

Beleidsreactie VNG op het Houdbaarheidsonderzoek Wmo

Gezamenlijk als medeoverheden

De VNG heeft het rapport *Tijd voor stevige keuzes De houdbaarheid van de Wmo 2015 in een geïndividualiseerde en vergrijzende samenleving* bestudeerd en met haar leden besproken. Er is waardering voor het gezamenlijk traject dat is doorlopen om te komen tot dit onafhankelijke rapport. Als medeoverheid en uitvoerder van de Wmo hebben gemeenten een bijzondere en gelijkwaardige positie in het medebepalen van de toekomst van de Wmo. We kijken uit naar een goede vervolgsamenwerking in de concreet te maken keuzes. Naast inhoudelijke overwegingen wegen we de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van de verschillende opties hierin mee.

Actualiteit: het coalitieakkoord

Het recent gepresenteerde coalitieakkoord van het nieuwe kabinet bevat een mooie erkenning van de meerwaarde van welzijn, zorgzame buurten en preventie, maar ook veel maatregelen die de beschikbaarheid van zorg en de sociale zekerheid versoberen. Dit heeft impact op de bestaanszekerheid (kortere duur WW, WIA, AOW-leeftijd) en op de stelselwetten om de Wmo heen, zoals de Zvw (verhogen eigen risico, eigen bijdrage in de wijkverpleging) en de Wlz (ombuiging van 1 miljard). Zolang veel nog niet vast staat, kunnen we niet precies zeggen wat de effecten zijn. Maar zoals het houdbaarheidsonderzoek stelt: in de levens van inwoners hangen vraagstukken van gezondheid, bestaanszekerheid en zorg sterk samen. De optelsom van voorgestelde maatregelen zal op de korte termijn waarschijnlijk leiden tot een groter beroep op Wmo-ondersteuning.

Met betrekking tot de Wmo wil het Coalitieakkoord de huishoudelijke hulp als maatwerkvoorziening schrappen, zodat mensen die dat kunnen zelf gaan betalen voor huishoudelijke hulp. Voor wie dat niet kan, zo stelt het akkoord, blijft de gemeente daarin voorzien. Het is nog onduidelijk hoe men dit precies wil organiseren, wie de mensen zijn die nog geholpen moeten worden en wat de financiële consequenties voor gemeenten zijn. Gemeenten hebben hierover zorgen, en de VNG wil met het nieuwe kabinet zo snel mogelijk in gesprek over het totaalpakket van voorgestelde maatregelen en de rol van gemeenten in de uitwerking en uitvoering daarvan.

Kern van onze reactie

Afgezien van deze actualiteit is de kern van beleidsreactie de volgende. Voor ons is de Wmo de wet die het mogelijk maakt om inwoners waardig, dat wil zeggen passend en betaalbaar, te laten wonen en participeren. Daar waarderen inwoners de wet ook om. Tegelijk is de Wmo onderdeel van een breder stelsel en zijn bewegingen elders van invloed op de Wmo (en andersom). In de directe uitvoering van de Wmo staan gemeenten zelf aan de lat (zoals bij de transformatie van individuele naar collectieve voorzieningen), maar voor het behoud van de Wmo in het bredere stelsel van zorg en ondersteuning, zijn een aantal zaken uit het hiernavolgende cruciaal.

- Erken dat lokaal de deskundigheid ligt om te bepalen wat nodig is om inwoners waardig in hun buurt te laten wonen en te participeren. Het rijk dient gemeenten daarin te faciliteren en aanpassingen in de Wmo altijd in samenspraak met hen vorm te geven;
- Besef dat door maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen de druk op de Wmo toeneemt en dat een besparing op de Wlz of Zvw dus juist een versterking van de Wmo zou vergen (evenals andersom: een bezuiniging op de Wmo leidt tot meer (maatschappelijke) kosten elders);
- Zorg voor uitvoerbaarheid van de wet naar haar oorspronkelijke bedoeling. Vanwege het afdrijven van deze oorspronkelijke kern zijn extra juridische instrumenten (of juist ruimte) nodig om te kunnen prioriteren, triageren en flexibel vorm te geven. Alleen zo zijn gemeenten in staat de ondersteuning te laten landen bij inwoners die dit het hardst nodig hebben. Die instrumenten zijn ook nodig om de Wmo in eerste instantie via collectieve voorzieningen vorm te geven;
- Besef dat zelf- en samenredzaamheid in belangrijke mate buiten de zorg wordt bepaald. Daarom is flankerend beleid nodig om de problemen aan te pakken waar ze ontstaan, zoals passend armoedebestrijdend beleid, een versnelling van de woonopgave en voldoende behandelcapaciteit in de ggz voor mensen met ernstige problemen.

