannen boven de 50 met een bijstandsuitkering doen grosso modo een beroep op dezelfde Wmo-voorzieningen. Belangrijk verschil is dat bij mannen veel vaker fysieke klachten voorkomen. Dit beperkt gedeeltelijk het beroep dat op deze mensen kan worden gedaan om maatschappelijk mee te doen. Anderzijds moet worden geconstateerd dat het vrijwilligersleven in Nederland, zeker wat betreft bestuursfuncties, veelal door deze leeftijdsgroep wordt gedomineerd.

### 3.3.7 Verslaafden en dak- en thuislozen

Verslaafden en dak- en thuislozen vormen relatief een kleine groep in het bijstandsbestand (9%), maar het zijn potentiële 'blijvers'. Er zijn grofweg drie groepen te onderscheiden: mensen met een drankprobleem (meestal oudere mannen), mensen met een drugsprobleem (meestal in de leeftijdscategorie 30-40 jaar) en mensen met een gokverslaving (met name jongeren).

Kenmerken	
Sekse	met name mannen
Leeftijd	25-50 jaar
Burgerlijke staat	niet gedefinieerd
Gezinssituatie	niet gedefinieerd
Opleidingsniveau	niet gedefinieerd
Werkervaring	weinig

Belemmeringen	
Psychische belemmeringen	Vooral bij drugs- en alcoholverslaving komen bindingsproblemen met werk, relatie en vrienden voor. Deze mensen zijn vaak moeilijk grijpbaar; het contact is snel verloren. Relatief komen veel psychosen voor;
Fysieke belemmeringen	Als de verslaving lang voortduurt, heeft dat vaak zware consequenties voor de gesteldheid van het lichaam;
Schulden	Deze komen zeer veelvuldig voor. Om voor schuldhulp in aanmerking te komen moet eerst worden afgekickt;
Niet willen	De misvatting bestaat dat verslaafden niet kunnen werken. Vaak zijn zij juist erg energiek en door het jachtige bestaan gewend om actief te zijn;
'Hier en nu'-gedrag	Kortetermijndenken en handelen staat voorop; de toekomst is geen onderwerp. Het leven wordt geregeerd door de verslaving of het zoeken naar een slaapplek. Vaak kunnen zij gemaakte afspraken daardoor niet nakomen.

### Mogelijk gebruik Wmo-voorzieningen: Bed, bad, brood

Verslaafden en dak- en thuislozen maken niet naast de WWB óók gebruik van Wmo-voorzieningen, maar eerder omgekeerd. Voor hun eerste levensbehoeften (bed, bad, brood) is deze groep meestal aangewezen op ondersteuning. Dienstverlening aan verslaafden en/of daklozen bestaat voor het grootste deel uit opvang (crisisopvang, dagopvang, nachtopvang, vrouwenopvang), vaak in samenwerking met verslavingszorg, GGZ, GGD en politie.

Deze klantgroep is doorgaans in beeld bij de instellingen voor maatschappelijke opvang en/of verslavingszorg. Klantmanagers/hulpverleners vanuit deze instellingen hebben veelal het initiatief bij de behandeling. Als er gekozen wordt voor een traject voor maatschappelijk herstel of een arbeidsproject, wordt de rol van

de sociale dienst prominenter. Maar ook dan geldt dat de andere voorzieningen doorgaans het voortouw nemen.

### 3.4 Overzicht van de samenhang tussen WWB en Wmo

Er blijken flink wat Wmo-voorzieningen van nut te kunnen zijn voor bijstandsgerechtigden met belemmeringen. In de onderstaande tabel zijn de bevindingen van de vorige paragraaf bij elkaar gebracht.

Klantprofiel	Belemmeringen					Mogelijk gebruik voorzieningen Wmo (prestatievelden)
	Psychisch	Fysiek	Gedragsproblemen	Schulden	Zorg voor naasten	
Alleenstaande ouders met jonge kinderen	+	-	-	+	++	1, 2
Jongeren zonder startkwalificatie	+/-	-	++	+	-	1, 2, 3
(Ex-) psychiatrische patiënten	++	+	+	-	--	1, 3, 4, 5
Verslaafden/ dak- en thuislozen	++	+	++	++	-	5, 6, 7
Oudkomers	+	+	-	-	+	1, 2, 3
Vrouwen 50+	+	+/-	-	+	-	1, 4, 5
Mannen 50+	+/-	+	-	+/-	+/-	1, 4
Mogelijk gebruik prestatievelden op basis van belemmering	1, 3, 4, 5, 7	3, 4, 5, 6	2, 4	3	2, 3, 4, 5	

Tabel 3.1: Samenhang WWB en Wmo.

#### Legenda:

- : komt vrijwel niet voor
- : komt minder dan gemiddeld voor
- +/-: komt gemiddeld vaak voor
- +: komt vaker dan gemiddeld voor
- ++: komt vrijwel automatisch voor

De tabel vat de samenhang tussen klantgroepen in de bijstand, veelvoorkomende belemmeringen en het potentiële gebruik van Wmo-voorzieningen samen. Tevens wordt geïnventariseerd welke van de genoemde Wmo-prestatievelden (zie paragraaf 2.1) een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappelijke participatie van mensen met een bijstandsuitkering.

In dit hoofdstuk is via een aantal stappen een beeld geschetst van de samenhang tussen klantgroepen in de bijstand, veelvoorkomende belemmeringen en het potentiële gebruik van Wmo-voorzieningen. In het volgende hoofdstuk komt de kwantitatieve dimensie van de overlap tussen de WWB en Wmo aan de orde. Om hoeveel mensen gaat het en op welke prestatievelden van de Wmo kan effectief worden ingezet om de maatschappelijke participatie van bijstandsgerechtigden te vergroten?

### Casus 2: 'Meneer K.'

Meneer K. is in 1975 op 21-jarige leeftijd naar Nederland gekomen uit Turkije. In 1981 heeft hij zijn vrouw en zoontje naar Nederland laten komen. Hier hebben zij nog drie kinderen gekregen. Alleen de twee jongsten, een meisje van 17 en een jongen van 16, wonen nog thuis.

In 1989 is meneer K. via een reorganisatie van zijn bedrijf in de WAO terechtgekomen. Vanwege zijn slechte beheersing van de Nederlandse taal en doordat hij is afgekeurd, is hij nooit actief benaderd om weer aan het werk te gaan. Na een aantal jaren raakte hij dan ook in de bijstand.

Meneer K. woont in een achterstandsbuurt in een grote Nederlandse stad. In de wijk lopen de laatste jaren de spanningen tussen allochtonen en autochtonen op. Meneer K. voelt zich daardoor steeds meer een ongewenste vreemdeling. Daar komt bij dat hij zich onzeker voelt over zijn status nu hij zolang werkloos is. Vroeger was meneer K. redelijk actief in de Turkse werknemersvereniging, die onder andere activiteiten organiseerde in het buurthuis en de moskee. Maar hij is daar erg lang niet geweest en hij gaat er niet meer graag heen.

Hij zit veel thuis, maar ook daar is niet alles koek en ei. Meneer K. maakt zich grote zorgen over zijn dochter. Zij zit in het laatste jaar van de HAVO, waar hij erg trots op is. Zij heeft aangegeven volgend jaar naar het HBO in een naburige stad te willen. Meneer K. vindt dat zijn dochter beter een man kan zoeken en in de

stad een baan kan zoeken. De ruzies daarover lopen af en toe hoog op. Mevrouw K. schaart zich in zijn ogen teveel aan de kant van zijn dochter. Hoewel meneer K. een vredelievende man is, slaat hij zowel zijn vrouw als zijn dochter de laatste tijd regelmatig. Achteraf heeft hij daar spijt van, maar de frustraties lopen soms te hoog op.

Zijn thuiswonende zoon is meneer K's oogappel. Hoewel diens oudere broers al een paar keer hebben aangegeven dat hij op het verkeerde pad is en de buurt-agent ook al eens aan de deur is geweest, vindt meneer K. dat zijn zoon zich gedraagt als een goede zoon. Hij toont respect voor zijn ouders en hun kennissen en heeft aangegeven in de toekomst een Turks meisje te willen trouwen.

Meneer K rookt veel en beweegt nauwelijks. De laatste tijd voelt hij zich vaak erg oud, hoewel hij pas 51 is.

## 4 Aandeel bijstandsgerechtigden in Wmo-voorzieningen

Wmo-voorzieningen kunnen van belang zijn voor diverse groepen bijstandsgerechtigden. Dit hoofdstuk vertaalt deze samenhang via een aantal stappen in kwantitatieve termen. Hoe groot is de overlap tussen de WWB en Wmo daadwerkelijk? En welke mensen met een bijstandsuitkering maken potentieel van welke Wmo-voorzieningen gebruik?

Om deze vragen te beantwoorden wordt kwantitatief het percentage bijstandsgerechtigden in kaart gebracht dat gebruik kan maken van Wmo-voorzieningen (stap 1). Vervolgens wordt in kaart gebracht van welke Wmo-voorzieningen bijstandsgerechtigden gebruik (kunnen) maken (stap 2). De derde stap verbindt de beide resultaten en beantwoordt de vraag: welke mensen met bijstand zijn een dominante gebruikersgroep van een bepaalde Wmo-voorziening?

### 4.1 Aandeel bijstandsgerechtigden met belemmeringen

In de eerste stap wordt per klantprofiel een schatting gegeven van het percentage dat met een bepaalde belemmering kampt. Deze schattingen zijn gemaakt door kwalitatieve informatie uit gemeenten over bepaalde groepen te combineren met de landelijk beschikbare gegevens over de opbouw van het bijstandsbestand. Hierbij wordt uitgegaan van de globaal geformuleerde klantgroepen (zie hoofdstuk 3).

#### Toelichting schema (zie pagina 38)

De onderscheiden klantgroepen staan in de eerste kolom. Daarachter staat in percentages vermeld welk deel van deze groep volgens schatting kampt met de genoemde belemmeringen. Bij de schatting is uitgegaan van de ruimste interpretatie. In de laatste kolom staat het aandeel dat deze klantgroep inneemt in het totale fase-4-bestand. Ter illustratie: alleenstaande ouders met jonge kinderen vormen landelijk 21% van de bijstandspopulatie. Van hen kampt naar schatting 15% met psychische problemen. Zij hebben allemaal de zorg voor hun kinderen, die daarom in potentie bij iedereen een belemmering vormt voor arbeidsdeelname.

Klantprofiel	Welk deel kampt met welke belemmeringen (in %-en)?							Klantprofiel als percentage van totale fase 4-bestand
	Geen	Psychisch	Fysiek	Sociale vaardigheden (incl. taal)	Schulden	Zorg voor naasten	Sociaal isolement	
Alleenstaande ouders met jonge kinderen	-	15	-	-	80	100	35	21
Jongeren zonder startkwalificatie	-	35	-	100	75	-	-	9
(Ex-) psychiatrische patiënten	-	100	20	75	?	-	50	10
Verslaafden/ dak- en thuislozen	-	100	75	75	75	-	?	9
Oudkomers	-	10	40	100	?	-	15	18
Vrouwen 50+	40	30	15	-	24	60	25	14
Mannen 50+	40	10	40	-	10	35	25	14
Overig	80	5	10	20	20	-	25	5
Percentage totale klantenbestand	35	15	30	20	24	20	20	100

Tabel 4.1: Aandeel per klantprofiel dat kampt met belemmeringen naast werkloosheid om maatschappelijk te participeren.

### Legenda

- : komt vrijwel niet voor
- ? : geen cijfers bekend

## 4.2 Gebruik van Wmo-voorzieningen

In deze paragraaf wordt het perspectief omgekeerd: niet de geformuleerde klantgroepen van de WWB staan centraal, maar de Wmo-voorzieningen. Als eerste wordt een (niet-limitatieve) opsomming van de Wmo-voorzieningen gepresenteerd. Vervolgens wordt bekeken of verwacht mag worden dat (delen van) verschillende klantgroepen van deze voorzieningen gebruik zouden willen/kunnen maken. Om dit in beeld te brengen worden de verschillende Wmo-voorzieningen per prestatieveld doorgelopen.



#### 4.2.1 VERSTERKEN SOCIALE SAMENHANG EN LEEFBAARHEID IN BUURT EN WIJK (PRESTATIEVELD 1)

In prestatievelld 1 vallen de volgende Wmo-voorzieningen.

##### Opbouwwerk

Opbouwwerk is een aanbodgerichte voorziening en niet direct gerelateerd aan veelvoorkomende kenmerken van bijstandsgerechtigden. Wel is opbouwwerk vaak sterk vertegenwoordigd in die (kwetsbare) wijken, waar ook veel bijstandsgerechtigden wonen.

##### Bewonersondersteuning

Bewonersondersteuning is net als opbouwwerk een aanbodgerichte voorziening die opnieuw niet direct te verbinden is met veelvoorkomende belemmeringen bij bijstandsgerechtigden. Wel kunnen bewonersondersteuners worden gebruikt om mensen met (beginnende) belemmeringen te signaleren.

##### Sociaal-cultureelwerk en club- en buurthuiswerk

Deze voorzieningen hebben vooral waarde voor diegenen die kampen met een sociaal isolement. Het gaat dan om 20% van het aantal mensen in de bijstand in fase 4.

##### Welzijnswerk voor ouderen

Het gaat vooral om dienstencentra waar sociaal-culturele activiteiten worden aangeboden. De doelgroep zijn 'echte' ouderen (75+). Er is niet of nauwelijks overlap met de doelgroep van de WWB.

##### Intergenerationele projecten

De intergenerationele projecten versterken de band tussen verschillende generaties. Met name ouderen in een sociaal isolement hebben vaak moeite met de omgang met jongeren. Zij voelen zich vaak bedreigd en onveilig, wat hun sociaal isolement versterkt. Het gaat om minstens 7% van het aantal mensen in de bijstand in fase 4.<sup>4</sup> Wanneer preventief wordt geïnvesteerd in het voorkomen van sociaal isolement (bij kwetsbare ouderen) wordt de doelgroep groter: bijna 17% van het totaal aantal mensen met een bijstandsuitkering heeft dan behoefte aan deze voorziening.

##### Interculturele projecten

Deze projecten richten zich op allochtonen, met name de oudkomers, met een integratieachterstand. Het gaat om 18% van het totaal aantal mensen in de bijstand die baat kan hebben bij dergelijke projecten.

#### 4.2.2 PREVENTIEVE VOORZIENINGEN KINDEREN, JEUGDIGEN EN OUDERS MET OPVOEDINGSPROBLEMEN (PRESTATIEVELD 2)

##### Peuterspeelzaal(werk)/peuterplus en voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

Het is aannemelijk dat alle mensen met een bijstandsuitkering met kinderen onder de 12 hiervan gebruikmaken. 22% van het totaal aantal mensen met een bijstandsuitkering heeft jonge kinderen.<sup>5</sup>

##### Kinderopvang, buitenschoolse opvang, verlengde schooldag

Wanneer kinderen van alleenstaande ouders adequaat worden opgevangen, hebben deze hun handen vrij om maatschappelijk mee te doen en een baan te vinden. Het gaat om 21% van het totaal aantal mensen met een bijstandsuitkering.

##### Kinderwerk, tiener- en jongerenwerk (centrumgebonden, ambulant)

Gezien de relatieve armoede van mensen in de bijstand, zeker die met kinderen, zijn deze voorzieningen van groot belang voor alle mensen in de bijstand met kinderen. Meestal gaat het om vrijetijd-, vakantie- en sportactiviteiten, waarvoor in bijstandsgezinnen vaak het geld ontbreekt. Het gaat in totaal om 33% van het totaal aantal mensen met een bijstandsuitkering.

##### Speeltuinwerk

Speeltuinwerk is niet relevant vanuit het perspectief van de WWB.

##### Buurtnetwerken en jeugdhulpverlening

Kinderen van mensen met een bijstandsuitkering behoren tot de risicogroep van de jeugdhulpverlening.<sup>6</sup> Ongeveer 20% van hen komt daadwerkelijk in de problemen. Het gaat om ongeveer 6% van het totaal aantal mensen in de bijstand.

##### Opvoedcursussen

Opvoedcursussen zijn vooral relevant voor oudkomers met opgroeiende kinderen en voor de groep alleenstaande ouders. In totaal gaat het om alle alleenstaande ouders (21%) en ongeveer de helft van de oudkomers (9%): gezamenlijk is dit 30% van het totaal aantal mensen met een bijstandsuitkering.

