



Welzijn in de Wmo

Quicksan ontwikkelingen in beleid, uitvoering en uitgaven 2006-2010

Maastricht, september 2009

PCKwadraat
Jeroen Hoenderkamp
Renee van Rooijen
Danielle Arends (Van Rijn project en beleid)
05168u/jho

1 Inleiding

1.1 Achtergrond/aanleiding

Op 1 januari 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) van kracht geworden. Deze wet verving behalve de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en een beperkt deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) ook de Welzijnswet. De Wmo beoogt meer te zijn dan de optelsom van de zaken waarvoor hij in de plaats is gekomen: de bedoeling is dat door meer samenhang te brengen tussen de voorheen gescheiden ingrediënten een wet ontstaat die het 'meedoen' van iedereen, dus ook mensen met beperkingen of achterstanden, stimuleert en faciliteert. Op grond daarvan kan worden gesteld dat de Wmo eerst en vooral een welzijnswet is. Inmiddels is de wet 2½ jaar van kracht en is het tijd voor de eerste onderhoudsbeurt. Natuurlijk is het nog veel te vroeg om het succes van de wet te evalueren. Wat wel kan is kijken naar de werking van de wet en bezien of er wellicht wijzigingen in de regelgeving of systeeminrichting nodig en mogelijk zijn die kinderziekten en/of weeffoutjes herstellen of die een sneller, efficiënter of effectiever verloop van de beoogde ontwikkelingen stimuleren.

In het licht van de naderende evaluatie van de Wmo in het najaar van 2009 heeft het ministerie van VWS een aantal trajecten opgestart om mogelijke verbeterpunten op te sporen. Deze liggen voor een belangrijk deel op het terrein van de 'nieuwe taken' in de Wmo. Er loopt echter nog weinig rond dat deel van de Wmo dat zowel het meest cruciale als het minst gekende deel van de wet is: het welzijnsterrein. Met de 3^e voortgangsrapportage Wmo en het congres Welzijn nieuwe stijl heeft VWS daarop recent meer de focus gelegd.

1.2 Vraag/doel van het onderzoek

Het ministerie van VWS heeft PCKwadraat gevraagd om binnen het kader van de 'ongekendheid' van het welzijnsterrein een antwoord te geven op de vraag welke ontwikkelingen er in gemeenten sinds de invoering van de Wmo zichtbaar zijn op het gebied van welzijn. Daarbij diende nadrukkelijk de vraag naar ontwikkeling in de financiën te worden meegenomen.

Het doel was niet om een uitputtend beeld te krijgen van de welzijnspraktijken in Nederlandse gemeenten. Het gaat er wel om, om een kleine drie jaar na de invoering van de Wmo een indruk te krijgen of de wet op het gebied van welzijn door gemeenten wordt ingevuld zoals de makers van de wet dat hadden bedacht. Is dit het geval, dan kan in een later stadium op basis van een evaluatie van de effecten van de Wmo worden bezien of de wet goed werkt. Mochten gemeenten de Wmo op welzijnsterrein anders invullen dan beoogd, dan is dat in ieder geval informatie die beschikbaar moet zijn voordat de effecten van de wet worden geëvalueerd.¹ Of het ook reden is om van Rijksweg te interveniëren kan dan nog worden bezien.

¹ Anders wordt wellicht een beleidstheorie als 'niet werkend' bestempeld, die in de praktijk helemaal niet is gerealiseerd en dus ook nooit had kunnen werken.

Welzijn als meest cruciale en minst gekende deel van de Wmo

Er zijn meerdere redenen om 'welzijn' als het meest cruciale deel van de Wmo te bestempelen. In de eerste plaats omdat zoals gezegd de Wmo vooral een welzijnswet is. Het ligt vanuit dat perspectief voor de hand dat de andere delen van de Wmo worden geïncorporeerd in de reeds bestaande welzijnspraktijken; zelfs als het hier wellicht moet gaan om 'welzijn nieuwe stijl'.

De tweede reden om welzijn 'cruciaal' te noemen is dat het het centrale element is in de beleidsfilosofie van de wet: deze is gebaseerd op de gedachte dat een groter accent op collectieve voorzieningen en de eigen kracht en verbanden van burgers (welzijn dus...) zowel bijdraagt aan een hogere kwaliteit van (samen) leven - juist ook voor mensen met beperkingen en achterstanden – als aan de beheersing van (toekomstige) kosten in de zorg.

De derde reden om welzijn als het cruciale element in de Wmo te bestempelen is budgettair. Het welzijnsbudget in de Wmo – of beter, het budget dat gemeenten uitgeven aan welzijn – is met ruim 2 miljard euro het grootste samenstellende deel van het Wmo-budget.

De reden om het welzijnsdeel tevens te bestempelen als het minst gekende is dat er eigenlijk al sinds de decentralisatie van het welzijnsbeleid in 1987 (en definitief in 1994) geen systematisch zicht meer bestaat op het welzijnsveld. Sinds die tijd zijn gemeenten verantwoordelijk voor het welzijnswerk en zij geven deze verantwoordelijkheid naar eigen inzicht vorm. Omdat de voormalige Welzijnswet eigenlijk noch een inhoudelijk, noch een kwantitatief kader gaf van wat welzijn is en de doelstellingen in de wet bijzonder ruim geformuleerd waren, zijn er ook echte verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan. Het gepolitiseerde en geïdeologiseerde karakter van het onderwerp heeft daaraan verder bijgedragen, net als het kennelijke onvermogen van de welzijnssector om zijn opbrengsten of meerwaarde duidelijk maken.

Het gevolg hiervan is dat er in (en voor) Nederlandse gemeenten geen gedeelde definitie meer te geven valt van wat er nu eigenlijk onder welzijnsbeleid/-werk wordt verstaan. In het verlengde daarvan is er ook geen zicht op wat er in gemeenten aan welzijn wordt uitgegeven. En in het verlengde daar weer van de conclusie dat gemeenten ook niet langer op basis van 'benchmarks' hun eigen welzijnsbeleid kunnen vergelijken met wat 'normaal' of 'gemiddeld' is. De divergering van lokaal welzijn nam daardoor in ieder geval tot aan het in werking treden van de Wmo eerder toe dan af.²

De combinatie van divergerende lokale praktijken en de afwezigheid van landelijke monitoring van ontwikkelingen op het welzijnsterrein heeft ertoe geleid dat het welzijnsbeleid buiten de eigen gemeente voor vrijwel iedereen, niet in de laatste plaats voor het ministerie van VWS, een 'black box' is.

² Overigens zijn lokale verschillen conform de filosofie van de Welzijnswet (en de Wmo) voor een belangrijk deel ook juist gewenst, het gaat immers om beleid dat bij uitstek een situationeel, maatwerk karakter heeft.

1.3 Aanpak

Om een antwoord te kunnen geven op de bovengenoemde vraag is een beknopt inventariserend onderzoek uitgevoerd in 12 gemeenten: Beek, 's-Hertogenbosch, Ede, Eijsden, Goirle, Heerlen, Hellendoorn, Helmond, Leeuwarden, Nijmegen, Utrecht en Werkendam.³

In deze gemeenten is enerzijds op basis van beleidsstukken en een interview met een verantwoordelijk ambtenaar een inhoudelijke analyse gemaakt van de ontwikkelingen op welzijnsgebied. Anderzijds is getracht op basis van IV3-rapportages, programmabegrotingen en –rekeningen en subsidieverstrekingen in kaart te brengen hoe de welzijnsuitgaven zich hebben ontwikkeld. Uiteraard is getracht beide elementen met elkaar in verband te brengen.

1.4 Opmerkingen vooraf

De hierboven beschreven werkwijze leidt er automatisch toe dat er in de rapportage relatief veel aandacht is voor wat gemeenten allemaal wél aan het doen zijn, terwijl wat ze niet aan het doen zijn grotendeels impliciet blijft. Het door ons in hoofdstuk 2 gecreëerde referentiekader kan dat in enige mate compenseren, maar niet geheel. Absolute maatstaven om te bepalen wat gemeenten 'zouden moeten doen' ontbreken in de Wmo nu een keer, waardoor het niet mogelijk is om gemeenten systematisch te 'scoren' in een vooraf gestelde lijst criteria.

Ten tweede – en dat is eigenlijk geen gevolg van de aanpak, maar een van de uitkomsten van het onderzoek – is het 'financiële spoor' van de aanpak ingewikkeld én onbevredigend gebleken. Het bleek vrijwel onmogelijk om de uitgaven goed in kaart te brengen, met elkaar te vergelijken en in verband te brengen met ingezet beleid. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op het hoe en waarom hiervan en op de implicaties.

1.5 Opbouw rapport

Het eerste deel van dit rapport bestaat behalve deze inleiding uit 5 hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt in het kort een inhoudelijke kader gepresenteerd van welzijn in de Wmo. In hoofdstuk 3 worden de uitkomsten van de inventarisatie onder de 12 gemeenten beschreven. In hoofdstuk 4 worden de uitkomsten geanalyseerd, in hoofdstuk 5 formuleren we conclusies en in hoofdstuk 6 vindt u enkele aanbevelingen

In het tweede deel van het rapport vindt u beknopte deelrapportages van de ontwikkelingen met betrekking tot welzijn in de Wmo in de 12 onderzochte gemeenten.

³ Vanwege de korte doorlooptijd, die ook nog eens midden in de zomervakantie viel, is niet gewerkt met een aselechte steekproef, maar zijn gemeenten uit het netwerk van PCKwadraat benaderd. Hoewel dit vanuit wetenschappelijk oogpunt beslist niet als aselekt kan worden gekenschetst, is het dat vanuit inhoudelijk perspectief tot op grote hoogte wel: het netwerk van PCKwadraat kent immers geen 'bias' – althans niet op welzijnsterrein - voor een bepaald type gemeente.

DEEL 1 ALGEMEEN

- 2 Kader
- 3 Uitkomsten
- 4 Analyse
- 5 Conclusies
- 6 Aanbevelingen

2 Kader

2.1 Welzijn in de Wmo

Zoals gezegd is het doel van dit onderzoek om uit te zoeken of gemeenten op het terrein van welzijn in de Wmo ontwikkelingen doormaken die in lijn zet met de bedoeling van deze wet. Maar wat is eigenlijk die bedoeling?

In de discussie die ten tijde van de besluitvorming over de Wmo is gevoerd is veelvuldig gesproken over de Wmo als participatiewet en over de wens om zorg te voorkomen door welzijn te versterken. Wat de Rijksoverheid nu precies met 'welzijn' in de Wmo voor ogen had, werd daarbij echter in het midden gelaten, enkele beschrijvingen van good practices daargelaten. Ook de prestatievelden uit de wet zelf maken niet echt duidelijk welke ontwikkelingen het Rijk op het gebied van de voormalige welzijnswet graag zou zien. Sterker nog, de term welzijn kent als zodanig geen belangrijke positie in de wet en de doelstellingen en voorzieningen uit de voormalige welzijnswet moeten worden teruggezocht in vrijwel alle prestatievelden. Kortom, het was duidelijk dat het Rijk in het kader van de Wmo ontwikkelingen op het welzijnsterrein van groot belang achtte, maar wat deze ontwikkelingen dan – op hoofdlijnen – zouden moeten zijn bleef in de Wet, in de Memorie van Toelichting en in de debatten en publicaties van VWS en het implementatiebureau onduidelijk. De Wet introduceert dus wel een koepeldoelstelling (Meedoen) voor het welzijnsbeleid, maar geeft niet aan wat dat voor bestaande welzijnspraktijken betekent.⁴

In deze situatie is verandering gekomen met de verzending van de Derde voortgangsrapportage Wmo aan de Tweede Kamer in juni 2008. Daarin geeft de staatssecretaris, zoals ze het zelf formuleert, haar beleidsvisie op een nieuwe proactief welzijnsbeleid in de Wmo en zet ze een vernieuwd welzijn(sbeleid) op de agenda. Zij benoemt hier een drietal inhoudelijke kernprincipes voor welzijn in de Wmo en geeft inhoud aan de nieuwe relaties en verhoudingen tussen burgers, (lokale) overheid en instellingen die ze voor ogen heeft. Onderstaand wordt in paragraaf 2.2 en 2.3 het welzijnskader uit de 3^e voortgangsrapportage beschreven. In de rest van deze rapportage, inclusief de deelrapportages per gemeente, zal steeds dit kader worden gebruikt als het referentiepunt voor het beschrijven en beoordelen van ontwikkelingen in gemeenten.

2.2 Kernprincipes van de Wmo (citaten uit voortgangsrapportage)

Verbinden

De idee van verbinden is één van de leidende principes bij de doorontwikkeling van de Wmo. Het gaat dan om het verbinden van mensen en om het verbinden van beleid en domeinen.

Integraliteit

Een tweede principe is dat van integraliteit. Het vertrekpunt is de vraag van de burger. Als deze vraag centraal staat, dan zal de beleidsverkokering plaats moeten maken voor integrale beleidsafstemming van zaken die deze burger ten goede komen.

⁴ Het is overigens ook de vraag of zoiets wenselijk zou zijn, gezien de bewuste keuze om van de Wmo een decentrale wet te maken.

Lokaal maatwerk

De Wmo is een wet van de buurt. Hier passen kleine op de menselijke maat toegesneden oplossingen, die juist daardoor zo effectief zijn.

2.3 Nieuwe relaties, nieuwe verhoudingen (citaten uit voortgangsrapportage)

De Wmo vraagt van alle partijen een andere houding en gedrag dan voorheen binnen de oude kaders van de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten en de AWBZ. Dat verandert niet van de ene op de andere dag.

Relatie burger-overheid

In de Wmo is de positie van de burger nadrukkelijk neergezet. Die positiebepaling heeft er toe geleid dat burgers betrokken zijn geweest bij het ontwikkelen en opstellen van de Wmobeidsplannen.

De burgerparticipatie heeft een ander gezicht gekregen. Veel burgers participeren op eigen kracht en organiseren zelf buurtfeesten, richten zelf een sportvereniging op en zetten zich in voor vrijwilligerswerk. Burgers dragen op die manier hun steentje bij aan een samenleving waarin mensen zich verbonden voelen.

In de AWBZ heeft de burger de rol van verzekerde. In de Wmo wordt de burger gecompenseerd voor die beperkingen die het participeren in de weg staan. Die compensatie kent in principe vele varianten, afhankelijk van én de individuele situatie van de burger én zijn sociale context.

De verschuiving van zorg naar participatie vraagt een andere positionering van de burger binnen het welzijnsbeleid. Een wethouder laat zaken aan de burgers over en rekent erop dat zij op eigen kracht participeren in de samenleving. Tegelijkertijd gaan zij mee met initiatieven van burgers. Goede initiatieven worden ondersteund.

Simpelweg omdat sommige problemen niet naar de gemeenten toe komen, zal de gemeente in die gevallen zelf initiatieven moeten nemen. Er op af gaan. De problemen als het ware opzoeken.

Relatie gemeente-instelling

Samenwerking tussen verschillende lokale organisaties wordt van uitzondering tot regel. Nadrukkelijk treedt de gemeente op als regisseur. Gemeenten moeten bij het stellen van kaders duidelijk maken wat zij onder lokaal maatwerk verstaan en wat zij verwachten van verschillende instellingen. Vervolgens stimuleren en faciliteren gemeenten de samenwerking tussen “traditionele” welzijnsinstellingen en nieuwe spelers. Instellingen kunnen er dan voor zorgen dat hun interventies passen binnen het principe van lokaal maatwerk.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

Nu is wat de staatssecretaris van VWS betreft het moment om het ‘oude welzijnsbeleid’ weer op de agenda te zetten en te vernieuwen. Als we tot een nieuw welzijnsbeleid willen komen, moeten we investeren in de professionalisering van het welzijnswerk.

2.4 Welzijn en de beleidstheorie van de Wmo

Bovenstaande citaten uit de 3^e voortgangsrapportage Wmo maken op hoofdlijnen duidelijk welke richting de staatssecretaris op wil met welzijn. Ze maken echter niet duidelijk wáárom ze dat wil. In een eerder onderzoek van PCKwadraat is een beleidstheorie van de Wmo gereconstrueerd die hierop

gedeeltelijk antwoord geeft. Welzijn is belangrijk omdat het bijdraagt aan meedoen, en wel omdat welzijn

- leidt tot preventie van beperkingen;
- leidt tot een hoger zelfoplossend vermogen van burgers;
- leidt tot meer participatiemogelijkheden in buurt en wijk;
- leidt tot steviger en grotere sociale netwerken en daarmee tot
 - o meer participatie
 - o meer hulpbronnen
 - o hogere kwaliteit van leven
- een beroep op individuele Wmo-voorzieningen kan helpen voorkomen of uitstellen;
- extramurale arrangementen voor mensen met beperkingen mogelijk maakt en daarmee
 - o bijdraagt aan een hogere kwaliteit van leven van mensen met beperkingen;
 - o een beroep op intramurale zorg helpt voorkomen of uitstellen.

Behalve deze operationalisering van de waarde van welzijn op het niveau van individuen, is ook een collectieve dimensie te benoemen (samenleven). Ook hieraan dragen welzijnsactiviteiten bij, omdat zij

- leiden tot grotere bekendheid en betrokkenheid tussen (groepen) burgers;
- leiden tot grotere betrokkenheid bij en bereidheid tot inzetten voor de eigen buurt, wijk en stad.

3 Uitkomsten onderzoek

3.1 Zijn er ontwikkelingen op welzijnsterrein in gemeenten?

Inhoudelijke ontwikkelingen

Inhoudelijk zien we met name nieuwe ontwikkelingen voor de doelgroep mensen met beperkingen. In vrijwel alle gemeenten heeft het welzijnswerk voor ouderen een impuls gekregen. In een meerderheid van gemeenten is daarnaast extra aandacht gekomen voor 'extra' kwetsbare mensen, uit de prestatievelen 7, 8 en 9.

Een tweede thema dat overal aandacht krijgt is de ondersteuning van mantelzorgers. Vrijwilligerswerk wordt door vrijwel alle gemeenten genoemd, maar vaak in één adem met mantelzorg: niet overal is er daadwerkelijk iets veranderd in de ondersteuning van het vrijwilligerswerk dat geen betrekking heeft op zorg.

Een derde thema dat in bijna elke gemeente speelt, betreft de inrichten van woonservicegebieden.

In een aantal gemeenten is aan deze thema's recent het thema Ondersteunende Begeleiding/ dagbesteding toegevoegd. Dat is echter niet overal het geval. Soms omdat gemeenten er nog niet mee bezig zijn, soms omdat ze vooralsnog hebben besloten om er weinig tot niets mee te doen. In dat laatste geval ligt daaraan vaak ten grondslag dat er al tekorten op de HV zijn, waardoor de compensatiemiddelen volgens deze gemeente ten onrechte zijn uitgenomen uit de Wmo-uitkering en niet als extra middelen worden gezien.

Op de thema's van prestatievelen 1 en 2 heeft de Wmo in de onderzochte gemeente slechts een ondergeschikte rol gespeeld. Gemeenten kenden reeds vastgestelde kaders en structuren op dit terrein. Deze zijn netjes beschreven in het Wmo-beleidsplan, maar eventuele ontwikkelingen zijn niet vanuit het Wmo-kader geïnitieerd.

Hetzelfde geldt eigenlijk voor de prestatievelen 7 en 9, waar de belangrijkste motor voor ontwikkeling de recent opgestelde stedelijke kompassen zijn. Op prestatievelen 8 is wél veel ontwikkeling waarneembaar, wat een gevolg is van de overheveling van de middelen voor OGGz.

Ontwikkelingen op het terrein van 'Wmo-filosofie'

Elke gemeente omarmt in haar beleidsplan de 'participatie'-doelstelling van de Wmo. Het hebben van overkoepelende doelstelling wordt door veel gemeenten als 'grote winst' van de Wmo gezien.

Een groot deel van de gemeenten is zich in het welzijnswerk meer gaan richten op de activering en ondersteuning van klanten/klantgroepen, in plaats van het van oudsher veelal aanbodgericht subsidiëren van organisaties. Waar het gaat om 'participatie in plaats van zorg' cq 'collectief in plaats van individueel' zijn enkele gemeenten stappen aan het zetten. In de overige gemeenten wordt de bestaande wijze van individuele verstrekkingen gecontinueerd.

Elementen uit de herijking van verantwoordelijkheden van burgers, samenleving en overheid die door de Wmo wordt voorgestaan, zijn in alle gemeenten terug te vinden. Wel zijn hier behoorlijke accentverschillen tussen gemeenten. In sommige gemeenten wordt de herijking van verantwoordelijkheden als 'des wets' neergezet en benadrukt het lokale beleid de rol die de overheid blijft spelen op het terrein van welzijn en ondersteuning. Veel andere gemeenten hebben een groter beroep op de kracht van burger en samenleving juist tot een uitgangspunt van hun beleid gemaakt.

In vrijwel alle gemeenten heeft de filosofie van de Wmo geleid tot een accentverschuiving in het aanbod van het professionele welzijnswerk. Dat krijgt overal de opdracht om minder snel zelf activiteiten te gaan verzinnen en aanbieden, maar zich in plaats daarvan te richten op het vinden en ondersteunen van mensen die zélf iets willen doen.

Veel – maar niet alle - gemeenten kiezen ervoor ‘vrijkomende professionaliteit’ expliciet in te zetten voor de meest kwetsbare burgers, die op eigen houtje geen gebruik zullen maken van voorzieningen.

Ontwikkelingen op het terrein van organisatie, processen en structuren

Op basis van de onderzochte gemeenten kan de Wmo als een doorslaand succes worden beschouwd waar het de positie van burgers betreft. Alle gemeenten melden de positieve bijdrage die sterke cliënten- of Wmo-raden of hebben gehad – en nog steeds hebben – in de beleidsontwikkeling. De inrichting van dergelijke raden wordt door een groot deel van de gemeenten als een direct gevolg van de Wmo benoemd. De participatie van burgers gaat echter verder dan deze raden. Een behoorlijk aantal gemeenten meldt dat het sámen met burgers maken en uitvoeren van beleid voor hen de essentiële verandering van de Wmo is.

Een andere belangrijke verandering in de structuren/processen betreft een verdergaande professionalisering van de relatie gemeente-welzijnsaanbieders. Vrijwel elke gemeente is bezig om de inkoop of subsidiëring van welzijnsdiensten te verbeteren. Daarbij moet worden opgemerkt dat gemeenten daarbij geen eenduidige strategie volgen. In een aantal, veelal kleinere, gemeenten is men bezig om eigenlijk voor het eerst in lange tijd te benoemen welke producten met eigenlijk van de welzijnsorganisatie verwacht. De grootste groep gemeenten is bezig om de inkoop/subsidiëring van welzijnsproducten meer resultaatgericht te maken. Zo zien we dat in een flink aantal gemeenten per prestatievelde wordt benoemd welke zaken gemeenten willen laten aanbieden, terwijl een andere grote groep werkt met ‘pakketten van eisen’ (subsidiekaders) waarin juist per prestatievelde de beoogde resultaten worden benoemd. Een enkele gemeente laat deze ontwikkeling juist weer achter zich en kiest voor meer sturing achteraf in plaats van vooraf.

3.2 Zijn gemeenten (meer) gaan investeren in welzijn in de Wmo?

Een eenduidig en precies antwoord moet dit rapport schuldig blijven. De cijfers zijn daarvoor onvoldoende solide en consistent (zie kader volgende pagina). Met terughoudendheid rapporteren we de volgende zaken:

2007/2008

- Gemeenten zijn met de invoering van de Wmo meer uitgaven aan welzijn gaan begroten
- De extra begrootte middelen overtreffen de extra Rijksmiddelen voor welzijn (de subsidieregelingen) ruimschoots.
- In de meeste gemeenten blijven de gerealiseerde welzijnsuitgaven van 2007 tot 2009 achter bij de *begroting*. Gemeenten geven met andere woorden minder uit aan welzijn dan ze zelf zouden willen.
- Ook de gerealiseerde uitgaven laten echter per saldo een duidelijke stijgende lijn zien
- De extra uitgaven overtreffen bovendien de omvang van de extra Rijksmiddelen voor welzijn
- Extra investeringen in welzijn worden vaak gefinancierd uit
 - De integratie-uitkering Wmo
 - Overschotten voormalige WVG
 - Incidentele (project)middelen, bijvoorbeeld eenmalige bestemming resultaten, middelen van provincie, etc.
- De initiële stijging van de welzijnsbudgetten manifesteert in ongeveer de helft van de gemeenten al in 2007, in de andere helft in 2008.

Cijfers welzijnsuitgaven bieden geen inzicht

Een onbevredigende maar belangrijke uitkomst van deze inventarisatie is dat er geen goed inzicht is gekregen in de ontwikkeling van de welzijnsuitgaven. Een cijfermatige analyse van de begrotingen en rekeningen van gemeenten levert geen consistent beeld op.