Wij doen daarom de volgende oproepen aan het nieuwe kabinet:

- Voer een reële inkomensafhankelijke eigen bijdrage in voor de hele Wmo, zodat mensen die het zelf kunnen betalen, geen onnodig beroep meer doen op publieke financiële middelen;
- Creëer met ons een nieuw juridisch kader dat voldoende kwaliteit van dienstverlening voor inwoners borgt en dat tegelijk zorgt voor een uitvoeringspraktijk die flexibel en administratief luw is én, conform de bedoeling van de Wmo, beter in staat om de ondersteuning te laten landen bij inwoners die die het hardst nodig hebben;
- Faciliteer domein-overstijgende samenwerking. Maak bijvoorbeeld de inzet van hulpmiddelen en woningaanpassingen vanuit de Wmo onderdeel van het toetsingskader om te bepalen of zorg thuis in de Wlz doelmatig is;
- Zorg voor voldoende bekostiging van de Wmo met passende indexatie, corresponderend met de omvang van de opgave. Dit moet uitmonden in een afspraak over een goed functionerend financieringsmodel met bijbehorende monitoring. Gemeenten hebben de wettelijke plicht om inwoners te helpen die afhankelijk worden van hulp als gevolg van maatschappelijke problemen buiten de Wmo; we kunnen daar dus niet het financiële risico voor dragen.

Trots op de Wmo

Zoals gezegd: de Wmo is een wet die het mogelijk maakt dat mensen zelfstandig en waardig kunnen blijven wonen in hun buurt. We zijn trots op deze wet en onze belangrijke taak daarin, mede omdat de aard van de ondersteuning goed past bij gemeenten en gemeenten die in samenhang met de behoeften van gemeenschappen vormgeven. In vergelijking met andere domeinen presteert ze in maatschappelijk en financieel opzicht goed. Ze sluit (althans in intentie) goed aan bij de bedoeling van de decentralisaties, de tevredenheid is hoog (zowel over de voorzieningen als over de mate waarin het inwoners helpt betekenisvol te blijven participeren) en met het IZA/AZWA is een brede beweging ingezet naar meer domein-overstijgende samenwerking ten behoeve van cliënten met meer en vaak langdurige hulp- en zorgvragen. Er zijn, zoals het Houdbaarheidsonderzoek terecht stelt, keuzes nodig voor de houdbaarheid ervan, maar de kern van de Wmo als flexibele ondersteuningswet blijft ons inziens overeind. Vanuit die kern ligt eerder een intensivering dan een vermindering in de Wmo-ondersteuning voor de hand, vanwege de beschermende en preventieve werking van goede zorg thuis (een mooi voorbeeld is de afspraak over de Ketenaanpak dementie in het AZWA). Dit helpt de zorg betaalbaar te houden, maar kan alleen als er structureel voldoende middelen voor de Wmo beschikbaar zijn.

Zorgen

De te maken keuzes zijn nodig vanwege groeiende zorgen rondom de Wmo. Allereerst zijn dat zorgen over het feit dat maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen als vergrijzing, mentale ongezondheid, extramuralisering en woningtekort de vraag naar Wmo-ondersteuning verder vergroten, vooral als andere wettelijke stelsels als de GGZ en de Wlz nauwer worden afgebakend. Nu al zit op veel plaatsen de maatschappelijke opvang vol en neemt het aantal aanpassingen van woning toe bij mensen die zorg thuis in plaats van in een instelling krijgen. Weliswaar zijn in de zorgakkoorden de eerste stappen gezet om vanuit gelijkwaardigheid en wederkerigheid met andere partners hierin te werken, maar alertheid blijft geboden. We willen voorkomen dat er een sluipende overheveling van extra groepen naar het sociaal domein gaat plaatsvinden. Daarvoor is de gemeentelijke capaciteit (zowel in geld, menskracht en in kennis en kunde), maar ook het vermogen in buurten en de sociale basis onvoldoende toereikend.