##### Gezinscoaches, homestart

Deze voorzieningen zijn relevant voor die groep ouders die echt ernstige problemen hebben met de opvoeding. Het zal gaan om ongeveer 10% van de hiervoor genoemde groep: 3% van het totaal aantal mensen in de bijstand.

#### 4.2.3 VOORZIENINGEN INFORMATIE EN ADVIES VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING (PRESTATIEVELD 3)

##### Wijkwinkels

Wijkwinkels zijn een algemene voorziening en bieden voorlichting over een uitgebreid scala aan gemeentelijke diensten zoals huursubsidie, zorginstellingen, welzijnswerk, ouderenwerk en jongerenwerk. Deze zijn relevant voor alle mensen met een bijstandsuitkering.

##### Ouderenadviseurs

Ouderenadviseurs zijn vanzelfsprekend relevant voor ouderen en hun mantelzorgers. Ongeveer 8% van de mensen in de bijstand is boven de 65 jaar. Daarnaast is ongeveer 8% mantelzorger.

##### Zorgconsulenten en zorgloketten

Zorgloketten en -consulenten zijn relevant voor mensen met psychische of fysieke belemmeringen. Het gaat om ongeveer 40% van het totaal aantal mensen in de bijstand.

##### Inburgeringsloketten en allochtone intermediairs

Inburgeringsloketten en allochtone intermediairs zijn relevant voor oudkomers. Het gaat om 18% van het totaal aantal mensen in de bijstand.

##### Rechtshulp

Rechtshulp is een algemene voorziening. Deze is vooral belangrijk voor mensen met schulden. Het gaat om 24% van de doelgroep.

#### 4.2.4 VOORZIENINGEN VOOR MANTELZORG EN VRIJWILLIGERSWERK (PRESTATIEVELD 4)

##### Vrijwilligersondersteuning en -centrales

Ongeveer een kwart van de mensen in de bijstand verricht vrijwilligerswerk of heeft dat in het verleden gedaan. Zij vormen de doelgroep van deze voorzieningen.

##### Mantelzorgsteunpunten

Ongeveer 16% van de mensen in de bijstand verleent mantelzorg of heeft dat in het verleden gedaan. Zij vormen de doelgroep van deze voorzieningen.

### Mensen met een bijstandsuitkering als verleners van Wmo-diensten

Zijn mensen in de bijstand als vrijwilliger actief in de sectoren welzijn en zorg? Op basis van de aanname dat mensen met een bijstandsuitkering wat dit betreft niet afwijken van 'gewone vrijwilligers', geldt dat ongeveer 20% van de vrijwilligers werkzaam is in de sector zorg. In de sector hulpverlening werkt daarnaast 10%, evenals in de welzijnssector. Zo'n 20% van de vrijwilligers doen taken op en rond de school van hun kind.

Dit betekent dat van de bijstandsgerechtigden:

- 2,5% vrijwillig werkt in prestatievelde 1;
- 5% vrijwillig werkt in prestatievelde 2;
- 2,5% vrijwillig in prestatievelde 3;
- 5% vrijwillig werkt in prestatievelde 5 en 6;
- 16% informeel zorg verleent aan naasten.

Daarnaast was eind 2002 ook nog eens bijna 30% van de I/D-ers werkzaam in de zorg, 20% in het onderwijs en samen nog eens 10% in kinderopvang en sport.<sup>7</sup>

#### 4.2.5 BEVORDEREN VAN DEELNAME AAN HET MAATSCHAPPELIJK VERKEER VOOR MENSEN MET EEN BEPERKING (PRESTATIEVELD 5)

##### Algemeen maatschappelijk werk (AMW)

Het algemeen maatschappelijk werk (AMW) is een laagdrempelige eerstelijnsvoorziening voor mensen met psychosociale problemen.<sup>8</sup> Deze problemen komen veelvuldig voor bij de geformuleerde klantgroepen.

Voor sommige mensen in de bijstand geldt dat zij waarschijnlijk geen gebruikmaken van het algemeen maatschappelijk werk omdat zij 'eigen' voorzieningen hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor jongeren die via de jeugdzorg worden bereikt, voor verslaafden en dak- en thuislozen en voor mensen met een psychiatrische aandoening.

De doelgroep voor het AMW is daarmee 15% van de alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering, 10% van de oudkomers met een bijstandsuitkering, 30% van de vrouwen ouder dan 50 met een bijstandsuitkering en 10% van de mannen ouder dan 50 met een bijstandsuitkering. In totaal gaat het om 10,8% van het aantal mensen in de bijstand in fase 4.

### Schuldhulpverlening

Een zeer aanzienlijk deel van de mensen met een bijstandsuitkering heeft schulden. In totaal gaat het om 24% van het totale aantal mensen in de bijstand. Overigens is het aantal mensen met een bijstandsuitkering dat daadwerkelijk een schuldhulptraject doorloopt veel kleiner. Het gaat om maximaal 20 duizend mensen (6% van het totale aantal mensen in de bijstand).

### ADL-projecten<sup>9</sup> (maaltijdvoorziening, klussendienst)

Er zijn geen gegevens bekend die een schatting mogelijk maken van het aantal bijstandsgerechtigden, dat van ADL-projecten gebruikmaakt.

#### **4.2.6 VOORZIENINGEN GERICHT OP ZELFSTANDIG FUNCTIONEREN OF DEELNEMEN AAN MAATSCHAPPELIJK VERKEER, VOOR MENSEN MET EEN FYSIEKE OF PSYCHISCHE BEPERKING (PRESTATIEVELD 6)**

Over de overlap tussen de doelgroepen in woonzorgvoorzieningen en de mensen met een bijstandsuitkering is nauwelijks iets bekend. Het ligt voor de hand om aan te nemen dat deze voor de doelgroep van de ouderenzorg beperkt is. Bekend is dat in Nederland ongeveer 10% van de 65+ers in een woonzorgarrangement woont. Ongeveer 7,5% van de bijstandsgerechtigden is 65 jaar of ouder. Een percentage van minder dan 1% van de mensen met een bijstandsuitkering maakt dan ook van deze voorzieningen gebruik. Daarnaast is er de doelgroep gehandicapten. Het grootste gedeelte van deze groep ontvangt een uitkering, maar dat is doorgaans een Wajong-uitkering. Het aandeel van mensen met een bijstandsuitkering in een woonvoorziening voor gehandicapten is onbekend.

Wat geldt voor de woonzorgarrangementen geldt eveneens voor de andere gegevens over het gebruik van voorzieningen in dit prestatievelde. Exacte gegevens zijn onbekend, maar er kan van worden uitgegaan dat het aantal mensen met een bijstandsuitkering dat gebruikmaakt van deze voorzieningen zeer beperkt is.

Over het aantal mensen met een bijstandsuitkering dat gebruikmaakt van de Wvg is iets meer bekend. Naar schatting maakt 10% tot 15% van de mensen met een bijstandsuitkering gebruik van een Wvg-voorziening en/of ontvangt huishoudelijke hulp. Er zijn geen cijfers bekend over het gebruik per categorie. Wel is bekend dat ongeveer 40%-60% van de mensen die een Wvg-voorziening gebruiken, ook een voorziening voor huishoudelijke hulpverlening hebben.

#### 4.2.7 BIEDEN VAN MAATSCHAPPELIJKE OPVANG EN VROUWENOPVANG EN VOEREN VAN VERSLAVINGSBELEID (PRESTATIEVELD 7, ALLEEN CENTRUMGEMEENTEN)<sup>10</sup>

##### Opvangvoorzieningen

De groep dak- en thuislozen in de WWB overlapt voor ongeveer 100% die van de gebruikers van voorzieningen van maatschappelijke opvang.

##### Verslavingszorg

Ongeveer 60%-70% van de drugsverslaafden in Nederland wordt bereikt door de verslavingszorg. Voor alcohol- en gokverslaafden ligt dat percentage veel lager. Het feit dat mensen met een verslavingsprobleem een WWB-uitkering aanvragen duidt er echter doorgaans op dat zij hulp krijgen van een (semi-)professionele instelling. Van de drugsverslaafden met een bijstandsuitkering is vrijwel iedereen in beeld bij de hulpverlenende instanties.

### 4.3 Aandeel bijstandsgerechtigden in de totale gebruikersgroep Wmo

Deze paragraaf bundelt de gegevens uit de vorige twee paragrafen. En voegt gegevens toe, voorzover bekend, over het totale gebruik. Zo ontstaat een beeld van de potentiële vraag van bijstandsgerechtigden per Wmo-voorziening die afgezet is tegen cijfers over het totale gebruik van de verschillende Wmo-voorzieningen. Het overzicht geeft daarmee een antwoord op de vraag in hoeverre bijstandsgerechtigden een dominante gebruikersgroep van een bepaalde Wmo-voorziening zijn.

Voorziening	Aantal gebruikers landelijk	Potentieel gebruik bijstandsgerechtigden <sup>11</sup>	Maximaal aandeel mensen met een bijstandsuitkering op totaalgebruik
Opbouwwerk	nvt	-	-
Bewonersondersteuning	nvt	-	-
Sociaal-cultureel werk/ buurt- en clubhuizen	1,1 miljoen	67.000	6,1%
Intergenerationele projecten	250.000 <sup>12</sup>	57.000	23%
Interculturele projecten	250.000?	60.300	24%
Peuterspeelzalen/vroeg- en voorschoolse educatie	208.000	40.000	19%
Kinderopvang, buitenschoolse en voorschoolse opvang	1 miljoen	150.000	15%

Tiener-en jongerenwerk	250.000	100.000	40%
Speeltuinwerk	nvt		-
Jeugdhulpverlening	80.000	20.000	25%
Opvoedcursussen	50.000?	100.000	wachtlijst
Gezinscoaches	30.000?	10.000	33%?
Wijkwinkels	nvt		-
Ouderenadvies	160.000	53.600	34%
Zorgloket	Onbekend	135.000	-
Inburgeringsloket	640.000	60.300	9,4%
Rechtshulp	-	-	-
Vrijwilligerscentrale	4,8 miljoen	83.750	1,7%
Ondersteuning mantelzorgers	2,4 miljoen	53.600	2,2%
Algemeen maatschappelijk werk	230.000	38.000	16,4%
Schuldhulpverlening	40.000	84.000	wachtlijst
Prestatieveld 6a (individuele verstrekkingen)	960.000	42.000	4,4%
Prestatieveld 6b (woon-zorgvormen)	210.000	7.000	3,3%
Opvangvoorzieningen	50.000	30.000	60%
Verslavingszorg	55.000	35.000	64%

Tabel 4.2: Gebruikers van Wmo-voorzieningen (in aantallen) en aandeel van bijstandsgerechtigden in totaalgebruik.

Het is goed om hier nog een keer te herhalen dat het hier gaat om landelijke cijfers. Als gevolg van specifieke lokale omstandigheden kan per gemeente een ander beeld naar voren komen. Ook de toevoeging van de groepen die bijzondere bijstand ontvangen kan het beeld veranderen. Voor de hoofdgroep van de Wet werk en bijstand zullen de conclusies echter niet drastisch anders uitpakken.

#### 4.4 Conclusie: wat is de overlap in doelgroepen?

Via een aantal stappen is kwantitatief inzichtelijk gemaakt in welke (potentiële) omvang de verschillende doelgroepen van de WWB als gebruikersgroep terug te vinden zijn bij bepaalde Wmo-voorzieningen. Ook is in beeld gebracht in hoeverre bijstandsgerechtigden gebruikmaken van bepaalde Wmo-voorzieningen.<sup>13</sup> De conclusie is tweeledig:

### Veel gebruik van Wmo, maar nooit een dominante gebruikersgroep

1. Mensen met een bijstandsuitkering maken veelvuldig gebruik van Wmo-voorzieningen of zouden dat moeten of kunnen doen;
2. Mensen met een bijstandsuitkering zijn met uitzondering van maatschappelijke opvang, verslavingszorg en tienerwerk, nergens de dominante doelgroep van deze voorzieningen.<sup>14</sup>

De overlap in doelgroepen tussen Wmo en WWB is weliswaar groot, maar nergens zo groot dat het voor sociale diensten logisch wordt om de regie op bepaalde onderdelen binnen te halen. Ook niet op die onderdelen die met de introductie van de Wmo voor het eerst in het gemeentelijk domein belanden (de huishoudelijke verzorging). De beschreven mogelijkheden om te komen tot een betere regie op klantniveau door de inzet van welzijns- en zorgvoorzieningen bestaan ook nu al.

Voor sociale diensten die de Wvg uitvoeren, ligt het niet veel anders. De Wvg heeft, net als de nieuwe onderdelen die overkomen uit de AWBZ, niet de bijstandsgerechtigden als dominante gebruikersgroep. Als de Wvg al uitgevoerd wordt is het logisch om de huishoudelijke verzorging daar ook onder te brengen. Echter niet vanuit WWB-perspectief.

### ‘Niets nieuws onder de zon’

Deze bevindingen sluiten aan bij de intuïtie van hoofden sociale zaken (zie hoofdstuk 5 en 6). Er is eigenlijk niets nieuws onder de zon. Hoogstens geeft de Wmo een impuls aan het beleidsmatige en organisatorische denken van gemeenten over de meest kwetsbare groepen in de gemeente, de doelstellingen die voor hen worden geformuleerd en de voorzieningen die worden ingezet. Een ondernemende sociale dienst kan van deze impuls gebruikmaken om zaken te regelen, die tot nu toe zijn blijven liggen of zijn stukgelopen op bestuurlijke en organisatorische onwil.



### Casus 3: 'Meneer L.'

Meneer L. had een goede baan als jurist, maar had een drinkprobleem. Hij dronk zijn problemen weg. Zijn werk leed onder zijn drankverslaving. Ook lag hij in de clinch met zijn vrouw, die bij hem dreigde weg te gaan. Toen hij uiteindelijk ontslagen werd, besloot hij een paar maanden de tijd te nemen om bij te komen van alle ellende. Zijn vrouw verliet hem definitief.

Zonder vrouw en de regelmaat van een baan bleek de verlokking van de drank echter steeds moeilijker te weerstaan. Meneer L. begon steeds meer te drinken. Inmiddels had hij zijn omgeving van zich vervreemd. De burens en kleine kinderen in zijn buurt mijdden hem, terwijl de oudere kinderen hem treiteren. Thuis had hij daardoor weinig te zoeken.

Nu hangt hij overdag vaak rond bij de supermarkt, waar hij een aantal vrienden heeft gemaakt die in een soortgelijk patroon zitten. Op straat worden ze weleens benaderd door agenten en medewerkers van de verslavingszorg. Die proberen hen zover te krijgen om te stoppen met drinken. Meneer L. heeft dat twee keer geprobeerd – hij is zich wel degelijk bewust van zijn drankprobleem. Maar het ontbreekt hem uiteindelijk aan motivatie. Hij heeft naar eigen zeggen te weinig om 'voor te gaan'.

Financieel stapelen de problemen zich op. Thuis ligt een hele stapel met ongeopende acceptgiro's en incassobureaus melden zich met enige regelmaat. Normaal gesproken heeft meneer L. lak aan de incassobureaus, maar hij is erg geschrokken doordat de woningcorporatie hem wegens huurachterstand uit zijn huis wil zetten. Een van zijn 'supermarktvrienden' leeft op straat en dat is een leven dat meneer L. niet wil. Naar aanleiding van het telefoontje van de corporatie heeft hij besloten hulp te zoeken. Als eerste stap heeft hij een afspraak gemaakt met zijn bijstandsconsulent. Hij hoopt dat hij er heen zal gaan.