In de eerste plaats is het buitengewoon lastig gebleken om de welzijnsuitgaven überhaupt in kaart te krijgen. Begrotingsposten blijken in de praktijk inhoudelijk weinig consistent, definities ontbreken, uitsplitsingen van geaggregeerde cijfers zijn onbevredigend en cijfers van gemeenten zijn door de jaren heen slecht vergelijkbaar (ofwel omdat categorieën of programma-onderdelen veranderen; ofwel omdat per jaar andere toerekeningsmethoden worden gehanteerd).

Vergelijkbaarheid tussen gemeenten is ook vrijwel onmogelijk gebleken. Wie een blik werpt op de IV3 gegevens op de 2 welzijnsfuncties (620 en 630) over 3 jaar van de 12 onderzochte gemeenten (Bijlage 1) zal met de onderzoekers moeten concluderen dat er klaarblijkelijk géén sprake is van eenduidige vulling van deze posten, waardoor ze feitelijk onbruikbaar zijn voor dit type inhoudelijke analyse. We hebben er in de deelrapportages dan ook voor gekozen om slechts de gegevens uit programmabegrotingen te presenteren.

Gemeenten geven vrijwel allemaal aan dat het onterecht zou zijn om op basis van programmabegrotingen of –rekeningen conclusies te trekken. Allerlei technische begrotingszaken vertroebelen de relatie werkelijkheid-begrotingsbudget, waardoor dalende budgetten niet (altijd) wil zeggen dat er minder gebeurt, gelijkblijvende budgetten niet altijd gecontinueerd beleid en uitvoering betekenen en stijgende budgetten een scala aan oorzaken kunnen hebben, waarvan méér activiteiten er slechts één is.

Een direct gevolg daarvan is wel dat het niet altijd mogelijk blijkt om relaties te leggen tussen beleidsvoornemens – zelfs niet als deze zijn voorzien van financiële consequenties en dekkingsvoorstellen – en de ontwikkeling van de uitgaven op de programma-begrotingen en jaarrekeningen.

Daarmee is niet gezegd dat gemeenten onrechtmatig bezig zouden zijn (we twijfelen er niet aan dat alle uitgaven ergens in de begrotingen en jaarrekeningen zijn verwerkt), maar wel dat de verankering van inhoudelijke beleidsontwikkelingen op het terrein van welzijn in de gemeentelijke beleids- en plancyclus nog verre van volmaakt is.¹ We moeten namelijk ook constateren dat de kennis over hoe beleidsontwikkelingen gefinancierd worden bij (veel) beleids mensen ontbreekt.

Om een echt beeld te krijgen van wat er in gemeenten gaande is kan er niet of nauwelijks gebruik worden gemaakt van (geaggregeerde) gegevens. Dat geldt voor de IV-3 gegevens, maar ook voor de programmabegrotingen. ‘De werkelijkheid’ wordt pas zichtbaar op het niveau van subsidie-beschikkingen en inkoopcontracten, en zelfs daar nog maar gedeeltelijk: nieuwe ‘kopjes’ garanderen immers nog geen nieuwe uitvoering.

Dat betekent dat het krijgen van geaggregeerd inzicht in de (financiële) ontwikkelingen op welzijnsterrein op basis van (objectieve) document analyse voorlopig onmogelijk is. Dat is overigens formeel gesproken ook niet nodig bij dit gedecentraliseerde beleidsterrein. Om lokaal - en eventueel centraal - sturing te kunnen geven zou een dergelijk inzicht echter wel wenselijk zijn.

4 Analyse ontwikkeling welzijn(suitgaven)

In dit hoofdstuk wordt een aantal elementen benoemd die een rol kunnen spelen bij het begrijpen en verklaren van de in het vorige hoofdstuk beschreven ontwikkelingen op het gebied van welzijn in de Wmo.

4.1 Gemeentelijk beleid in lijn met Wmo? Wmo in lijn met gemeentelijk beleid!

In dit onderzoek is de vraag gesteld of gemeenten het welzijnsdeel van de Wmo invullen conform de bedoeling van de wet. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat dit het geval is. Maar ook dat de vraag de wereld eigenlijk op zijn kop zet. Gemeenten geven namelijk op grote schaal aan dat veel ontwikkelingen die de Wmo voorstaat al in gang waren gezet in de jaren voordat er sprake was van een Wmo. Dan gaat het bijvoorbeeld om de inrichting van woonservicezones, om het professionaliseren van de relatie gemeente-welzijnsinstellingen, om aandacht voor mantelzorgers en vrijwilligers, om het vraaggerichter maken van beleid en activiteiten, om het vergroten van de integraliteit van het aanbod, om jeugdbeleid en om activiteiten die zich richten op de sociale cohesie en leefbaarheid van wijken. Ook de trend om meer te werken aan 'participatie', om meer aandacht te besteden aan outreachend werken, om integrale loketten voor zorg- en welzijn in te richten en om welzijnsinstellingen niet langer te subsidiëren om dingen van mensen over te nemen is in veel gemeenten al voor 2007 ingezet.

Een bestaande welzijnsontwikkeling die eveneens in veel gemeenten speelt, maar die minder direct aan de Wmo raakt betreft het accommodatiebeleid: veel gemeenten zijn bezig met een proces dat grof kan worden samengevat als minder, maar betere accommodaties voor welzijn.

De Wmo is op welzijnsterrein dus niet voor alle gemeenten op alle terreinen een grote 'innovatie' geweest. Voor veel zaken geldt dat gemeenten er al mee bezig waren. In een aantal gevallen wordt de Wmo door hen wel als 'katalysator' genoemd: de maatschappelijke, bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor de Wmo hebben ertoe geleid dat veel zaken van de 'to do'-lijst naar de 'done'- lijst zijn verschoven.

4.2 Welzijnskader zwak

De Wmo heeft grote ambities met betrekking tot welzijn. Deze liggen op het vlak van de kwaliteit van leven van mensen met beperkingen, die als de Wmo succesvol is veel meer zelf vorm kunnen geven aan hun participatie in de samenleving. Ze liggen op het vlak van prettig samenleven, met elkaar participeren en voor elkaar zorgen. En ze liggen op het vlak van een financieel betere houdbaarheid van het stelsel van langdurige zorg.

In de discussie die ten tijde van de besluitvorming over de Wmo is gevoerd is veelvuldig gesproken over de Wmo als participatiewet en over de wens om zorg te voorkomen door welzijn te versterken. Wat de Rijksoverheid nu precies met 'welzijn' in de Wmo voor ogen had, werd daarbij echter in het midden gelaten. Ook de prestatievelden uit de wet zelf maken niet echt duidelijk welke ontwikkelingen het Rijk op het van de voormalige welzijnswet graag zou zien. Sterker nog, de term welzijn kent als zodanig geen belangrijke positie in de wet en de doelstellingen en voorzieningen uit de voormalige welzijnswet moeten worden teruggezocht in vrijwel alle prestatievelden. Kortom, het was duidelijk dat het Rijk in het kader van de Wmo ontwikkelingen op het welzijnsterrein van groot belang achtte, maar wat deze ontwikkelingen dan – op hoofdlijnen – zouden moeten zijn blijft in de Wet, in de Memorie van Toelichting en in de debatten en publicaties van VWS en het implementatiebureau onduidelijk.

In deze situatie is verandering gekomen met de verzending van de Derde voortgangsrapportage Wmo aan de Tweede Kamer in juni 2008. Daarin geeft de staatssecretaris, zoals ze het zelf formuleert, haar beleidsvisie op een nieuwe proactief welzijnsbeleid in de Wmo en zet ze een vernieuwd welzijn(s)beleid boven aan op de agenda. Zij benoemt hier een drietal inhoudelijke kernprincipes voor welzijn in de Wmo (verbinden, integraliteit en lokaal maatwerk) en geeft inhoud aan de nieuwe relaties en verhoudingen tussen burgers, (lokale) overheid en instellingen die ze voor ogen heeft.

Het onderzoek in de 12 gemeenten maakt duidelijk dat dit welzijnsdenken op grote instemming kan rekenen. Gemeenten zijn blij met en herkennen zich in de centrale doelstelling 'participatie' en in de kernprincipes en nieuwe relaties die de staatssecretaris noemt. Tegelijkertijd blijven gemeenten grote vragen houden bij wat 'welzijn' nu precies is, worstelen ze met de vraag wat de 'waarde' van welzijn moet zijn en hebben ze moeite om de abstracte principes te vertalen in concrete acties. Kennis over wat werkt en wat niet, over wat 'gewone' of 'gemiddelde' niveaus van investeringen of voorzieningen zijn en over op welke opbrengsten mag worden gerekend in de maatschappij of 'verderop in de voorzieningenketen' is op lokaal niveau niet voorhanden.

Het gevolg is dat in veel gemeenten enerzijds een groot draagvlak bestaat voor welzijnsbeleid, maar dat er bij bestaande welzijnspraktijken grote twijfels bestaan.

4.3 Individuele verstrekkingen –perspectief sterk

Tegenover het welzijnskader van de Wmo dat weliswaar sympathiek, maar ook weinig helder en weinig 'evidence based' is, staat in de lokale praktijk een zeer sterk 'kader' rond individuele verstrekkingen. Er is heel weinig maatschappelijke en politieke steun voor 'morrelen' aan deze 'rechten'.

Veel gemeenten – en ook het ministerie – denken in het kader van de Wmo in termen van een voorzieningenketen. Deze begint bij preventieve voorzieningen en loopt via algemene en collectieve voorzieningen naar eerst lichte (Wmo) en 'verderop' zware (AWBZ) individuele voorzieningen. Vrijwel alle actoren die bij de Wmo en AWBZ betrokken zijn vinden dat het accent in deze keten verder naar voren moet komen te liggen.

Wanneer de voorzieningenketen concreet moet worden ingevuld en het gaat om de inzet van – immer schaarse – middelen, beginnen de ketenregisseurs (gemeenten in de Wmo, VWS in het totale stelsel) echter bijna automatisch 'achteraan'. Daar zitten immers de zwaarste gevallen en die hebben onze hulp het hardst nodig.

Om die reden zien we dat in de AWBZ in de praktijk veel aandacht en middelen uitgaan naar het benodigde aanbod aan intramurale verpleeghuis- en verzorgingshuiszorg en zwaardere extramurale zorg. In deze zwaardere zorg gaat zo'n 18 miljard euro om.

In lichte vormen van extramurale zorg (PV, OB) en de Wmo gaat 5-5,5 miljard euro om. Dat is een formidabel bedrag, maar het is de vraag of dat bedrag niet nog veel hoger zou zijn als zou worden uitgegaan van de beginvraag aan welke voorzieningen vóór in de keten behoefte bestaat.

Gemeenten doen binnen de Wmo hetzelfde als VWS op stelselniveau: prioriteit ligt bij de vraag hoeveel middelen er nodig zijn voor hulp bij het huishouden en de individuele voorzieningen voor gehandicapten. Deze mensen hebben immers het meest baat bij ondersteuning; het is voor hen een noodzakelijke voorwaarde voor zelfredzaamheid en daarmee in de praktijk crucialer dan (collectieve) vormen van ondersteuning die zich richten op participatie en die meer een wenselijk dan een noodzakelijk karakter hebben. Er is op dit terrein bovendien minder sprake van een objectieve en gearticuleerde vraag.

De ruimte die na het financieren van individuele voorzieningen overblijft in het virtuele Wmo-budget (bestaande uit de integratieuitkering, de verwachte eigen bijdrage én de historische bestedingen aan welzijn) is dan ook goeddeels bepalend voor wat er gebeurt op het terrein van collectieve, algemene en preventieve voorzieningen en niet een analyse van de mogelijke vraag naar of waarde van investeringen op dit terrein.

In een situatie van ruime middelen is deze werkwijze geen probleem. In een situatie van schaarste, leidt het tot een invulling van het voorzieningenpakket die op de lange termijn maatschappelijk en financieel onwenselijk is. Met name in gemeenten met (dreigende) tekorten op de hulp bij het huishouden of voorzieningen gehandicapten leidt de van-achteren-naar-voren invulling van de voorzieningenketen tot bezuinigingen op het welzijnsterrein, daar blijft immers steeds minder geld voor over en is de 'verdediging' tegen bezuinigingen veel minder sterk.

4.4 Complexe ontwikkeling welzijnsterrein: meer, anders en beter

Dit onderzoek kende naast een inhoudelijke een sterk financiële insteek. Daarbij is impliciet de veronderstelling 'meer ambitie/ontwikkeling = meer budget' gehanteerd. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat deze benadering de werkelijkheid geen recht doet.

In gemeenten is een complexe beweging waarneembaar rond welzijnsbeleid en –uitvoering. Deze beweging kan worden gekenschetst als driedelig: meer, anders en beter.

'Meer' duidt op de ontwikkeling dat het welzijnswerk in toenemende mate thema's en doelgroepen bedient, die zij van oudsher niet bedienden. Denk dan bijvoorbeeld aan 'verzorgingshuis'-ouderen en mensen met een beperking, aan slachtoffers van huiselijk geweld en aan mensen met een verstandelijke beperking of een GGZ-achtergrond.

'Anders' duidt op de wens om de rol die professionele werkers spelen te veranderen. Burgers zelf moeten meer verantwoordelijk worden gemaakt voor het initiëren en uitvoeren van activiteiten. Professionals moeten dit stimuleren en faciliteren, maar niet zelf gaan doen. Zij moeten hun professionele kracht meer richten op écht kwetsbare mensen met (multi-)problemen.

'Beter' duidt op de wens van gemeenten om het hier en daar wat ingeslapen welzijnsveld op te schudden; om meer kwaliteit, meer 'waar voor zijn geld' en vooral meer resultaten te krijgen.

Ingewikkeld is dat elk van de drie aspecten een andere financiële dimensie heeft. Grof samengevat: 'meer' welzijn zou tot meer middelen moeten leiden, 'ander' welzijn tot lagere budgetten (de professional moet immers minder gaan doen) en 'beter' welzijn gaat om meer kwaliteit voor hetzelfde geld (met de dreiging van bezuinigingen als stok achter de deur). Omdat de drie ontwikkelingen in gemeenten interfereren kan er geen voorspelling worden gedaan over hoe welzijnsuitgaven zich zouden moeten ontwikkelen. En kunnen uit die ontwikkelingen geen inhoudelijke conclusies worden afgeleid.

4.5 De lokale praktijk van beleid en uitvoering

Omdat in de besturingsfilosofie Wmo is gekozen voor grote lokale vrijheden, kan de Rijksoverheid zelf weinig doen om de beoogde ontwikkeling op welzijnsterrein te realiseren. Het Rijk is afhankelijk van gemeenten voor het op gang brengen van de beoogde ontwikkelingen en daarmee voor het realiseren van de ambities van de Wmo.

Dit rapport biedt (enig) zicht op de vraag of en in welke gemeenten aan de weg timmeren. Het antwoord is wat ambivalent. Duidelijk is in ieder geval dat gemeentelijke beleidsplannen vol staan met de 'juiste' voornemens. Op een enkele uitzondering na zijn de door VWS gewenste ontwikkelingen in de beleidsplannen van de gemeenten terug te vinden. Dat wil echter niet automatisch zeggen dat gemeenten ook echt stappen hebben gezet.

De moeizame stap van beleid naar praktijk

Het maken van (Wmo-)beleidsnota's is immers een vak apart gebleken en lokale beleidsmakers hebben zich echt niet alleen maar laten leiden door wat er toevallig uit de lokale gemeenschap of politiek kwam opborrelen. Gedurende het beleidsproces zijn er natuurlijk voortdurend 'externe' opvattingen en interpretaties in het lokale proces ingebracht. Veel daarvan zijn geïnternaliseerd, anderen zijn simpelweg niet afgewezen en zijn zo in het beleid terecht gekomen. In de praktijk van de 12 gemeenten komen we dan behalve voorbeelden van voortvarende ontwikkelingen, ook veel voorbeelden tegen van voornemens die tot nu toe niet of nauwelijks zijn geëffectueerd.

Twee factoren blijken van grote invloed op het daadwerkelijk effectueren van voornemens: de vraag of ontwikkelingen al vóór de Wmo in gang waren gezet en de vraag of het oppakken van ontwikkelingen bevordert is door het beschikbaar komen van extra middelen, al dan niet gekoppeld aan nieuwe taken. Op beide zaken gaan we onderstaand in.

Het tijdsperspectief

Daarbij moet onmiddellijk de opmerkingen worden geplaatst dat dat niet wil zeggen dat ze nooit opgepakt zullen worden. De Wmo is immers pas net ingevoerd. Bijna alle gemeenten hebben het Wmo-beleid in twee fasen opgebouwd: in 2006 en 2007 is de aandacht uitgegaan naar de nieuwe taken (hulp bij het huishouden, loketten en subsidieregelingen). Gemeenten hebben hun brede beleidsplan pas eind 2007 of zelfs in 2008 vastgesteld. Omdat de subsidierondes voor 2008 toen al voorbij waren, konden – met uitzondering van wat projectsubsidies – pas vanaf 2009 veranderingen binnen de bestaande subsidiestromen worden doorgevoerd. In een aantal gemeenten is men in 2008/9 een interactief traject ingegaan met burgers en aanbieders om te zien hoe de voornemens uit de beleidsplannen geëffectueerd kunnen worden. Daar is 2010 het eerste jaar waarin veranderingen gerealiseerd kunnen worden. Tot die tijd geldt dat eigenlijk alleen ontwikkelingen die al liepen in de Wmo-praktijk zichtbaar (kunnen) zijn.

Het geld-perspectief

In het kader van de Wmo hebben gemeenten (voor hen) nieuwe middelen ontvangen op het terrein van vrijwillige thuishulp en mantelzorg, diensten bij wonen met zorg/adl-clusters en openbare GGZ en zorgvernieuwing op dat terrein. Voor het grootste deel betrof het bestaande budgetten uit de AWBZ (de extra impuls mantelzorg vormt de uitzondering). Gemeenten hebben weliswaar in eerste instantie de bestaande subsidiërelaties gecontinueerd, maar een groot aantal is al snel aan de slag gegaan met de vraag of de middelen optimaal renderden.⁵ Op het terrein van vrijwilligers en mantelzorg heeft dat in veel gevallen geleid tot extra ambities en een uitbreiding van de dienstverlening. Dat geldt ook – maar in mindere mate – voor het GGZ-terrein. Op het gebied van diensten bij wonen met zorg is de subsidiepraktijk juist vaak naar beneden 'herijkt', veelal omdat de toegevoegde waarde van de subsidies niet groot bleek.

De moeizame ontwikkelingsgang binnen bestaande kaders

Op het terrein van welzijn is er in de Wmo echter slechts in zeer beperkte mate extra geld beschikbaar gekomen voor gemeenten. Dat hoefde ook niet, want gemeenten beschikken al over een grote hoeveelheid welzijnsmiddelen en er is in de Wmo niet zozeer sprake van nieuwe taken op het gebied van welzijn, als van een ander perspectief. Een ander perspectief dat niet noodzakelijkerwijs meer geld vraagt. De echte ontwikkeling op het terrein van welzijn moet binnen en niet bovenop het reeds bestaande aanbod worden gerealiseerd. Dat valt echter niet mee.

⁵ Daaraan heeft het praktische gegeven dat er sprake was van een herverdeling van middelen over gemeenten, die continueren veelal onmogelijk maakte, bijgedragen; vooral in die gemeenten die er op achteruit gingen.

Gemeenten die wél aan de slag zijn gegaan met ontwikkelingen geven aan dat dat geen processen zijn van grote veranderingen met één pennenstreek, maar eerder het omgekeerde: heel veel overleg en heel veel tekst, voor wat uiteindelijk vooral accentverschillen zijn.

Het blijkt bijvoorbeeld veel gemakkelijker – zowel inhoudelijk als politiek - om in een beleidsproces aan te geven wat er allemaal anders of aanvullend zou moeten gebeuren, dan om in concrete gevallen te besluiten om met bestaande activiteiten of diensten te stoppen. Zaken als ‘niet overnemen’, ‘burgers meer faciliteren’, ‘handen op de rug houden’ en ‘vraag- in plaats van aanbodgericht werken’ zijn bovendien geen thema’s die een absoluut karakter hebben. In veel gemeenten geven welzijninstellingen aan dat zij allang volgens deze principes werken, waardoor er helemaal geen sprake is of hoeft te zijn van een verandering of een ontwikkeling. En hoewel gemeenten enorm hun best doen om te formuleren welke ‘resultaten’ zij willen inkopen, blijkt in de praktijk dat de aard van de thema’s waar het om gaat zich lastig laat definiëren en kwantificeren.

Wat er in de praktijk gebeurt is dan ook dat er niet ‘opnieuw’ wordt begonnen bij de vraag wat de gemeente wil bereiken, welke rol daarbij voor welzijnsinstellingen en hun medewerkers is weggelegd en hoeveel de inzet van een welzijnsorganisatie dan moet kosten. In plaats daarvan wordt min of meer uitgegaan van de bestaande budgetten (eventueel aangevuld of afgebouwd op basis van ontwikkelingen in specifieke middelenstromen). Vervolgens wordt in een inhoudelijk-organisatorisch-financieel onderhandelingsproces gedefinieerd wat de organisatie in kwestie voor deze middelen gaat aanbieden, op welke wijze zij dat doen en wat daarvan de beoogde resultaten zijn.

Veel van de in dit onderzoek betrokken gemeenten geven aan dat zij juist via deze, extern moeilijk zichtbare, lijn in de afgelopen jaren resultaat hebben geboekt: welzijnsorganisaties zijn volgens hen meer waar voor hun geld gaan bieden. Zo zijn ze actief geworden voor (Wmo-)doelgroepen - bijvoorbeeld ouderen en/of verstandelijk gehandicapten - waaraan zij voorheen weinig aandacht besteedden, is het activiteitenaanbod uitgebreid bij een gelijkblijvend aantal medewerkers (door meer over te laten aan burgers) en is de aandacht van de professional in toenemende mate gereserveerd voor de écht lastige groepen/burgers.

4.6 De dominantie van Rijkskaders

In de praktijk van de 12 gemeenten valt voortdurend de invloed van door het Rijk gecreëerde kaders te zien. Op het meest abstracte niveau geldt dat voor de Wmo zelf. Gemeenten hebben de vrijheid om naar eigen inzicht beleid te voeren op het terrein van welzijn en ondersteuning. Maar het eerste wat ze moeten doen is een beleidsnota maken, waarvan de onderwerpen, de structuur, de looptijd en de totstandkomingswijze zijn voorgeschreven in de wet. Vervolgens is er via het implementatiebureau Wmo – een samenwerkingsverband van VNG en VWS - allerlei niet verplichte informatie over mogelijkheden en voorbeelden die in de praktijk al snel worden overgenomen door zoekende ambtenaren. En daar waar elementen niet worden overgenomen zijn er al snel belangengroepen of raadsfracties die daarover kritische vragen stellen, waardoor ze snel weer op de agenda worden gezet. Andere voorbeelden van doorwerkende inhoudelijke kaders van het Rijk zijn de beleidsbrieven over vrijwilligers en mantelzorg, over huiselijk geweld, over de functies van het lokale jeugdbeleid, de beleidsontwikkeling rond het Centrum voor Jeugd en Gezin, etcetera.

Net zo belangrijk als de inhoudelijke en procesmatige kaders vanuit het Rijk, zijn de financiële kaders. In de 12 gemeenten zien we dat het grootste deel van de – maar zeker niet alle - financiële ontwikkelingen een directe relatie heeft met (eerst) extra middelen vanuit het Rijk voor bepaalde onderwerpen of juist (later) relatief afnemende budgetten. In de gemeentelijke praktijk gaat het hier

om heel primaire impulsen, die doorgaans eerst worden doorvertaald, om pas daarna beleidsmatig eventueel te worden beoordeeld of veranderd.

4.7 Complexe financiering, hoge kwetsbaarheid (en veerkracht)

Het gemeentelijk welzijnsaanbod wordt gefinancierd met middelen die grotendeels uit het Gemeentefonds afkomstig zijn, maar die op de gemeentelijke begroting op verschillende programma(posten) staan. Daarnaast wordt een aanzienlijk deel gefinancierd met specifieke uitkeringen (Centrum Jeugd en Gezin; Grotestedenbeleid; BuurtOnderwijsSport-impuls) en met gemeentelijke of externe (provincie, Europa) projectmiddelen. Gemeenten financieren in de praktijk hun totale welzijnsaanbod uit de totaal beschikbare middelen. De relatie tussen input en aanbod is niet altijd 1-op-1; als er bijvoorbeeld tijdelijke middelen voor een thema zijn, worden de vrijvallende structurele middelen elders ingezet. Dit leidt ertoe dat wanneer zich ergens in het welzijnsstelsel aflopende budgetten voordoen (bijvoorbeeld door teruglopende GF-inkomsten of door aflopende doeluitkeringen of incidentele projectmiddelen), de gevolgen daarvan door herprioritering overal in het welzijnsdomein kunnen neerslaan. Dat zien we in het geval van de Wmo in de 12 gemeenten terug: druk op gemeentefinanciën, een aflopend Grotestedenbeleid of het einde van provinciale projectmiddelen leidt tot (mogelijke) bezuinigingen in het Wmo-welzijnsdeel.