De vergrijzing leidt bovendien niet alleen tot meer zorgvraag, maar ook tot vermindering van het arbeidspotentieel. Daardoor ontstaan wachttijden om geholpen te worden. Er is dus een groeiende onbalans tussen het beschikbare personeel, en het toenemende aantal mensen dat een beroep doet op hulp. Wordt er in de toekomst vaker een beroep gedaan op de Wmo, dan vergt dat een passende versterking ervan én de mogelijkheid om de ondersteuning te prioriteren en in te zetten waar dat het hardst nodig is. Als tweede en in het verlengde daarvan zijn er zorgen vanwege het langzaam afdrijven van de oorspronkelijke bedoeling van de Wmo. Het houdbaarheidsonderzoek geeft treffend aan dat de sturing op de Wmo (en daarmee het gebruik) is gaan schuiven, vooral door jurisprudentie en uniformerende maatregelen als het abonnementstarief. De Wmo is meer en meer gejuridiseerd, met steeds meer vormvereisten die de oorspronkelijke bedoeling van de wet moeilijker uitvoerbaar maken. De beoogde beweging van 'ieder hetzelfde' naar 'ieder het zijne', gebaseerd op maatwerk en het meewegen van de context, wordt daarmee bemoeilijkt.

Versterking van de Wmo kern: gemeenschapskracht in de sociale basis

Het belangrijkste wat we ter betering kunnen doen is daarom om terug te gaan naar de bedoeling van de Wmo en deze te versterken: financieel, juridisch en in verbinding met andere domeinen. De grondgedachte van de Wmo is om de (lokale) samenleving zo in te richten dat mensen met hulpvragen en beperkingen zo goed mogelijk zelf, met behulp van anderen en gebruikmakend van algemene voorzieningen kunnen wonen en meedoen. Geïndiceerde ondersteuning is immers pas nodig als de mogelijkheden in 'het gewone leven' tekortschieten. Dat betekent dat gemeenten moeten kunnen investeren in zorgzame buurten, in samenlevingsopbouw, in de sociale basis en van daaruit voorzieningen inrichten (bijvoorbeeld via groepsgericht aanbod, maar ook ondersteuning vanuit de gedachte van re-ablement). Uit verschillende inspirerende [lokale voorbeelden](#) en [verschillende deelonderzoeken uit het houdbaarheidsonderzoek](#) blijkt zowel het grote intrinsieke belang van de sociale basis en een gezonde en inclusieve leefomgeving/buurt, evenals [het preventieve en substitutieve effect](#) daarvan op zorggebruik.

Juridische kaders

Dat het recht nu de rechtszekerheid deels bewerkstelligt met procesvereisten vraagt om een betere manier om enerzijds voldoende kwaliteit en zekerheid voor inwoners te borgen en anderzijds een flexibele uitvoeringspraktijk te realiseren, die weet te triageren en te prioriteren. Uiteindelijk moet dit leiden tot een houdbaar juridisch kader conform de bedoeling van de wet, eventueel nader vastgelegd in wet- en regelgeving (zie de opbrengst van het symposium [recht en sociaal domein](#)). Als flexibele ondersteuningswet moet de Wmo nog beter in staat zijn onderscheid te maken tussen mensen en welke ondersteuning zij nodig hebben. De toekomstige druk maakt dit extra nodig.

Er zijn nog meer maatregelen die passen bij de kerngedachte van de Wmo. In het verleden heeft de inkomensafhankelijke eigen bijdrage al bewezen remmend gewerkt op het gebruik door hen die zelf hulp kunnen organiseren. Ook begrippen als 'voorzienbaar' en 'algemeen gebruikelijk' verdienen nadere uitwerking, al blijft het in de uitvoering van groot belang om niet over te gaan tot categorale uitsluitingen waar juist individuele, contextuele afwegingen nodig zijn om inwoners passend te ondersteunen. Verder is het van belang om, gesteund door een juridisch kader, in te kunnen zetten op collectieve voorzieningen.