## (NOTEN)

- <sup>1</sup> Het gebruik van deze voorzieningen is uiteraard niet voorbehouden aan deze groep. Wmo-voorzieningen staan voor iedereen open. Binnen het WWB-bestand laten ervaringscijfers zien dat er minimaal één andere categorie mensen baat zou kunnen hebben van deze voorzieningen. Het betreft vroegtijdige uitvallers uit reïntegratietrajecten (fase 2 of 3). Deze groep past niet goed in het 'klantprofielen'-denken omdat het geen groep met gelijkende kenmerken betreft. Diegenen die willen weten of Wmo-voorzieningen ook baat kunnen bieden aan bijstandsgerechtigden kunnen ervan uitgaan dat wat in de rest van deze publicatie wordt beschreven ook op deze groep van toepassing is.
- <sup>2</sup> Alleenstaande vrouwen met een hogere opleiding en/of meer werkervaring hebben betere mogelijkheden om naar de arbeidsmarkt terug te keren en zich aan te passen aan gewijzigde omstandigheden.
- <sup>3</sup> Overigens is er onder de groep vluchtelingen ook juist een grote groep die hoger is opgeleid en zeer snel een plek in de Nederlandse samenleving weet te verwerven.
- <sup>4</sup> Te weten: een kwart van de 50+ mannen en een kwart van de 50+ vrouwen. In totaal dus een kwart van 28% van het aantal mensen in de bijstand in fase 4: 7%.
- <sup>5</sup> Bron: CBS.
- <sup>6</sup> Risicofactoren zijn onder andere: opgroeien in armoede en opgroeien in gebroken gezinnen. Beide elementen zijn bij mensen met een bijstandsuitkering sterk oververtegenwoordigd.
- <sup>7</sup> NEI-ECORYS. I/D-monitor 2002.
- <sup>8</sup> Althans op papier. In de praktijk maken instroomeisen en wachtlijsten het gebruik van het AMW voor veel mensen moeilijk.
- <sup>9</sup> ADL = Algemeen Dagelijks Leven.
- <sup>10</sup> Er zijn in het kader van de verslavingszorg en de maatschappelijke opvang 43 centrumgemeenten. Het gaat om de gehele G26 en een aantal middelgrote gemeenten met een regionale functie.
- <sup>11</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op het potentiële gebruik van mensen met een bijstandsuitkering in fase 4. Onderzoek naar redenen voor uitval uit reïntegratietrajecten van mensen uit fase 2/3 (Radar, 2004) maakt duidelijk dat ook deze mensen geregeld kampen met belemmeringen waarvoor de Wmo-voorzieningen biedt. De schatting van het potentiële gebruik is derhalve aan de lage kant.
- <sup>12</sup> Geen officiële cijfers bekend. Aanname op basis van gemiddeld bereik aantal werkers.

- <sup>13</sup> Daarbij moet nogmaals opgemerkt worden dat veel van de gevraagde gegevens op landelijk niveau niet op een goede manier beschikbaar waren. Daarom heeft het onderzoek zich veelal beperkt tot *educated guesses*. Hoewel de in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens in voldoende mate stroken met de werkelijkheid, is voor het nemen van beleidsbeslissingen een meer gedegen inzicht nodig. Bijlage 2 van deze publicatie biedt een handreiking over hoe deze cijfers op lokaal niveau zijn te genereren. Dat is voor een belangrijk deel eenvoudiger dan op landelijk niveau.
- <sup>14</sup> Daarnaast kan beargumenteerd worden dat mensen met een bijstandsuitkering ook bij andere voorzieningen in potentie een dominante gebruikersgroep zijn. Dat is echter met name een kwestie van prioriteitenstelling. De algehele mogelijke vraag naar deze voorzieningen is veel groter dan het huidige aanbod.



## Deel III De Wmo: door wie?

## 5 De Wmo in de gemeentelijke praktijk

In deel I en II van deze verkenning zijn de theoretische kansen en belemmeringen van de Wmo geschetst. Ook is de theoretische overlap tussen de Wmo en WWB geschetst via het onderzoek naar de doelgroepen. Maar hoe gaan gemeenten en specifiek managers van sociale diensten in de praktijk om met de komst van de Wmo? In hoeverre raakt de Wmo de primaire doelstelling van de WWB op het terrein van werk en inkomen? Op basis van het onderzoek bij de vijftien betrokken gemeenten worden in dit hoofdstuk de kansen en belemmeringen van de Wmo in de praktijk geschetst. De betrokken gemeenten verschillen in grootte, regionale samenwerking en breedte van takenpakket van hun sociale dienst.

### 5.1 De kansen van de Wmo in de praktijk

Een aantal gemeenten ziet de Wmo als een grote kans voor het sterker sturen op gewenste ontwikkelingen zoals betere samenwerking in de keten, klantgerichter werken en 'werk boven een uitkering'. Deze gemeenten zien de Wmo als een kans om zaken in beweging te zetten. De meeste gemeenten zijn bovendien al lang aan de gang met nieuwe ontwikkelingen; zij kunnen de systeemwijziging van de Wmo gebruiken om deze vernieuwing een extra impuls te geven. Globaal genomen gaat het om een tweetal grote operaties en enkele kleinere ontwikkelingen.

#### 5.1.1 WONEN-ZORG-WELZIJSARRANGEMENTEN

De meeste gemeenten zijn intensief bezig met combinaties van wonen-zorg-welzijn. Formulering van antwoorden op ontwikkelingen als de dubbele vergrijzing, de extramuralisering en de individualisering staat centraal. Ontwikkeling en herstructurering van nieuwe arrangementen voor zorg- en welzijnsdiensten aan huis en in de wijk is een must.

Gemeenten krijgen met de Wmo meer geld onder hun hoede. Een grotere inbreng van de gemeenten in het speelveld van zorgaanbieders en woningbouwcorporaties ligt voor de hand. Desondanks vinden veel gemeenten dit een stroperig dossier; zij beogen meer regie op dit front. Bovendien verandert de positie van gemeenten in het speelveld wonen-zorg-welzijn als gevolg van de Wmo ingrijpend; van een gelijkwaardige naar een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Een voorbeeld hiervan is de relatie tussen gemeenten en thuiszorginstellingen. Hoe dit uitpakt is echter de vraag.

### 5.1.2 NIEUWE REÏNTEGRATIESTRATEGIE

Verschillende gemeenten geven aan ontevreden te zijn met het huidige reïntegratiebeleid. Vanuit de WWB moet zwaar worden gestuurd op uitstroom uit de uitkering. Gemeenten zijn daarom begonnen met grootschalige aanbesteding van reïntegratietrajecten aan commerciële bedrijven. Deze aanpak rendeert echter onvoldoende. Er is een aantal oorzaken:

- *Gemeenten kunnen niet hun hele werkbudget inzetten.* Gemeenten krijgen per jaar een budget voor reïntegratie, het zogenaamde W-deel. Omdat gemeenten vaak meerjarige contracten aangaan met reïntegratiebedrijven en zij niet meer contracten mogen aangaan dan zij geld in kas hebben, moeten zij een deel van het W-deel reserveren. Als reïntegratiebedrijven dan vervolgens hun taakstellingen niet helemaal halen, blijft een deel van het reïntegratiebudget onbenut;
- *Kleinere reïntegratiebedrijven trekken de (wurg)contracten niet.* Veel gemeenten hanteren de strategie om het risico van de resultaatverantwoording door te laten werken in de prestatiecontracten met de reïntegratiebedrijven. Met name voor kleinere reïntegratiebedrijven leidt deze strategie ertoe dat zij zich niet staande weten te houden. Ook dit leidt tot onderbesteding van het W-deel;
- *De behoefte aan het behouden van ‘maatschappelijk zinvolle taken’ past slecht in het streven naar uitstroom uit de uitkering.* Door de afbouw van gesubsidieerde arbeid verdwijnen bijvoorbeeld de conciërges van scholen. Burgers en instellingen dringen er bij gemeenten op aan deze taken op een andere manier in stand te houden.

Gemeenten kiezen geleidelijk voor een andere reïntegratiestrategie. Zij spelen in op de vraag van burgers naar het behoud van zinvolle maatschappelijke activiteiten in wijk en buurt door kleinere reïntegratieopdrachten aan te besteden. Versterking van de lokale sociale infrastructuur staat daarbij voorop. Deze vraag groeit bovendien door de toenemende behoefte aan zorg en dienstverlening door de vergrijzing en het onder druk staande vrijwilligerswerk en mantelzorg.

Gemeenten kiezen bovendien voor lagere uitstroomeisen naar betaald werk en een grotere nadruk op activering en participatie van werklozen. De beschikbare mogelijkheden vanuit het rijk helpen niet erg omdat de middelen voor ID-banen en WIW-werkervaringenplaatsen minder zijn geworden. Met flexibele toepassing van bijvoorbeeld de *work first*-benadering, het informeel oprekken van sollicitatieplichtonthefving kan echter best wat worden bereikt.<sup>1</sup>

De Wmo biedt extra kansen voor werk voor bijstandsgerechtigden. Zeker als het gaat om de uitbreiding van activiteiten voor huishoudelijke verzorging aan ouderen, liggen er concrete kansen voor meer werk. Zorg voor de kwaliteit van de dienstverlening staat daarbij voorop.<sup>2</sup>

### **Praktijkvoorbeeld**

#### *De 'proeftuin Wmo': een vraaggerichte aanpak*

Een gemeente is actief bezig met de ontwikkeling van een vraaggerichte wijkaanpak. Er lopen verscheidene initiatieven rond herstructurering en het versterken van sociale netwerken en vrijwilligerswerk. De Wmo wordt met open armen verwelkomd. De gemeente is 'proeftuin Wmo' met als thema het versterken van de civil society en mantelzorg.

De sociale dienst gebruikt de extra beleidsvrijheid van de WWB om stap voor stap de participatie en uitstroombestelling verder uit te werken en uit te breiden. De wijkaanpak waarin burgers zelf kunnen aangeven wat er op leefbaarheid in hun wijk en buurt moet gebeuren kan nog sterker worden door het pakket aan diensten in wijk en buurt uit te breiden via de Wmo.

#### *Profiel van de gemeente en sociale dienst*

Het gaat om een 100.000+ gemeente. Er is een brede sociale dienst die ook de Wvg en schuldhulpverlening uitvoert. De sociale dienst maakt deel uit van een grotere Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling waar ook welzijn en zorg in zijn ondergebracht.

### **5.1.3 BETERE BENADERING VAN KLANTEN MET MEERVOUDIGE BELEMMERINGEN**

Veel mensen in de bijstand kampen met meer belemmeringen dan alleen werkloosheid (zie hoofdstuk 3). Sociale diensten zijn al langer bezig om een integrale aanpak te ontwikkelen die bijvoorbeeld zorg, scholing of taalverwerving combineert met werk. De Wmo biedt kansen om de contacten met voorzieningen aan te halen die tegelijkertijd met deze klanten bezig zijn. In de praktijk zijn die contacten er veelal wel op klantniveau. Door de Wmo verwachten sociale diensten dat op beleidsniveau betere afspraken mogelijk zijn om daadwerkelijk klanten een stap verder te kunnen helpen.

### **5.1.4 BETER ZICHT OP DE KWETSBARE BURGER**

De Wmo biedt gemeenten beter zicht op de zorgbehoefte van de burgers. Met de uitbreiding van het takenpakket met huishoudelijke verzorging ontstaat regelmatig contact tussen de gemeente en de zorgvragers.<sup>3</sup> Gemeenten krijgen



de burgers die echt zorg nodig hebben (zoals chronisch zieken en ouderen met zorgvragen) hierdoor beter in het vizier.

Ook ontstaat een beter beeld van stapeling van kosten door diverse eigen bijdragen bij kwetsbare mensen. Bovendien kunnen door administratieve stroomlijning van bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, inning van eigen bijdragen en uitgaven aan individuele voorzieningen (Wvg en huishoudelijke verzorging) kosten bespaard worden.

### **Praktijkvoorbeeld**

#### *'Aanscherpen Wvg en armoedebeleid'*

Een plattelandsgemeente pakt de Wmo praktisch op. Het hoofd van de sociale dienst is projectleider Wmo. Concreet speelt er een tekort op de Wvg, veroorzaakt door een combinatie van ruimhartig beleid en hoge uitvoeringskosten. Ook krijgt de gemeente negatieve signalen van burgers over het aanbod van de thuiszorg. De Wmo wordt aangegrepen om de Wvg aan te scherpen en de huishoudelijke verzorging op een andere wijze te organiseren, met een andere uitvoerder. Ook overweegt de gemeente om het armoedebeleid te verbeteren door een actieve aanpak van de Wmo. Door de Wmo krijgt de gemeente immers beter zicht op de zorgbehoefte van sommige burgers. Ook ontstaat een beter zicht op de stapeling van kosten bij sommige kwetsbare burgers zoals chronisch zieken en ouderen.

#### *Profiel van de gemeente en sociale dienst*

Het gaat om een kleine plattelandsgemeente met minder dan 10.000 inwoners. Het is een brede sociale dienst, met naast de uitvoering WWB uiteenlopende zaken als parkeerbeleid, schulphulpverlening en Wvg. Er wordt regionaal samen gewerkt met andere gemeenten, waarbij de sociale dienst een actieve bijdrage levert aan de regionale samenwerking.

### **5.1.5 'Vliegwieleffect' op zorgloketten**

De Wmo kan een vliegwieleffect op de vorming van zorgloketten hebben. De sociale dienst is een van de gemeentelijke afdelingen die betrokken is en wordt rond zorgloketten. Veel zorgaanbieders bieden zelf of in samenwerking met elkaar en met organisaties van zorgvragers een zorgloket aan. Verschillende loketten 'buitelen' echter over elkaar. Als gevolg van het dynamische rijksbeleid rond de indicatiestelling zijn er nu zowel lokale, regionale als landelijke (CIZ) indicatiepunten. En ook het enthousiasme van zorgaanbieders en zorgvragers en de discussie in gemeenten zelf levert een waaier aan loketten op. Ook ontstaat veel discussie over doelgroep en doelstelling van een loket. Welke functies worden er

wel en welke juist niet ondergebracht? Wanneer de zorgketten efficiënter gaan samenwerken wordt veel winst behaald.

### 5.1.6 EFFICIËNTE UITVOERING WVG EN HUISHOUDELIJKE VERZORGING

Het huidige systeem met protocollering van de Wvg verdwijnt onder de Wmo. Gemeenten moeten eigen keuzes maken over de invulling van de Wvg. De financiële beheersbaarheid van de Wvg wordt een groter risico. Het 'naar binnen halen' van ten minste de indicatiestelling is dan een logische keuze om grip op de kosten te houden. Veel gemeenten die de Wvg nu niet zelf uitvoeren, geven aan onderdelen weer zelf te willen doen. Meestal gaat het dan om de indicatiestelling en administratie.

#### Sociale dienst als uitvoerder?

Als uitvoerders van de WWB hebben sociale diensten al ervaring opgedaan met het vinden van een balans tussen de financiële beheersing en een kwalitatief voldoende aanbod aan zorgvragers die daarvoor in aanmerking komen. De komst van de huishoudelijke verzorging vergroot de wens om de Wvg en de huishoudelijke verzorging zelf uit te voeren. Het is immers een omvangrijk financieel budget dat op gemeenten afkomt. Sociale diensten zien zichzelf vaak als de meest voor de hand liggende gemeentelijke uitvoeringsorganisatie door de ervaring met het verstrekken van individuele financiële bijdragen aan burgers.

Bij het in huis halen van de huishoudelijke verzorging denken veel sociale diensten aan een soort vierde Wvg-spoor. Naast de woonvergoedingen, vervoersvergoedingen en rolstoelen, wordt huishoudelijke verzorging als een vierde taak gezien die op een 'Wvg-wijze' wordt opgepakt. De Wmo stelt ook andere uitvoeringswijzen voor, variërend van het overnemen van het contract van de thuiszorg van het zorgkantoor tot het toevoegen van het budget voor huishoudelijke verzorging aan de bijzondere bijstand. De meeste gemeenten opteren voor een Wvg-insteek bij de uitvoering van de huishoudelijke verzorging.

Een aantal grote gemeenten vraagt zich echter af of de Wmo wel door een sociale dienst moet worden opgepakt. De uitvoering van de Wvg en huishoudelijke verzorging is geen kerntaak van een sociale dienst. Grote gemeenten opteren bijvoorbeeld voor het onderbrengen van de Wvg en de huishoudelijke verzorging in een verzekeringspakket. Of willen de indicatiestelling en de administratie bij een derde partij leggen.<sup>4</sup>

### Praktijkvoorbeeld

#### *'Beleidsarme' invoering*

Een gemeente is terughoudend met de invoering van de Wmo. Er is weinig capaciteit beschikbaar; de Wmo zal beleidsarm worden ingevoerd. Geen structureel voordeel wordt verwacht van de Wmo. In de gemeente wordt veel aan vrijwilligerswerk en mantelzorg gedaan. De sociale dienst ziet geen aanleiding actief op te treden. Wel is de gemeente bezig met het naar binnen halen van administratie, indicatiestelling en inkoop van de Wvg. Ook wordt een nieuw zorgloket opgericht. Dat vraagt al veel van de organisatie.

#### *Profiel gemeente en sociale dienst*

Het gaat om een plattelandsgemeente met 35.000 inwoners. Er is een nieuw gevormde regionale sociale dienst. De dienst is druk bezig met de front- en back office-discussie, het opzetten van een zorgloket en het binnenhalen van de Wvg.