Overigens kent de kwetsbaarheid door de complexe en multipole financiering ook een positieve keerzijde. Doordat het welzijnsterrein kan putten uit financiering uit meerdere beleidsbronnen, is het vrijwel uitgesloten dat de volledige financiering in één keer onder druk komt te staan. Als gaten in de financiering vallen doordat bepaalde thema's zakken op de agenda, dan is de kans groot dat er nieuwe kansen voor welzijn ontstaan bij die thema's die juist aan het stijgen zijn.

In gemeenten veel steun voor welzijnsbeleid, veel minder voor welzijnspraktijken

Gemeenten delen in de Wmo bijna zonder uitzondering de welzijnsambities van VWS (verbinden, integraliteit, maatwerk, nieuwe relaties tussen burger, professional en overheid, kwetsbare groepen). Nog sterker is de steun voor de gedachte dat er door burgers én overheid teveel aandacht wordt besteed aan (curatieve en langdurige) zorg en individuele voorzieningen en veel te weinig aan preventie en collectieve voorzieningen, aan welzijn dus.

Tegelijk met – of zelfs ondanks – deze grote steun voor het idee achter/van welzijn, manifesteert zich in vrijwel alle gemeenten echter grote kritiek op (bestaande) welzijnspraktijken. Er is een breed gedragen gevoel dat welzijnsactiviteiten onvoldoende professioneel, efficiënt en effectief zijn en dat het veel te vaak gaat om 'leuke dingen voor de mensen' of zelfs om 'leuke dingen voor de welzijnsorganisatie'. Bestaande welzijnspraktijken blijken dan ook een 'gemakkelijke prooi' voor bezuinigingswensen.

Ontwikkeling voorzichtig op gang, maar nog niet ver genoeg

In een aantal gemeenten is het gelukt om onderdelen van de welzijnsambities om te zetten in concrete maatregelen en bijbehorende investeringen. Gemeenten begroten sinds de Wmo fors meer middelen voor welzijn. Voor een belangrijk deel betreft het extra welzijnsmiddelen van het Rijk, maar gemeenten maken ook middelen vrij uit andere bronnen.

In de meeste gemeenten zijn er echter in de uitvoeringspraktijk nog weinig veranderingen zichtbaar. Dat zien we ook terug in de gerealiseerde welzijnsuitgaven, die vooralsnog achterblijven bij de begrotingen. Ook de gerealiseerde uitgaven laten echter een stijgende lijn zien en liggen boven het niveau van de 'voormalige welzijnsmiddelen + de extra middelen uit de AWBZ-subsidieregelingen'.

Kan ook bijna niet

Dat er nog maar weinig veranderingen zichtbaar zijn is niet verwonderlijk. Zo is er eigenlijk vanuit een temporeel perspectief nauwelijks tijd geweest om al iets te veranderen: wanneer we uitgaan van beleidsvaststelling eind 2007, kunnen subsidiekaders pas in 2008 zijn aangepast en kan pas in 2009 een verandering in de uitvoering op gang zijn gekomen. Voor gemeenten die tussen beleid en inkoop nog een interactief uitwerkingstraject hebben georganiseerd met burgers en instellingen, is 2010 een logisch aanvangsjaar.

De veranderingen zullen bovendien niet revolutionair zijn, omdat gemeenten voor een groot deel al bezig waren met het realiseren van de ambities uit de Wmo. De wet past in hoge mate in de lijn die gemeenten al hadden ingezet en moet op het gebied van welzijn vooral als katalysator worden beschouwd.

Bovendien gaat de abstracte Wmo-filosofie van eigen verantwoordelijkheid en zorgzame samenleving op onderdelen te gemakkelijk voorbij aan de weerbarstige praktijk, waar gemeenten bijvoorbeeld worden geconfronteerd met gevallen waar professionals zich terugtrekken en burgers 'het gat' niet vullen, waardoor echt kwetsbare mensen de dupe dreigen te worden van een nieuwe visie op verantwoordelijkheid.

De in de Wmo gewenste ontwikkelingen hebben betrekking op accenten en op fundamenteën. Van de ene lijn zijn de gevolgen echter per definitie beperkt, van de andere lijn kan nog niet worden verwacht dat hij al is gerealiseerd.

Verschillen tussen gemeenten maken duidelijk dat er meer mogelijk is

Zoals gezegd is een aantal gemeenten er – ondanks bovenstaande ‘tegenwerpingen’ – wél in geslaagd om ontwikkelingen te realiseren. Zij beschikken over enerzijds de ideeën en anderzijds het draagvlak en de daadkracht om zaken te ontwikkelen en op gang te brengen. Vastgesteld moet worden dat het hier gaat om een minderheid van gemeenten en mogelijke ontwikkelingen. In de meeste gevallen hebben gemeenten de benodigde stappen nog niet gezet. Er is dus nog een wereld te winnen.

Ontwikkeling nu alweer onder druk

Vanaf 2010 verwachten gemeenten sterk verslechterende financiële omstandigheden. Hoewel de dreigende tekorten niet op het welzijnsterrein worden veroorzaakt (maar in de ontwikkelingen van het Gemeentefonds en in de begroting van HV) leiden ze in de ondervraagde gemeenten voor het welzijnsterrein wel tot taakstellingen. Overigens kiest een kleine minderheid van de onderzochte gemeenten er juist expliciet voor om tekorten elders niet door te vertalen naar het welzijnsdomein.

De consequentie is dat de ontwikkelingen die nog maar net op gang aan het komen waren nu alweer onder druk komen te staan, of vanuit een ander (bezuinigings-)perspectief worden doorgezet. Een andere consequentie is onder andere dat veel gemeenten de extra middelen die zij vanaf 2010 ontvangen ter compensatie van de Pakketmaatregel AWBZ slechts gedeeltelijk of zelfs helemaal niet voor dit doel zullen bestemmen. Zij zullen het geld ook vaak inzetten om verwachte tekorten te dekken, zeker als deze zich binnen de Wmo voordoen.⁶

Financiële instrumentering Rijk zeer invloedrijk

Zowel bij de vraag naar de verklaring voor het op gang komen van bepaalde ontwikkelingen (en andere niet) als de verklaring voor de plotselinge (dreiging van) bezuinigingen op welzijn, blijken Rijksgeldstromen een heel grote rol te spelen.

Gemeenten zijn zélf extra middelen gaan inzetten voor welzijn in de Wmo, vaak uit het HV-deel van de integratieuitkering Wmo, en zijn daarvoor projectgelden gaan binnenhalen (provincie, Europa) of vrijmaken (reserves, incidentele opbrengsten). Maar het overgrote deel van de extra uitgaven betreffen de extra welzijnsmiddelen (subsidiereregelingen, OGGz, impuls mantelzorg, uitvoering Wmo) die gemeenten in het kader van de Wmo hebben ontvangen. We zien dan in gemeenten ook veel ontwikkeling op woonzorg-diensten, vrijwilligers en mantelzorgondersteuning, OGGz en bij loketten.

Rijksbeleid zorgt er momenteel voor dat gemeenten minder middelen kunnen inzetten (beperken accres, uitname HV, aflopen GSB-3, herverdeling middelen Maatschappelijke Opvang) voor welzijn. Dat vertaalt zich in veel gemeenten direct in taakstellingen en pogingen om te bezuinigen.

Ontwikkeling niet alleen met nieuw, maar ook met oud geld

Een kanttekening bij bovenstaand punt is dat veel gemeenten aangeven dat de ontwikkelingen op welzijnsterrein slechts ten dele op het terrein van nieuwe geldstromen liggen. Veel gemeenten zijn juist binnen de bestaande subsidie- en inkooprelaties aan de slag te gaan om ‘meer waar voor hun geld te krijgen’. Velen geven daarbij aan fors succes te hebben geboekt in de verbreding, verandering en verbetering van het ingekochte welzijnsaanbod. In het licht van de bezuinigingsdruk zet de ‘meer waar voor mijn geld’-benadering vanaf 2010 vaak door als ‘dezelfde waar voor minder geld’.

⁶ Een aantal gemeenten is van mening dat de 127 miljoen die Bussemaker ter beschikking heeft gesteld ter compensatie van de gevolgen van de Pakketmaatregel AWBZ een sigaar uit eigen doos betreft, omdat deze wordt gecombineerd met een korting op het macro-budget HV.

6 Aanbevelingen

Realistisch, niet té ambitieus perspectief

Als VWS te hoog van de toren blaast over wat welzijn in de Wmo allemaal vermag, zullen de resultaten die gemeenten boeken altijd tegenvallen. Als de VWS-retoriek een welzijnsrevolutie predikt, zullen veranderingen altijd marginaal lijken. Als VWS voorbij gaat aan de realiteit van beleid en uitvoering op lokaal niveau, zullen gemeenten altijd traag en log overkomen. Tegelijkertijd zien we in (een flink aantal) gemeenten behoefte aan een door VWS geformuleerde inhoudelijke visie en kaders voor welzijn. Als systeemverantwoordelijk heeft VWS de taak om de juiste balans te vinden tussen inspiratie en opjagen en tussen ruimte en tijd voor gemeenten en politiek draagvlak in de landelijke arena.

Niet bezuinigen, maar stimuleren

Ook de Rijksoverheid moet ten gevolge van de verslechterende overheidsfinanciën op zoek naar bezuinigingsmogelijkheden. Het Rijk doet er echter verstandig aan om waakzaam te zijn op negatieve multiplier-effecten. Teruglopende budgetten bij gemeenten zullen ten koste gaan van die innovatieve, maar nu nog marginale ontwikkelingen, die op termijn het hele welzijns-systeem van koers moeten doen veranderen. Dit is ook vanuit financieel lange-termijn-perspectief wenselijk, omdat nu investeren in preventie en collectieve voorzieningen op korte en lange termijn leidt tot kostenbeheersing in de duurdere zorgvoorzieningen.

We hebben geconstateerd dat er op het gebied van welzijn in (veel) gemeenten nog een wereld te winnen is. Tevens hebben we geconstateerd dat financiële prikkels vanuit het Rijk zeer invloedrijk zijn. We bevelen daarom aan om extra middelen, bijvoorbeeld uit het macro-budget Wmo of de AWBZ, te investeren in welzijn. Hiermee kunnen op lokaal niveau dreigende bezuinigingen afgewend en ontkiemende ontwikkelingen versterkt worden.

De effectiviteit van het stimuleren van ontwikkelingen kan – zeker als het gepaard gaat met middelen – worden verhoogd door een gericht kennis- en implementatie-programma in te stellen. We denken dan aan een combinatie van de huidige activiteiten van kenniscentrum Movisie en het Implementatiebureau Wmo. Het kennisprogramma kan onder andere handreikingen opstellen over de voorzieningen-invulling van een nader te definiëren pakket van basisfuncties welzijn.

Niet blind decentraliseren

Bij de aanbeveling om te stimuleren hoort een waarschuwing. Wanneer wordt gekozen voor financiële impulsen, dan is er een reële dreiging dat extra middelen worden ingezet om dreigende tekorten op te vangen, ook als deze buiten het welzijnsterrein liggen. Om dat te voorkomen ligt het voor de hand om eventuele middelen te oormerken en ervoor te zorgen dat er op dit vlak geen substitutie-effecten optreden, bijvoorbeeld via matching/multiplier.

Beleidsbrief plus budget

We bevelen aan om zo snel mogelijk de uitnames uit het Wmo-macrobudget ongedaan te maken en zo (veel) geld voor welzijn in de Wmo te genereren. Dit budget kan worden voorzien van een goede inhoudelijke verankering. We bevelen aan om nog dit jaar een beleidsbrief welzijn nieuwe stijl op te stellen en daaraan de aankondiging van een forse financiële impuls voor welzijn te koppelen. De beleidsbrief kan dienen om het bestaande zwakke welzijnskader te verstevigen en welzijn zo te beschermen tegen afkalving en te stimuleren tot verdere ontwikkelingen.

In dat kader zou de beleidsbrief vergezeld kunnen gaan van de genoemde handreiking over de voorzieningen-vertaling van de basisfuncties welzijn.

DEEL 2 Casusbeschrijvingen welzijnsontwikkelingen Wmo

- *Verantwoording*
- Beek
- Ede
- Eijsden
- Goirle
- Heerlen
- Hellendoorn
- Helmond
- 's-Hertogenbosch
- Leeuwarden
- Nijmegen
- Utrecht
- Werkendam

Verantwoording

In dit tweede deel van deze rapportage vindt u een beknopte beschrijving van de ontwikkelingen op welzijnsgebied in 12 gemeenten. De rapportages zijn samengesteld op basis van enerzijds een studie van relevante beleids- en financiële documenten en anderzijds een interview met een verantwoordelijk ambtenaar per gemeente.

De rapportages kennen een vaste opbouw. Eerst wordt kort de algemene aanpak van de beleidsontwikkeling Wmo beschreven. Vervolgens wordt bezien in hoeverre de ontwikkelingen in de gemeente passen bij het VWS-kader zoals dat is beschreven in hoofdstuk 2. Dat betekent dat achtereenvolgens wordt ingegaan op verbinden, integraliteit, lokaal maatwerk, de relatie burger – overheid en de relatie gemeente – instellingen.

Iedere beschrijving eindigt met een beschrijving van de financiële ontwikkelingen op welzijnsterrein. In het algemene deel van dit rapport is reeds aangegeven dat de kwaliteit van het financiële materiaal, en dus ook van de analyse daarvan, veel te wensen overliet. Met enige schroom geven we per gemeente toch

- Een overzicht van de gerealiseerde uitgaven 2006-2008 op basis van de gemeentelijke jaarrekeningen*
- Een overzicht van de begrote uitgaven 2008 en 2009 op basis van de programma-begrotingen*/**
- Waar beschikbaar een overzicht van de ontwikkeling van de subsidie aan de grote welzijnsstichting(en)
- Waar beschikbaar een overzicht van voornemens uit de voorjaarsnota 2010

* Alle bedragen in de gepresenteerde tabellen zijn x 1.000

** Er kunnen flinke verschillen bestaan tussen begroting en realisatie. De bedragen in de twee kolommen 2008 in beide tabellen kunnen dus fors van elkaar verschillen.

*** Een begroting is een dynamisch document. Omwille van de vergelijkbaarheid hebben we steeds de 'primitieve' begrotingen van 2008 en 2009 naast elkaar gezet. Dit wekt wellicht de suggestie dat er vanaf 1 januari 2009 allerlei zaken worden opgestart of gestopt. Dat is vaak niet het geval, in veel gevallen zijn in de loop van 2008 beleid én begrotingswijzigingen doorgevoerd.

Algemeen: aanpak Wmo Beek

De gemeente Beek heeft al eind 2005 - in de veronderstelling dat de nieuwe wet per 1/1 2006 of 1/7 2006 zou ingaan - een visie op de Wmo vastgesteld. Het betrof een regionaal in de Westelijke Mijnstreek opgesteld kader, dat door de gemeente Beek op maat was gesneden. Uitgangspunten waren:

- Liever welzijn dan zorg
- Liever civiele dan professionele organisaties
- Investeren in wonen-welzijn-zorg
- Op zoek naar 'multipliers'

In 2006 is de aandacht verder uitgegaan naar de onderwerpen loket en individuele verstrekkingen. Daartoe is onder andere een verordening vastgesteld, die een aanscherping betekend ten opzichte van de eerdere WVG-verordening. Op de achtergrond speelt een rol dat de gemeenten in de regio stuk voor stuk forse nadeel-gemeenten zijn in de Wmo.

Eind 2007 is vervolgens het Wmo-Beleidsplan 2008-2011 vastgesteld. Daarin zijn de kaders uit het visiedocument uitgewerkt in concrete acties voor elk van de prestatievelen. Veel van deze acties hebben een proceskarakter 'opstellen van een notitie', 'doen van een onderzoek'. Dit is deels een uiting van de capaciteit die de gemeente ter beschikking had. Belangrijker is echter dat de gemeente met de Wmo op een andere manier wilde werken: samen met burgers beleid te ontwikkelen en uit te voeren.

Hoe verhoudt de wijze waarop Beek om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS?

Verbinden

Het verbinden van beleidsterreinen is in een kleine gemeente als Beek (16.500 inwoners) een vanzelfsprekendheid: de ambtelijke staf is zo klein dat er als vanzelf verbindingen ontstaan. In de gemeente is met name een duidelijke link te zien tussen welzijn en zorg, die een direct gevolg is van de extramuralisering van het enige Beekse verzorgingshuis in 2006. Hierdoor was de gemeente al erg bezig met het welzijn van mensen met beperkingen.

Waar het gaat om het verbinden van burgers: de gemeente bestaat uit een aantal kleine kernen, waar inwoners elkaar sowieso kennen. Wel is in Beek duidelijk te zien dat er meer aandacht is gekomen voor de participatie van de groep werkelijk kwetsbaren. Dat betreft zowel de participatie van ouderen met beperkingen, waarvoor de gemeente bijvoorbeeld ouderenadviseurs is gaan subsidiëren, als kwetsbare burgers op het gebied van de OGGZ. De welzijnsstichting heeft extra middelen ontvangen van de gemeente om meer outreachend te werken (met name als het gaat om jeugdwerk) en ook in regionaal verband is er een nieuwe structuur met een zorg- en een veiligheidshuis.

Integraliteit

Het overkomen van de AWBZ-subsidieregelingen – met name op Diensten Bij Wonen met Zorg ging in de regio veel geld om – zijn voor de regiogemeenten aanleiding geweest om (kritisch) het bestaande aanbod aan collectieve voorzieningen onder de loep te nemen. Er is een uitgebreide inventarisatie en hiaten- en overlappingsanalyse uitgevoerd, die duidelijk heeft gemaakt dat de gemeente een passend aanbod aan voorzieningen kent, waarbij nog winst is te halen in het efficiënter organiseren (en subsidiëren). Dit is inmiddels deels gerealiseerd.

De gemeente wil de dienstverlening door het Zorgloket verbeteren. Daartoe is onder andere MEE in het loket opgenomen.

Lokaal Maatwerk

De Wmo heeft voor de gemeente met name een impuls betekend op het terrein van individuele verstrekkingen, maar die maken geen onderdeel uit van dit onderzoek. Wel het vermelden waard is dat een aantal zaken die voorheen onder de WVG vielen algemeen gebruikelijk zijn gemaakt en dat de verordening al is ingericht op de ontwikkeling van collectieve voorzieningen die een beroep op individuele verstrekkingen overbodig kunnen maken. Eén van de redenen om aan de slag te gaan met collectieve voorzieningen betreft de ambitie uit de beleidsvisie om het beroep op individuele voorzieningen terug te dringen. Daarmee moet in de komende periode een begin worden gemaakt.

Op het terrein van welzijn, van jeugd en van wonen-welzijn-zorg is de impact van de Wmo gering geweest, omdat de gemeente daarmee sowieso al aan de gang was. Voor 2009 wil de gemeente een lokaal uitvoeringsprogramma op het terrein van wonen – welzijn – zorg op- en vaststellen.

De gemeente is als gevolg van de Wmo begonnen met het subsidiëren van ouderenadviseurs en er is een zorgtafeloverleg ingesteld.

In 2008 is een servicepunt geopend in het dorp Genhout (dat overigens alweer is gesloten vanwege gebrek aan belangstelling). Tevens is in 2008 in Spaubeek een zorgkruispunt ingericht, waar de gemeente samen met de woningvereniging, een zorgaanbieder en een welzijningstelling (dag)activiteiten voor ouderen organiseert.

Voor een gemeente van de omvang van Beek (16.500 inwoners) zijn de prestatievelen 7, 8 en 9 betrekkelijk abstract. Hetzelfde geldt voor het onderwerp OGGZ en ook bijvoorbeeld doelgroepen als gehandicapten en GGZ. In deze zaken volgt Beek tot op heden centrum-gemeente Sittard-Geleen en maken burgers gebruik van het aanbod aldaar. De gemeente wil in 2009 onderzoeken of een diensten- en voorzieningenaanbod via Sittard-Geleen inderdaad de beste wijze is om kleine en/of zeer kwetsbare doelgroepen te bedienen.

Relatie burger-overheid

De belangrijkste vernieuwing als gevolg van de Wmo betreft volgens de gemeente de wijze waarop beleid wordt gemaakt. Burgers worden vanaf het begin intensief betrokken bij beleidsontwikkeling en spelen daarin een hoofdrol. De gemeente kan daartoe beschikken over een goed functionerende Wmo-raad, maar dat is niet het enige kader. De gemeente probeert ook echt in gesprek te gaan met de 'gewone burgers' die met een onderwerp te maken hebben.

In de afgelopen maanden heeft de gemeente bijvoorbeeld bij alle mantelzorgers in Beek laten onderzoeken wat hun ondersteuningsbehoefte is. De uitkomsten worden op korte termijn vertaald in nieuw beleid. En zowel het opzetten als het weer sluiten van het servicepunt in Genhout is in samenspraak met bewoners gedaan en kon dus op veel draagvlak rekenen.

Waar het gaat om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid voert Beek geen bewust beleid. In een eerder stadium had Beek al wel een eind gemaakt aan het invullen van formulieren door professionals.

Relatie gemeente-instellingen

De gemeente Beek is teveel down-to-earth om zich bezig te houden met fundamentele wijzigingen in de inkoopfilosofie. Men kent de organisaties en burgers die actief zijn in de gemeente en kan dus redelijk oordelen wat er aan subsidie en ondersteuning nodig is. De eerder aangehaalde onderzoeken naar collectieve voorzieningen en de behoefte aan mantelzorgondersteuning zullen in de komende periode worden vertaald in het afbouwen of juist instellen of vergroten van subsidies.

Vooruitlopend daarop is reeds een lokale dependance van het regionale Steunpunt Mantelzorg gerealiseerd.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

In de afgelopen jaren zijn er extra middelen gestoken in welzijn, bijvoorbeeld voor ouderenadviseurs, het steunpunt in Genhout en het lokale zorgtafeloverleg. Daarnaast zijn de subsidieregelingen uit de AWBZ gecontinueerd, veelal in regionale afstemming. Een uitzondering betreft de regeling Diensten bij Wonen met Zorg. Hiervoor lopen de middelen sterk terug en de regio-gemeente hebben aangekondigd dat de subsidies in principe komen te vervallen.

De gemeenteraad heeft zich tot op heden een investeerder in welzijn betoond. Daarbij speelt overigens op de achtergrond mee dat de uitgaven op het HV-dossier meevielen, waardoor de gemeente niet werd geconfronteerd met de verwachte tekorten.

Op dit moment (programmabegroting 2009; voorjaarsnota) zijn er behalve een eenmalige kleine post voor de herzieningen van de subsidieverordening en een beperkte incidentele post voor de ontwikkeling van een Kulturhus geen extra middelen begroot voor welzijn.

Dat wil echter niet zeggen dat er niet meer zal worden uitgegeven. Men verwacht dat de herziening van het subsidiebeleid/de subsidies middelen zal vrijspelen. Daarnaast verwacht men vooralsnog dat eventuele nieuwe plannen, waarvoor geen middelen zijn, indien nodig tot extra middelen kunnen leiden.

Ontwikkeling realisatie 2006-2008 (Bron: jaarrekening 2006-2008)

	2006	2007	Ontwikkeling	2008	Ontwikkeling
Maatschappelijke ondersteuning					
Emancipatie en bewustwording	3	3	0,0%	5	66,7%
Maatschappelijke dienstverlening	149	148	-0,7%	144	-2,7%
Ouderenzorg	37	37	0,0%	173	367,6%
Algemeen welzijnswerk	238	183	-23,1%	264	44,3%
Jeugd- en jongerenwerk	84	173	106,0%	219	26,6%
Gemeenschapshuizen	66	112	69,7%	311	177,7%
Leefvoorziening gehandicapten	1131	1.165	3,0%	1131	-2,9%
Huishoudelijke verzorging	0	2.087	nvt	2266	8,6%

In de ontwikkeling van de welzijnsuitgaven in Beek zijn duidelijk de concrete projecten zichtbaar: het jongerenproject NJOY vanaf 2007, evenals het gemeenschapshuis in Spaubeek. In 2008 zien we de ouderenadviseurs en MFC de Molenberg.