Verbeterde uitvoering van de Wmo

Gemeenten kunnen en moeten zelf ook aan de slag om de Wmo-ondersteuning aan inwoners beter en beter houdbaar te maken, bijvoorbeeld door zich meer dienstverlenend op te stellen. Een mooi voorbeeld is om de

inschatting van de ondersteuningsbehoefte van de inwoner meer leidend te maken bij de indicatieduur, in plaats van een bepaalde administratieve routine: daarover publiceerden we de [handreiking passend beschikken](#). Efficiëntie door middel van verbeterde dienstverlening ontstaat ook als inwoners na verhuizing niet gedwongen worden hun mobiliteitshulpmiddelen of roerende woonvoorzieningen in te leveren. Daarvoor is eerder het [Convenant meeverhuizen](#) ontwikkeld. Soms zijn er slimme oplossingen te bedenken om de ondersteuning doelmatiger vorm te geven. Niet elke scooter hoeft nieuw te zijn, tweedehands volstaat ook. En aanvullend openbaar vervoer kun je dempen met kleinere investeringen in vrijwilligersvervoer. Tot slot kunnen randvoorwaardelijke zaken nog beter, zoals de beweging naar meer wijkgericht en duurzaam partnerschap, contractstandaarden en verbeterd toezicht ter voorkoming van zorgfraude. Dit alles vergt slim beleid en slimme uitvoering, bestuurders met lef en heldere verordeningen als leidraad en steun voor professionals. En nadrukkelijk gesteund door de wetgever.

Flankerend en domeinoverstijgend beleid

Vervolgens is meer flankerend en domeinoverstijgend beleid nodig. Maatregelen met het oog op het vergroten van de bestaanszekerheid (opvolging van [de adviezen van de commissie sociaal minimum](#)) kunnen voorkomen dat de Wmo allerlei inkomensvraagstukken oplost en de complexiteit van het sociale stelsel daarmee vergroot. En waar de hypernerveuze samenleving met zijn prestatiedruk, smartphonegebruik, gokverslaving en activerend arbeidsmarktbeleid tot meer ondersteuningsvraag leidt, kan preventief beleid op terreinen buiten zorg en welzijn verschil maken. Deze denkwijze staat beschreven in onze propositie [De waarde van het sociaal domein](#).

Verder kan op onderdelen de logica tussen de stelsels (voor zowel de financiers, de uitvoerders als de inwoners) beter, bijvoorbeeld door de inzet van hulpmiddelen en woningaanpassingen vanuit de Wmo onderdeel te maken van het toetsingskader om te bepalen of zorg thuis in de Wlz doelmatig is.

Tegelijkertijd stellen we vast dat zoals de Wmo nu werkt, deze altijd iets van de tekortkomingen van andere domeinen zal opvangen. Omdat gemeenten deze slechts beperkt beïnvloeden en wel inwoners zullen moeten helpen, moeten er daartoe volgens de Financiële verhoudingswet voldoende middelen beschikbaar zijn in het Gemeentefonds. Daarnaast kan worden gekozen voor het verder versterken van de preventieve werking van het sociaal domein, bijvoorbeeld door 2 procent van het zorgbudget naar het sociaal domein te verplaatsen. Ook budgettaire verbindingen over zorgwetten heen zijn wenselijk, bijvoorbeeld om inwoners vanuit een gezamenlijke pot uit Wmo, Wlz en Zvw te ondersteunen. Dat is nodig onder andere voor mensen met complexe multi-problematiek op het snijvlak van zorg en veiligheid. De aanpak van veel multi-problematiek vraagt niet om een nieuwe afbakening van domeinen, maar om overstijgende samenwerking. Dat geldt ook voor mensen met dementie, die voor een groot deel niet in een verpleeghuis maar thuis zullen blijven wonen. Naast casemanagement vraagt dat inloopvoorzieningen, respijtzorg, ambulante begeleiding en ondersteuning van mantelzorgers. De eerder genoemde ketenaanpak dementie vergt daarbij structurele financiering (wat met AZWA nog onvoldoende geregeld is).

Tot slot gaat speciale aandacht uit naar wonen. Vanuit oogpunt van vergrijzing en extramuralisering zal er steeds meer behoefte zijn aan aangepaste woningen. Om te voorkomen dat gemeenten steeds maar woningen aanpassen die later (bij verhuizing of overlijden bijvoorbeeld) van inwoner wisselen, is het van onverminderd belang dat gebouwen standaard inclusief zijn en toegankelijk voor mensen met een beperking. Een deel van de nieuw te bouwen woonwijken zal expliciet beperkingsvriendelijk en inclusief moeten worden. Ook hiervoor staan gemeenten samen met vele andere partijen aan de lat.

Besluit

We sluiten deze beleidsreactie daarom af met de oproep om als overheid en niet-overheid samen te werken aan een houdbare Wmo in een houdbaar stelsel van zorg en sociale zekerheid, juist vanuit het belang van inwoners die van hulp afhankelijk zijn. We zijn dat aan hen verplicht, ook in een tijd van hervormingen en aanpassingen.