### 5.1.7 BEHEERSING VAN CUMULATIE VAN KOSTEN EN ADMINISTRATIE

Sociale diensten wijzen op de ingewikkelde stapeling van kosten en administratieve lasten door de eigen bijdragen. Er spelen twee zaken:

- *Meer eigen bijdragen op individuele verstrekkingen.* Bij de uitvoering van huishoudelijke verzorging, zoals die nu onder de AWBZ plaatsvindt, wordt al gewerkt met een systeem van eigen bijdragen. Ook bij de Wvg zal naar verwachting meer met eigen bijdragen worden gewerkt. Juist de meest kwetsbare groepen krijgen daardoor te maken met meerdere eigen bijdragen, bijvoorbeeld voor AWBZ- en Wmo-voorzieningen. Vaak is voorzien in anticumulatie regels, om de stapeling van kosten te vermijden. Bijzondere bijstand is dan vaak het laatste vangnet waar een burger met te weinig inkomsten uiteindelijk terecht kan. Dat betekent een toenemende financiële druk voor gemeenten als financier van de bijzondere bijstand;
- *Administratieve bureaucratie.* Deze ontstaat door het werken met eigen bijdragen met bijzondere bijstand als ultiem vangnet. Dit leidt tot veel papierwerk waarbij geld, via burgers, van de ene naar de andere gemeentelijke afdeling wordt geschoven.

Sociale diensten willen graag grip hebben op de individuele verstrekkingen. Geld moet terechtkomen bij de mensen die het nodig hebben. Voorkomen moet worden dat deze mensen (financieel) te zwaar worden belast. Bijtjds bijsturen om enorme administratie en bureaucratie te vermijden is belangrijk.

## 5.2 Belemmeringen van de Wmo in de praktijk

Waarom zijn sommige gemeenten terughoudend met de invoering van de Wmo? Sommige gemeenten willen de Wmo 'beleidsarm' invoeren. Dat komt neer op 'doen wat minimaal nodig is'. Fundamentele keuzes over de nieuwe situatie en kansen die de Wmo biedt worden vooruitgeschoven. De betrokken gemeenten in dit onderzoek noemen de volgende belemmeringen van de Wmo in de praktijk.

### *Belemmering 1: de Wmo prikkel staat niet goed*

De komst van de Wmo prikkelt gemeenten financieel onvoldoende. De sturingsfilosofie van de Wmo leunt op de *civil society*-gedachte (zie hoofdstuk 2). Samen met betere woon-zorg-welzijnsarrangementen moet de Wmo leiden tot minder beroep op individuele verstrekkingen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het bouwen van meer woningen die ingericht zijn op het ouder worden van de bewoner zorgt op termijn voor minder woningaanpassingen en verhuisvergoedingen;
- Meer vrijwilligerswerk zorgt op termijn voor een minder groot beroep op een financiële verstrekking voor huishoudelijke verzorging en/of ondersteunende begeleiding.

Gemeenten twijfelen echter aan deze visie:

- Betere collectieve voorzieningen leiden volgens zowel grote als kleine gemeenten eerder tot meer kwaliteit voor de burger dan tot een inderdien-effect op individuele verstrekkingen. De kosten voor gemeenten stijgen hierdoor;
- Grote gemeenten verwachten niet veel invloed op de *civil society* te hebben. Bij kleine gemeenten is de gemeenschapzin al zo hoog dat het moeilijk beter kan;<sup>5</sup>
- Gemeenten zijn beducht op een toename van de vraag naar individuele verstrekkingen als een gemeente deze taak oppakt. Wanneer een gemeente de burger goed informeert, weet de burger de voorziening goed te vinden. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft bovendien een potentiële onderbenutting van bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging becijferd;<sup>6</sup>
- Gemeenten vrezen verder dat de huidige prikkel van de WWB, die uitstroom naar betaald werk bevordert, botst op de Wmo-doelstelling van 'meedoen aan de samenleving'. Vanuit WWB-perspectief is volgens veel gemeenten het versterken van maatschappelijke participatie financieel onverstandig.

### *Belemmering 2: de lokale situatie is niet klaar*

De keuze om de Wmo beleidsarm in te voeren is afhankelijk van de lokale situatie in een gemeente. Wanneer juist een omvangrijk beleidstraject rond de Wvg heeft plaatsgevonden, is een nieuw Wmo-beleidstraject niet opportuun. Of er vinden teveel vernieuwingen en veranderingen tegelijkertijd plaats. Enkele grote gemeenten vinden het bovendien te laat om een wijziging rond de huishoudelijke verzorging nog in 2005 plaats te laten vinden. Het afbreukrisico rond automatisering en administratie is volgens hen te groot.

#### **Praktijkvoorbeeld**

##### *'Teveel veranderingen om de Wmo succesvol in te voeren'*

Een gemeente heeft besloten de Wmo beleidsarm in te voeren. Een reden is dat er net een omvangrijk beleids- en invoeringstraject is afgerond om de tekorten op de Wvg terug te brengen. Een tweede reden is dat de gemeente recent is gefuseerd en er reorganisaties spelen op verschillende gemeentelijke afdelingen. Een derde reden is dat de gemeente een 'tekortgemeente WWB' is en op basis van prognoses een 'tekortgemeente Wmo' zal zijn, gezien het bovengemiddelde beroep op huishoudelijke zorg. Terugdringen van tekorten heeft hogere prioriteit dan inhoudelijke afwegingen. De gemeente is overigens wel door VWS als proeftuin verkozen.

De sociale dienst ambieert op dit moment geen dominante rol binnen de Wmo. Bij de laatste reorganisatie is eenderde van het personeel vertrokken. Er ligt een interne taak om de kwaliteit te versterken.

##### *Profiel gemeente en sociale dienst*

Het gaat om een 100.000+ gemeente. De sociale dienst maakt deel uit van een sector Burgers. De sociale dienst heeft alleen de uitvoering van de WWB tot taak. De Wvg is bij een andere afdeling geplaatst, terwijl schuldhulpverlening bij de kredietbank is ondergebracht.

### *Belemmering 3: het rijk informeert slecht en laat*

Veel gemeenteambtenaren staan sceptisch tegenover de Wmo. Zij schatten de kans laag in dat de Wmo het politiek gaat halen. Bovendien verwachten zij dat er door druk vanuit de Tweede Kamer nogal wat gaat veranderen aan de inhoud en vorm van de wet. Dat maakt de invoering onvoorspelbaar en de voorbereiding lastig. Burgers op het verkeerde spoor zetten, omdat de landelijke politiek zwenkt, is geen aanlokkelijk perspectief. Gemeenteambtenaren staan niet alleen in die gedachte. Ook de VNG vindt dat er een erg grote kloof ligt tussen de

beschikbare informatie over de wet versus de druk die vanuit het rijk wordt gezet op een haastige invoering. Gemeenten zijn weinig te spreken zijn over de communicatie vanuit het rijk tot dusver en de geboden implementatieondersteuning.

### **Praktijkvoorbeeld**

#### *'De Wmo voegt niets toe'*

Het hoofd sociale zaken van een gemeente adviseert om de Wmo beleidsarm in te voeren. De mensen met een bijstandsuitkering zijn goed in beeld in de gemeente. Bijna alle inwoners zijn maatschappelijk actief. Wanneer dit niet het geval is, is er een duidelijk beeld waarom maatschappelijke participatie niet 'lukt'. De Wmo voegt in dat opzicht weinig nieuwe kansen toe. Ook de Wvg loopt goed. Er zijn geen financiële tekorten en burgers zijn tevreden. De mantelzorg wordt momenteel verbeterd.

#### *Profiel van de gemeente en dienst*

Het gaat om een kleine plattelandsgemeente met ruim 5000 inwoners. De sociale dienst heeft een breed pakket en heeft dat goed georganiseerd. Een lastig knelpunt is het ontbreken van regionale samenwerkingspartners. Door uiteenlopende redenen is er geen goed regionaal overleg tussen gelijke gemeenten. De samenwerking met een grote gemeente leverde weinig op door de grote verschillen tussen de gemeenten.

#### *Belemmering 4: gemeenteraadsverkiezingen rondom de invoering*

De beoogde invoering van de Wmo per 1 juli 2006 is net na de gemeenteraadsverkiezingen. Het huidige college vindt dat de Wmo een zo grote verandering met zich meebrengt, dat het bepalen van de beleidskaders een zaak voor het nieuwe college en raad moet zijn.

## **5.3 Meerdere invoeringsvarianten bij gemeenten**

Op basis van de geschetste theoretische (in deel I en II) en praktische kansen en belemmeringen die de Wmo biedt, hebben gemeenten nu een redelijk beeld van wat de Wmo voor hun kan betekenen. In de vorige publicatie *De gevolgen van de Wmo voor gemeenten* werden twee (uiterste) invoeringsstrategieën onderscheiden: een smalle en een brede.<sup>7</sup> In de smalle invoeringsvariant doet de gemeente wat er minimaal nodig is, in een brede strategie wordt de Wmo actief opgepakt over meerdere beleidsterreinen. Welke invoeringsstrategie(ën) hangen gemeenten een halfjaar later aan?

### Negatieve houding door traag besluitvormingsproces

Het onduidelijke en traag verlopende besluitvormingsproces bij de regering en de onzekerheid over wat de Wmo uiteindelijk biedt aan burgers en gemeenten speelt echter sterk, en ten dele negatief, mee in de houding van gemeenten. Zolang niet duidelijk is wat de Wmo precies gaat betekenen zijn gemeenten zeer voorzichtig met het opstarten van activiteiten. Die afwachtende houding staat los van de inhoud van de wet en heeft vooral betrekking op het proces bij het ministerie van VWS en de Tweede Kamer. Verder valt op dat een factor als gemeentegrootte of regionale samenwerking niet direct bepalend lijkt te zijn voor de wijze waarop gemeenten tegen de Wmo aankijken.

### Smalle en brede invoeringsstrategie

Het onderzoek onder de gemeenten en de sociale diensten in het bijzonder heeft een gevarieerd beeld opgeleverd. De gemeenten hebben uiteenlopende visies op de invoering van de Wmo. De smalle en brede invoeringsstrategieën komen beide voor. De differentiatie is nog groter dan eerder werd ingeschat.

De twee invoeringsscenario's zijn te verfijnen in vier invoeringsvarianten. De invoeringsvarianten onderscheiden zich in de mate waarin bij de invoering op korte termijn veranderingen worden doorgevoerd: van minimaal tot maximaal. Overigens geven sommige gemeenten aan voor de korte termijn met een voorzichtige en dus minimale invoering te starten. Op langere termijn kiezen zij zeker voor een meer brede toepassing van de Wmo.

#### 1. MINIMUMVARIANT

De gemeente kiest voor een invoering waarin zo min mogelijk verandert ten opzichte van de huidige situatie. Het formuleren van een beleidskader gebeurt summier of wordt uitgesteld tot na de komst van een nieuw college. Het contract met de thuiszorginstelling(en) voor de uitvoering van de huishoudelijke verzorging wordt vooralsnog overgenomen van het zorgkantoor. De stimuleringsregelingen uit de AWBZ worden in overleg met regiogemeenten ongewijzigd voortgezet. In deze minimale invoeringsvariant wordt vaak toch naar de sociale dienst gekeken als deskundige bij het inkopen van diensten bij uitvoerders die burgers moeten helpen (zoals reïntegratiebureaus) en sturen op uitvoering via contactmanagement.

#### 2. SMALLE VARIANT

De gemeente kiest voor een invoering waarin zo min mogelijk verandert, maar start wel met de 'echte' verandering die de Wmo met zich meebrengt, namelijk de invoering van een gemeentelijk systeem voor huishoudelijke verzorging. Er

wordt een beleidskader geformuleerd dat praktisch is toegespitst op de huishoudelijke verzorging. De stimuleringsregelingen uit de AWBZ worden in overleg met regiogemeenten ongewijzigd voortgezet.

In deze situatie krijgt de sociale dienst mogelijk de opdracht om de invoering van de huishoudelijke verzorging per 1 juli 2006 te organiseren. In samenhang met de invoering van de huishoudelijke verzorging kan ook discussie ontstaan over de organisatie van de Wvg. Ook dat kan leiden tot een nieuwe vraag aan de sociale dienst.

### 3. BREDE VARIANT

De gemeente kiest voor een invoering waarin de Wmo breed wordt ingevoerd. Deze meer brede variant bestaat uit drie elementen:

1. Voor de zomer een visie ontwikkelen en vastleggen in een kader;<sup>8</sup>
2. Dezelfde activiteiten verrichten als in de vorige variant rond de invoering van de huishoudelijke verzorging en mogelijk ook de Wvg;
3. Voor voorjaar 2006, gelijk met de begroting, komen met een beleidsnota-Wmo die voldoet aan de proceseisen van de Wmo. De beleidsnota wordt met burgers en relevante instellingen ontwikkeld. Ook worden afspraken op prestatievelden gemaakt, waarbij natuurlijk verschillende prestatievelden beleidsluw kunnen worden ingevuld, omdat daar bijvoorbeeld al recent nieuwe afspraken zijn gemaakt.<sup>9</sup>

In deze situatie kan de sociale dienst dezelfde vragen krijgen als in de vorige variant. De sociale dienst heeft bovendien belang bij de inrichting van de Wmo<sup>10</sup> en moet zorgen voor een actieve bijdrage aan de beleidsvorming.

### 4. DE MAXIMALE VARIANT

Er zijn enkele grote gemeenten die nog verder gaan dan de keuze voor een brede variant. Het rijksbeleid legt de verantwoordelijkheid voor zorg, werk en inkomen primair bij de burgers zelf, die – als zij er niet in slagen om zelf hun zorg en/of inkomen te organiseren – een beroep kunnen doen op de gemeenten. Gemeenten krijgen met de WWB en de Wmo in toenemende mate de verantwoordelijkheid voor zorg en lokale sociale zekerheid toegeschoven. Om die verantwoordelijkheid waar te maken, willen de gemeenten die de maximale variant aanhangen een visie hebben over hoe zij hun burgers zelfstandig en zelfredzaam mee kunnen laten doen aan de samenleving.



Wat moeten burgers zelf doen om volwaardig aan de samenleving mee te doen? Waar faciliteren sociale diensten burgers in algemene zin? En waar bieden sociale diensten ondersteuning op individueel niveau? Op dit punt raken WWB en Wmo elkaar sterk. Als een gemeente een visie ontvouwt, zijn de wettelijke kaders van het rijk (WWB, Wmo en de nieuwe inburgeringswet) daar niet leidend in. Het zijn instrumenten die geld inbrengen om de visie ten uitvoer te kunnen brengen. De gemeente kiest voor een invoering waarin de Wmo breed wordt ingevoerd. Dit houdt onder andere de volgende stappen in:

- Formulering beleidskader;
- Opstart beleidsnota;
- Formulering eigen keuzes over de gewenste inrichting van de Wmo.

Ook hier geldt dat de sociale dienst moet doen wat in de vorige varianten al is genoemd. Bovendien moet de sociale dienst een visie ontfouwen over een breed aanbod aan kwetsbare burgers die in aanmerking komen voor individuele ondersteuning van de gemeente. Een aanbod dat financieel verstrekkingen bevat voor inkomens (WWB)- en participatie-ondersteuning (Wvg). Een aanbod dat zelfstandigheid van burgers bevordert met een integrale trajectaanpak.

### Conclusie

In deze verkenning wordt geen oordeel geveld over de gekozen Wmo-invoeringsstrategie van gemeenten voor de korte termijn. Vanuit de doelstelling van de Wmo, 'meedoen', is een brede en ondernemende strategie wellicht te verkiezen. Maar de gegeven argumenten om de ontwikkelingen rond de Wmo af te wachten en een smalle invoering voor te staan, zijn evenzeer plausibel.

In deel II werd geconcludeerd dat de sociale dienst vanuit de doelgroepenoverlap tussen WWB en Wmo niet direct veel met de Wmo zou moeten. Met het oog op de langere termijn is duidelijk dat de Wmo in alle situaties de sociale dienst raakt. Bij een bredere uitvoering is het des te belangrijker dat de sociale dienst zich met de invoering van de Wmo bemoeit.

# 6 Keuzes van sociale diensten bij de invoering van de Wmo

In het vorige hoofdstuk is beschreven welke kansen en belemmeringen gemeenten en daarbinnen sociale diensten zien rond de komst van de Wmo. Dit hoofdstuk gaat in op de keuzes die hoofden sociale diensten kunnen maken bij het inspelen op de Wmo. Wat is de beste organisatie- en implementatiewijze?