In 2009 stijgen de kosten verder als een gevolg van verruiming van het Zorgloket, de invoering van het CJG en de inspanningen van de welzijnsorganisatie voor het Steunpunt in Genhout.

Ontwikkeling begroting 2008-2009 (Bron: primitieve programmabegroting 2008-2009)

	2008	2009	Ontwikkeling
Emancipatie en bewustwording	2	2	0,0%
Maatschappelijke dienstverlening	196	222	13,3%
Ouderenzorg	121	138	14,0%
Algemeen welzijnswerk	295	344	16,6%
Gemeenschapshuizen	278	281	1,1%
Jeugd- en jongerenwerk	166	331	99,4%
Huishoudelijke verzorging	2.145	2.275	6,1%
Leefvoorziening gehandicapten	1080	1115	3,2%

Ontwikkeling subsidie grote welzijnsaanbieder

Diensten Partners in Welzijn	2007	2008	2009
AMW	135.757	138.285	141.383
Buurtopbouwwerk	73.930	57.964	59.704
Jongerenwerk	92.790	94.686	97.585
Computer Doe-en leercentrum	3.116	3.065	2.877
Ondersteuning vrijwilligerswerk	11.513	11.664	11.988
Steunpunt mantelzorg	5.948	5.954	6.031
Ouderenwerk	47.844		
Ouderenwerk algemeen		42.638	43.856
Wijksteunpunt Spaubeek		22.362	23.661

De gemeente voorziet op dit moment nog geen extra investeringen in het kader van de Pakketmaatregel. Dat komt met name omdat men er gewoon nog niet mee bezig is (geweest). De begroting laat echter zien dat de gemeente vanaf 2010 krap komt te zitten in het HV-budget. Als daar een tekort ontstaat is het niet vanzelfsprekend dat de 'omgebogen' middelen voor de Pakketmaatregel ook daadwerkelijk daaraan worden uitgegeven.

Algemeen: aanpak Wmo Ede

De gemeente Ede heeft eind 2007 het meerjaren Wmo-beleidsplan "Met z'n allen" vastgesteld. De Edese visie op de Wmo is gestoeld op drie kernelementen:

- Vrijwilligers en mantelzorgers zijn de dragers van de Wmo;
- Informele netwerken zijn voor de Wmo van cruciaal belang;
- Burgerparticipatie is onontbeerlijk voor succesvol Wmo-beleid en -uitvoering.

Ede heeft de negen Wmo-prestatievelden vertaald naar vier doelgroepen met bijbehorende ambitie:

1. Jeugd:

Edese jongeren (0-23 jaar) groeien op tot zelfstandige burgers die, passend bij hun mogelijkheden, hun eigen verantwoordelijkheden kennen en positief meedoen aan het maatschappelijk leven.

2. Zelfstandig functionerende burgers:

Bewoners, instellingen en de gemeente werken samen aan het behouden of vergroten van de leefbaarheid en sociale cohesie in hun wijk of dorp. De gemeente zorgt voor voldoende voorzieningen om dat mogelijk te maken. Meer specifiek wil Ede vooral ook vrijwilligers en mantelzorgers een passende ondersteuning bieden.

3. Zorgvragers:

Zorgvragers, instellingen en gemeente werken samen aan een samenhangend aanbod van maatschappelijke ondersteuning vanuit het perspectief van de participatie van de zorgvrager.

4. Kwetsbare burgers:

Hulp op maat bieden op het terrein van de maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg, vrouwenopvang, huiselijk geweld en verslavingszorg. Ede wil voor deze groep kwetsbare mensen met multi-problemen een optimale en sluitende ketensamenwerking realiseren. Ambitie is om deze mensen te begeleiden naar een zelfstandig bestaan, incl. huisvesting.

Om de inhoudelijke ambities te realiseren zet Ede in op drie sporen:

- Versterking regiefunctie
- Wijkgerichte aanpak
- Samenwerking met maatschappelijke partners

Ede werkt het beleidsplan uit in uitvoeringsnotities voor onder meer vrijwilligerswerk, mantelzorg en integratie.

Hoe verhoudt de wijze waarop Ede om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS?

Verbinden

De invoering van de Wmo heeft in het Edese welzijnsbeleid geleid tot accentverleggingen. Op de eerste plaats is de eigen verantwoordelijkheid van burgers veel centraler komen te staan. In de beleidsontwikkeling leidt dat steeds tot een drietrap: eerst zelf (inclusief eigen netwerk of buurt), dan collectief, dan individueel. Daarnaast heeft het geleid tot wijkprogrammering, waarbij het doel is in elke wijk of dorp te komen tot een goed voorzieningenniveau.

Integraliteit

Ede heeft ter bevordering van integrale beleidsontwikkeling interne bijeenkomsten georganiseerd met beleidsmedewerkers en managers van verschillende disciplines. Het doel was het programmatisch denken van de Wmo meer concreet te maken en na te denken hoe in overleg met het veld de Wmo-ambities vertaald konden worden naar haalbare resultaten.

In de praktijk werk men aan de ontwikkeling van woonservicegebieden, Brede Scholen en multifunctionele accommodaties. Per wijk wordt bekeken wat het beste past en hoe activiteiten in de wijk aan elkaar gekoppeld kunnen worden. In lijn met de drietrap, zijn er extra middelen uitgetrokken voor de ondersteuning van de informele zorg (vrijwillige thuiszorg en respijtzorg in de vorm van een oppasservice). Voor de invoering van de Wmo werkte Ede al met ouderenadviseurs die huisbezoeken aflegden. Dit werk is gecontinueerd en bevordert de integrale benadering van de problematiek van ouderen.

Lokaal Maatwerk

De invoering van de Wmo heeft het wijkgericht werken, dat Ede al nastreefde, versterkt. Er wordt gewerkt met een wijkprogrammering waarbij gekeken wordt naar de behoeften van de wijk of het dorp. Ede vindt een goed voorzieningenniveau in de dorpen en wijken van belang. Op dit moment is er één centraal Wmo-loket, maar in de toekomst wil men decentrale loketten in de wijken en buitendorpen.

Om de verbinding tussen collectief en individueel goed te laten verlopen is samenwerking tussen de verschillende maatschappelijke partners noodzakelijk. Partners moeten ook meer ondersteunen in plaats van zelf uitvoeren. In de nieuwe subsidieperiode zal Ede dan ook sterk inzetten op netwerksamenwerking en de drietrap zelf, collectief, individueel.

Relatie burger-overheid

Ede heeft bij de voorbereiding van de Wmo stevig ingezet op burgerparticipatie. Zo zijn er stellingendebatten georganiseerd waar zowel professionals uit het welzijn en zorgterrein aan deelnamen als ook zorgvragers. Daarnaast hield de gemeente haardvuurbijeenkomsten waar burgers en wethouders met elkaar van gedachten wisselden over de thema's vrijwilligerswerk & mantelzorg, jeugd & integratie en wijkaanpak. Dit laatste thema werd nog verder uitgewerkt in leefbaarheid in de wijk, verbinden sociale netwerken aan dienstverlening in wijk en buurt en voorzieningen in de wijk.

De gemeente Ede is een van de gemeenten waar een zogenaamde Wmo-proeftuin (pilot) heeft gedraaid. Ede werkte daarbij samen met de gemeente Veenendaal aan het thema "Ondersteuning mantelzorg en vrijwilligerswerk". Vier organisaties in Ede, te weten Maatschappelijke Dienstverlening Ede, Welstede Welzijnsgroep, Kruiswerk West Veluwe (SWO) en De Medewerker hebben een gezamenlijk aanbod ontwikkeld. Dit aanbod is uitgetoetst in de drie Edese wijken Maandereng, Ede-Oud-Zuid en De Rietkampen en in het dorp Lunteren. De succesvolle methodieken van ondersteuning van burgerinitiatieven en informele netwerken worden met extra middelen uitgerold. Het eindresultaat zal zijn dat binnen vier jaar de pilot activiteiten ingebed zijn in de reguliere werkzaamheden van de vier professionele organisaties.

Relatie gemeente-instellingen

De productafspraken met de grote welzijnsorganisaties zijn in de afgelopen jaren nauwelijks gewijzigd. Dit heeft te maken met het feit dat Ede productafspraken maakt voor vier jaar. Daarnaast is er door de gemeente bij de invoering van de WMO in eerste instantie de nadruk gelegd op een goede invoering van de HH. Vanaf 2010 zullen nieuwe opdrachten worden verstrekt. Daarin zullen onderlinge afstemming en samenwerking tussen organisaties beter beslag krijgen. De productafspraken zullen dus meer gericht zijn op netwerksamenwerking en de eerder genoemde

drietrup zelf, collectief, individueel. Dat betekent een andere manier van werken voor de welzijnsorganisaties.

De drietrup heeft als gevolg dat Ede inzet op het versoberen van individuele verstrekkingen en juist meer geld uittrekt voor de ondersteuning van het netwerk (informele zorg) en collectieve voorzieningen zoals mantelzorg, informele zorg en vrijwilligers. De gesubsidieerde welzijnsorganisaties zullen een bijdrage moeten leveren aan het versterken van de drietrup. In plaats van zelf zaken aanbieden, wordt ingezet op ondersteunen en coachen van groepen burgers die iets willen.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

In de realisaties tot en met 2008 zien we het beeld van weinig ontwikkelingen bevestigd. In 2007 zien we de extra middelen voor HV en voor de ondersteuning van mantelzorg en vrijwilligers terugkomen. In 2008 zien we de eerste effecten van het feit dat Ede nadeelgemeente is in de Wmo. Het budget voor HV loopt terug.

De gemeente heeft overigens in 2007 en 2008 overschotten op HV gerealiseerd die zijn bestemd voor pilots op het terrein van welzijn.

Ontwikkeling realisatie 2006-2008 (Bron: jaarrekening 2006-2008)

Maatschappelijke dienstverlening	2006	2007	2008
Maatschappelijk werk			
minderheden			
Sociaal cultureel werk			
jeugdbeleid			
totaal maatschappelijke dienstverlening	7.110	8.270	7.729
Zorg			
Sociale zorg: Ouderenbeleid/ woonservicegebieden			
Maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid			
Vrouwenopvang			
Centraal indicatieorgaan			
Gezondheidszorg			
Gehandicaptenzorg			
totaal zorg	12.277	22.246	22.003

Vanaf 2009 voorziet de gemeente tekorten op de HV door een teruglopend budget en toenemend volume. Dat heeft geleid tot een beperkte taakstelling op welzijnsterrein, die vooralsnog wordt gerealiseerd in apparaatskosten. Er zijn ook nauwelijks intensiveringen gepland. Wel zal de gemeente in de loop van 2009 bezien welke extra middelen in het kader van de Pakketmaatregel moeten worden ingezet en waarvoor.

Nieuw beleid obv begroting

Prioriteiten maatschappelijke dienstverlening	2007	2008	2009
Wijkontwikkeling versterken met jeugddimensie	50		
Investeren in vrijwilligers	180		
Continuering incidentele gelden jeugdbeleid			
Functieversterking jeugdbeleid			
Jongerenraad		20	
Indexering subsidies		250	
Integratie en participatiebeleid - algemeen		50	
Ondersteuningsfunctie allochtonen		75	
Sociaal Cultureel Werk	pm		
Versterking buurtopbouwwerk		50	
Herhuisvesting sociaal-maatschappelijke organisaties (SOMA)			
Sociale structuurschets	pm		
Pardonregeling			24
Prioriteiten zorg			
WVG budget	900		
Opstellen nota: "Gezondheidszorg en verslavingszorg"	30		
Schoollogopedie	100		
Tegemoetkoming bijzondere uitgaven (TBU)		pm	
Specifieke regelingen (oud AWBZ)		230	
Vrijwilligerswerk algemeen	pm		
Motie verzekering vrijwilligerswerk		20	
MO/VB gebiedsagent		70	
HGM, 2e centralist meldkamer		70	
HGM, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen		16	
Invoering Elektronisch Kinddossier (EKD)			
Aanvulling EKD			
Platform Alcohol & Jeugd			
Centra voor Jeud & Gezin			
HGM Gezondheidszorg			42

Ontwikkeling begroting 2008-2009 (Bron: primitieve programmabegroting 2008-2009)

Maatschappelijke dienstverlening	2008	2009
Maatschappelijk werk		
minderheden		
Sociaal cultureel werk		
jeugdbeleid		
totaal	6.923	9.110
Zorg		
Sociale zorg: Ouderenbeleid/ woonservicegebieden		
Maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid		
Vrouwenopvang		
Centraal indicatieorgaan		
Gezondheidszorg		
Gehandicaptenzorg		
totaal	21.733	22.495

Vanaf 2010 verwacht de gemeente financieel in zwaar weer. Dat komt door een laag gemeentefonds-acces, en op het terrein van HV door een afnemend budget (nadeel+pakketmaatregel), toenemende kosten (nieuwe aanbesteding, wetswijziging) en een nadeel bij de herverdeling van de middelen voor Maatschappelijke Opvang en Verslavingsbeleid.

Voor 2010 zullen pijnlijke keuzes moeten worden gemaakt.

Tegelijkertijd is er een 'verlanglijstje' van nieuwe initiatieven: straathoekwerk, de leefbaarheidsbudgetten, buurtbemiddeling, extra beleid vrijwilligers, buurtopbouw, alsmede de realisatie van een brede maatschappelijke voorziening, minderhedenwerk, een Dorpshuis en de gemeentelijke bijdrage aan Maatschappelijke Opvangvoorzieningen. Op dit moment is nog niet te voorzien welke keuzes gemaakt zullen worden.

Eijsden

Algemeen: Aanpak Wmo Eijsden

Eijsden is een kleine gemeente (nog geen 12.000 inwoners) die op het punt staat te fuseren met buurgemeente Margraten. Beide gemeenten hebben één Wmo-beleidsplan vastgesteld, met als titel "Mee(r) doen". Dat beleidsplan benoemt de volgende prioriteiten:

- De ontwikkeling van het Wmo-loket als toegangspoort voor individuele voorzieningen voor mensen in een kwetsbare positie
- Ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers
- Bevordering van leefbaarheid en sociale samenhang in kernen
- Bevordering van samenhang van wonen, welzijn en zorg

Per jaar worden uitvoeringsprogramma's opgesteld die aangeven wat er dat jaar gerealiseerd moet worden. De speerpunten voor deze beleidsperiode zijn het stimuleren van informele zorg, de bestrijding van sociaal isolement en het realiseren van wonen, welzijn en zorg in het nieuwe Centrumplan. In de volgende beleidsperiode worden nieuwe prioriteiten gesteld. Gedacht wordt aan jeugdbeleid gericht op probleemjeugd en de combinatie armoedebestrijding en participatie (Wmo-WWB-WSW).

Hoe verhoudt de wijze waarop Eijsden om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS?

Verbinden

Eijsden heeft besloten geen categoriaal beleid meer te voeren. Ook de ingestelde Wmo-raad (één raad voor zowel Eijsden als Margraten) adviseert de gemeente over het totaal. De Wmo-raad wordt gezien als een partner van de gemeente bij de beleidsontwikkeling.

In 2004-2005 heeft in Eijsden een project voor informele zorg gedraaid, waarbij een netwerk van vrijwilligersorganisaties is opgericht. Ondertussen is dit project structureel ingebed. Het netwerk heeft de naam informele zorggroep gekregen. Welzijnsorganisatie Trajekt heeft een ondersteunende rol gekregen voor dit netwerk. De gemeentelijke Wmo-consulenten melden regelmatig mensen aan bij de informele zorggroep en in het netwerk wordt dan bekeken welke organisatie in staat is ondersteuning te bieden. Trajekt heeft ook een activiteitenbudget gekregen dat de deelnemende organisaties kunnen gebruiken.

Integraliteit

Eijsden wil de integraliteit bevorderen door verschillende voorzieningen met elkaar te combineren in een Brede School. De realisatie hiervan is gepland voor 2011. Niet alleen onderwijs, peuterspeelzaalwerk en kinderopvang worden in de Brede School gehuisvest, ook maatschappelijk werk, bibliotheek, consultatiebureau en GGD zullen hier een plek vinden.

Om de problematiek van kwetsbare ouderen op te lossen wordt een ouderenadviseur gefinancierd, die outreachend te werk gaat. Alle ouderen van 75 jaar of ouder krijgen een bezoek aangeboden. De gemeente geeft hierbij aan zich zorgen te maken over de consequenties van goed functionerend Wmo-beleid. Immers wanneer de Wmo in Eijsden succesvol is, komt er meer druk op de gemeentelijke voorzieningen en worden de financiële tekorten op de Wmo alleen maar groter. Eijsden is een sterk vergrijzende gemeente en de vraag naar formele zorg in de eigen omgeving stijgt.

Lokaal Maatwerk

In 2006 heeft Eijsden al een begin gemaakt met het vernieuwen van de wijze van subsidiëring van Welzijnsorganisatie Trajekt. Centrumgemeente Maastricht heeft daarvoor een format ontwikkeld om meer vraaggericht in te kopen bij Trajekt in plaats van datgene te subsidiëren dat aangeboden wordt. De invoering van de Wmo heeft daarin niets gewijzigd, behalve dan dat de prestatieafspraken volgens de verschillende Wmo-prestatievelden zijn ingericht. Het budget van Trajekt is met € 35.000 verhoogd, om invulling te kunnen geven aan de prioriteiten uit het beleidsplan van Eijsden.

Op het terrein van Wonen, welzijn en zorg heeft Eijsden prestatieafspraken gemaakt met de grootste woningcorporatie in de gemeente. Toch blijkt het in de praktijk niet altijd eenvoudig te zijn om welzijnsbelangen ook bij bouwprojecten nadrukkelijk voor het voetlicht te krijgen. Een voorbeeld hiervan is het Centrumplan dat in Eijsden wordt ontwikkeld in samenwerking met de woningcorporatie. De gemeente heeft daarin achteraf gezien te weinig eisen gesteld om een goede woonzone te kunnen realiseren.

De AWBZ-subsidieregelingen die met de Wmo naar de gemeente zijn overgeheveld, worden op dit moment nog nagenoeg ongewijzigd uitgevoerd. Hier wil de gemeente verandering in aanbrengen, maar met de regiogemeenten is afgesproken dit pas na de eerste beleidsplanperiode(2008-2011) te doen. Hierbij zal het uitgangspunt zijn dat mensen en hun omgeving eerst zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen.

Relatie burger-overheid

De gemeente heeft het eerste Wmo-beleidsplan opgesteld in overleg met de Wmo-raad. De Wmo-raad bestaat uit vertegenwoordigers van uiteenlopende doelgroepen, zoals ouderen, mensen met een functiebeperking, mensen met een verstandelijke beperking, mantelzorgers en vrijwilligers, cliëntenraden van zorg- en welzijnsinstellingen. Het streven is om de Wmo-raad aan te vullen met vertegenwoordigers van de doelgroepen jeugd en GGZ-cliënten. De verantwoordelijkheid om een brede burgerparticipatie te bewerkstelligen is bij de Wmo-raad neergelegd. De raad heeft als doel ervoor te zorgen dat belanghebbenden bij de Wmo, vanuit een onafhankelijke positie, optimaal betrokken worden en inspraak hebben bij de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het Wmo-beleid.

Voor wat betreft het ondersteunen van vrijwilligersinitiatieven, heeft Eijsden gekozen voor een regelarm subsidiebeleid. Middelen en ondersteuning zijn eenvoudig aan te vragen bij Trajekt.

Relatie gemeente-instellingen

De belangrijkste bijdrage die de Wmo in Eijsden heeft geleverd ligt op het terrein van de beleidsontwikkeling. Voorheen kende de gemeente geen welzijnsplan en werden aanbodgerichte producten bij Trajekt ingekocht. Nu heeft de gemeente een vierjaren beleidsplan en zijn er duidelijke beleidsprioriteiten gesteld. Dat maakt de positie van de gemeente ten opzichte van de welzijnsinstelling veel sterker. De gemeente weet immers waar zij haar geld op in wil zetten.

Overigens is de gemeente niet van plan welzijnsdiensten aan te besteden. Zij is tevreden over Trajekt en gaat uit van de professionaliteit van deze organisatie. Zo nu en dan klinkt er binnen het bestuur wel de wens om de professionaliteit die nu wordt ingekocht bij Trajekt zelf in huis te halen, omdat men vermoedt dat dit goedkoper zou uitvallen. Tot nog toe is dit echter nooit uitgevoerd.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

In de eerste planperiode zijn de ambities niet al te hoog gesteld, met het oog op de haalbaarheid (financiën, personele inzet, bestuurskracht). Eijsden is uitgegaan van een beleidsarme invoering, vooral gericht op het uitbouwen en versterken van bestaande voorzieningen, gebruik maken van bestaande organisaties en structuren en het benutten van bestaande geldstromen.

Hoewel budgettair neutraal invoeren van de Wmo het uitgangspunt was, heeft Eijsden in 2008 toch extra middelen geïnvesteerd. Aangezien Eijsden een nadeelgemeente is, heeft zij € 100.000 extra moeten uitgeven aan huishoudelijke verzorging. Vanaf 2010 zal dit tekort naar verwachting verder oplopen. Om toch ook uitvoering te kunnen geven aan de gestelde beleidsprioriteiten in het beleidsplan, is er in totaal € 35.000 extra uitgegeven aan welzijn. Het gaat daarbij om het ondersteunen van informele zorg (€ 10.000), outreachend maatschappelijk ouderenwerk (€ 20.000) en de bestrijding van huiselijk geweld (€ 5.000). Dit zijn structurele middelen die toegevoegd zijn aan de voor welzijn beschikbare middelen. De AWBZ-subsidieregelingen (€ 44.500) zijn in overleg met de regio voor deze beleidsplanperiode gecontinueerd.

De gemeente houdt in de gaten welke consequenties de Pakketmaatregel met zich mee gaan brengen. Naar verwachting zullen ongeveer 100 mensen straks niet meer in aanmerking komen voor ondersteunende begeleiding. In eerste instantie zullen deze cliënten doorverwezen worden naar MEE. MEE zit overigens niet in het Wmo-loket van Eijsden. Voor een gesprek met een MEE-consulent moeten Eijsdenaren naar Maastricht.

Ontwikkeling realisatie 2006-2008 (Bron: jaarrekening 2006-2008)

Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	2006	2007	2008
Maatschappelijk werk			
Welzijnswerk	205.575	294.388	182.439
Vluchtelingenwerk	0	184.955	5.979
Maatsch. dienstverl.	142.836	7.336	81.113
<i>Totaal</i>	348.411	486.678	269.531,09
Professioneel Welzijnswerk	0	0	
Gemeenschapshuizen	41.700	33.193	31.137
Acc. jeugd-/jongerenwerk	-1.019	30.448	-15.186
Jeugd-/jongerenwerk	151.798	125.643	122.783
BOS project	0	100.000	19.867
Ov. soc. cultureel werk	56.440	38.106	45.175
<i>Totaal</i>	248.919	327.389	203.777
WMO	0	0	
Huishoudelijke verzorging	0	1.417.907	1.090.373,72
Voorz/vergdgn WMO	570.328	618.709	795.101,32

Ontwikkeling begroting 2008-2009 (Bron: primitieve programmabegroting 2008-2009)

Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	2008	2009
Maatschappelijk werk		
Welzijnswerk	271.519	210.753
Vluchtelingenwerk	10.920	11.138
Maatsch. dienstverl.	63.304	56.234
<i>Totaal</i>	345.743	278.125
Professioneel Welzijnswerk		
Gemeenschapshuizen	37.548	38.746
Acc. jeugd-/jongerenwerk	30.690	20.469
Jeugd-/jongerenwerk	158.813	168.703
BOS project	54.556	118.383
Ov. soc. cultureel werk	38.953	13.939
<i>Totaal</i>	320.560	360.240
WMO		
Huishoudelijke verzorging	1.152.066	1.193.304
Voorzieningen WVG	520.569	497.277

Welzijnsstichting Traject heeft door de eerste jaren van de Wmo een stabiel basisbudget. Wel is vanaf 2007 de projectsubsidie voor vrijwilligersondersteuning afgebouwd. Vanaf 2009 is er extra geld voor outreachend maatschappelijk werk.