Niet alleen op gemeentelijk niveau wordt verschillend gedacht over de mogelijke invoeringsscenario's voor de Wmo. Ook bij sociale diensten is een gemengd beeld over de kansen en belemmeringen van de Wmo in relatie tot het realiseren van de doelstelling van de WWB en de wijze waarop de Wmo moet worden ingevoerd. In die zin keert de theoretische exercitie uit deel I en II terug in de reacties uit de praktijk.

## 6.1 Inschatting van de kansen van de Wmo

In het vorige hoofdstuk werden verschillende uitvoeringsstrategieën voor de Wmo geschetst (zie paragraaf 5.3). Er zijn sociale diensten die weinig brood zien in de Wmo omdat de prikkel verkeerd staat (bevorderen van meedoen zonder uitstroom naar regulier werk levert in de WWB weinig op) en omdat de doelgroepen verschillen. Maar er zijn ook sociale diensten die kansen zien, omdat hun reïntegratiebeleid beter kan gaan lopen. Ook ontstaan er meer mogelijkheden voor integrale dienstverlening aan burgers. Bovendien kan de komst van de Wmo ervoor zorgen dat sociale diensten meer zicht krijgen op de meest kwetsbare burger, als de indicatiestelling, inkoop en administratie van de Wvg en huishoudelijke verzorging naar hen toekomt.

De breedte of smalte van het takenpakket van een sociale dienst blijkt van grote invloed op de wijze waarop sociale diensten aankijken tegen de kansen van de Wmo. Ook de lessen die sociale diensten hebben geleerd tijdens de invoering van de WWB bepalen deels hun visie op de komst van de Wmo.

## 6.2 Een smalle of brede sociale dienst?

Gelet op de hoofdtak van sociale diensten, de uitvoering van de WWB, biedt de Wmo geen nieuw perspectief. De Wmo ondersteunt de doelstelling waar de WWB op wordt afgerekend (uitstroom naar betaalde arbeid) marginaal. De doel-

groepen van WWB en Wmo overlappen elkaar maar gedeeltelijk (zie hoofdstuk 3 en 4). Sociale diensten die nu al de Wvg uitvoeren zien vaak wel meer raakvlak met en kansen in de Wmo. Ditzelfde geldt voor sociale diensten die in het kader van een nieuwe reïntegratiebenadering vaker een koppeling leggen met welzijn en een brede wijkaanpak. Globaal bestaat er een basale tweedeling in het perspectief op de Wmo bij sociale diensten. Deze wordt ingegeven door de smalle of brede visie op de taken van een sociale dienst.

### **6.2.1 VISIE 1: EEN SMALLE SOCIALE DIENST KAN DE WWB BETER UITVOEREN**

In de smalle visie blijft de sociale dienst zich volledig richten op de uitvoering van de WWB en neemt geen extra taken op zich. De sociale dienst breidt zijn regie niet uit naar andere werkvelden als gevolg van de Wmo. Er zijn goede argumenten om deze visie als leidraad te nemen bij de invoering van de Wmo. Het gaat om de volgende argumenten:

- De sociale dienst heeft wel een dubbele doelstelling van uitstroom naar werk en bevorderen van maatschappelijke participatie. Maar de gemeente wordt door het rijk afgerekend op de uitstroomdoelstelling van de WWB: zoveel mogelijk uitstroom naar regulier werk. Investeren in maatschappelijke participatie loont minder in het huidige systeem;
- De gemeente moet haar burgers zo goed mogelijk diensten verlenen. Een sociale dienst die duidelijke taken heeft, kan zich daar op concentreren;
- Een breder dienstenpakket is voor een sociale dienst nog niet aan de orde. De WWB is nog niet zo lang ingevoerd en alle sociale diensten leren nog dagelijks hoe het beter kan;
- De kerntaak van uitvoering van de WWB geeft de sociale dienst een duidelijke plaats in het gemeentelijk apparaat, een duidelijke positie in het werkveld en een duidelijk profiel naar de burgers;
- De keten naar werk is cruciaal voor een gemeente. De veranderde positie van de gemeente is nog vrij nieuw in de keten. Daar moeten nog veel slagen op plaatsvinden;
- De bestaande contacten met zorgvoorzieningen veranderen niet met de komst van de Wmo. Ook zonder Wmo zijn die contacten cruciaal om snel en tijdig hulp voor mensen in de bijstand te regelen. De komst van de Wmo verandert daarin weinig.

### **6.2.2 VISIE 2: EEN BREDE SOCIALE DIENST KAN BURGERS BETER ONDERSTEUNEN**

Ook voor de 'brede' visie bestaan goede argumenten:

- De verantwoordelijkheid voor de ondersteuning en ontwikkeling van de zelfredzaamheid van burgers komt meer en meer naar gemeenten toe, gezien

de ontwikkelingen rond AWBZ, Wmo, WWB en inburgering. De gemeente moet die ontwikkeling faciliteren. Ook zorgt de gemeente voor ondersteuning van burgers die dat nodig hebben (vangnetfunctie).

In dat perspectief heeft een gemeente behoefte aan een organisatie die de claimbeoordeling van burgers voor haar rekening neemt; integrale trajecten voor burgers faciliteert en organiseert en de regie op individuele verstrekkingen organiseert en aanstuurt. Wie kan het anders doen dan een sociale dienst?

- Er is wellicht meer succes te halen bij uitstroom naar werk als de geldstromen voor toeleiding naar werk (WWB), volwasseneneducatie (inburgering) en zorg (Wmo) samenvallen en integraal kunnen worden ingezet;
- De activering en participatiedoelstelling van de WWB is beter te realiseren vanuit een sociale dienst met verbindingen met welzijn en wijkaanpak;
- De brede sociale dienst met Wvg en huishoudelijke verzorging kan beter inschatten welke burgers écht in aanmerking komen voor individuele ondersteuning als op termijn meer en meer lokaal bepaald gaat worden wie in aanmerking komt voor individuele verstrekkingen;
- Er zitten inverdieneffecten op het sturen op collectieve en individuele voorzieningen en op beheersing van de administratie (zoals eigen bijdragen).

Sociale diensten die deze brede visie ondersteunen en de Wmo actief willen oppakken delen een aantal kenmerken:

- Ze zijn actief bezig met een nieuwe visie op reïntegratie: minder grote opdrachten, meer aandacht voor participatie en meer koppeling met wijk en buurt. Dit werkt vaak in een gemeente die de Wmo actief en breed wil oppakken;
- Diensten die actief bezig zijn met de nieuwe visie op reïntegratie vormen vaak onderdeel van een bredere gemeentelijke dienst met welzijn en wijkaanpak, bijvoorbeeld een Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling of Burgers;
- Bij diensten die actief bezig zijn met een nieuwe visie op reïntegratie lijken de interne bedrijfsvoering c.q. reorganisatieprocessen minder aandacht nodig te hebben. Ze zijn niet bezig met het oprichten van een bedrijfsverzamelgebouw, *efficiency*-operaties vanwege tekorten en regionale samenwerking;
- Sociale diensten die actief nadenken over (het binnenhalen van) de Wvg<sup>11</sup> en de huishoudelijke verzorging hebben vaak steun vanuit de gemeente. Ze worden gevraagd vanwege hun expertise met de WWB;
- Diensten die actief nadenken over de Wvg en huishoudelijke verzorging zijn ook vaak betrokken bij de discussie over loketvorming en de oriëntatie op het

functioneren als publieksdienst;

- Sociale diensten die actief nadenken over eigen bijdragen en een werkbare administratie voor burgers en gemeenten zelf, hebben vaak een duidelijke visie op het bereiken van de burgers die zorg nodig hebben. Zij willen daar de uitvoering op inrichten.

Bij de argumenten om de Wmo actief op te pakken valt op dat vrijwel alle argumenten aan de uitvoering van de WWB zijn gerelateerd.<sup>12</sup> Dit met uitzondering van de ‘wonen-zorg-welzijnvisie’ en de discussie over één loket voor de burger. De kansen liggen op:

- Reïntegratie nieuwe stijl met aandacht voor participatie en inschakeling van sociale infrastructuur en meer sturing op een integrale trajectaanpak;
- Meer kennis van de meest kwetsbare burgers en betere beheersing van de uitvoering van Wvg en huishoudelijke verzorging;
- Beheersing van kosten en administratie door meerdere eigen bijdragen;
- Afgestemde sturing door de samenhang tussen de verschillende verantwoordelijkheden en budgetten van onder andere de Wmo en WWB te benutten (bijvoorbeeld *contract compliance*).

#### *Wie kan het anders doen dan een sociale dienst?*

Er zijn globaal genomen drie afdelingen bij gemeenten die diensten leveren aan individuele burgers. De afdeling rond wonen en bouwen, burgerzaken en de sociale dienst. Van deze drie afdelingen is de sociale dienst de enige dienst met ervaring met sociale thema's en met ervaring op de beoordeling van individuele claims voor financiële bijdragen en het verstrekken van financiële bijdragen aan individuen. Bovendien hebben veel sociale diensten al ervaring met de Wvg.

De uitvoering elders neerleggen ligt vooralsnog niet voor de hand. Het fiscaliseren van de bijstandsuitkering is mogelijk een weg voor de toekomst. Maar dan nog is lokaal toezicht en maatwerk vaak gewenst. Het uitbesteden van een individuele financiële verstrekking aan derden (ZBO of commerciële organisatie) staat op gespannen voet met het democratisch principe.

Een burger moet, zeker als het gaat om het sociale vangnet, terechtkunnen bij de volksvertegenwoordiger die door de burgers is gekozen om het collectieve lokale systeem te organiseren. Als deze stap wordt overgeslagen juridiseert de samenleving in een nog hoger tempo dan nu al het geval is. Daarbij leert de praktijk dat een burger vaak als laatste redmiddel uiteindelijk bij de gemeente aanklopt.

### 6.2.3 CONCLUSIE

De smalle visie staat wat dichter bij het hier en nu. De brede visie stuurt meer op een toekomstige situatie. Voor beide visies zijn argumenten. Voor een hoofd sociale dienst met de visie dat de sociale dienst zich volledig beperkt tot de kerntaak van uitvoering van de WWB, biedt de Wmo weinig perspectief.

Vanuit een bredere visie op de sociale dienst biedt de Wmo veel meer perspectief en uitdaging om actief aan te pakken. De sociale dienst verschuift in deze visie van uitvoerder van de WWB naar een brede aanbieder van diensten. Naast een pakket van claimbeoordeling van individuele verstrekkingen aan burgers, is de sociale dienst aanbieder van integrale pakketten aan burgers. Kortom: een eerste fundamentele keuze rond de betrokkenheid bij de Wmo betreft de eigen visie op de sociale dienst.

Om dit meer principiële punt spelen nog twee andere afwegingen die de invoering van de Wmo beïnvloeden. Bij sommige sociale diensten leiden in de praktijk andere prioriteiten de aandacht van de Wmo af. Prioriteiten kunnen het op orde krijgen van de interne organisatie zijn, maar ook tactische doelstellingen zoals de vorming van een regionale sociale dienst. In die situatie komt de Wmo ‘bovenop’ andere zaken. De behoefte bestaat dan om de Wmo smaller en later in te voeren. Terughoudendheid bij gemeenten ontstaat ook door de onduidelijkheid over hoe de Wmo er uiteindelijk komt uit te zien en wanneer de wet gaat komen.

## 6.3 Hoe om te gaan met de invoering?

De Wmo kenmerkt zich door veel beleidsvrijheid voor gemeenten. De ervaringen met zo'n decentrale en gedereguleerde wetgeving in het sociale domein zijn beperkt. Alleen de WWB is vergelijkbaar met de Wmo. Vandaar dat vertegenwoordigers van sociale diensten is gevraagd naar ervaringen rond de invoering van de WWB, die van nut kunnen zijn bij de Wmo. Er is zoals gezegd veel overeenkomst met de WWB, maar ook een belangrijk verschil. De invoering van de WWB was vooral een intern proces, terwijl bij de Wmo veel partijen betrokken zijn.

### LESSEN VAN DE WWB

#### Eerst een eigen kader

De gemeente formuleert eerst een eigen kader om voldoende nagedacht te hebben over de gevolgen van de keuzes die worden gemaakt. Dit is ook belangrijk om duidelijk te zijn naar anderen. Nagedacht moet worden over de kosten die

verbonden zijn aan de geformuleerde kaders van de gemeente en zo mogelijk moet worden getracht die zichtbaar te maken. Ook de raad moet snel geïnformeerd en betrokken worden bij het formuleren van uitgangspunten. Het effect van beleidskeuzes moet aan de hand van concrete voorbeelden inzichtelijk worden gemaakt.

#### Duidelijke en tijdige communicatie

De veranderingen die de Wmo teweegbrengt moeten duidelijk en tijdig worden gecommuniceerd. De doelgroep is kwetsbaar en het scheppen van onzekerheid moet worden vermeden. Zeker als de gemeente kiest voor een versobering ten opzichte van de huidige situatie, moet dit goed worden onderbouwd en gecommuniceerd.

#### Werk samen met andere gemeenten

Het is handig om – als kleinere gemeente – samen op te trekken met naburige kleine gemeenten. Er kan een gemeenschappelijk beleidskader worden geformuleerd. Het moet dan niet gaan om een dwingend kader. Gemeenten moeten ruimte hebben voor de eigen lokale inbreng.

#### Betrek medewerkers en uitvoerders bij de uitwerking

Meerdere sociale diensten geven aan bij de invoering van de WWB vaak te lang op beleidsniveau bezig te zijn geweest. Bovendien is vaak te laat de expertise en ervaring van de uitvoerende medewerkers en uitvoeringsorganisatie ingeschakeld. Aansluitend willen sociale diensten niet te lang in een projectstructuur blijven werken. Bijtijds overschakelen naar de bestaande lijnstructuur is gewenst.

#### Betrek deskundigheid rond financiën, ICT en administratie

Veel problemen rond de invoering komen door het laat betrekken van specifieke deskundigheid rond financiën, ICT en administratie. Schakel deze deskundigheid bijtijds in bij de invoering van de Wmo. En zorg voor een goed functionerend administratief werkproces.

## 6.4 Keuzes voor sociale diensten met een ‘smalle visie’

De omvang van het takenpakket bepaalt in belangrijke mate de visie van een sociale dienst op de Wmo. Dit zet zich voort in de visie op de in- en uitvoering. Ook de ervaringen rondom de implementatie van de WWB bepalen mede de visie en de keuzes van sociale diensten. Wat is het keuzeprocess van sociale diensten bij de komst van de Wmo? In deze paragraaf staat de sociale dienst met een ‘smal’ takenpakket centraal.

Wat moet de 'smalle' sociale dienst doen?

- Hoge uitstroom naar betaald werk realiseren;
- Lage uitgaven op het inkomensdeel realiseren;
- Participatie realiseren voor diegenen die (nog) niet regulier aan de slag kunnen;
- Bij voorkeur geen extra taken aannemen, zoals uitvoering Wvg en huishoudelijke verzorging;
- Beleidsmatig alert zijn op de keuzes voor de uitvoering van de Wmo, omdat die van invloed zijn op de uitvoering van de WWB. In het bijzonder geldt een mogelijk effect op bijzondere bijstand als *last resort*.

Welke keuzes kan de sociale dienst met een 'smalle visie' maken?

### 1. BIJDRAGE AAN VISIE-ONTWIKKELING

De sociale dienst met als kernfocus de uitvoering van de bijstand, moet zeker meedoen in de ontwikkeling van het beleidskader Wmo. De keuzes over de Wmo raken immers de uitvoering van de WWB. Er hoeft echter niet gestreefd te worden naar een actieve rol in de beleidsontwikkeling. Vanuit het uitgangspunt om geen extra taken aan te nemen, neigt de sociale dienst eerder naar een minimale variant.

### 2. BELEIDSNOTA

Rond het opstellen van een beleidsnota Wmo is actieve deelname aan beleidsvorming op de negen prestatievelden (zie hoofdstuk 2) niet nodig. Uitzondering vormen de prestatievelden maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) en verslavingszorg. Maar ook daar geldt dat de sociale dienst niet de regie hoeft te hebben op het aanbod aan de doelgroep van deze prestatievelden. De doelgroepen hebben op deze prestatievelden vaak primair andere zorgbehoeften dan uitstroom naar werk of participatie.

### 3. INVOERING WMO

Bij de invoering van de Wmo spelen er verscheidene onderwerpen:

*Uitvoering van de Wvg.* Het uitvoeren van de Wvg (indicatie, inkoop, administratie) is een afgeleide taak voor een sociale dienst met als kerntaak het uitvoeren van de WWB. Bij discussie rond veranderingen in beleidskader of organisatie van de Wvg pleit de sociale dienst waarschijnlijk niet voor het overhevelen van de Wvg naar de sociale dienst. Helemaal zal een sociale dienst niet bepleiten onderdelen van de uitvoering naar de sociale dienst over te brengen. Er zijn



andere aanbieders die het willen en kunnen. Wel heeft de sociale dienst belang om betrokken te zijn bij de uitwerking van de Wvg bij een andere afdeling en bij andere uitvoerders, want er is een relatie met bijvoorbeeld bijzondere bijstand.

*Uitvoering van de huishoudelijke verzorging.* Hier speelt een vergelijkbaar verhaal. Het uitvoeren van de huishoudelijke verzorging is een afgeleide taak voor de sociale dienst met als kerntaak het uitvoeren van de WWB. Er geldt een vergelijkbare afweging als bij de Wvg. De sociale dienst claimt vermoedelijk niet de regie (beleidskeuzes, indicatie, inkoop en administratie). Hooguit zal de dienst adviseren over bijvoorbeeld het afsluiten van contracten met uitvoerders of het inrichten van het werkproces. De sociale dienst heeft hier immers ervaring mee. Alertheid op de keuzes rond de uitvoering door de relatie met bijzondere bijstand is geboden.

### Conclusie

Voor een sociale dienst met hoofddaccent op de uitvoering van de WWB is de belangrijkste aansluiting op de Wmo een kritische rol bij de organisatie van de huishoudelijke verzorging en Wvg.

## 6.5 Keuzes voor sociale diensten met een ‘brede visie’

Welke keuzes moet een sociale dienst als regisseur van uiteenlopende financiële verstrekkingen aan individuele burgers maken bij de invoering van de Wmo?

Een brede sociale dienst:

- werkt als claimbeoordelaar voor burgers die aangeven steun nodig te hebben;
- faciliteert en organiseert integrale trajecten;
- is regisseur op het aanbieden van financiële verstrekkingen aan burgers die daarvoor in aanmerking komen.

Bij laatstgenoemde punt gaat het om meer dan inkomensondersteuning bij werkloosheid. Ook gaat het om ondersteuning om mee te doen aan de samenleving (Wvg, huishoudelijke verzorging). Het gaat om meer dan alleen reïntegratietrajecten en werk. De dienst biedt ook zogenaamde integrale trajecten met combinaties van werktoeleiding, inburgering en zorg.

### Wat moet de sociale dienst doen?

Vanzelfsprekend zijn dezelfde taken relevant die gelden voor een sociale dienst die zich uitsluitend concentreert op het uitvoeren van de WWB. Er komen echter nog taken bij. Enerzijds gaat het om verbindingen maken met andere beleidster-

reinen. Dit om een integraal aanbod mogelijk te maken om kwetsbare burgers meer zelfredzaam te maken. Het combineren van vormen van educatie zoals inburgering met de WWB en het koppelen van delen van de Wmo (zoals maatschappelijke opvang, OGGZ en verslaafdenopvang) aan de WWB komen dan in beeld. Op deze wijze kan een gemeente via een sociale dienst een aanpak op maat voor kwetsbare burgers organiseren.<sup>13</sup> Anderzijds gaat het om het aanbieden van individuele verstrekkingen aan burgers om ze mee te kunnen laten doen aan de samenleving en hun zelfstandigheid te handhaven, zoals de Wvg en huishoudelijke verzorging.

Waar moet een sociale dienst met brede taakopvatting extra op letten?

De sociale dienst die een bredere taakopvatting hanteert, ziet de nodige veranderingen tegemoet. Wat voor alle sociale diensten geldt, speelt voor een sociale dienst met een brede taakopvatting nog sterker. Er moet een goede afweging worden gemaakt of de organisatie de brede taakopvatting aankan. Wanneer er problemen zijn rond de werkprocessen, budgetten en kwaliteit, is het niet verstandig om meer en nieuwe taken op te pakken. De regel is: eerst intern op orde en dan pas naar buiten.

Maar kan de sociale dienst nog veel vernieuwing aan? Wanneer er ingrijpende veranderingen spelen, zoals een fusie of reorganisatie, moet goed nagedacht worden of de organisatie een volgende stap wel aankan. Ook hier geldt dat de visie en daadkracht van het hoofd van een sociale dienst niet te ver vooruit moet lopen op het draagvlak en de draagkracht van de organisatie<sup>14</sup>.

Welke keuzes kan de 'brede' sociale dienst maken?

## 1. VISIE-ONTWIKKELING

De sociale dienst moet een actieve rol in de ontwikkeling van het beleidskader claimen. De Wmo biedt kansen op meer participatie en activering binnen de WWB. De wet biedt een kans om de bredere doelstelling van de sociale dienst te realiseren. De sociale dienst is een voorstander van een bredere variant om de Wmo tot uitvoering te brengen. Maar op basis van een analyse van de draagkracht van de gemeentelijke organisatie en het veld van potentiële uitvoerders kan geadviseerd worden om eerst met een minimale of smalle variant te starten. Pas later, als een aantal zaken meer op orde is, kan de Wmo breder opgepakt worden.

## 2. BELEIDSNOTA

Met de voorgaande afweging voor ogen neemt de sociale dienst zeker actief deel aan de beleidsontwikkeling op de negen prestatievelden. Dat is nodig want dan kan de discussie worden aangegaan over de relatie tussen de prestatievelden onderling. Collectieve voorzieningen kunnen bijvoorbeeld anders worden ingezet zodat minder individuele verstrekkingen nodig zijn (bijvoorbeeld rond wonen-zorg-welzijn en de Wvg-verstrekkingen). Of is het mogelijk meer preventief te investeren zodat er minder burgers met meervoudige problemen komen waar een ingewikkeld en duur aanbod voor moet worden georganiseerd.

## 3. INVOERING WMO

De sociale dienst is actief betrokken bij de daadwerkelijke invoering van de doelen, activiteiten, resultaten en randvoorwaarden op prestatievelden. De sociale dienst kan door aanpassingen op andere prestatievelden veel meer mensen in de bijstand activeren en laten participeren. Bijvoorbeeld rond vrijwilligerswerk of door het aanbieden van diensten in wijk en buurt. De sociale dienst kan verdienen op de Wvg en huishoudelijke verzorging door activiteiten op andere prestatievelden mogelijk te maken.

### *Uitvoeren Wvg*

De sociale dienst neemt een actieve rol in rond de uitvoering Wvg. Onder de Wmo heeft de sociale dienst de kans om de Wvg uit te voeren. Wanneer de Wvg al wordt uitgevoerd kan die worden aangepast, zodat de ondersteuning nog meer dan nu terecht komt bij de burgers die de ondersteuning echt nodig hebben. Er zijn wel twee belangrijke kanttekeningen:

- Wanneer de uitvoering van de Wvg op orde is, ligt het voor de hand om niet teveel veranderingen door te voeren op de Wvg. Dit betekent dat er een goede prijs-kwaliteitverhouding is, waarin de gemeente niet bij hoeft te leggen en de burgers tevreden zijn over het aanbod;
- Een sociale dienst moet de regie over de Wvg voeren. Ook moet de dienst een goede analyse maken welke onderdelen door de gemeente zelf gedaan worden en waar delen van uitvoering kunnen worden uitbesteed.

### *Uitvoeren huishoudelijke verzorging*

De sociale dienst met brede taakopvatting maakt zeker aanspraak op een actieve rol rond de ontwikkeling van de uitvoering van de huishoudelijke verzorging. De uitvoering van de huishoudelijke verzorging raakt WWB-taken rond bijzondere bijstand. Er liggen belangen voor een sociale dienst om werkmodel, inclusief indicatiestelling, inkoop, administratie en eigen bijdragen af te stemmen. Dat

speelt nog sterker als de sociale dienst al de Wvg uitvoert. Bovendien is de sociale dienst waarschijnlijk het meest deskundig om de uitbesteding aan een derde partij te begeleiden. Ook de huishoudelijke verzorging biedt net als de Wvg de sociale dienst de kans om de rol als regisseur van verstrekkingen aan burgers te versterken. Achter de invoering van de huishoudelijke verzorging liggen nog vele keuzemomenten die in deze verkenning niet worden uitgewerkt.

### Conclusie

Bij een sociale dienst met een brede taakopvatting is de Wmo op alle onderdelen relevant om actief in op te treden. Indicatiestelling, inkoop, administratie en eigen bijdragen moeten worden afgestemd. Dat speelt nog sterker als de sociale dienst al de Wvg uitvoert. Bovendien is de sociale dienst waarschijnlijk het meest deskundig om de uitbesteding aan een derde partij te begeleiden. Ook de huishoudelijke verzorging biedt net als de Wvg de sociale dienst de kans om de rol als regisseur van verstrekkingen aan burgers te versterken. Achter de invoering van de huishoudelijke verzorging liggen nog vele keuzemomenten die in deze verkenning niet zijn uitgewerkt.

# Samenvatting en conclusies

Op organisatorische gronden lijkt er samenhang tussen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (WWB). Mag dat een doorslaggevend argument zijn om sociale diensten een prominente plek in de uitvoering van de Wmo te geven? Zonder gedegen kennis over de inhoudelijke relatie tussen de twee wetten is een dergelijke afweging niet goed te maken. Deze verkenning biedt feiten en gegevens over die inhoudelijke relatie, zowel theoretisch als aan de hand van de alledaagse praktijk.

## Theoretische afweging

### *Mensbeeld*

Het mensbeeld is in beide wetten hetzelfde gedefinieerd. Zowel de WWB als de Wmo gaan uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burger, die zo lang mogelijk onafhankelijk blijft van de overheid en zichzelf redt bij zijn deelname aan de samenleving. Pas wanneer burgers hun eigen mogelijkheden en die van hun omgeving hebben benut mogen ze een beroep doen op de (lokale) overheid. Maar eenzelfde mensbeeld is op zichzelf geen reden om de wetten gezamenlijk te gaan uitvoeren.

### *Doelgroepen*

Is er dan een relatie in de doelgroepen? Dat is in deze verkenning onderzocht en de overlap blijkt, op uitzonderingen in de verslavingszorg en de maatschappelijke opvang na, beperkt. Bijstandsgerechtigden zijn binnen het gros van de Wmo-voorzieningen geen dominante groep. Met andere woorden: binnen de Wmo-voorzieningen tref je allerlei andere groepen burgers, waarin de burgers met een uitkering als gevolg van de WWB niet dominant aanwezig zijn en waarmee een sociale dienst dus geen directe actuele bemoeienis heeft.

### *Doelstellingen*

Hoe zit het met de overlap in doelstellingen? De Wmo moet burgers wier deelname aan de samenleving door ouderdom en/of handicaps vermindert, voorzieningen bieden waardoor zij toch zo lang en zo veel als mogelijk is maatschappelijk kunnen blijven participeren. De WWB heeft als doel om burgers met een uitkering via een zo slim mogelijke reïntegratie volledig te laten participeren in het arbeidsproces.

De overlap tussen Wmo en WWB is opnieuw beperkt, want het doel verschilt. De Wmo beoogt participatie aan de samenleving met eventueel een voortdu-

rende ondersteuning van Wmo-voorzieningen, terwijl de WWB stuurt op actieve deelname aan het arbeidsproces teneinde onafhankelijk van de WWB in eigen levensonderhoud te voorzien. Daarmee ligt de lat bij de WWB hoger, in elk geval principieel anders. Wat sociale diensten wel goed kunnen is mensen ondersteunen op weg naar die volledige participatie. Daar kunnen raakvlakken zitten met de Wmo. Ook hebben veel sociale diensten vanaf 1994 ervaring opgedaan met de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg).

## Afwegingen in de praktijk

De Wmo wordt vermoedelijk 1 juli 2006 ingevoerd. Gemeenten weten nog niet hoe de wet er precies komt uit te zien. Dat maakt gemeenten en sociale diensten (tijdelijk) extra kritisch op de Wmo. Ook spelen in de gemeenten soms zaken die de oordeelsvorming over en invoering van de Wmo belemmeren, zoals reorganisaties en financiële tekorten. De komst van de Wmo is een gemeentebrede aangelegenheid.

De inhoudelijke overlap tussen de WWB en de Wmo is in theorie niet groot. In de praktijk is er echter een grote variëteit in de takenpakketten van sociale diensten. De uitvoering van de WWB vormt voor alle diensten de prominente taak. Daarnaast heeft een deel van de sociale diensten naast de WWB allerlei andere taken en verantwoordelijkheden, die veel verder gaan dan alleen het terrein van werk en inkomen. Zowel vanuit de theorie als vanuit de praktijk zijn in deze verkenning de volgende vragen onderzocht:

1. Wat is de overlap in doelgroepen tussen de Wmo en WWB?
2. Welke kansen liggen er voor de sociale diensten bij de Wmo om hun eigen doelstelling te versterken?
3. Welke keuzes kunnen sociale diensten maken om kansen optimaal te benutten?
4. Op welke onderdelen kunnen sociale diensten lering trekken uit de ervaringen met de WWB?

### Vraag 1: Wat is de overlap in doelgroepen?

*Veel gebruik van Wmo, maar nooit een dominante gebruikersgroep*

Mensen met een bijstandsuitkering maken veelvuldig gebruik van Wmo-voorzieningen of zouden dat moeten of kunnen doen<sup>15</sup>. Bijstandsgerechtigden zijn echter met uitzondering van maatschappelijke opvang, verslavingszorg en bijvoorbeeld tienerwerk, nergens de dominante doelgroep van deze voorzieningen.<sup>16</sup> De overlap in doelgroepen tussen Wmo en WWB is dus weliswaar groot, maar nergens zo groot dat het logisch wordt om de regie op bepaalde onderde-

len binnen te halen. Ook niet op die onderdelen die met de introductie van de Wmo voor het eerst in het gemeentelijk domein belanden (de huishoudelijke verzorging).

Met andere woorden, de in dit onderzoek beschreven mogelijkheden om te komen tot een betere regie op klantniveau door de inzet van welzijns- en zorgvoorzieningen bestaan ook nu allemaal al. Voor sociale diensten die de Wvg uitvoeren, ligt het niet veel anders. De Wvg heeft, net als de nieuwe onderdelen die overkomen uit de AWBZ, niet de bijstandsgerechtigden als dominante gebruikersgroep. Als de Wvg al uitgevoerd wordt, is het logisch om de huishoudelijke verzorging daar ook onder te brengen. Echter niet vanuit WWB-perspectief.

### *‘Niets nieuws onder de zon’*

Deze conclusie sluit aan bij de uitspraken van de geïnterviewde hoofden sociale zaken. Namelijk dat waar het de kansen van de Wmo betreft, eigenlijk niets nieuws onder de zon is. Hoogstens geeft de Wmo een impuls aan het beleidsmatige en organisatorische denken van gemeenten over de meest kwetsbare groepen in de gemeente, de doelstellingen die voor hen worden geformuleerd en de voorzieningen die worden ingezet. Een ondernemende sociale dienst kan van deze impuls gebruikmaken om zaken te regelen, die tot nu toe zijn blijven liggen of zijn stukgelopen op bestuurlijke en organisatorische onwil.

### *Vraag 2: Welke kansen zien sociale diensten?*

Met name sociale diensten met een breed takenpakket zien met de komst van de Wmo kansen voor:

- Reïntegratie nieuwe stijl met aandacht voor participatie en inschakeling van de sociale infrastructuur en meer sturing op integrale trajectaanpak;
- Meer kennis van de meest kwetsbare burgers en betere beheersing van de uitvoering van Wvg en huishoudelijke verzorging;
- Beheersing van kosten en administratie vanwege meerdere eigen bijdragen en de relatie met bijzondere bijstand;
- Afgestemde sturing door de samenhang binnen de verschillende verantwoordelijkheden en budgetten te benutten (bijvoorbeeld *contract compliance*).

### *Vier varianten*

In de praktijk zijn vier varianten om de Wmo in te voeren te onderscheiden. De varianten verschillen in de mate waarin de gemeente bereid is om op korte termijn veranderingen door te voeren.

1. De minimale variant, waarin eigenlijk alleen het contract voor huishoudelijke verzorging van het zorgkantoor wordt overgenomen;
2. De smalle variant waarin alleen de uitvoering van de huishoudelijke verzorging wordt geregeld;
3. De brede variant waarin de gemeente een integrale visie hanteert over de volle breedte van de prestatievelden van de Wmo;
4. De maximale variant (in enkele grote steden) waarin de gemeente eerst een visie en werkmodel opstelt over hoe om te gaan met de burgers over de volle breedte van het sociale domein. De Wmo krijgt naast andere wetten als WWB en inburgering, hierin een plaats.