Ontwikkeling subsidie grote welzijnsaanbieder

Diensten Traject	2007	2008	2009
Ouderen/volwassenenwerk	13.952	6.936	7.305
Activiteitenbudget		7.519	7.919
Algemeen maatschappelijk werk	104.168	107.919	113.657
Schoolmaatschappelijk werk po	23.751	24.606	10.261
Schoolmaatschappelijk werk vo			15.653
Jongerenwerk	30.375	33.358	35.132
Jeugd preventie platform	2.481	2.973	3.131
<i>Totaal Eijsden regulier</i>	<i>174.727</i>	<i>183.311</i>	<i>193.057</i>
Vrijwilligersondersteuning	32.134	16.364	6.957
Activiteitenbudget			
Outreachend maatschappelijk werk			15.653
<i>Totaal Eijsden projecten</i>	<i>32.134</i>	<i>16.364</i>	<i>22.610</i>
Totaal Eijsden	206.861	199.675	215.667

Algemeen: aanpak Wmo Goirle

De gemeente Goirle (ruim 22.500 inwoners) heeft haar beleidsplan maatschappelijke ondersteuning 2008-2011 met als titel "Meedoen makkelijker maken" vastgesteld in juli 2008. Het is de ambitie van Goirle om samen met inwoners en instellingen te bouwen aan een samenleving waarin iedereen kan meedoen, waar sprake is van onderlinge betrokkenheid en waarbij aandacht is voor kwetsbare burgers.

Het beleidsplan is opgezet rond zeven domeinen, die afgeleid zijn van de negen prestatievelden:

1. Samen leven in buurt en wijk
2. Opgroeien in Goirle
3. Informatie, advies en ondersteuning
4. Ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers
5. Meedoen makkelijker maken
6. Samenhangende ondersteuning voor kwetsbare groepen
7. Gezondheid

Hoe verhoudt de wijze waarop Goirle om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS?

Verbinden

De gemeente Goirle ziet zichzelf als regieorganisatie. Zij stimuleert ten behoeve van de burger de samenhang tussen wonen, welzijn en zorg. Hiervoor is onder meer een pilotproject uitgevoerd voor woonzorgservice in de wijk, geënt op het Tilburgse project. Hier is een verbinding tussen Wmo en WWB duidelijk gerealiseerd. Mede door de schaalgrootte van de gemeente Goirle is onlangs besloten met dit project als zodanig te stoppen en de positieve elementen te integreren in de structuur van de vrijwilligershulpdiensten.

Integraliteit

Goirle streeft integraliteit van beleid na door de samenhang tussen wonen, welzijn en zorg te zoeken. De gemeente ziet het als een uitdaging om hieraan de komende jaren nog meer handen en voeten te geven. Een zeer geslaagd voorbeeld tot nu toe is het Wmo-loket, 't Loket. Naast de gemeente (Wmo en sociale zaken) participeren ook welzijnsorganisatie De Twern/Antenne, Instituut Maatschappelijk Werk en MEE in de frontoffice. Het expertisecentrum Familiezorg Midden Brabant, Amarant, de politie en de Woonstichting Leyackers zijn de vaste samenwerkingspartners in de backoffice. Met hen is een convenant afgesloten waarin afspraken en verwachtingen over en weer zijn vastgelegd. Hierdoor is het voor een burger gemakkelijk om een integraal advies te krijgen en snel doorverwezen te worden naar de juiste organisatie.

Lokaal Maatwerk

Om een optimale betrokkenheid van burgers te realiseren, is voor de kern Riel een integraal Dorpsontwikkelingsplan opgesteld. Deze werkwijze wordt als voorbeeld voor de hele gemeente beschouwd en zal mogelijk in de toekomst leiden tot het opstellen van wijkontwikkelingsplannen voor de kern Goirle. Integraliteit en burgerparticipatie staan centraal in deze gebiedsgerichte werkwijze. Op deze manier wil Goirle met haar beleid aansluiten bij de behoefte van de burgers en per wijk of kern maatwerk leveren.

Op dit moment wordt gewerkt aan de fysieke en inhoudelijke ontwikkeling van drie Brede Scholen, met als doel de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten door diverse voorzieningen samen te brengen, een samenhangend aanbod te verzorgen en een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid van de wijk waarin deze voorzieningen worden gesitueerd. Voor de inhoudelijke ontwikkeling van de Brede Scholen is jaarlijks een budget van € 35.000 gereserveerd.

Relatie burger-overheid

Goirle heeft verschillende methodieken gebruikt om input te krijgen voor het beleidsplan Wmo. Daarbij wilde zij niet alleen (belangen)organisaties betrekken, maar ook ongeorganiseerde burgers. Er zijn acht interactieve sessies met burgers gehouden en er zijn twee aparte interactieve trajecten opgestart rondom de laatste prestatievelen van de Wmo (meest kwetsbare burgers) en de doelgroep jeugd en jongeren. In de toekomst zal de betrokkenheid van ongeorganiseerde burgers vooral vorm en inhoud krijgen door op wijk- en buurtniveau burgers te betrekken bij ontwikkelingen.

Relatie gemeente-instellingen

Tot nog toe hebben zich in de productafspraken tussen gemeente en welzijnsorganisaties geen grote wijzigingen voorgedaan. De meeste subsidierelaties zijn historisch gegroeid en zijn sinds de invoering van de Wmo eigenlijk alleen in vorm conform de prestatievelen aangepast. Vanaf 2010 wil de gemeente meer leidend zijn. Hiertoe wordt op dit moment het subsidiebeleid herijkt. Uitgangspunt daarbij is de eigen verantwoordelijkheid van burgers. De gemeente wil ten aanzien van inwoners en verenigingen in het algemeen een faciliterende rol op zich nemen door het beschikbaar stellen van laagdrempelige accommodaties. Gesubsidieerde organisaties krijgen in toenemende mate de opdracht om inwoners en verenigingen te ondersteunen in plaats van zelf activiteiten te ontplooiën.

Goirle maakt op dit moment voor de grote instellingen de slag naar beleidsgestuurde contractfinanciering. Dit is overigens geen ontwikkeling in het kader van de Wmo, maar komt voort uit de nota subsidiebeleid van 2005. In eerste instantie zullen afspraken met organisaties in een prestatieovereenkomst voor twee jaar vastgelegd worden.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

In principe heeft de gemeenteraad van Goirle besloten om de Wmo budgettair neutraal in te voeren. Dat betekent dat ook voor welzijn er geen extra middelen beschikbaar zijn voor de periode 2008-2011. Toch is besloten om in 2009 de ondersteuning aan vrijwilligers te intensiveren. Daarvoor is een bedrag van € 25.000 beschikbaar gesteld. Op basis van de wijze waarop deze ondersteuning vorm krijgt en het succes ervan, wordt bezien of voor de ondersteuning aan vrijwilligers in de begroting 2010 structureel middelen worden opgenomen. In 2009/2010 wordt het subsidiebeleid herijkt, wat mogelijk financiële consequenties zal hebben.

Ontwikkeling realisatie 2006-2008 (Bron: jaarrekening 2006-2008)

	2006	2007	Ontwikkeling	2008	Ontwikkeling
Basisvoorziening Welzijn	3.505.071	4.100.213	17,0%	4.099.722	0,0%
Overig basisvoorziening Welzijn	164.563	160.043	-2,7%	153.943	-3,8%
Wet Maatschappelijke Ondersteuning	1.489.091	3.365.509	126,0%	3.457.169	2,7%

Ontwikkeling begroting 2008-2009 (Bron: primitieve programmabegroting 2008-2009)

	2008	2009	Ontwikkeling
Basisvoorziening Welzijn	4.303.941	4.028.770	-8,0%
Overig basisvoorziening Welzijn	183.280	240.588	34,6%
Wet Maatschappelijke Ondersteuning	3.549.173	3.441.779	-0,5%

Goirle gaat vanaf 2010 gemeentebreed zo'n € 1,5 miljoen bezuinigen. Voor welzijn betekent dit minimaal een bezuinigingsopdracht van € 37.500 in 2010 op de subsidies naar € 75.000 in 2011. De

subsidie aan welzijnsorganisatie De Twern wordt structureel verminderd met € 25.000,00. Als gevolg hiervan zal gesneden worden in het ondersteuningsaanbod voor mantelzorgers en zijn er minder uren beschikbaar voor het bereiken van nieuwe doelgroepen. Ook wordt in plaats van klanttevredenheidsonderzoeken uit te voeren periodiek overleg met betrokken belangenorganisaties ingepland.

Ontwikkeling subsidies grote welzijnsorganisatie

Stichting De Twern	2007	2008	2009
Totaal	344.233	337.893	319.947

Algemeen: aanpak Wmo Heerlen

Heerlen, een gemeente van bijna 90.000 inwoners, heeft in december 2007 het beleidsplan Wmo "Meedoen in Heerlen" vastgesteld. Dit plan draait om de volgende drie kernthema's met bijbehorende lange termijn doelen:

1. Voorkomen en bestrijden van (im)materiële armoede
 - De inwoners van Heerlen met een inkomen op bijstandsniveau hebben meer te besteden om te voorzien in een aanvaardbaar levenspatroon
 - De inwoners van Heerlen met een inkomen op bijstandsniveau besteden hun inkomen verstandiger om te voorzien in een aanvaardbaar levenspatroon
 - Het verhogen van de participatiegraad bij niet-participerende groepen mensen die in (im)materiële armoede leven
2. Bevorderen van zelfredzaamheid
 - De fysieke infrastructuur in Heerlen is verbeterd voor mensen met een lichamelijke beperking
 - De maatschappelijke infrastructuur in Heerlen is verbeterd voor mensen met een chronisch psychische, verstandelijke en/of psychosociale beperking
 - De (inter en intra)persoonlijke competenties van mensen met een beperking in Heerlen zijn vergroot
 - De gemeentelijke individuele voorziening 'hulp bij het huishouden' sluit aan op de problemen en behoeften van mensen met een beperking in Heerlen
3. Bevorderen van maatschappelijke participatie
 - Het behouden en verhogen van een evenwichtige mix tussen maatschappelijke rollen van burgers
 - Het verhogen van waardering voor diverse vormen van maatschappelijke participatie
 - Het verhogen van de participatiegraad bij niet-participerende (groepen) burgers

Heerlen heeft, samen met de maatschappelijke partners voor wonen, welzijn en zorg (WWZ) en gebruikers van WWZ diensten, een uitvoeringsprogramma 2008 opgesteld. De samenwerking heeft geleid tot draagvlak onder de verschillende organisaties. Voor 2009 is vanwege andere prioriteiten geen uitvoeringsprogramma gemaakt.

Hoe verhoudt de wijze waarop Heerlen om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS?

Verbinden

In Heerlen is nadrukkelijk werk gemaakt van de verbinding tussen Wmo en WWB. Het eerste kernthema, voorkomen en bestrijden van (im)materiële armoede, is vooral gericht op mensen met een inkomen op bijstandsniveau, schulden en/of zonder werk. In Heerlen leven relatief veel burgers in materiële en immateriële armoede. Ondanks de vele voorzieningen voor deze mensen, wordt deze armoede niet verholpen. Daarom zet Heerlen in op het verbeteren van de toegankelijkheid van de informatie-, advies- en ondersteuningsfunctie voor mensen met (im)materiële armoede. Ook wordt er meer geïnvesteerd in preventieve armoedebestrijding, om zo op termijn curatieve armoedebestrijding te voorkomen.

Integraliteit

Door de Wmo heeft Heerlen een andere kijk gekregen op dienstverlening. Kernwoorden daarbij zijn maatwerk, preventie, ketensamenwerking en levensloopgerichtheid. Het aanbod van de maatschappelijke partners zou meer groepsgericht moeten zijn, met gebruikmaking van meer niet-professionele inzet. Daarom investeert Heerlen in mantelzorgondersteuning en vrijwilligerswerk. Van gesubsidieerde instellingen wordt verwacht dat zij een ketenaanpak realiseren rondom de verschillende doelgroepen van de Heerlense Wmo. Om dat te realiseren worden er heldere prestatieafspraken gemaakt en is er een nulmeting gedaan voor sociaal beleid. Op basis van deze nulmeting wordt jaarlijks gekeken naar de resultaten die door de verschillende instellingen gerealiseerd zijn.

Ook levensloopgerichtheid is voor Heerlen van belang, aangezien zij een sterk vergrijzende en ontgroenende gemeente zijn. De druk op zorgvoorzieningen zal in de komende jaren sterk toenemen, wat een grotere druk op de financiële middelen veroorzaakt. Op initiatief van de gemeente zijn de welzijnsorganisaties voor ouderen en maatschappelijk werk gefuseerd. De nieuwe organisatie bestrijkt de eerste vijf prestatievelden uit de Wmo. Daardoor is een integrale aanpak van de problemen bij de verschillende Wmo doelgroepen mogelijk.

Lokaal Maatwerk

Een van de vier basisuitgangspunten van Heerlen bij het implementeren van de Wmo is maatwerk. Maatwerk krijgt in Heerlen twee interpretaties. Ten eerste is maatwerk gericht op de burger: de vraag van de burger staat centraal. Hierbij wordt gestuurd van claimvraag naar probleemvraag en van probleemvraag naar adequate oplossing. Hierbij wordt de cliënt gestimuleerd zelf de regie te voeren over het eigen leven. Organisaties voor zorg en welzijn worden aangespoord meer ondersteunend te werken in plaats van de regie over te nemen. Daarvoor zijn nieuwe beleidscontracten opgesteld, die betrekking hebben op het subsidiejaar 2009. In de praktijk blijkt het bij de uitvoering van het welzijnswerk afhankelijk te zijn van de medewerkers van de gesubsidieerde organisaties of een nieuwe werkwijze ook daadwerkelijk wordt ingevoerd.

Ten tweede is maatwerk in Heerlen gericht op de buurt. Wanneer duidelijk is dat bepaalde vragen een collectief karakter krijgen op buurtniveau, zal er op buurtniveau een gericht aanbod gedaan moeten worden. Veel kwetsbare groepen zijn immers op hun buurt aangewezen. Tot nog toe is het buurtgericht werken nog niet echt van de grond gekomen, maar er zijn plannen om bijvoorbeeld de loketfunctie voor vrijwilligerswerk (nu centraal) in de toekomst buurtgericht te gaan organiseren. Ook moeten buurtorganisaties een stevigere rol gaan vervullen in de vertaalslag van Wmo-beleid naar buurt- en wijkgericht werken.

Relatie burger-overheid

Heerlen is van oudsher een gemeente die goed wil zorgen voor haar kwetsbare burgers. Daar heeft de Wmo geen verandering in gebracht. Het welzijn van mensen staat voor Heerlen voorop, ongeacht wat het kost. Wel worden mensen meer gestimuleerd om zelf in beweging te komen. De nadruk komt te liggen op collectieve voorzieningen en groepshulpverlening. Via buurtgericht werken wil men niet alleen de sociale cohesie bevorderen, maar ook de signaleringsfunctie versterken doordat men gemakkelijker 'achter de voordeur' komt.

Relatie gemeente-instellingen

Heerlen werkt op basis van beleidsgestuurde contractfinanciering met de welzijnsinstellingen. Sinds 2008 worden de afspraken rondom de eerste vijf prestatievelden van de Wmo gemaakt. Daarbij ligt het accent op mensen ondersteunen bij het zelf doen, en collectieve voorzieningen in plaats van individuele voorzieningen. Dat betekent dat organisaties zich vooral richten op mensen die zelf initiatieven ontplooiën. Zo is het jongerenwerk op honken ingekrompen (4 in plaats van 8 lokaties) en richt het jongerenwerk zich op jongeren die iets willen realiseren.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

In Heerlen werd in 2008 zo'n € 30 miljoen uitgegeven voor welzijn en zorg.

Ontwikkeling realisatie 2006-2008 (Bron: jaarrekening 2006-2008)

	2006*	2007	Ontwikkeling	2008	Ontwikkeling
Participatie & Zorg (WMO)	Lasten	Lasten		Lasten	
Buurtgerichtwerken	791	912		655	
Gemeenschapshuizen, Scouting etc	791	788		893	
	1582	1700	7,5%	1548	-8,9%
WMO (subs. Reg)		1089		976	
Maatschappelijk Werk	2680	3236		3081	
	2680	4325	61,4%	4057	-6,2%
Wmo Uitkering & Uitvoering		11442		13544	18,4%
Wvg/Gehandicaptenzorg	6296	7400	17,5%	8043	8,7%
Maatschappelijke Opvang	3178	2920	-8,1%	3543	21,3%
* = teruggerekend naar 2006					

Bovenstaande cijfers maken duidelijk dat de gemeente Heerlen in de afgelopen jaren per saldo fors meer is gaan uitgeven aan sociaal-cultureel werk. Dat is direct terug te voeren op de ambities uit het College-akkoord:

- Structureel € 760.000 beschikbaar stellen voor het grotendeels terugdraaien van de bezuinigingen op welzijnsinstanties SDOH en Tracee.
- Structureel € 100.000 vrijmaken voor de ketenregie en mensgerichtheid van de processen bij WS te versterken
- Structureel € 250.000 investeren in de uitvoering van het reeds vastgestelde, maar nog onvoldoende uitgevoerd welzijnsbeleid.

Om de Wmo doelen voor 2008 te realiseren is er € 40.000 extra middelen uitgetrokken voor samenwerking, onderzoek en product- en proces ontwikkeling. Ook is er extra geld uitgegeven aan het verbeteren van de fysieke infrastructuur en het waarderen van vrijwilligers en mantelzorgers. De beperkte terugloop in 2008 wordt veroorzaakt van het aflopen van projectmiddelen voor buurtgericht werken (GSB-3) ter grootte van ongeveer 2 ton na 2007. Voor 2009 staat een verdere afbouw van het buurtgericht werken op stapel. Tenslotte is een aantal subsidies op grond van de voormalige regeling Diensten bij Wonen met Zorg opgezegd.

Vanaf 2010 moet er gemeentebreed € 15 miljoen worden bezuinigd, als gevolg van de verslechterde vooruitzichten in de gemeentebegroting. Voor welzijn betekent dit een taakstellende bezuiniging van 6 ton. Dit is overigens inclusief de subsidies voor het verenigingsleven in Heerlen. Dit betekent dat de welzijnsinstellingen de komende jaren geen indexatie kunnen verwachten, ook niet voor het loondeel. Er wordt in principe niet gesneden in het aanbod van diensten en producten. Er zal door de welzijnsinstellingen dus anders gewerkt moeten worden. Dit is ook in lijn met de wens van de gemeente om meer burgerinitiatieven te ondersteunen en als welzijnsorganisatie minder zelf uit te voeren.

Heerlen verwacht op korte termijn forse tekorten op de begroting voor huishoudelijke verzorging. De tekorten op het zorgdeel van de Wmo-begroting hoeven echter niet binnen het begrotingsprogramma Zorg en Welzijn opgelost te worden. Dit gaat dus niet ten koste van een verdere taakstelling op welzijn.

Ontwikkeling begroting 2008-2009 (Bron: primitieve programmabegroting 2008-2009)

	2008	2009	
Buurtgerichtwerken	634	572	
Gemeenschapshuizen, Scouting etc	878	878	
totaal sociaal-cultureel werk	1.512	1.450	-4,1%
Maatschappelijk Werk	3.785	2.718	
WMO	1.032	797	
totaal maatschappelijke begeleiding	4.817	3.515	-27,0%
Maatschappelijke Opvang	6.135	5.208	
Wmo Uitkering & Uitvoering	10.384	11.975	
Wvg/Gehandicaptenzorg	7.238	7.323	

Ontwikkeling subsidie grote welzijnsaanbieder

Diensten Alcander	2008	2009
Prestatieveld 1	740.030	835.702
Prestatieveld 2	1.698.476	1.762.758
Prestatieveld 3	678.227	627.437
Prestatieveld 4	144.425	227.787
Prestatieveld 5	1.193.778	1.272.681
Totaal	4.454.936	4.726.366

Algemeen: aanpak Wmo Hellendoorn

De gemeente Hellendoorn heeft in juni 2006 haar eerste beleidsnota Wmo 'met elkaar, voor elkaar' vastgesteld. Het betrof een 'smalle' nota, met als doel om te zorgen dat de invoering van de Wmo voor inwoners geen nare gevolgen zou hebben. In de praktijk heeft de gemeente de zaken die uit de AWBZ overkomen min of meer ongewijzigd gecontinueerd. De beleidsvoorbereiding op de 'brede' Wmo is in eerste instantie regionaal opgepakt. Dat heeft geresulteerd in een gezamenlijk regionaal beleidskader (Twente), dat in maart 2008 is vastgesteld. Regionale uitgangspunten voor de Wmo zijn:

- Van gelijkheid naar maatwerk
- De cultuur veranderen
- Eigen kracht als vertrekpunt
- Anders te werk – niet zorgen voor...maar zorgen dat

De kaderstelling Wmo is afgerond met het vaststellen van een lokaal beleidskader Wmo, waarin de zaken waarvan regionaal is afgesproken dat ze lokaal van aard zijn vastgelegd. Belangrijke acties op het terrein van welzijn zijn:

- Concept woonservicegebieden in de praktijk brengen in de pilotgebieden Nijverdalen Centrum en dorp Hellendoorn.
- Gebruik wijkaccommodaties en socioruimtes optimaliseren.
- Dorpen en buurten in staat stellen hun ontwikkelingsplannen actueel te houden.
- Uitvoering geven aan het project "steuncirkels" (2009 – 2010).
- Uitvoering blijven geven aan het jaarlijks uitvoeringsplan vrijwilligersbeleid.
- Opstellen van een notitie mantelzorgbeleid (2009).
- Vrijwillige Thuiszorg subsidiëren op basis van een op de lokale situatie afgestemd producten en dienstenaanbod.
- Activiteiten gericht op ontmoeting en ontplooiing ondersteunen/bevorderen en hieraan ruime bekendheid geven (2009 – 2011).
- Voortzetting Hellendoorn in Actie! (2008 – 2009).
- Versterking HELLO concept (2009).
- Continuering Zorgoverleg Hellendoorn (permanent).
- Wmo-raad faciliteren en blijvend betrekken bij ontwikkeling en evaluatie van beleid (permanent).
- Introductie jaarlijks Wmo-verslag (2009).

De uitvoering van het beleid is in de loop van 2008 ter hand genomen, in 2009 doorgezet en verder vertaald in de programmabegroting 2010.

Hoe verhoudt de wijze waarop Hellendoorn om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS?

Verbinden

In zijn algemeenheid geldt dat de gemeente Hellendoorn al jaren bijzonder actief is op het terrein van welzijn, maar dan vooral vanuit de optiek van leefbaarheid van dorpen en buurtschappen. Met de Wmo wordt getracht een verbinding te leggen met het domein van zorg en gezondheid. De gemeente legt lokaal dan ook een expliciete relatie met het gezondheidsbeleid. Hierdoor ontstaat in het welzijnsdomein vanzelf meer aandacht voor mensen met beperkingen.

Op individueel niveau is de gemeente in 2008 gestart met het project steuncirkels. In dit project wordt de organisatie voor vrijwillige thuishulp gesubsidieerd om actief informele steunsystemen te realiseren rondom kwetsbare burgers.

Een bijzondere voorziening op het terrein van verbinden zijn de zogenaamde 'socio-ruimtes' die de gemeente al kent. Het betreft activiteiten en ontmoetingsruimtes voor mensen met beperkingen die op het grensvlak van welzijn en zorg liggen, en ook als zodanig worden gefinancierd.

Vanaf 2009 tracht de gemeente actief om het bedrijfsleven te betrekken bij activering en participatie. Daarnaast wordt een extra inspanning gedaan om levensbeschouwelijke organisaties actiever bij de Wmo te betrekken.

Integraliteit

Tot op heden is de integraliteit in het Wmo-beleid vooral nagestreefd binnen het thema individuele verstrekkingen/loket. Via het concept woonservicegebieden, waarvan er momenteel twee zijn aangewezen wordt veel integraler gekeken naar wat mensen nodig hebben.

In 2009 zal in regionaal verband een inventarisatie van alle collectieve voorzieningen worden gemaakt. De bedoeling is om hierop een dekkend aanbod te baseren en de hoop is dat er ook wat inefficiënties en overlap kunnen worden weggeorganiseerd.

Lokaal Maatwerk

De gemeente Hellendoorn heeft veel aandacht voor de kleine eigenheden die het welzijn van inwoners en de leefbaarheid van buurten uitmaken. De gemeente kent dorpsontwikkelings- en buurtschapsontwikkelingsplannen, waarin inwoners - onder leiding van de Verenigingen Plaatselijk Belang - aangeven én realiseren wat er nodig, mogelijk en wenselijk is. Daarbij is er niet alleen aandacht voor fysieke zaken, maar speelt bijvoorbeeld onderlinge samenwerking op dorps- en buurtschapsniveau en het voorzieningenniveau een hoofdrol.