De varianten sluiten elkaar niet uit. Sommige gemeenten starten met een minimale of smalle variant en gaan dan later over tot een bredere aanpak. Er zit echter verschil in de wijze waarop sociale diensten aankijken tegen de komst van de Wmo.

### Vraag 3: Welke keuzes maken de sociale diensten?

Voor alle sociale diensten ligt de nadruk op de uitvoering van de WWB en de direct daarmee samenhangende taken van schuldhulpverlening, armoedebestrijding en bijzondere bijstand. Vanuit dat vertrekpunt biedt de Wmo geen nieuw perspectief. De Wmo ondersteunt maar marginaal de doelstelling waar de WWB op wordt afgerekend (uitstroom naar betaalde arbeid) en de doelgroepen van WWB en Wmo overlappen elkaar maar gedeeltelijk. Argumenten om de Wmo niet actief naar de sociale dienst toe te trekken zijn onder meer dat de uitvoering van de WWB nog veel vergt en de dienst met een duidelijke taakopvatting burgers beter kan bedienen.

Sociale diensten die een koppeling maken met welzijn en een brede wijkaanpak in het kader van een nieuwe reïntegratie-benadering of die al de Wvg uitvoeren, zien vaak wel meer raakvlak met en kansen in de Wmo. De argumentatie om de Wmo actief op te pakken is dan de volgende.

De verantwoordelijkheid voor de ondersteuning en ontwikkeling van de zelfredzaamheid van burgers komt meer en meer naar gemeenten toe, gezien de ontwikkelingen rond AWBZ, Wmo, WWB en inburgering. De gemeente moet die ontwikkeling van haar burgers faciliteren en draagt zorg voor ondersteuning van burgers die dat nodig hebben (vangnetfunctie). In dat perspectief heeft een gemeente behoefte aan een organisatie die de claimbeoordeling van burgers voor haar rekening neemt, integrale trajecten voor burgers faciliteert en organiseert en de regie op individuele verstrekk-



kingen organiseert en aanstuurt. Nieuwe taken toevoegen aan het pakket van een nu al zeer breed opererende sociale dienst ligt dan voor de hand.

#### Vraag 4: Op welke onderdelen kunnen sociale diensten lering trekken uit de WWB?

De WWB lijkt in karakter op de Wmo al is de Wmo veelomvattender en ingrijpender. Sociale diensten noemen uit hun ervaring met de implementatie van de WWB een aantal leerpunten:

- *Formuleer eerst een eigen kader* waarin voldoende is nagedacht over de gevolgen (ook de financiële) van de keuzes die worden gemaakt. Betrek de raad tijdig bij het proces;
- *Communiceer tijdig en duidelijk* over de veranderingen die de Wmo teweegbrengt. De doelgroep is kwetsbaar en het scheppen van onzekerheid moet worden vermeden. Zeker als de gemeente kiest voor een verandering ten opzichte van de huidige situatie en een meer sober regime voorstaat, moet dit goed worden onderbouwd en gecommuniceerd;
- *Werk samen met andere gemeenten*, bijvoorbeeld voor het formuleren van een gemeenschappelijk beleidskader. Dat geldt zeker voor kleinere gemeenten;
- *Betrek medewerkers en uitvoerders tijdig* bij de uitwerking, blijf niet te lang op beleidsniveau bezig;
- *Schakel bijtijds deskundigheid rond financiën, ICT en administratie* in bij de invoering van de Wmo.

### Conclusie

Op hoofddoelstelling zijn er overeenkomsten tussen de Wmo en de WWB, maar in de vertaling naar de uitvoering lopen de wetten uit elkaar. Voor een sociale dienst is de Wmo qua doelstelling en doelgroep minder interessant, maar past een deel van de Wmo, en dan met name de Wvg en de huishoudelijke verzorging, qua uitvoerende taken waarschijnlijk wel goed bij (een deel van de) sociale diensten. Het belang van de relatie WWB-Wmo ligt dus niet primair op doelstellingen- en doelgroepniveau, maar op een afgeleid niveau, namelijk hoe taken in een gemeente het best kunnen worden georganiseerd. Los van de discussie over doelen en uitvoering is de ontwikkeling van de Wmo altijd van belang voor een sociale dienst, omdat de uitvoering van de Wmo van invloed is op de uitvoering van de WWB en de bijzondere bijstand.

## (NOTEN)

- <sup>1</sup> Zie in dit verband ook de voorstellen van de RWI over het mogelijk maken van werken met behoud van uitkering: 'Omdat iedereen nodig is', RWI, 19 april 2005. Dit dossier is ook sterk in beweging. Zeer recent heeft staatssecretaris Henk van Hoof van SZW vrijstelling van sollicitatieplicht vanaf 57,5 jaar mogelijk gemaakt indien aan vrijwilligerswerk of mantelzorg wordt gedaan.
- <sup>2</sup> In een aantal gemeenten in Zuid-Holland wordt geëxperimenteerd met het opleiden van werklozen via de thuiszorg om ze als huishoudelijke hulp betaald aan het werk te zetten.
- <sup>3</sup> De Wvg brengt de gemeente incidenteel in contact met ouderen en chronisch zieken.
- <sup>4</sup> Een hoofd sociale zaken van een 100.000+ gemeente voegt op dit punt toe dat het dossier wonen-zorg-welzijn belangrijker is dan de bemoeienis van een sociale dienst en dat de uitvoeringsdeskundigheid van de sociale dienst juist niet benut moet worden. Op afstand zetten van uitvoering is beter.
- <sup>5</sup> Eerlijkheidshalve moet gezegd worden dat in de gesprekken met kleine gemeenten, het basisidee van sterkere collectieve voorzieningen die een inverdieneffect op individuele verstrekkingen opleveren, niet echt concreet werkbaar wordt. Wellicht wel op woningaanpassingen, maar dat meer mantelzorg of vrijwilligerswerk leidt tot minder beroep op huishoudelijke verzorging wordt betwifteld: "Een vrijwilliger helpt met boodschappen of met een praatje, die gaat niet iedere week de vloer dweilen."
- <sup>6</sup> Uit cijfers van het SCP blijkt de vraag naar huishoudelijke verzorging 6,5% op de 1000 inwoners, terwijl de latente vraag op 15% ligt.
- <sup>7</sup> De gevolgen van de Wmo voor gemeenten, Divosa, 2004.
- <sup>8</sup> Overigens bedoelen gemeenten nadrukkelijk niet dat er een dik papier geschreven moet worden. 1 à 2 A-4'tjes kan genoeg zijn. Het gaat er om dat de gemeente duidelijk is naar burgers en instellingen welke uitgangspunten ze hanteren bij de verdere invoering van de Wmo.
- <sup>9</sup> Bij deze planning wordt natuurlijk gekeken naar de te verwachten komst van de Wmo. Indien uitstel optreedt, zullen de data verschuiven.
- <sup>10</sup> Zie de conclusie van hoofdstuk 2 over de gevolgen van de uitvoering van de Wmo op de WWB.
- <sup>11</sup> Veel sociale diensten hebben de Wvg al in het takenpakket.
- <sup>12</sup> Natuurlijk moeten we de daarbij wel voor ogen houden dat onze primaire gesprekspartner in de gemeenten, hoofden sociale dienst waren.
- <sup>13</sup> Voor alle duidelijkheid: de sociale dienst hoeft deze taken niet zelf te gaan uitvoeren. Het gaat er om dat een gemeente regie heeft op een complex aanbod voor bepaalde groepen burgers met meervoudige problemen.

- <sup>14</sup> In de organisatiekunde hanteert men hiervoor de contingentiebenadering: bestuur, management en uitvoering moeten redelijk gelijk optrekken om veranderingen daadwerkelijk door de hele organisatie door te kunnen voeren.
- <sup>15</sup> Daarbij moet nogmaals opgemerkt worden dat veel van de gevraagde gegevens op landelijk niveau niet op een goede manier beschikbaar waren. Daarom heeft het onderzoek zich veelal beperkt tot *educated guesses*. Hoewel de in deze verkenning gepresenteerde gegevens in voldoende mate stroken met de werkelijkheid, is voor het nemen van beleidsbeslissingen een meer gedegen inzicht nodig. Bijlage 2 van deze verkenning biedt een handreiking over hoe deze cijfers op lokaal niveau zijn te genereren. Dat is voor een belangrijk deel eenvoudiger dan op landelijk niveau.
- <sup>16</sup> Bijstandsgerechtigden kunnen in de praktijk ook bij andere voorzieningen een dominante gebruikersgroep zijn. Als bijstandsgerechtigden via prioriteitsstelling voorrang krijgen bij voorzieningen waarnaar de algehele mogelijke vraag groter is dan het huidige aanbod, kan er sprake zijn van oververtegenwoordiging.



# Bijlage 1

## Onderzoeksverantwoording onderzoek doelgroepenoverlap

Vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens over gebruik van Wmo-voorzieningen is gekozen voor een specifieke benadering. Aan de hand van een aantal stappen kan zo toch een beeld worden geconstrueerd van de doelgroepen-overlap tussen WWB en Wmo.

#### **STAP 1: OVERLAP WWB-WMO VANUIT PERSPECTIEF WWB**

Allereerst wordt de overlap onderzocht vanuit het perspectief van de WWB. Hoeveel bijstandsgerechtigden maken daadwerkelijk of in potentie gebruik van Wmo-voorzieningen? De overlap tussen de doelgroepen van de Wmo en de WWB is asymmetrisch van aard. Dat komt door de omvang van de totale doelgroep van beide wetten. Er zijn ongeveer 350.000 bijstandsgerechtigden. De omvang van de doelgroep van de Wmo is niet exact bekend (en is bovendien onderhevig aan definitiekwesties), maar voorzichtige schattingen komen rond de 1,5 miljoen mensen.<sup>1</sup> De theoretisch mogelijke overlap van de WWB-doelgroep met de Wmo-doelgroep is 100%. Omgekeerd is dat slechts iets meer dan 20%. Om die reden is het (methodologisch) verstandig om het overlaponderzoek uit te voeren vanuit de klantgroep van de WWB. De kans op 'treffers' is dan veel groter.

#### **STAP 2: 'KLANTPROFIELEN' VAN MENSEN IN DE BIJSTAND**

De 'klassieke' definities van groepen binnen de WWB (leeftijd, geslacht, etniciteit, opleidingsniveau) sluiten niet goed aan bij de zorgvraag in het kader van de Wmo. Om die reden is gekozen voor een alternatieve indeling van de mensen met een bijstandsuitkering. Deze zogenaamde klantprofielen zijn in het kader van sociale activering ontwikkeld en bieden inhoudelijk veel meer aanknopingspunten voor de inzet van voorzieningen dan de klassieke indeling in fasen of op basis van statistische categorieën.<sup>2</sup>

#### **STAP 3: DE AANWEZIGHEID VAN BELEMMERINGEN**

Om de verbinding te kunnen maken tussen de kenmerken van mensen in de bijstand en de voorzieningen in de Wmo is per klantprofiel in beeld gebracht welke belemmeringen in hoge mate voorkomen.

#### **STAP 4: DE POTENTIËLE VRAAG VANUIT DE WWB NAAR WMO-VOORZIENINGEN**

Stap 4 begint 'aan de andere kant': de prestatievelden uit de Wmo zijn vertaald in een aanbod aan concrete voorzieningen. Per voorziening is vervolgens op basis van het aanbod aangegeven welke groepen bijstandsgerechtigden baat zouden kunnen hebben bij de voorziening. Op deze wijze is de potentiële vraag vanuit de WWB naar Wmo-voorzieningen gereconstrueerd.

## STAP 5: INZICHT IN HET POTENTIËLE AANDEEL BIJSTANDSGERECHTIGDEN IN WMO-VOORZIENINGEN

Ten slotte is het potentiële gebruik van Wmo-voorzieningen door bijstandsgerechtigden afgezet tegen cijfers over het totale gebruik van voorzieningen. Hiermee wordt inzichtelijk of de mensen met een bijstandsuitkering een dominante gebruikersgroep van een voorziening zijn. Dit inzicht kan managers sociale zaken wellicht helpen bij de beantwoording van vragen als: wat moet ik met de Wmo, moet ik onderdelen van de Wmo binnenhalen in mijn organisatie? En zo ja, moet ik dat dan op beleids- of uitvoeringsniveau organiseren?

### Cijfermateriaal

Cijfermatige gegevens die nodig zijn om conclusies te trekken over de overlap tussen de doelgroepen van WWB en Wmo zijn op landelijk niveau niet of nauwelijks beschikbaar. Daarom is gewerkt met meer algemeen cijfermateriaal. Door het doen van aannames en het leggen van dwarsverbanden is toegewerkt naar de in dit rapport gepresenteerde cijfers. Deze hebben daarom de status van 'onderbouwde schattingen'. De herkomst en aard van de gebruikte cijfers is verschillend. Onderstaand een opsomming van enkele belangrijke categorieën bronnen:

- 1) Voor cijfers over klantprofielen van het WWB-bestand is gebruikgemaakt van:
  - statistische gegevens van het CBS,
  - statistische gegevens van het SCP.
- 2) Voor cijfers over belemmeringen per klantprofiel is gebruikgemaakt van:
  - achtergrondmateriaal/doelgroeponderzoek van het SCP (sommige groepen),
  - doelgroep- en evaluatieonderzoek rond sociale activering door SCP, IVA en Radar,
  - evaluatieonderzoek reïntegratie door SER, RWI, SZW, BOREA,
  - (enkele) lokale bestandsanalyses van gemeenten.
- 3) Voor cijfers over het aanbod aan Wmo-voorzieningen is gebruikgemaakt van:
  - branche- en overzichtrapporten zorg & welzijn van VWS, SCP, NIZW, MO-groep.
- 4) Voor cijfers betreffende gebruik van en vraag naar Wmo-voorzieningen is gebruikgemaakt van:
  - diverse rapporten van het SCP.
- 5) Aanvullende cijfers over aannames en dwarsverbanden komen onder meer uit:
  - monitors (bijvoorbeeld ID-monitor, MOSA, Inburgering, Borea en schuld hulpverlening),
  - beleidsdocumenten van de ministeries van SZW en VWS.

Omwille van de leesbaarheid zijn in deze publicatie bij de cijfers verder geen bronvermeldingen vermeld. Een overzicht van de gebruikte bronnen is achterin deze verkenning opgenomen.

#### (NOTEN)

- <sup>1</sup> Bijvoorbeeld SCP.
- <sup>2</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat is uitgegaan van de aanname dat de overlap tussen WWB en Wmo met name voorkomt bij klantgroepen die veel sociale problemen hebben. Dit betekent dat *a priori* gericht wordt op die groepen in de WWB waarvan verwacht mag worden dat zij veel sociale problemen hebben. Hoewel daarbij niet strikt de fase-indeling is aangehouden, komen de klantprofielen in de praktijk vooral overeen met het deel van het bestand dat in fase 3 en fase 4 zit.



## **Bijlage 2**

**Handleiding voor lokaal doelgroepenonderzoek Wmo-WWB**

## Doel

De informatieverzameling rondom de doelgroepen die gebruik gaan maken van Wmo-voorzieningen en de informatie over aanwezige Wmo-voorzieningen is essentieel. In deze handleiding wordt aangegeven op welke wijze kwantitatieve gegevens kunnen worden verzameld om voor de lokale situatie een prognose te maken. In de handleiding worden kengetallen genoemd en de brongegevens vermeld. Ook wordt een aantal kwalitatieve aspecten genoemd waarmee gemeenten rekening kunnen houden bij de prognoseberekeringen.

Daarom bijgaand een handleiding voor gemeenten om op lokaal niveau te komen tot een gedetailleerd inzicht in de vindplaatsen en het gebruik van cijfermateriaal over:

- De overlap voor wat betreft doelgroepen,
- De overlap voor wat betreft (lokaal gefinancierde) voorzieningen.

## Inhoud

De handleiding bestaat uit drie elementen:

1. Een stappenplan: hierin wordt aangegeven hoe de gemeenten de gegevens op een heel praktische manier kunnen verzamelen en toe kunnen passen op de lokale situatie;
2. Een tweetal overzichten met daarin een aantal kengetallen die de gemeenten kunnen gebruiken als ze in de eigen situatie de benodigde gegevens niet kunnen genereren;
3. Een bronnenoverzicht: een overzicht van documenten en vindplaatsen die gemeenten kunnen gebruiken voor het onderzoek naar de gegevens van de Wmo-uitvoering.

## Het stappenplan:

Het stappenplan bestaat uit zes hoofdstappen:

1. Gegevensverzameling over alle mensen met een bijstandsuitkering;
2. Bepalen van de klantprofielen;
3. Matchen van het bestand en de klantprofielen;
4. In beeld brengen van de relevante Wmo-voorzieningen;
5. Bepalen/benaderen van het gebruik van de voorzieningen door het potentiële Wmo bestand;
6. Financieringsvoorzieningen.

De gegevens die de gemeenten kunnen gebruiken, worden geaggregeerd op verschillend niveau, namelijk:

- Landelijk, en
- Lokaal.

Per processtap kan gebruikgemaakt worden van de volgende informatie:

- Niveau gegevensvoorziening: het niveau van de aanwezige gegevens op landelijk, regionaal, en lokaal niveau;
- Bronnen: de vindplaatsen van de gegevens;
- Gegevens: gegevens van huidige gebruikers van Wmo-voorzieningen zoals: leeftijd, geslacht, woonwijk (postcode), inkomen, woonvorm, soort huishouden, herkomst en de beschikbare gegevens;
- Kengetallen: de aanwezige specifieke kengetallen.

Stap 1: Breng WWB-bestand in beeld	
Niveau	Lokaal. Doel: analyse van het WWB bestand
Bronnen en gegevens	Database sociale dienst, GBA, lokale WWB-statistiek. De gegevens die geïnventariseerd moeten worden zijn o.a.: leeftijd, geslacht, gezinssamenstelling, woonvorm, etniciteit, uitkeringsduur, inkomen, woonwijk.
Kengetallen	Ter vergelijking met het landelijk gemiddelde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aantal uitkeringsgerechtigden per 1000 inwoners in CBS statistiek (Statline);</li> <li>• WWB-benchmarkgegevens.</li> </ul>
Stap 2: Bepaal de klantprofielen	
Niveau	Lokaal Bepaal in de eerste plaats de klantprofielen. Daarvoor zijn twee mogelijkheden: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stel zelf als gemeente eigen klantprofielen op;</li> <li>• Genereer klantprofielen op basis van de in de rapportage aangegeven klantprofielen.</li> </ul>
Bronnen en gegevens	De beschrijving van de klantprofielen. Hiervan zijn verschillende voorbeelden op landelijk niveau en lokaal terug te vinden. Zie bronnenlijst.
Kengetallen	Zie overzicht kengetallen 1.

### Stap 3: Match het WWB-bestand met de klantprofielen

Niveau	<p>Lokaal</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Verdeel het bestand zoals dat is geanalyseerd in stap 1 over de vastgestelde klantprofielen;</li><li>2. Indien er geen mogelijkheden aanwezig zijn om een bestandsanalyse uit te voeren, kunnen eventueel ook consultants schatten hoe groot de groepen zijn (of een steekproef trekken), die in een klantprofiel geplaatst kunnen worden;</li></ol> <p>Indien stap 1 en 2 niet tot de mogelijkheden behoren, dan kan gebruik worden gemaakt van de landelijke gegevens, die dan in ieder geval gecorrigeerd moeten worden met demografische factoren (zoals aandeel alloctonen en ouderen). Dat kan door de lokale WWB-statistieken te vergelijken met de in de rapportage aangegeven cijfers en daaruit een correctiefactor af te leiden.</p>
Bronnen Gegevens	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lokale WWB-gegevens/GBA,</li><li>• Eventueel bestandsanalyse,</li><li>• Brainstorm consultants,</li><li>• Deze publicatie.</li></ul>
Kengetallen	Zie overzicht kengetallen 2.
<h3>Stap 4: Breng relevante Wmo-voorzieningen in beeld</h3>	
Niveau	<p>Lokaal</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Breng alle relevante Wmo-voorzieningen in beeld en gebruik daarbij onder meer gegevens uit en van gemeentelijke welzijnssubsidieregingen, accommodatiebeleid en beheer van de gemeente;</li><li>2. Verzamel gegevens van lokaal actieve zijnde Wmo-aanbieders zoals: AWBZ-gefinancierde instellingen zoals verzorgings- en verpleeginstellingen, thuiszorgorganisaties;</li><li>3. Selecteer de voorzieningen per prestatievelid zoals in 2006 wordt opgenomen in de Wmo;</li><li>4. Registreer wat elke organisatie nu precies doet en welke diensten worden geleverd;</li><li>5. Geef aan wat de lopende verplichtingen en contracten, afspraken en protocollen zijn met de verschillende zorgaanbieders/organisaties;</li></ol>
Gegevens	Als voorbeeld: zie overzicht kengetallen 2.
Kengetallen	Gemiddelde percentages opgenomen in overzicht kengetallen 2.

## Stap 5: Bepaal/benader het gebruik van voorzieningen door potentiële Wmo-gebruikers

Niveau	Lokaal  In deze stap dient de vertaling plaats te vinden van de vastgestelde klantprofielen in een potentiële vraag. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van lokale gegevens. Indien deze niet beschikbaar zijn kan gebruik worden gemaakt van landelijke percentages, omdat de percentages van potentiële gebruikers per klantprofiel door heel Nederland redelijk stabiel zullen zijn (deze zijn gekoppeld aan goed gespreide belemmeringen). Dit in tegenstelling tot de omvang van deze groepen zelf, die per gemeente (uiteraard) sterk kunnen verschillen.
Bronnen en Gegevens	Jaarverslagen lokale instellingen/cijfers uit dit rapport.
Kengetallen	Overzicht kengetallen 3

## Stap 6 Breng de financiering van Wmo-voorzieningen in kaart

Niveau	Lokaal  Inzage moet worden verkregen in de middelen die omgaan in de lokale welzijnsvoorzieningen. Inzage moet worden verkregen in:  Soort voorziening: Is het een algemene voorziening of individuele voorziening?  Is het een voorziening op declaratiebasis, in natura, of een financiële tegemoetkoming?  Is er sprake van een eigen bijdrage, die wel of niet inkomensafhankelijk is? <ul style="list-style-type: none"><li>• Leveranciersvoorziening</li></ul> Wat voor voorziening wordt er geleverd?  Wat zijn daarvan de kosten? Welke prestaties zijn er afgesproken onder welke voorwaarden?
Bronnen gegevens	Gemeentefonds, gemeentelijke subsidie-regelingen, WWB- en Wvg-benchmark, CAK, UWV, AWBZ
Kengetallen	Overzicht kengetallen 2.

## OVERZICHTEN KENGETALLEN

Het volgende drietal overzichten bevat informatie over:

- Gegevens over de WWB-klantengroep naar profiel;
- Gegevens over klantenprofiel, zorgbehoefte en Wmo-voorziening;
- Gegevens over gebruik Wmo-voorzieningen door WWB-klantengroepen.

# Kengetallen 1:

## Omvang klantgroepen en aanwezigheid van belemmeringen

Profiel	Geen belemmeringen	Psychische problemen	Fysieke problemen	Sociale vaardigheden (incl. taal)	Schulden	Zorg voor naasten	Sociaal isolement	Aantal/percentage totaal bestand
Uitvallers fase 2/3	10%	15%	20%	35%	25%	25%	10%	50%
Fase 4 <sup>1</sup>								
Alleenstaande ouders met jonge kinderen	-	15%	-	-	80%	100%	35%	21%
Jongeren zonder startkwalificatie	-	35%	-	100%	75%	-	-	9%
(ex-) psychiatrische patiënten	-	100%	20%	75%	?	-	50%	10%
Verslaafden/ dak- en thuislozen	-	100%	75%	75%	75%	-	Nvt	9%
Oudkomers	-	10%	40%	100%	?	-	15%	18%
Vrouwen 50+	40%	30%	15%	-	24%	60%	25%	14%
Mannen 50+	40%	10%	40%	-	10%	35%	25%	14%
Overig	80%	5%	10%	20%	20%	-	25%	5%
Percentage totale klantenbestand	35%	15%	30%	20%	24%	20%	20%	100%

### (NOTEN)

- <sup>1</sup> Alle genoemde klantgroepen in deze tabel vallen in fase 4, met uitzondering van de eerste regel van deze tabel.

## Kengetallen 2:

### Koppeling Wmo en WWB

	Percentage mensen in de bijstand met zorgbehoefte voor Wmo-voorzieningen	Omschrijving subdoelgroep binnen WWB-bestand
<b>Prestatieveld 1</b>		
Opbouwwerk	Nvt	
Bewonersondersteuning	Nvt	
Sociaal-cultureel werk/club- en buurthuiswerk	20%	Mensen in een sociaal isolement
Intergenerationele projecten	7%	Ouderen in sociaal isolement
Interculturele projecten	18%	Oudkomers
<b>Prestatieveld 2</b>		
Peuterspeelzaalwerk/peuterplus/vroeg- en voorschoolse educatie	33%	WWB-gerechtigden met kinderen onder de 12
Kinderopvang/buitenschoolse opvang/verlengde schooldag	21%	Alleenstaande ouders met kinderen
Kinderwerk/tienerwerk/jongerenwerk	33%	Mensen met een bijstandsuitkering met kinderen
Speeltuinwerk	N.v.t.	
Buurtnetwerk en Jeugdhulpverlening	6%	Mensen met een bijstandsuitkering met kinderen die in problemen komen
Opvoedcursussen	9% en 21% = 30%	Oudkomers met opgroeiende kinderen en alleenstaande ouders
Gezinscoaches/homestart	3%	Ouders met ernstige opvoedingsproblemen



	Percentage mensen in de bijstand met zorgbehoefte voor Wmo-voorzieningen	Omschrijving subdoelgroep binnen WWB-bestand
<b>Prestatieveld 3</b>		
Wijkwinkels	100%	
Ouderenadviseurs	8% en 8% = 16%	WWB 65+ en mantelzorgers
Zorgconsulenten/zorgloketten	40%	Mensen met een bijstandsuitkering met psychische of fysieke belemmeringen
Inburgeringsloketten/allochtone intermediairs	18%	Oudkomers
Rechtshulp	24%	Mensen met een bijstandsuitkering met schulden
<b>Prestatieveld 4</b>		
Vrijwilligersondersteuning/-centrales	25%	Mensen met een bijstandsuitkering die vrijwilligerswerk doen
Mantelzorgsteunpunten	16%	Mensen met een bijstandsuitkering die mantelzorg verrichten
<b>Prestatieveld 5</b>		
Wvg en huishoudelijke hulp	10-15%	Mensen met een bijstandsuitkering die gebruikmaken van Wvg-voorziening of huishoudelijke hulp ontvangen
Collectief vervoer voorzieningen		
Woonzorgprojecten		
Individuele vertrekkingen (Wvg, AWBZ)		

	Percentage mensen in de bijstand met zorgbehoefte voor Wmo-voorzieningen	Omschrijving subdoelgroep binnen WWB-bestand
<b>Prestatieveld 6</b>		
Woonzorgcombinaties	<1%	WWB 65+
Zorgvernieuwingsprojecten		
Informatie en begeleidingssteunpunten		
ADL-projecten		
<b>Prestatieveld 7</b>		
Opvangvoorzieningen		Alle dak- en thuislozen
Verslavingszorg		Alle drugsverslaafden met een WWB-uitkering

## Kengetallen 3:

### Aandeel bijstandsgerechtigden in totale gebruikersgroep Wmo

Voorziening	Aantal gebruikers landelijk	Potentieel gebruik bijstandsgerechtigden	Maximaal aandeel bijstandsgerechtigden op totaalgebruik
Opbouwwerk	nvt	-	-
Bewonersondersteuning	nvt	-	-
Sociaal-cultureel werk/ buurt-/clubhuizen	1,1 miljoen	67.000	6,1%
Intergenerationeel	250.000?	57.000	23%
Intercultureel	250.000?	60.300	24%
Peuterspeelzalen/ vroeg- en voorschoolse educatie	208.000	40.000	19%
Kinderopvang/ Buitenschoolse en voorschoolse opvang/	1 miljoen	150.000	15%
Tiener-/jongerenwerk	250.000	100.000	40%
Speeltuinwerk	nvt		-
Jeugdhulpverlening	80.000	20.000	25%
Opvoedcursussen	50.000?	100.000	wachttijst
Gezinscoaches	30.000?	10.000	33%?
Wijkwinkels	nvt		-
Ouderenadvies	160.000	53.600	34%
Zorgloket	?	135.000	-
Inburgeringsloket	640.000	60.300	9,4%
Rechtshulp	-	-	-
Vrijwilligers	4,8 miljoen	83.750	1,7%
Mantelzorgers	2,4 miljoen	53.600	2,2%
Prestatieveld 5	960.000	42.000	4,4%
Prestatieveld 6	210.000	7.000	3,3%
Opvangvoorzieningen	50.000	30.000	60%
Verslavingszorg	55.000	35.000	64%

# Bronnen

## WWB-gerelateerde bronnen

- *Meerjarenbeleidsplan 2005-2009*, **Partner CWI**, 1 oktober 2004.
- *Benchmark sociale diensten - Rapportage 2001*, maart 2003.
- *Sociale activering, een brug tussen uitkering en betaalde arbeid*, **SCP**, maart 2003.
- *De uitkering van de baan, reïntegratie van uitkeringsontvangers; ontwikkelingen in de periode 1992-2002*, **SCP**, juli 2003.
- *Jaarverslag 2004*, **Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen Amsterdam**, maart 2005.
- *Demografische kerncijfers per gemeente 2004*, **CBS**, 2004.

## Wmo-gerelateerde bronnen

- *Aandacht voor welzijn, inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector*, **NIZW**, maart 2005.
- *Tekst welzijnswet 994*, **Uitgave: ministerie VWS**, 12 april 2004.
- *Onderzoek vermaatschappelijking: cijfers, wens van de klant*, visie. Rapportage in hoofdlijnen, Wisselwerk, concept, februari 2005.
- *Allochtonen in Nederland*, **CBS**, 2003.
- *Jaarverslag Centraal Administratiekantoor Bijzondere Zorgkosten*, mei 2004.
- *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2003*, **ministerie van VWS, SGBO**, 2003.
- *Verklaringsmodel Verpleging en Verzorging Onderzoeksverantwoording*, **Sociaal en Cultureel Planbureau**, november 2004.
- *Zorg en Wonen voor kwetsbare ouderen*, *Rapportage Ouderen 2004*, **Sociaal en Cultureel Planbureau**, 2004.
- *Kosten en baten van extramuralisering, de gevolgen voor de Regeling hulpmiddelen*, **Sociaal en Cultureel Planbureau**, juli 2004.
- *In het zicht van de toekomst, sociaal en cultureel rapport 2004*, **Sociaal Cultureel Planbureau**, 2004.
- *Thuisbasis voor kwetsbare burgers: de gemeente. Een handreiking voor de ontwikkeling van integraal beleid voor wonen, welzijn en zorg*, **SGBO**, december 2004.

- *De Wmo in zicht, Doelgroepen in de regio Stedendriehoek, GGD regio Stedendriehoek, 2004.*
- *Verschillen tussen AWBZ-regio's substantieel, ministerie VWS, 2004.*
- *De Nederlandse samenleving 2004, sociale trends, Centraal Bureau voor de Statistiek, 2004.*
- *Integrale schuldhulpverlening, handreiking voor gemeenten en uitvoerende instanties, Landelijke Platform Integrale Schuldhulpverlening en Stimulansz, 2004.*
- Gemeentebegrotingen.
- Subsidie-overzichten.

#### Internetsites:

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)

[www.sgbo.nl](http://www.sgbo.nl)

[www.nvbk.nl](http://www.nvbk.nl)

[www.nzwi.nl](http://www.nzwi.nl)

[www.wbbenchmark.nl](http://www.wbbenchmark.nl)

[www.digistat.nl](http://www.digistat.nl)

[www.rwi.nl](http://www.rwi.nl)

[www.mogroep.nl](http://www.mogroep.nl)

[www.cak-bz.nl](http://www.cak-bz.nl) (trends thuiszorg, trends financiering AWBZ, trends intramurale AWBZ)

[www.swingonline.nl](http://www.swingonline.nl) (Kernrapport Wmo – HHV en wonen)

[www.brancherapporten.minvws.nl](http://www.brancherapporten.minvws.nl)

[www.statline.nl](http://www.statline.nl)

#### Diverse cijfers via het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS):

Algemene bijstand

In- en uitstroom van bijstandsuitkeringen.

In- en uitstroom van WAO naar herkomst.