Relatie burger-overheid

De gemeente verwacht van haar burgers dat zij zich actief inzetten voor hun eigen welzijn en dat van anderen. Daartoe werkt de gemeente onder andere met dorps- en buurtschapsplannen. Gekoppeld aan een groot beroep op inwoners, is een gemeentelijke bereidheid om naar burgers te luisteren. De gemeente positioneert de Wmo-raad als een onafhankelijk advies orgaan en biedt haar hiervoor de nodige faciliteiten. De Wmo-raad is actief en zeer betrokken. Daarnaast worden initiatieven die door burgers worden ondernomen bijna zonder uitzondering door de gemeente gesteund.

Relatie gemeente-instellingen

De gemeente heeft recent een traject ingezet om de relatie met het welzijnswerk te professionaliseren via accountmanagement. Tot voor kort werden er jaarlijks subsidies verleend, die met name waren gericht op het dekken van de kosten van bestaande organisaties. Inmiddels wordt expliciet gekeken welke resultaten worden gewenst en geeft de aanbiedende organisatie daarvoor een kostprijs. Dat leidt niet zozeer tot extra investeringen, of juist bezuinigen, maar vooral tot een kwaliteitsimpuls: voor dezelfde middelen wordt een breder en hoogwaardiger aanbod gedaan.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

In Hellendoorn zien we vanaf 2007 bijna een verdubbeling van de middelen voor 'zorgbeleid'. Kijken we naar de wijze waarop deze nieuwe initiatieven zijn gefinancierd, dan zien we drie typen bronnen. In de eerste plaats extra Rijksmiddelen zoals de AWBZ-subsidieregelingen en de impuls mantelzorg. In de tweede plaats externe gelden van de provincie. En ten derde aanvullende afspraken binnen de bestaande subsidies aan welzijnsorganisaties.

Ontwikkeling realisatie 2006-2007 (Bron: jaarrekening 2006-2008)

Programma 9: Maatschappelijke ondersteuning	Lasten	
	2006	2007
Zorgbeleid	856.981	1.552.549
Maatschappelijk werk	359.528	347.659
Zorgpunt Hellendoorn	272.380	221.878
Huishoudelijke verzorging	0	3.407.471
Sociaal-cultureel werk	1.218.095	1.155.334
Voorzieningen gehandicapten	4.196.104	8.373.720

Al in 2009 is de gemeente moeten gaan bezuinigen. De oorzaken betreffen een combinatie van WMO- en externe factoren. Binnen de Wmo kampt de gemeente met tekorten op de HV, onder andere omdat Hellendoorn een nadeelgemeente is en dus - door de zogenaamde 'objectieve' verdeling van het gemeentefonds - wordt geconfronteerd met een relatief en absoluut fors teruglopend budget. Buiten de Wmo speelt de crisis – en de daaraan gekoppelde verslechtering van de gemeentefinanciën een rol. De bezuinigingen in 2009 worden dwars door de gemeentebegroting gerealiseerd. Bovendien: er wordt alleen maar meer geld voor de Wmo uitgetrokken (o.a. door de enorme volumestijging van HH die zich al vanaf 2008 voordoet). Inhoudelijk wordt vooralsnog uitgegaan van ombuigingen, waarbij door prioritering, kwaliteitsverbetering en nieuw beleid indien hiervoor oud beleid wordt "ingeleverd" toch de doelstellingen op het gebied van Welzijn worden gerealiseerd. Vanaf 2010 moeten wellicht ook inhoudelijke bezuinigingen worden doorgevoerd.

In de begroting 2009 zien we dan ook geen wijzigingen anders dan een verlaging van het budget voor het Zorgpunt. De scherpe daling van de uitgaven op het Zorgpunt Hellendoorn wordt veroorzaakt door een andere verdeling van het aantal uren dat aan de Front-office Welzijn wordt gewerkt en betreft dus geen 'echte' bezuiniging. De begroting ligt nog steeds ruim boven de realisatie 2007.

Ontwikkeling begroting 2008-2009 (Bron: primitieve programmabegroting 2008-2009)

	2008	2009	Ontwikkeling
Zorgbeleid	938.388	1.028.870	9,9%
Maatschappelijk werk	356.567	367.008	2,9%
Zorgpunt Hellendoorn	454.845	391.218	-15,6%
Minderheden beleid	107.137	111.839	4,4%
Huishoudelijke verzorging	2.964.428	3.056.794	3,3%
Sociaal-cultureel werk	995.571	1.063.220	1,8%
Voorzieningen gehandicapten	6.952.962	7.192.490	2,3%

Ontwikkeling subsidieaanvragen grote welzijnsaanbieders

	2008	2009	2010
Diensten Stichting De Welle			
Stafbureau	x	10.069	10.069
Front office Loket Maatwerk	x	126.370	134.687
Vervanging	x	59.044	x
Vrijwilligerswerk	x	133.054	142.189
Wijk-Buurtwerk	x	101.482	142.297
Participatie-ondersteuning	x	106.947	133.400
Zelfstandig functioneren	x	27.177	26.330
Senioren	x	83.043	86.531
Jongerenwerk	x	254.183	265.822
<i>Totaal</i>	x	901.369	941.325
Algemeen Maatschappelijk Werk	2008	2009	2010
Salariskosten	297.080	305.250	x
Management (0,5 fte)	39.540	41.920	x
Indirect personeel	37.100	38.490	x
Overige personeelskosten	20.920	21.400	x
Huisvestingskosten	38.280	39.160	x
Bureau/administratiekosten	16.360	16.740	x
Algemene kosten	8.010	8.190	x
<i>Totaal</i>	457.290	471.150	x
Stichting Vrijwillige Thuiszorg Overijssel	2008	2009	2010
Subsidie Hellendoorn (2009/2010 subsidieaanvraag)	84.373	100.009	102.510
Totaal	x	1.472.528	x

Algemeen: aanpak Wmo Helmond

De gemeente Helmond heeft in 2006 een kadernota en een verordening Wmo vastgesteld. Uitgangspunt hierbij was een invoering van de Wmo zonder grote wijzigingen ten opzichte van de situatie vóór 2007. In 2007 is de gemeente aan de slag gegaan met het opstellen van een Beleidsplan 2008-2011. Dat plan was in concept klaar in de zomer van 2007, al heeft het als gevolg van grote financiële onduidelijkheid op het HV-dossier nog bijna een jaar geduurd voordat het plan uiteindelijk is vastgesteld. Het Helmondse Wmo-beleid richt zich op 2 ambities:

- Actieve burgers die zich inzetten voor de samenleving vormen de basis van de Zorgzame stad Helmond
- Helmonders zijn in staat zolang mogelijk zelfstandig te blijven functioneren en te participeren

Helmond zet daartoe in op 3 sporen:

- Voorzieningen optimaliseren en organiseren in woonservicegebieden
- Van indicatie naar advisering
- Aandacht voor niet-zelfredzame groepen

In het oog springende ontwikkelingen voor de eerste periode betroffen:

- Ontwikkelen digitaal ketenportaal
- Pilot huisbezoekende professionals
- Pilot woonzorgdiensten in de wijk
- Ontwikkelen woonservicezones
- Onderzoek afschaffen indicatiestelling

Het beleidsplan bevat een uitvoeringsprogramma voor 2008. Vanaf 2009 wordt er geen apart uitvoeringsprogramma meer gemaakt, maar wordt deze in de vorm van het Wmo subsidieprogramma gegoten. De gemeentelijke acties worden opgenomen in de programmabegroting. Het oude subsidieprogramma jeugd, zorg, welzijn en sport is vervangen door een Wmo subsidieprogramma. Daartoe heeft de gemeenteraad jaarlijks de kans om de beleidskaders uit het Wmo beleidsplan aan te scherpen, bij te stellen. Op basis van dat beleidskader stelt het college jaarlijks een programma van eisen vast voor de maatschappelijke partners.

In 2008 is in een apart traject met alle Helmondse partijen een Ontwikkelingsprogramma Wonen, welzijn en zorg opgesteld.

Eind 2008 is een visie-ontwikkelingstraject Huishoudelijke Verzorging gestart, dat tot doel had om tot een nieuwe aanpak van ondersteuning te komen. Dit heeft geleid tot een plan Persoonlijke Ondersteuning dat onder andere belangrijke welzijnsaccenten kent, bijvoorbeeld op het terrein van begeleiding.

Hoe verhoudt de wijze waarop Helmond om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS?

Verbinden

Tot recent is in de Helmondse Wmo weinig aandacht besteed aan 'verbinden', met uitzondering van het beter op elkaar afstemmen van een aantal voorheen min of meer losstaand beheerde 'dossiers'. Vanaf 2009/2010 komt hierin verandering. Een aanpassing van de subsidieverordening, de nieuwe leest van het subsidieprogramma én de gedachtevorming rond Persoonlijke Ondersteuning hebben

ertoe geleid dat het actief stimuleren en faciliteren van sociale netwerken in het algemeen en maatschappelijke steunsystemen rond kwetsbare burgers in het bijzonder centraal op de agenda zijn gekomen.

Een relatief nieuw punt betreft bovendien het voornemen om ter compensatie van de gevolgen van de Pakketmaatregel AWBZ te komen tot een laagdrempelige activerings- en begeleidingsinfrastructuur voor mensen met lichte beperkingen. Hierbij zet de gemeente in op het vervangen van de gesegregeerde voormalige AWBZ-dagopvang door een activerend, op inclusie gericht aanbod via zogenoemde buurtbinders.

Integraliteit

De wens om te komen tot een integraler aanbod komt op een aantal plekken in de Helmondse Wmo terug. Op voorzieningenniveau zien we bijvoorbeeld een forse inspanning om te komen tot een integraal voorzieningenpakket wonen, welzijn en zorg per wijk en op voorzieningenniveau is een pilot woonservicediensten gestart, die tot doel heeft om mensen met beperkingen beter te kunnen bedienen.

De grootste slagen zijn echter gemaakt op het terrein van individuele burgers. Het beleidsspoor van indicatie naar advisering heeft ertoe geleid dat er inmiddels niet een forse uitbreiding van het aantal ouderenadviseurs is, maar dat Helmond ook is overgestapt naar een integrale intake van mensen die een individuele voorziening aanvragen. De plannen met betrekking tot Persoonlijke Ondersteuning gaan nog een stap verder en voorzien in een integraal Individueel Ondersteuningsplan, waarin de hele situatie van de burger in kaart wordt gebracht en voorzien van een passend pakket aan informele, collectieve en professionele ondersteuning.

Lokaal Maatwerk

De beleidsontwikkeling Wmo heeft zich in Helmond interactief voltrokken, maar dat heeft niet direct geleid tot een hele lokaal specifieke invulling van de Wmo. Dat kan wel worden gezegd van het WWZ-ontwikkelingsprogramma, dat per wijk maatwerk in voorzieningen biedt. En het kan worden gezegd van de ontwikkeling van Persoonlijke Ondersteuning. Dit betreft echt een Helmonds model, dat speciaal is ontwikkeld voor de Helmondse situatie. In die zin is er dus al sprake van maatwerk. Maar ook in de inhoud van de aanpak staat maatwerk centraal: getracht wordt via forse investeringen bestaande structuren en netwerken op met name het terrein van vrijwilligers en mantelzorgers te versterken en uit te bouwen. Voor 2010 staan nieuwe beleidsplannen met betrekking tot vrijwilligers (nog door de raad vast te stellen), mantelzorg en ouderenbeleid op stapel.

In zijn algemeenheid geeft de gemeente aan dat eigenlijk pas nú aan de 'echte Wmo' wordt gewerkt. De eerste twee jaar moeten worden gezien als invoeringsjaren waarin de inhoudelijke aandacht uitging naar HV, de ambtelijke ontwikkelcapaciteit werd ingezet op beleidsplanniveau en er (dus) van wijzigingen in concrete praktijken nog weinig sprake kon zijn.

Relatie burger-overheid

Met de keuze voor persoonlijke ondersteuning kiest de gemeente voor een aanpak waarin een groot beroep wordt gedaan op de eigen kracht van burgers en hun bereidheid om zich belangeloos voor anderen in te zetten. Waar dat gebeurt, is de gemeente bereid fors te investeren in ondersteuning. Een zelfde beweging zien we bij de subsidiëring van professionele organisaties, die meer en meer een faciliterende rol krijgen. Op dit terrein is daarnaast een van oudsher wat aanbodgerichte aanpak verruild voor een aanpak waarin de klant en diens behoeften centraal staan. Dit zien we overigens niet alleen bij de subsidiëring van welzijnsorganisaties, ook in het WWZ-programma en bijvoorbeeld het Stedelijk Kompas is gekozen voor een aanpak die de vraag van de burgers centraal zet.

Relatie gemeente-instellingen

In 2007 en 2008 was het subsidieprogramma nog niet echt op de Wmo geschoeid. Bovendien ging de beleidsaandacht toen nog in hoge mate uit naar de huishoudelijke verzorging. In 2009 is voor het eerst een subsidieprogramma Wmo opgesteld, maar daarin was nog niet werkelijk sprake van een andere verhouding tot het professioneel werk. Die omslag is recent gemaakt met het subsidieprogramma 2010. In plaats van instellingen die zelf zaken aanbieden, wordt ingezet op ondersteunen en coachen van groepen burgers die iets willen. Dat geldt voor het welzijnswerk voor volwassenen, maar ook voor het jeugd- en jongerenwerk en zelfs het maatschappelijk werk. Daarnaast verwacht de gemeente een andere rolopvatting van welzijnsorganisaties. Zij dienen zich meer dan ooit te richten op het versterken van de eigen kracht van burgers (empowerment) en op het mobiliseren van maatschappelijke steunsystemen rondom burgers.

De relatie tussen welzijns-instellingen en gemeente kenmerkt zich op het gebied van beleidsontwikkeling in principe door partnerschap. In de praktijk hebben moeilijkheden rond opdrachtgever/-nemerschap, rond concurrentie, rond regie en vertrouwen de relatie af en toe bezwaard.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

In 2007, 2008 en 2009 zijn de welzijnsuitgaven in het kader van de Wmo steeds verhoogd. Er is extra geïnvesteerd in welzijn ouderen, in vrijwilligers en mantelzorgers en in een aantal pilots. De extra investeringen kunnen grotendeels op het conto worden geschreven van de subsidieregelingen die uit de AWBZ naar de Wmo overkwamen. De pilots zijn betaald uit het invoeringsbudget Wmo en onderrealisatie HV in de eerste jaren.

Daarbij geeft de gemeente aan dat behalve de echte 'extra's' er ook door beter en strenger te sturen sprake is van 'meer welzijn voor hetzelfde geld'.

Vanaf 2010 moet er worden bezuinigd op welzijn. Het betreft een taakstellende bezuiniging van 3 ton, die het gevolg is van de verslechterde vooruitzichten in de gemeentebegroting. Overigens krijgt het programma Zorg en Welzijn relatief een behoorlijke forse taakstelling opgelegd. De bezuinigingen worden gerealiseerd door een aantal onderdelen in het subsidieprogramma te schrappen. Er worden keuzes gemaakt om zaken die de raad en het college belangrijk vinden niet aan te tasten. Kortom, er wordt niet gewerkt met de kaasschaaf.

Deze bezuinigingen gaan deels gepaard met investeringen. In het kader van de persoonlijke ontwikkeling wordt vanaf 2010 meer dan 0,5 miljoen extra geïnvesteerd in maatschappelijke steunsystemen en dagbesteding-light. Voor een deel zijn deze middelen afkomstig uit de reserve Wmo, de rest wordt gefinancierd met tijdelijk geld van de provincie. De bedoeling is dat de investeringen binnen enkele jaren leiden tot forse inverdieneffecten op de HV.

Ontwikkeling realisatie 2006-2008 (Bron: jaarrekening 2006-2008)

Programma 3: Maatschappelijke dienstverlening,	Lasten	Lasten	Ontwikkeling	Lasten	Ontwikkeling
	2006	2007		2008	
Sociaal welzijnsprogramma/ subsidieprogramma Wmo (excl. jeugd)	€ 6.997.840	€ 7.077.093	1,1%	€ 7.229.953	2,2%
Accommodatiebeheer welzijn (excl. jeugd)	€ 1.513.000	€ 2.021.303	33,6%	€ 2.059.159	1,9%
Ouderenzorg	€ 201.917	€ 70.653	-65,0%	€ 81.562	15,4%
Maatschappelijke opvang algemeen	€ 2.695.981	€ 2.968.020	10,1%	€ 2.974.206	0,2%
Individuele Voorzieningen gehandicapten	€ 3.673.615	€ 3.910.736	6,5%	€ 4.227.768	8,1%
Huishoudelijke verzorging (SE MOD)		€ 7.806.895		€ 7.579.241	-2,9%
Subsidieregelingen WMO/Wmo overig		€ 1.408.123		€ 991.312	-29,6%
Sociaal welzijnsprogramma-jeugd	€ 1.745.405	€ 2.397.219	37,3%	€ 3.462.221	44,4%
Accommodatiebeheer welzijn-jeugd	€ 518.461	€ 528.739	2,0%	€ 543.159	2,7%

Ontwikkeling begroting 2008-2009 (Bron: primitieve programmabegroting 2008-2009)

Programma 3: Maatschappelijke dienstverlening, zorg en integratie	Lasten	Lasten	Ontwikkeling
	2008	2009	
Sociaal welzijnsprogramma (excl. jeugd)	7.545.081	7.658.920	1,5%
Accommodatiebeheer welzijn (excl. jeugd)	1.989.461	2.010.456	1,1%
Ouderenzorg	96.023	97.680	1,7%
Maatschappelijke opvang algemeen	2.965.626	3.261.958	10,0%
Individuele Voorzieningen gehandicapten	4.612.049	4.707.069	2,1%
Huishoudelijke verzorging	7.438.188	8.111.895	9,1%
Subsidieregelingen WMO	407.286	875.542	115,0%
Sociaal welzijnsprogramma-jeugd	2.494.935	2.811.867	12,7%
Accommodatiebeheer welzijn-jeugd	587.632	637.067	8,4%

Ontwikkeling welzijnssubsidies

Diensten	2006	2007	2008	2009
Ouderenorganisaties	46.877	38.654	51.765	52.413
Vrouwenorganisaties	44.793	52.690	0	0
Jeugd- en jongerenorganisaties	300.079	346.360	371.759	333992
Gehandicaptenorganisaties	42.422	41.212	41.864	27.434
Buurtverenigingen	54.863	53.617	57.113	65.425
Zelfhulpgroepen	7.154	7.327	5.281	0
Vrijwillig sociaal cultureel werk	275.819	645.822	674.259	700.371
overig vrijwillig welzijnswerk	89.558	85.467	78.071	74.852
Vrijwillige sportorganisaties			212.302	247.180
Raad voor de Sport				15.967
Totaal Vrijwillig welzijnswerk	861.565	1.271.149	1.492.414	1.517.634
Sociaal-cultureel werk en opbouwwerk		2.749.393	2.856.841	2.786.457
Jeugdbeleid		739.810	814.891	
Ouderenbeleid		295.338	403.321	482.176
Jeugd en veiligheid				32.968
Maatschappelijke zorg		1.539.381	1.722.218	2.016.051
SOS Telefonische Hulpdienst		-	2.647	2.841
Maatschappelijke zorg		40.000	116.101	116.397
Maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid		3.349.090	3.506.319	3.822.000
Vrijwilligerswerkbeleid		184.889	200.565	419.245
GGD	x		33.512	ntb
Savant	x		47.440	ntb
OGGZ		0	0	500.910
Totaal Professioneel werk		8.897.901	9.746.896	10.179.045
Totaal Helmond	x	10.169.050	11.239.310	11.696.679

Algemeen: aanpak Wmo 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft februari 2006 als een van de eerste gemeenten in Nederland een beleidskader maatschappelijke ontwikkeling vastgesteld. Hierin is vastgelegd dat de gemeente met de Wmo wil koersen op een actieve samenleving, waarin de burger en zijn verbanden (meer) centraal staan.

In mei/juni 2007 is vervolgens een vierjarenbeleidsplan Wmo vastgesteld. Hierin wordt de Wmo ingevuld middels een drietal programmatische pijlers:

- sterke wijken: een passend voorzieningenniveau en plezierig samenleven
- participatie: alles waardoor mensen meedoen of in beweging komen
- zorg: alles wat betrekking heeft op omstandigheden waar mensen hulp bij nodig hebben

Daarnaast had de gemeente al ambities geformuleerd op het terrein van ouderenbeleid, Wonen, welzijn en zorg en Jeugd. De Wmo is daarin niet leidend geweest en is slechts een van de bronnen waarvanuit aan het realiseren van deze ambities wordt bijgedragen.

In mei 2008 zijn deze drie pijlers uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma voor de jaren 2009 en 2010. Hierin zijn alle opdrachten aan organisaties en alle subsidies opgenomen en ondergebracht bij de betreffende beleidsdoelstellingen. Het is daarmee een integraal uitvoeringsprogramma geworden. Ook zaken als inburgering en volwasseneneducatie worden benut om de welzijnsdoelstellingen te behalen (slimme combinaties). Daarbij zijn voor ieder van de programma's belangrijke nieuwe ontwikkelingen benoemd:

Sterke wijken

- Kroon op je wijk
- Woonservicezones
- Wmo-informatiepunten met loketfunctie in meerdere wijken

Participatie

- Mantelzorg
- Mensen met beperkingen
- Inburgering (valt buiten de Wmo, maar maakt in verband met integraliteit wel onderdeel uit van het uitvoeringsprogramma)

Zorg

- Centrum voor trajectbegeleiding
- Woonprogrammering bijzondere doelgroepen

- Stedelijke Wmo-loket

In de Wmo gaan in 's-Hertogenbosch in 2009 in totaal ongeveer 42 miljoen euro om. Daarvan betreft ongeveer 1/3^e welzijnsmiddelen, ruim 40% betreft individuele verstrekkingen en ruim een kwart betreft maatschappelijke opvang en verslavingszorg.

Hoe verhoudt de wijze waarop 's-Hertogenbosch om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS

Verbinden

De gemeente legt beleidsmatig verbanden tussen de Wmo en zorg, de Wmo en de WWB en met ruimtelijke ordening. Daarbij moet worden opgemerkt dat de gemeente op deze terreinen al bezig was met nieuw beleid en dat de Wmo geen keerpunt heeft betekend, maar eerder een steuntje in de rug.

Initiatieven voor verbindingen tussen burgers zien we bijvoorbeeld in het integreren van een (beperkte) ontmoetingsfunctie in decentrale loketten (de Wmo-informatiepunten) en in de projecten die zich richten op de sociale cohesie van wijken. Voorbeelden zijn Kroon op je Wijk (realiseren van een dienstenservicebedrijf, voor en door bewoners) en de Welzijnsmakelaar. Deze projecten zijn nieuwe aanvullingen op vrijwilligersactiviteiten die er al waren zoals Steunpunt Zelfhulp (lotgenotencontact), Trefpunt Oost (dagbesteding voor mensen met psychische problemen) en Mooi zo, goed zo (het bedrijfsleven zet zich in voor vrijwilligersactiviteiten).

Integraliteit

Zowel op het terrein van welzijn als op het terrein van zorg heeft de Wmo een impuls gegeven aan een werkwijze waarin de burger meer centraal is gezet. Op het terrein van de hulp aan daklozen, zorgmijders, verslaafden en multiprobleemgezinnen is bijvoorbeeld flink geïnnoveerd. Een concreet gevolg is het regionaal preventieprogramma waarin GGD, VZ en GGZ samenwerken aan het voorkomen van psychische klachten. Een andere belangrijk resultaat is het Centrum voor Trajecten en Bemoeizorg waarin vier organisaties (zorg- en welzijnsinstellingen) samenwerken om cliënten met complexe problemen integraal (alle levensgebieden) te ondersteunen. De gemeente heeft ingezet op individuele trajecten via een nieuw 'Centrum voor trajecten en bemoeizorg' en is langs die weg in gaan kopen. Het zorgaanbod was voorheen sterk aanbodgericht. Nu stuurt het cliëntperspectief sterker de inkoop van diensten.

Ook verdient vermelding dat de gemeente door herschikking van middelen een innovatief samenwerkingsverband van GGZ en Welzijn ondersteunt wat als doel heeft kwetsbare mensen met psychische of verslavingsproblemen te helpen om weer een sociaal netwerk op te bouwen.

Voorzieningen worden in 's-Hertogenbosch meer en meer gebundeld aangeboden. Dat is een belangrijk uitgangspunt van het accommodatiebeleid, de brede scholen en het beleid wonen-welzijn-zorg. Ook op cliënt niveau wordt gestreefd naar een integrale aanpak. Decentrale satellieten van het Wmo-loket zijn daarin een belangrijk element.

Nieuw in de Wmo is dat aanbiedende partijen meer dan voorheen bij elkaar worden gezet om gezamenlijk een antwoord te formuleren op een door de gemeente gestelde vraag. Expliciet doel van de gemeente is daarbij om de samenwerking van organisaties te versterken, zodat de burger een integraler aanbod kan krijgen.

Lokaal Maatwerk

De gemeente 's-Hertogenbosch was al bezig met het meer centraal stellen van 'meedoen' en 'erbij horen'. Dat is echter een ontwikkeling die al in gang was gezet voordat er sprake was van een Wmo. De Wmo heeft hieraan wel een extra impuls gegeven. De gemeente heeft een sterke wijk-focus en er is veel ruimte voor het stimuleren en ondersteunen van burgerinitiatieven, bijvoorbeeld via de MIG-middelen (zie: relatie burger-overheid).

Er is een forse slag gemaakt met de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers. De gemeente kent een nieuw Steunpunt voor Informele Zorg, waarin het oude steunpunt Mantelzorg en de vrijwillige thuishulp van MEE zijn opgegaan. In het kader van wonen, welzijn en zorg en ouderenbeleid is onder andere de ontwikkeling van woonservicezones gestart. Een nieuw domoticaproject is hiervan een onderdeel. Een ander nieuw project, Zilveren Kracht, heeft tot doel de potenties van jonge ouderen beter te benutten, en hun onderlinge sociale contacten te stimuleren. Daarnaast is onder andere geïnvesteerd in bewegen voor ouderen en bezoekprojecten aan ouderen door vrijwilligers. Daarnaast is er in de opdrachten aan de welzijnsinstellingen expliciete aandacht voor mensen met beperkingen.

Relatie burger-overheid

De Wmo heeft een duidelijke impuls betekend voor het herijken van de verantwoordelijkheden tussen burger, samenleving en overheid. De gemeente wil de cliënt meer centraal stellen én meer verantwoordelijkheid leggen bij burgers om zichzelf en anderen te ondersteunen of helpen.

De positie en inbreng van burgers/cliënten in de beleidsontwikkeling en uitvoering van de Wmo is duidelijk versterkt. Een belangrijk structuur- en procesvernieuwing in 's-Hertogenbosch is het van meet af aan betrekken van de cliënt. De gemeente heeft in november 2006 een Wmo-raad opgericht, die breed samengesteld is en gevraagd en ongevraagd adviseert. Daarnaast werkt de gemeente bijvoorbeeld met digipanelen om de mening en ervaringen van de inwoners te leren kennen. Ook wordt er een gebruikersgroep opgericht met als doel de gebruiksvriendelijkheid en kwaliteit van de 'Sociale kaart 's-Hertogenbosch' en de informatie over de Wmo op de gemeentelijke website te beoordelen.

Het bevorderen van het nemen van eigen verantwoordelijkheid door burgers en hun verbanden zien we langs twee sporen terug. In de eerste plaats heeft de gemeente bijvoorbeeld een Maatschappelijke Initiatieven Geld (MIG)-budget ingesteld waar mensen die iets voor andere willen doen een beroep op kunnen doen. Een ander voorbeeld is de gemeentelijke Welzijnsmakelaar, die actief bezig is inwonersinitiatieven op te sporen en te ondersteunen. In de tweede plaats heeft de gemeente voor professionele welzijnsaanbieders de filosofie van 'professionals met de handen op de rug' geïntroduceerd, die zich doorvertaald in het subsidiebeleid en het inkoopbeleid. Middels het inkoopbeleid wordt er ook op gestuurd dat de instellingen meer vraaggericht werken (in plaats van aanbodgericht). Zie hierna.

Relatie gemeente-instellingen

Op het welzijnsterrein was de gemeente al bezig met een meer gestructureerde manier van subsidiëring: een belangrijk onderdeel dat door de gemeente in de Wmo is opgepakt, is dat voor professionele welzijnsaanbieders de filosofie van 'professionals met de handen op de rug' is geïntroduceerd: welzijn moet mensen die 'iets' willen vinden, stimuleren en faciliteren, en niet zelf het voortouw nemen in het organiseren van zaken. Een uitzondering hierop is mogelijk bij groepen die zó kwetsbaar zijn dat zelforganisatie eigenlijk niet verwacht mag worden. De Wmo heeft wel als katalysator gewerkt bij het doorvertalen van de 'handen op de rug'-benadering in de concrete inkoop. Nieuw daarbij is ook dat aanbiedende partijen bij elkaar worden gezet om gezamenlijk een antwoord te formuleren op een door de gemeente gestelde vraag. Expliciet doel van de gemeente is om de samenwerking tussen organisaties te versterken.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

De gemeenteraad heeft in 2006 vastgelegd dat de Wmo in beginsel budgetneutraal moet worden ingevuld. Eventuele overschotten dienen gereserveerd te blijven voor de uitvoering van de Wmo. Extra budgetten kunnen alleen worden ingezet als de raad daartoe later expliciet besluit. Ondanks dat 's-Hertogenbosch min of meer neutraal uit de herverdeling van HV-middelen is gekomen, kampt de gemeente met een fors tekort op de uitvoering van dit onderdeel van de Wmo. Stijgende kosten voor huishoudelijke verzorging door volumestijgingen en een forse prijsstijging vanaf 2010 als gevolg van de wetwijziging Wmo 2010, maar ook een sterke groei van de kosten voor woningaanpassingen, leiden tot tekorten.

In 's-Hertogenbosch is slechts beperkt sprake van extra financiële investeringen in welzijn. De gemeente wijst er in dit verband op dat er ook geen sprake was van extra middelen voor welzijn (wel voor specifieke onderwerpen zoals mantelzorg). Met een groeiend tekort op het HV-deel in de Wmo is er sprake van voortdurende krapte. De gemeente is er desondanks in geslaagd een behoorlijke impuls aan nieuw beleid te geven. Deze is gefinancierd uit bestaande middelen die zijn 'vrijgespeeld' door efficiënter om te gaan met beschikbare middelen (herijking). Voor verschillende projecten is externe dekking gevonden, bijvoorbeeld bij de provincie of uit het GSB.

Voor de functie sociaal-cultureel werk is in 2007-2008 eigenlijk geen sprake van extra middelen, met uitzondering van middelen in het kader van het jeugdbeleid. De middelen voor maatschappelijke dienstverlening blijven in het eerste Wmo-jaar constant en stijgen in 2008 met ruim een miljoen. Dit wordt verklaard door de extra kosten ten gevolge van het stedelijk Wmo-loket, dat met ingang van 2008 op volledige sterkte functioneert.

Tabel 1: Uitgaven obv IV3, gecorr. voor groei GF

	x 1000 €		
	2006	2007	2008
Maatschapp. begeleiding en advies	-4958,0	-4965,6	-6163,1
Sociaal-cultureel werk	-7123,0	-7113,2	-7431,5

Vanaf 2010 ziet het plaatje er niet positief uit. Hoewel de politiek over het algemeen met welwillende ogen kijkt naar (het welzijnsdeel van) de Wmo, leiden externe ontwikkelingen – zoektocht naar dekking voor tekort HV; vervallen grondslag psychosociaal AWBZ zonder voldoende extra middelen voor de gemeente; pakketmaatregel AWBZ zonder extra middelen voor gemeenten; toenemend beroep op individuele verstrekkingen als gevolg van autonome ontwikkelingen (bijv. vergrijzing); aflopen GSB-3; generieke bezuinigingen op gemeentefinanciën - tot grote druk op het welzijnsbudget. Volgens de huidige inzichten (de raad besluit in november) zal het budget niet groeien (de gemeente hanteert de nullijn), ondanks extra taken op het gebied van ondersteunende begeleiding en ondanks dat aanbieders hun loonkosten zullen moeten indexeren. Het is niet ondenkbaar dat voor welzijn vanaf 2011 een taakstellende bezuiniging bovenop de nullijn wordt geformuleerd.

Momenteel is nog onzeker hoe de Gemeenteraad op de tekorten en mogelijke aanvullende bezuinigingen op welzijn zal reageren. Met betrekking tot individuele verstrekkingen worden wel ombuigingsmaatregelen voorgesteld, maar in ieder geval lijken bezuinigingen op het totaalbudget voor individuele verstrekkingen in de Wmo vooralsnog niet voor de hand liggend. Bij het 'zoeken naar ruimte' voor Wmo-beleid zal een in het Wmo beleidsplan aangekondigde herziening van de subsidies (op grond van 'Wmo-criteria') een belangrijk instrument zijn.

Algemeen: aanpak Wmo Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden heeft zijn Wmo-beleid beschreven in de Beleidsnota 2008-2011 Meedoen in Leeuwarden. Deze nota beschrijft voor het eerst het samenhangende Wmo-beleid, maar borduurt inhoudelijk voort op eerder geformuleerde visie en ambitie, zoals die uit het collegeprogramma:

- Handhaving van het voorzieningenniveau.
- Keuzevrijheid.
- Daadwerkelijke ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers bij de zorgverlening.
- Klantgericht in een onafhankelijk, objectief en toegankelijk loket voor informatie & advies en cliëntondersteuning ('Omtinken').
- Kwetsbare burgers krijgen bijzondere aandacht. We laten hen niet in de kou staan.
- Gebiedsgerichte uitvoering. Het zelforganiserend vermogen van mensen wordt ondersteund en niet overgenomen door instituties.
- Verbinden van beleidsterreinen. De kracht van de Wmo ligt in het verbinden van wonen, werken, welzijn en zorg, in de combinatie van alle voorzieningen die er op deze terreinen zijn.
- Zorg biedt ook economische kansen. Die kansen moeten in Leeuwarden volop worden benut. Wij willen Leeuwarden profileren als een innovatieve zorgstad.
- Ontwikkeling woonzorgzones met maatschappelijke opvang en wijkvoorzieningen. Een geïntegreerd aanbod van verschillende zorgvoorzieningen en vormen van dienstverlening voor de diverse groepen in een wijk, levert een goede bijdrage aan de levensloopbestendigheid van wijken.

In het beleidsplan wordt de gemeentelijke opgave kernachtig neergezet als:

*“Het leveren van (zorg-) ondersteuning
- op maat
- integraal
- uitgaande van zelforganiserend vermogen van de burger
- met nieuwe, innovatieve ondersteuningsarrangementen
- in de eigen leefomgeving
- binnen nieuwe financiële kaders.”*

Om dat inhoud te geven gaat de gemeente uit van een 14-tal uitgangspunten:

1. Lokaal Sociaal (economisch) Beleid voor en door alle inwoners van Leeuwarden
2. inclusief beleid, voortbouwend op de bestaande sociale infrastructuur
3. beleidbepaling door gemeente, uitvoering door derden (conform art. 10 Wmo)
4. eigen verantwoordelijkheid van de burger
5. geen eigen bijdragen (m.u.v. hulp bij het huishouden vanwege koppeling met AWBZ)
6. voorkomen is beter
7. compensatie beginsel, maatwerk
8. vraagsturing (uitgaande van het vraagpatroon van de burger: “no wrong door”)
9. keuzevrijheid
10. éénmalige gegevens uitvraag (“ask once, use many”)
11. innovatief
12. regie voeren hoort bij de lokale overheid

13. gedempte⁷ marktwerking

14. rationele uitvoering met zo min mogelijk bureaucratie (Leeuwarder APK model)

Hoe verhoudt de wijze waarop Leeuwarden om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS?

Verbinden

De gemeente Leeuwarden heeft niet alleen gekozen voor een integrale aanpak van de Wmo zelf, maar legt ook allerlei linken naar beleidsterreinen buiten deze wet, zoals werk en inkomen, economische kansen, wonen en ruimtelijke ordening, sport, taal en cultuur, veiligheidsbeleid, gezondheidsbeleid, onderwijs en integratiebeleid.

In het kader van het grotestedenbeleid (GSB) heeft de gemeente al jaren veel aandacht voor het verbinden van mensen, bijvoorbeeld via de projecten DOEN en 'Van aandachtswijk naar prachtwijk'. Binnen de Wmo wordt specifiek beleid gevoerd om mensen met beperkingen, zeker op psychisch en verstandelijk terrein, meer bij de samenleving te betrekken.

Integraliteit

De gemeente kiest in de Wmo voor een integrale aanpak. Deze schuilt beleidsmatig met name in het systematisch doorvoeren van één inhoudelijke visie en ambitie op de verschillende prestatievelen. Daarnaast zorgt de GSB-werkwijze voor een integrale benadering van wijken en buurten. Bijzonder in Leeuwarden is het zogenaamde APK-model waarmee burgers worden geholpen bij het helder krijgen van hun behoefte en het (snel) vinden van zorg.

Een uitzondering op de beleidsmatige integraliteit vormt het jeugdbeleid, dat als een eigen programma vorm krijgt.

Lokaal Maatwerk

Leeuwarden heeft al jaren een eigen stijl van beleid en uitvoering. De Wmo is ingebed in het staande beleid van de gemeente en waar nodig zijn extra accenten geplaatst, bijvoorbeeld op het terrein van de maatschappelijke participatie van bijzondere doelgroepen.

Een bijzondere invulling van de Wmo is het Leeuwarder APK-model. De gemeente heeft daarin een eigen aanpak ontwikkeld om zonder veel bureaucratie, maar met veel aandacht voor de specifieke positie én mogelijkheden van de klant, een voorzieningspakket op maat samen te stellen.

Relatie burger-overheid

Uit de opgave die de gemeente voor zichzelf heeft geformuleerd (zie inleiding) blijkt al dat zij een grotere verantwoordelijkheid bij de burger wil neerleggen. Omdat de gemeente al jaren bezig is met een activerende welzijnsbeleid is het nieuwe van de Wmo op dit vlak met name dat veel kritischer wordt bezien welke zaken collectief geregeld zouden kunnen worden. De gemeente combineert dit met het voorzichtig afscheid nemen van claimgerichte indicatiestelling. Via het APK-model wordt zowel gestuurd op minder individuele verstrekkingen, als op 'boter bij de vis' voor de burger.

Relatie gemeente-instellingen

De Wmo heeft niet veel verandering gebracht in de relatie tussen gemeente en instellingen. Leeuwarden heeft reeds jaren geleden een slag gemaakt in de relatie met de lokale welzijnsaanbieder(s). En met de zorgaanbieders is sinds enkele jaren een relatie in het kader van de ontwikkeling van woonservicegebieden. De inkoop van Hulp in het Huishouden heeft de relatie met

⁷ De voordelen van marktwerking (keuzevrijheid) slim combineren met het vooraf elimineren van de nadelen (zoals discontinuïteit van de hulpverlening, en leveranciers verleiden diensten onder de kostprijs te leveren)

een aantal van de zorgaanbieders wel wat vertroebeld, maar heeft tegelijkertijd geleid tot een grotere intensiteit van de relatie.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

De gemeente Leeuwarden heeft in het kader van de Wmo een aantal zaken op gang gebracht. De bulk van de middelen werden echter al ingezet voor de doelstellingen van de Wmo en zijn niet enorm veranderd. Het feit dat Leeuwarden als GSB-gemeente de afgelopen periode sowieso al fors had ontwikkeld in de (professionaliteit en kwaliteit van de) sociale pijler heeft daaraan verder bijgedragen. Extra ontwikkelingen in de Wmo zijn grotendeels gefinancierd met de middelen uit de voormalige subsidieregelingen en met overschotten op de voormalige WVG en vervolgens de HV.

Ontwikkeling realisatie 2006-2008 (Bron: jaarrekening 2006-2008)

Programma Zorg en Opvang	2006	2007	2008
Opvang en zorgverlening	18.029	19.580	20.249.628
Sociale integratie achterst.groepen	4.417	1.941	2.061.479
Ouderen- en gehandicaptenzorg	7.579	16.562	16.904.790

Ontwikkeling begroting 2008-2009 (Bron: primitieve programmabegroting 2008-2009)

Programma Zorg en Opvang	2008	2009
Opvang en zorgverlening		20.464
Sociale integratie achterst.groepen		1.441
Ouderen- en gehandicaptenzorg		16.793
Totaal	41.719	38.698

Vanaf 2010 zijn er bezuinigingen op welzijnsterrein te verwachten, die worden veroorzaakt door een verwacht tekort op de HV (en de voormalige WVG) en door tekorten op de gemeentebegroting breed, die worden vertaald in taakstellingen. In Leeuwarden ziet men daarnaast inkomsten teruglopen door het aflopen van GSB-3 en een herverdeling van de middelen voor Maatschappelijke Opvang en Verslavingsbeleid. Daarbij geeft de gemeente aan dat 'het welzijnsaanbod' een complexe financiering kent, waarbij teruglopende middelen voor een bepaald onderdeel kunnen leiden tot herprioritering. Hierdoor kunnen bezuinigingen neerslaan op andere plekken dan waarvoor de afnemende middelen zijn gelabeld.

Algemeen: aanpak Wmo Nijmegen

Nijmegen (ruim 161.500 inwoners) is een stad met relatief weinig segregatie. De gemeente heeft een sterke zorgstructuur en is rijk aan ondersteunings- en belangengroepen voor kwetsbare burgers. Met de invoering van de Wmo is het overgrote deel van het welzijnsbeleid eigenlijk ongewijzigd gebleven. Nijmegen heeft haar eerste Wmo beleidsplan al in het voorjaar van 2007 vastgesteld. Deze heeft een looptijd van twee jaar. In dit plan geeft de gemeente aan haar beleid te willen versterken door middel van:

1. Preventie
Inzetten op actief burgerschap, ondersteuning van mantelzorgers, informatie en advies, outreachend werken en goede voorzieningen voor kinderen en jongeren met en zonder problemen, mantelzorgers en mensen met een beperking.
2. Samenhang, afstemming en regie
Door meer samenwerking met partners in de stad, meer samenhang in het voorzieningenaanbod en meer afstemming tussen organisaties, initiatieven en producten, meer bereiken voor burgers.
3. Balans eigen verantwoordelijkheid en overheidsverantwoordelijkheid
Kwetsbare burgers moeten niet de dupe worden van het beroep dat de Wmo doet op de eigen verantwoordelijkheid van mensen.
4. Diversiteit
Meer participatie bij beleidsontwikkeling en –uitvoering door verschillende doelgroepen en stakeholders als allochtone ouderenadviseurs, zorgconsulenten en organisaties met veel kennis en een groot netwerk.

Voor de langere termijn wil Nijmegen aandacht besteden aan:

- Sociale planexploitatie
Een betere dienstverlening aan de burger en een versterking van het sociale klimaat leveren op langere termijn sociale en financiële winst op. Die winst wil Nijmegen kwantificeren en herinvesteren in sociale programma's.
- Wmo in een breder beleidsperspectief
Ook ander gemeentelijk beleid levert een bijdrage aan het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid van burgers. Wmo-beleid wordt facetbeleid en de relatie tussen de Wmo en andere programma's op sociaal gebied zoals onderwijs, sport, kunst & cultuur en recreatie & spelen wordt steviger.

Op dit moment wordt gewerkt aan het Wmo beleidsplan 2009-2012. In dit beleidsplan zullen de volgende discussieonderwerpen, die onderling met elkaar samenhangen, worden uitgediept:

- Solidariteit: wat kan en mag de gemeente (meer) verwachten van de inzet van burgers voor elkaar?
- Participatie van kwetsbare groepen: hoe kan er voor gezorgd worden dat eenzaamheid en isolement van kwetsbare groepen verminderen?
- Aanscherping van de toepassing van het compensatiebeginsel.
- Regie en samenhang.

Hoe verhoudt de wijze waarop Nijmegen om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS?

Verbinden

De gemeente was voorafgaand aan de invoering van de Wmo al bezig met welzijn nieuwe stijl. De komst van de Wmo heeft echter voor een versnelling gezorgd. Daarbij wordt onder meer de verbinding gelegd tussen Wmo en WWB. Zo is in Nijmegen-West en Neerbosch-Oost het pilotproject Buurthulp gestart. Via Buurthulp krijgen ouderen en mensen met een functiebeperving diensten aangeboden van vrijwilligers en betaalde arbeidskrachten, waardoor zij zelfstandig in hun wijk kunnen blijven wonen. De vrijwilligers en arbeidskrachten zijn veelal mensen die in het kader van een reïntegratietraject aan het werk zijn gegaan. De werkzaamheden die zij uitvoeren zijn bijvoorbeeld een boodschappendienst, klussendienst of mensen gezelschap houden. Bijzonder is dat de vrijwilligers en arbeidskrachten in de wijk wonen, waardoor de sociale cohesie versterkt wordt. In Buurthulp werkt welzijnsorganisatie Tandem als projectleider samen met Stichting Welzijn Ouderen Nijmegen (SWON), de Vrijwillige Hulpdienst, de Vrijwilligerscentrale en wijkposten.

Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, zoals vergrijzing en scheiden van wonen en zorg, hebben geleid tot de noodzaak en ook de wens tot samenwerking tussen corporaties, zorgaanbieders en welzijnsinstellingen. In Nijmegen besloot een groot aantal van deze partijen samen te gaan werken in een nieuwe stichting: de stichting Maat. Deze stichting treedt in Nijmegen op als projectleider waar het gaat om de inrichting van servicewijken en zorg- en dienstenprogramma's. De stichting Maat ontwikkelt concepten die vervolgens door deelnemende partijen uitgevoerd worden.

Integraliteit

In Nijmegen vormt het Loket Zorg en Inkomen samen met organisaties als SWON, MEE en NIM de keten voor informatie en advies. Tussen deze organisaties (en het CIZ) zijn ketenafspraken gemaakt over bijvoorbeeld doorverwijzing. Daarnaast is bij InterLokaal een formulierenbrigade die mensen helpt bij het aanvragen van inkomensondersteuning. De formulierenbrigade en Thuisadministratie zijn enkele voorbeelden van ondersteuning van kwetsbare groepen.

In Hatert is sinds medio 2008 als pilotproject een ondersteuningsteam actief dat cliënten in de wijk op een integrale manier ondersteunt. Afhankelijk van de ervaringen met deze pilot wordt bekeken hoe cliëntondersteuning stadsbreed wordt doorontwikkeld.

Bij het bureau Wmo, dat de indicatiestelling voor Hulp bij het Huishouden, woningaanpassingen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen verzorgt, is de verandering van een claim- naar een probleemgerichte benadering in gang gezet.

Lokaal Maatwerk

Nijmegen is al zes jaar bezig met het ontwikkelen van woonservicegebieden. De invoering van de Wmo heeft gezorgd voor wind mee om de ambities op dit terrein prioriteit te geven. De gemeente wil in 2020 negentien woonservicegebieden gerealiseerd hebben. Deze worden op maat ingevuld, afhankelijk van de mogelijkheden en omstandigheden in de wijk. Dat betekent dat ieder woonservicegebied er anders uit kan zien.

De woningen in een woonservicegebied liggen in de buurt van een 'wijkservicepunt', dat wil zeggen centraal in de wijk, bij voorzieningen zoals eerste- en tweedelijns gezondheidszorg, winkels en openbaar vervoer. Ook is het belangrijk dat de woonomgeving barrièrevrij en sociaal veilig is. Voor mensen die niet (meer) de regie over het eigen leven kunnen voeren, voor dementerende ouderen

en verstandelijk gehandicapten, zijn er, naast de huidige verpleeghuizen, ook kleinschaligere woonvormen hiervan beschikbaar in de wijk.

Relatie burger-overheid

Het sociale beleid van de gemeente Nijmegen heeft met de invoering van de Wmo een overkoepelende doelstelling gekregen: ervoor zorgen dat burgers zoveel en zo lang mogelijk zelfredzaam zijn en kunnen meedoen in de samenleving. Daarom zijn de accenten komen te liggen op het ondersteunen van bewonersinitiatieven, jongerenparticipatie en het stimuleren van de buurt.

Er is meer aandacht gekomen voor het welzijn van ouderen. Ook hier is de eigen verantwoordelijkheid centraal komen te staan. Dat betekent dat burgers in eerste instantie voor zichzelf moeten zorgen, dan mantelzorg inschakelen, pas daarna een beroep kunnen doen op buurthulp en algemene voorzieningen en slechts in laatste instantie op individuele voorzieningen. Nijmegen tekent daarbij wel aan dat kwetsbare burgers niet de dupe moeten worden van het beroep dat de Wmo doet op de eigen verantwoordelijkheid van het individu en zijn omgeving. De overheid heeft wel degelijk een verantwoordelijkheid. Bovendien kan de gemeente actief burgerschap en vrijwillige inzet alleen stimuleren en niet sturen.

Nijmegen heeft verder gekozen om burgerparticipatie bij de beleidsontwikkeling niet volgens een vast stramien te laten verlopen. Aangezien de prestatievelen over zulke uiteenlopende doelgroepen gaat, wordt participatie op maat nagestreefd. Daarbij worden geen nieuwe structuren in het leven geroepen, maar worden bestaande adviesraden betrokken. Ook worden verschillende methodieken ingezet om burgers breed een inbreng te laten leveren in de diverse facetten van beleidsontwikkeling.

Relatie gemeente-instellingen

Nijmegen hecht veel belang aan de ketenbenadering van organisaties. Daarom stuurt zij sinds de invoering van de Wmo in subsidierelaties op een ketenaanpak van welzijn en zorg. Van gesubsidieerde instellingen verwacht de gemeente een outreachende benadering. Ook moeten organisaties meer sturen op 'zelf doen'. Dat betekent kortdurende ondersteuning en het stimuleren van initiatieven in plaats van overnemen.

Voor de subsidiëring van de grote welzijnsinstelling Tandem is een verbetergroep in het leven geroepen. Deze verbetergroep bestond uit een aantal medewerkers van de gemeente en van Tandem. Het heeft geresulteerd in een nieuw bestek voor de subsidieperiode 2010-2011. In de nieuwe subsidieperiode wordt verlangd:

- Meer verantwoording van resultaten en effecten die aansluiten bij de maatschappelijke doelen die de gemeente zichzelf stelt.
- Een accent op evalueren en leren. Op basis van evaluaties conclusies trekken over wat beter en anders kan;
- Meer betrokkenheid van uitvoerend professionals en deelnemers/bewoners bij plannen en evaluaties.

De structurele subsidierelaties (incl. Tandem) worden voortaan vormgegeven met behulp van het model 'Rekenschap en Resultaat' van het Servicepunt Welzijnsinformatie.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

In Nijmegen is in de realisatie 2007 perfect de invoering van de Wmo terug te vinden: de CVTM middelen bij de ondersteuning van mantelzorgers, de overige subsidieregelingen bij de algemene Wmo-voorzieningen, de HV bij de individuele voorzieningen en de OGGZ-middelen bij de

bemoeizorg. Verder is in de realisatie het belang dat wordt gehecht aan jeugd en wijkaanpak duidelijk zichtbaar. De middelen voor mantelzorg stijgen verder, o.a. als een gevolg van een landelijk impuls-budget.

Ontwikkeling realisatie 2006-2008 (Bron: jaarrekening 2006-2008)

	2006	2007	Ontwikkeling	2008	Ontwikkeling
Samenlevingsopbouw	4.306.158	3.990.802	-7,3%	4.138.823	3,7%
Ondersteuning vrijwilligers & mantelzorgers	158.974	666.602	319,3%	815.373	22,3%
Sociaal juridisch dienstverlening	683.413	571.121	-16,4%	623.068	9,1%
Algemene voorzieningen Wmo	6.200.177	7.205.525	16,2%	6.977.505	-3,2%
Individuele voorzieningen Wmo	6.914.944	21.664.868	213,3%	22.982.891	6,1%
Verslavingszorg	3.692.525	5.486.725	48,6%	5.081.873	-7,4%
Dak-en thuislozen	2.133.764	2.244.765	5,2%	2.368.969	5,5%
Huiselijk geweld	1.096.198	1.074.974	-1,9%	868.085	-19,2%
Crisisopvang en begeleid wonen	1.798.794	1.822.213	1,3%	1.878.009	3,1%
Bemoeizorg en regie	45.000	166.634	270,3%	28.422	-82,9%
Wijkaccomodaties	7.170.359	8.091.907	12,9%	8.869.861	9,6%
Flexibele wijkaanpak	761.499	716.221	-5,9%	690.908	-3,5%
Wijkaanpak	2.023.772	2.285.007	12,9%	2.652.033	16,1%
Ontwikkelingsgericht jeugdbeleid	3.958.577	4.682.095	18,3%	4.949.060	5,7%
Risico- en probleemgericht jeugdbeleid	2.049.583	2.576.682	25,7%	3.227.081	25,2%

In de begroting 2009 zien we terug dat Nijmegen vanaf 2008 zeer fors investeert in algemene voorzieningen. De 'investeringen' worden grotendeels gedekt met een overschot op de Huishoudelijke Verzorging.

Ontwikkeling begroting 2008-2009 (Bron: primitieve programmabegroting 2008-2009)

	2008	2009	Ontwikkeling
Samenlevingsopbouw	4.113.313	4.241.063	3,1%
Ondersteuning vrijwilligers & mantelzorgers	215.280	945.687	339,3%
Sociaal juridisch dienstverlening	631.325	610.010	-3,4%
Algemene voorzieningen Wmo	4.758.441	6.662.229	40,0%
Individuele voorzieningen Wmo	22.243.457	24.297.862	9,2%
Verslavingszorg	5.233.754	5.528.380	5,6%
Dak-en thuislozen	2.085.973	2.660.165	27,5%
Huiselijk geweld	828.859	842.890	1,7%
Crisisopvang en begeleid wonen	1.877.999	1.902.896	1,3%
Bemoeizorg en regie	-5.393	-5.191	-3,7%
Wijkaccomodaties	6.810.823	9.246.411	35,8%
Flexibele wijkaanpak	649.210	709.612	9,3%
Wijkaanpak	2.347.153	2.308.164	-1,7%
Ontwikkelingsgericht jeugdbeleid	4.001.695	5.175.456	29,3%
Risico- en probleemgericht jeugdbeleid	2.009.681	3.103.032	54,4%

Ontwikkeling subsidies grote welzijnsaanbieders

Welzijnsorganisatie	2007	2008	2009	2010
Stichting Welzijnswerk Ouderen Nijmegen	Niet aangeleverd	1.440.221	1.175.978	1.172.587
Stichting Het Interlokaal	442.000	442.000	442.000	x
Stichting Tandem	3.559.536	3.492.046	3.397.561	x
Totaal subsidies welzijn Nijmegen	x	5.374.267	5.015.539	x

Algemeen: aanpak Wmo Utrecht

De gemeente Utrecht heeft haar brede Wmo-beleid beschreven in de nota Met elkaar, voor elkaar, die in juli 2008 door de gemeenteraad is vastgesteld. In deze nota wordt duidelijk dat de Wmo voor de gemeente geen directe omslagen in het beleid met zich meeneemt, maar wel op onderdelen leidt tot extra inzet. Hij is bovendien aanleiding om te gaan werken aan het geleidelijk herijken van alle beleid op een nieuwe leest.

Utrecht kiest daarbij voor een brede aanpak met een duidelijke focus op drie prestatievelden van de Wmo. Dat zijn de prestatievelden:

- leefbaarheid en sociale samenhang (prestatieveld 1),
- advies, informatie en cliëntondersteuning (prestatieveld 3)
- en ondersteuning vrijwilligers en mantelzorgers (prestatieveld 4).

Voor prestatieveld 4 heeft de gemeente parallel aan de brede nota een specifiek beleidsplan opgesteld, waarin de volgende koers wordt uitgezet:

Het stimuleren van nieuwe vormen van vrijwillige inzet;

- de deelname van 'nieuwe' groepen vrijwilligers te stimuleren: te weten jongeren, migranten, ouderen en re-integratieklanten;
- nieuwe vormen van vrijwillige inzet te stimuleren, zoals: burgerinitiatieven, flexklussen en maatschappelijk betrokken ondernemen (werknemers-vrijwilligersschap).

Het realiseren van voldoende toegankelijke ondersteuning van vrijwillige inzet.

- Oprichting Vrijwilligersondersteuningsstructuur;
- Verbetering toegankelijkheid (wijk-)accommodaties;
- Deskundigheidsbevordering;
- Vermindering regelgeving voor vrijwilligers;
- Toegankelijker en simpeler gemeentelijk subsidiebeleid.

Op prestatieveld 1 lag de focus in eerste instantie op accommodaties. Op de korte termijn wil de gemeente Utrecht zorgen dat:

- Het beschikbare aanbod aan accommodaties wordt verbreed en toegankelijk is voor de huidige en toekomstige vraag;
- De Wmo-gerelateerde initiatieven die voldoen aan de gestelde criteria financiële ondersteuning krijgen als het gaat om huisvestingslasten;
- Initiatiefnemers voor wie een accommodatie in zelfbeheer wezenlijk onderdeel vormt van de activiteiten, ondersteuning
- Daarnaast investeert de gemeente in een ondersteuningsstructuur voor vrijwilligers, in community centres, in jongerenruimtes en in een Makelpunt accommodaties.
- De gemeente hanteert in het kader van de Wmo een multi-channel benadering (post, telefoon, mail en spreekuren)

Hoe verhoudt de wijze waarop Utrecht om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS?

Verbinden

In Utrecht is in de afgelopen periode 'verbinden' één van de belangrijke doelstellingen op het sociale terrein geweest. Dat was een ontwikkeling die al was ingezet voordat de Wmo er was en waarbij onder andere het grotestedenbeleid een belangrijke drijvende factor is geweest.

In het kader van de Wmo is de verbinding tussen een aantal prestatievelden verstevigd, al moet gezegd worden dat er nog steeds sprake is van gescheiden beleidsontwikkelingen. Wel speelt dezelfde Wmo-filosofie een rol bij alle beleidsontwikkelingen.

Integraliteit

De ontwikkeling van de Wmo is gecentreerd bij de afdeling welzijn. De uitvoering van individuele verstrekkingen is weliswaar elders belegd, maar de inhoudelijke lijnen voor de hele Wmo worden vanuit welzijn uitgezet in samenwerking met sociale zaken en de GG & GD.

Lokaal Maatwerk

In Utrecht is niet zozeer sprake van gemeentelijk maatwerk, als wel van wijkgebonden maatwerk. De gemeente kent een ver doorgevoerde methodiek van wijkgericht werken, waarin ook de Wmo is opgenomen. Vragen van burgers worden in de wijk 'opgehaald' en waar mogelijk ook opgelost. Verbindingen met collectieve voorzieningen kunnen zo snel worden gelegd.

Relatie burger-overheid

Utrecht kent van oudsher uitgebreide vormen van burgerparticipatie. In het kader van de Wmo wil men een slag verder gaan: van participatie naar samenwerken. Daarmee wordt mede tot uitdrukking gebracht dat de gemeente van burgers verwacht dat zij zélf hun steentje bij dragen. Doen zij dit dan kunnen burgers rekenen op ondersteuning door (professionals die zijn ingehuurd door) de gemeente.

Relatie gemeente-instellingen

Utrecht heeft recent een nieuwe koers uitgezet op het gebied van welzijn. Er zijn teveel projecten die zijn ontwikkeld op verzoek van professionele aanbieders voor mensen die volgens hen kwetsbaar zijn en ondersteuning nodig hebben, in plaats van op verzoek van kwetsbare mensen zelf. De gemeente is dat nu kritisch aan het bezien.

In 2009 is het initiatief genomen voor een samenwerkingsagenda Vernieuwend Welzijn, dat wordt ontwikkelt met de gemeente en de bestaande welzijnsorganisaties. In deze samenwerkingsagenda wordt vastgelegd dat welzijnsinstellingen in de toekomst hun rol zullen verleggen van het zélf aanbieden van activiteiten en diensten naar het faciliteren van zelforganisatie door burgers en één-op-één hulpverlening aan kwetsbaren.

Deze samenwerkingsagenda zal komend jaar worden vertaald in een fundamentele herijking van het bestaande welzijnsaanbod.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

In utrecht heeft de invoering van de Wmo niet geleid tot grote investeringen in welzijn. De gemeente heeft de tijd genomen om beleid te ontwikkelen en heeft tot die tijd de voormalige AWBZ-subsidies gecontinueerd. Overigens heeft de gemeente enkele jaren achter elkaar de indeling in programma's veranderd, waardoor onderstaande cijfers slecht vergelijkbaar zijn.

Ontwikkeling realisatie 2006-2008 (Bron: jaarrekening 2006-2008)

	Lasten	Lasten	Lasten
Welzijn	2006	2007	2008
Belangenbehartigingsorganisaties	818		855
Ontmoeting	34.189		15.273
Jeugdwelzijnswerk	3.938		6.457
Zelfredzaamheid	3.557		53.985
Opvang en begeleiding	6.000		7.427
Leefbaarheid		27.083	
Regie		0	
Vrijwillige inzet		0	
Gelijkwaardigheid		0	
Kwetsbaarheid		44.834	
Opvang		9.309	
<i>Totaal</i>	<i>48502</i>	<i>81226</i>	<i>83997</i>
Jeugd			
Zorgstructuur jeugd en ouders	2.417	5.187	7.492
Breed aanbod 0-12 jaar	0		3.877
Voorkomen voortijdig schoolverlaten	0	0	
Jeugd en veiligheid	0		350
Vrije tijd en buitenruimte	0		2.771
Gezonde leefstijl jeugd	0	100	100
Vrije tijd en participatieaanbod		2.504	
Optimale ontwikkeling		3.461	
Jeugdcriminaliteit en jongerenoverlast		351	
<i>Totaal</i>	<i>2.417</i>	<i>11.603</i>	<i>-11.603</i>
Volksgezondheid			
Alle Utrechters: Bescherming en bestrijding ziekten	8.904	10.954	9.899
Jeugd: Opvoeden en opgroeien	8.027	9.500	8.475
Wijken: Gezonde leefstijl	1.523	1.795	2.779
Sociaal kwetsbaren: Opvang	9.896	10.112	6.661
Alcohol en middelen: Middelengebruik jongeren	0	0	212
Alcohol en middelen: Integrale aanpak	3.425	3422	1.054
<i>Totaal</i>	<i>31.775</i>	<i>35.783</i>	<i>29.080</i>

Ontwikkeling begroting 2008-2009 (Bron: primitieve programmabegroting 2008-2009)

Welzijn	2008	2009
Belangenbehartigingsorganisaties	750	
Ontmoeting	25.461	
Jeugdwelzijnswerk	2.024	
Zelfredzaamheid	22.938	
Opvang en begeleiding	5.362	
Leefbaarheid		27.894
Regie		4.396
Vrijwillige inzet		1.951
Gelijkwaardigheid		2.014
Kwetsbaarheid		41.281
Opvang		6.222
<i>Totaal</i>	<i>56.535</i>	<i>83.758</i>
Jeugd		
Zorgstructuur jeugd en ouders	5.341	6.807
Breed aanbod 0-12 jaar	4.773	
Voorkomen voortijdig schoolverlaten	0	0
Jeugd en veiligheid	309	
Vrije tijd en buitenruimte	2.943	
Gezonde leefstijl jeugd	103	106
Vrije tijd en participatieaanbod		3.025
Optimale ontwikkeling		5.500
Jeugdcriminaliteit en jongerenoverlast		317
<i>Totaal</i>	<i>13.469</i>	<i>15.755</i>
Volksgezondheid		
Alle Utrechters: Bescherming en bestrijding ziekten	8.559	9.096
Jeugd: Opvoeden en opgroeien	9.001	9.342
Wijken: Gezonde leefstijl	2.603	2.732
Sociaal kwetsbaren: Opvang	11.473	7.204
Alcohol en middelen: Middelengebruik jongeren	550	550
Alcohol en middelen: Integrale aanpak		1.258
<i>Totaal</i>	<i>32.186</i>	<i>30.182</i>

Vanaf 2010 verandert het beeld. De gemeente Utrecht geeft aan dat bezuinigingen in 2010 onvermijdelijk zijn. Vanaf 2010 wil Utrecht € 19 miljoen structureel besparen door ombuigingen binnen de bestaande beleidsprogramma's. Daarvan moet 5 miljoen worden gerealiseerd op het Wmo-terrein, meer in het bijzonder het welzijnsdeel daarvan.

Werkendam

Inleiding

Werkendam is een gemeente met zo'n 26.500 inwoners en een relatief beperkte sociale problematiek. Er zijn geen achterstandswijken, er wonen nauwelijks minderheden en er is weinig echte armoede. Toch heeft deze gemeente actief welzijnsbeleid ontwikkeld in het kader van de Wmo, waarbij zij zich vooral richt op de structurele verbetering van de samenleving. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar jongeren en kwetsbare ouderen.

De gemeente Werkendam heeft in december 2007 een Wmo beleidsplan vastgesteld met als titel "Anders werken in Werkendam en Woudrichem". Dat beleidsplan benoemt per prestatieveld (PV) de volgende ontwikkelpunten:

- Wmo-inlooppunten in elke kern (PV 1 en 5)
- Jeugdparticipatie (PV1)
- Aanspreekpunt voor ouders en jongeren (PV2)
- Beleid ten aanzien van preventieve ondersteuning (PV2)
- Verbreding van loket en cliëntenondersteuning (PV3)
- Versterking van vrijwilligersbeleid en mantelzorg (PV4)
- Mantelzorgondersteuning met Woudrichem en Aalburg (PV4)
- Obstakels in de woonomgeving aanpakken (PV5)
- Naast een verordening ook beleidsregels maken (PV6)
- Informatievoorziening en serviceverlening (PV6)
- Samenwerken met Woudrichem en centrumgemeente Breda (PV 7, 8 en 9)

Voor de concretisering van deze ontwikkelpunten is een uitvoeringsprogramma opgesteld. Voor de monitoring van de voortgang wordt jaarlijks een rapportage opgesteld, die wordt voorgelegd aan de Wmo-adviesraad en de gemeenteraad.

Welzijn is erg belangrijk voor de gemeenteraad van Werkendam. Sinds 1985 is Werkendam al bezig met het ontwikkelen van woonzorg-zones. Inmiddels zijn er drie woonzorg-cirkels gerealiseerd. Hierin zijn huisvesting en zorg op elkaar afgestemd en werken woningcorporaties, gemeente en zorginstellingen nauw samen. Werkendam had bovendien als eerste gemeente in Brabant een Ouderensteunpunt. Het woonzorgbeleid van Werkendam staat en heeft veel draagvlak.

Met de invoering van de Wmo heeft het lokaal sociaal beleid van Werkendam de speerpunten participatie en zelfredzaamheid gekregen. Het gemeentelijk lokaal sociaal beleid stimuleert burgers om deel te nemen aan de samenleving. Voor een goed lokaal sociaal beleid is de inzet van burgers van belang. Om voor subsidie in aanmerking te komen moeten groepen nadrukkelijk aangeven welke bijdrage aan het gemeentelijk beleid zij leveren. Ook de recent vastgestelde nota jeugdbeleid heeft als subtitel "niet aanbieden, maar uitdagen" gekregen.

Hoe verhoudt de wijze waarop Werkendam om gaat met welzijn in de Wmo zich tot de ambities van VWS?

Verbinden

In het Wmo-uitvoeringsplan heeft de gemeente aangegeven bestaande sociale netwerken in beeld te willen brengen en nieuwe sociale netwerken te willen stimuleren. Zij wil verenigingen in staat stellen eigen verantwoordelijkheid te nemen, bijvoorbeeld door in plaats van huurpenningen te vragen de

verenigingen te subsidiëren voor het plegen van onderhoud en het doen van investeringen. Werkendam zet in op het faciliteren van mantelzorgers, vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties.

Burgers en organisaties worden nadrukkelijk betrokken bij de beleidsontwikkeling. Beleidsontwikkeling gebeurt op dorpsniveau zodat het beleid zoveel mogelijk aansluit bij de daadwerkelijke behoeften van de bewoners.

Integraliteit

Werkendam gaat een aantal Bredescholen realiseren. Deze moeten niet alleen het brandpunt van lokale voorzieningen worden, maar ook inhoudelijke samenwerking tussen organisaties mogelijk maken. De gemeente heeft daarvoor een coördinator Bredescholen aangesteld.

Om de integraliteit van jeugdzorg te bevorderen, wordt er per school gewerkt met zorgadviesteams. De leerplichtambtenaar van de gemeente is lid van deze teams. Op die manier kunnen de bevindingen van de zorgadviesteams ook input leveren voor het gemeentelijk jeugdbeleid. Werkendam is ook voornemens een jeugdvolgsysteem te implementeren.

Ook op het terrein van wonen en zorg wordt integraal gewerkt. Tot nog toe zijn drie woon-zorgcirkels gerealiseerd. Hiervoor werken woningcorporatie, gemeente en zorginstellingen samen.

Lokaal Maatwerk

De gemeente stelt samen met burgers en partners integrale Dorps Ontwikkelingsplannen (iDOP's) op. De filosofie hierachter is dat mensen deel uitmaken van hun lokale gemeenschap en dat de gemeente wil stimuleren dat die lokale gemeenschap zoveel mogelijk zelfvoorzienend wordt en niet steeds een beroep hoeft te doen op de overheid. Dat is ook een van de redenen waarom Werkendam stevig inzet op het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers, een van de prioriteiten die VWS met de invoering van de Wmo heeft gesteld. Het opstellen van iDOP's zorgt ervoor dat er ingespeeld wordt op de daadwerkelijke behoeften van een dorpsgemeenschap, waardoor er lokaal maatwerk geleverd kan worden.

In elk dorp van Werkendam wordt een Wmo-inlooppunt gerealiseerd. Hierdoor wordt toegang tot informatie en advies zeer laagdrempelig gemaakt. Fysiek wordt daarbij aangesloten bij bestaande buurtvoorzieningen.

De gemeente zet sterk in op mantelzorgondersteuning. Hiervoor is na een pilot besloten structureel € 60.000 uit te geven. Daarnaast wordt er incidenteel nog € 20.000 uitgetrokken voor projecten op het gebied van dementie.

Relatie burger-overheid

De positie en inbreng van burgers in de beleidsontwikkeling en uitvoering van de Wmo is duidelijk versterkt door de iDOP-methodiek. Participatie en zelfredzaamheid zijn de centrale thema's van de Wmo in Werkendam. Met name in het verenigingsleven zie je dat nu al duidelijk terug. De gemeente faciliteert de verenigingen financieel en neemt niet zelf de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld accommodatiebeheer.

Relatie gemeente-instellingen

Het dorpsgericht werken is ook doorgevoerd bij de subsidierelaties. Voorheen werd het principe gehanteerd dat de organisatie vanwege haar professionele karakter kon bepalen welke activiteiten werden ontplooid met de subsidiemiddelen. Nu wil de gemeente weten wat een gesubsidieerde instelling bijdraagt aan de leefbaarheid van een dorp of kern. Daarbij is het uitdagen van burgers in plaats van activiteiten aanbieden het credo. Werkendam wil toe naar meerjaren afspraken met gesubsidieerde organisaties.

Investeren in welzijn nieuwe stijl

Werkendam is een voordeeltgemeente. In eerste instantie hield men € 500.000 over op de invoering van de huishoudelijke verzorging, waarvan de helft is ingezet om extra ambities op het terrein van welzijn te verwezenlijken. Op dit moment vindt de nieuwe aanbesteding voor HbH plaats en wordt een tekort van € 200.000 verwacht. Er zal per saldo met ingang van 2010 dus nauwelijks iets overblijven.

In Werkendam staat het welzijnsbudget niet ter discussie. De gemeente hecht aan het versterken van de lokale leefbaarheid in haar kernen. De komende jaren wordt stevig geïnvesteerd in welzijnsvoorzieningen. Dit is niet direct terug te zien in het welzijnsbudget, omdat deze voorzieningen gerealiseerd worden met daarvoor gereserveerde middelen elders op de begroting.

Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan de meerjarenbegroting 2010 - 2013. De begroting voor het eerste jaar is sluitend, maar op de langere termijn zijn forse ingrepen wellicht onvermijdelijk, met name om ruimte te scheppen voor investeringen. Het is niet de verwachting dat op individuele voorzieningen zal worden bezuinigd, maar of de welzijnscomponent van de WMO bij de bezuinigingen kan worden ontzien, is op dit moment niet te zeggen.

Ontwikkeling realisatie 2006-2008 (Bron: jaarrekening 2006-2008)

	2006	2007	Ontwikkeling	2008	Ontwikkeling
Maatschappelijke begeleiding en advies	637.644	646.293	1,4%	664.370	2,8%
Sociaal Cultureel Werk	1.161.854	1.380.412	18,8%	1.334.694	-3,3%
Huishoudelijke verzorging (WMO)	0	1.396.049		1.556.761	11,5%
Voorziening gehandicapten	1.256.214	1.196.255	-4,8%	1.447.784	21,0%

In Werkendam zien we in 2007 de voormalige subsidieregelingen 'verschijnen'. De beperkte stijging in 2008 is in feite een combinatie van minder uitgaven door het sluiten van een buurthuis en beperkte extra uitgaven aan de welzijnsstichting. Voor 2009 zijn geen grote ontwikkelingen gepland.

Ontwikkeling begroting 2008-2009 (Bron: primitieve programmabegroting 2008-2009)

	2008	2009	Ontwikkeling
Maatschappelijke begeleiding en advies	648.571	717.134	10,6%
Sociaal Cultureel Werk	1.177.912	1.151.028	-2,3%
Huishoudelijke verzorging (WMO)	1.481.467	1.444.496	-2,5%
Voorziening gehandicapten	1.440.489	1.605.859	11,5%

