

kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

A photograph showing three people engaged in a community activity. In the foreground, a man with a scorpion tattoo on his left arm is kneeling and planting purple pansies in a garden bed. Behind him, a woman with blonde hair and glasses is also kneeling, holding a basket of flowers. To her right, a young child with blonde hair is sitting on the ground, looking at the plants. They are in front of a brick building with a door and windows. A bicycle is parked in the background.

Van samen zoeken naar samen werken

Wmo Trendrapport 2012

Auteur: Aletta Winsemius, Nada de Groot,
Marieke Ploegmakers, Oka Storms, met medewerking
van Jannie Schonewille
Eindredactie: afdeling communicatie MOVISIE
Fotografie: Jacqueline de Haas/Hollandse Hoogte, David
Rozing/Hollandse Hoogte, Mariette Carstens/Hollandse Hoogte
iStock, Bert Spiertz, Redmar Kruithof

Vormgeving: Suggestie & illusie

Drukwerk: Libertas

ISBN: 9789088690884

Bestellen: www.movisie.nl

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan
onder voorwaarde van de bronvermelding:

© MOVISIE, kennis en aanpak van sociale vraagstukken.

Augustus 2012



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij financiering van
het ministerie van VWS.

Van samen zoeken naar samen werken

Wmo Trendrapport 2012

Aletta Winsemius

Nada de Groot

Marieke Ploegmakers

Oka Storms

Met medewerking van Jannie Schonewille

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
UITGELICHT: Conclusies uit de vorige trendrapporten (2008 en 2010)	10
2 Het onderzoek	13
2.1 Vraagstelling	14
2.2 Opzet van het onderzoek	14
2.3 Vergelijkbaarheid met eerdere trendonderzoeken	15
2.4 De deelnemers	15
2.5 Professionele en vrijwillige inzet	17
GESTELD: De algemene waardering voor de uitvoering van de Wmo	19
3 Professionele organisaties, de Wmo en Welzijn Nieuwe Stijl	23
3.1 Bekendheid met en invoering van WNS	24
3.2 Veranderingen in het aanbod	25
3.3 Veranderingen in samenwerking	30
3.4 Veranderingen in de bedrijfsvoering	35
3.5 Professionele organisaties op weg	37
GESTELD: Welzijn Nieuwe Stijl onder de loep	39
4 Burgerverbanden en de Wmo	43
4.1 Civiele burgerverbanden en de uitvoering van de Wmo	45
4.2 Politieke burgerverbanden en de Wmo	49
GESTELD: De focus op de civil society	54
5 Platteland en stad vergeleken	57
5.1 Grootte van de organisatie	58
5.2 Verschillen in aanbod	60
5.3 Vraagstukken en knelpunten op het platteland	63
5.4 Veranderingen in samenwerking	64
5.5 Relatie met gemeente	66
5.6 Financiën	68
5.7 Conclusies	70
GESTELD: Kwetsbare groepen op het platteland	71
6 Trends in maatschappelijke ondersteuning	73
6.1 Waardering voor de Wmo	74
6.2 Professionele organisaties uit de startblokken	75
6.3 Platteland voorop of niet op de toekomst voorbereid?	76
6.4 Positieve waardering voor relatie met gemeente	77
6.5 Nog steeds een wereld te winnen met burgerverbanden	77
6.6 De toekomst van maatschappelijke ondersteuning	78
Literatuur	80
Bijlagen	80

Samenvatting

Sinds 2007 doet MOVISIE tweejaarlijks onderzoek naar de ervaringen van organisaties die een rol vervullen in de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning. Het gaat daarbij zowel om professionele organisaties als om burgerverbanden zoals verenigingen en wijkraden. Aan het derde Trendonderzoek Wmo hebben 365 organisaties meegedaan. Zij vulden een webenquête in met vragen over hun uitvoeringspraktijk. Speciale aandacht ging ditmaal uit naar praktijkervaringen met de doelstellingen en bakens van het programma Welzijn Nieuwe Stijl (WNS) en naar de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op het platteland.

Resultaten

Welzijn Nieuwe Stijl

Het merendeel van de professionele organisaties is bekend met WNS en is er actief mee aan de slag. Er wordt efficiënter en meer gemeenschappelijk gewerkt dan twee jaar geleden. Dat laatste doen de organisaties door meer te doen met minder mensen en door meer met vrijwilligers te werken. Activiteiten worden niet vaker overgedragen aan vrijwilligersorganisaties. Of het werk ook professioneler gebeurt, de derde doelstelling van WNS, is niet helemaal duidelijk. Slechts een klein deel van organisaties heeft méér geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering.

Professionele organisaties zijn zich meer op burgers gaan richten, in hun rol als klant of cliënt, als deelnemer aan activiteiten of als lid van een doelgroep van de organisatie. Ze richten zich sterker op de eigen kracht en de sociale netwerken van klanten, op vrijwilligerswerk en op informele zorg. Burgers worden ook betrokken bij beleidsontwikkeling. Het meebeslissen over beleid blijft achter bij meepraten en uitvoeren, behalve in de sector Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg. Ook het aansluiten bij initiatieven van burgers blijft daarbij achter.

Concurrentie en bezuinigingen

Aanbesteding is inmiddels een geaccepteerde manier om inkomsten te genereren. Onderlinge concurrentie is er wel, maar wordt nog maar zelden als knelpunt genoemd. Opvallend is dat de bezuinigingen ten tijde van de dataverzameling (zomer 2011) nog niet tot vermindering van het budget van deze organisaties hebben geleid. De bezuinigingen worden door de respondenten wel als knelpunt genoemd.

Relatie met gemeente

De professionele organisaties zijn positief over hun relatie met de gemeente. Ook politieke burgerverbanden zijn tevreden over hun contact met gemeenten. Ze voelen zich gehoord en hebben het gevoel dat ze een bijdrage kunnen leveren aan de formulering van beleid. Wel hebben ze behoefte aan een steviger rol bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid, in een eerdere fase van het beleidsproces. Daar zouden ze naar eigen zeggen met hun kennis en ervaring een nog betere bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van het beleid.

Waardering

De deelnemers aan dit onderzoek waarderen de uitvoering van de Wmo met gemiddeld een 6. We zien een stijgende lijn in de waardering voor de wet, van een 5,2 in 2008 tot nu een 6. Spectaculair is de stijging niet, maar de waardering is inmiddels voldoende. De vele neutrale reacties op stellingen wekken de indruk dat uitvoeringsorganisaties niet echt warm lopen voor de doelstellingen van de wet of de uitdagingen die de wet stelt. Op de meeste stellingen antwoordt 30 tot 40% van de respondenten neutraal. Slechts op een enkele stelling reageren ze uitgesproken positief of negatief.

Burgerverbanden

Aan het onderzoek deden 120 burgerverbanden mee. Dit waren vooral vertegenwoordigende verbanden, zoals wijk- of Wmo-raden. Een zeer klein deel bestond uit civiele burgerverbanden, zoals verenigingen. In beide vorige Wmo-tendrapporten van MOVISIE werd geconstateerd dat civiele burgerverbanden nog weinig betrokken worden bij de Wmo. Of zich nog weinig betrokken voelen. Ook de uitkomsten van dit derde trendonderzoek wijzen in die richting.

Platteland

Op veel punten blijkt er weinig verschil te zijn tussen stad en platteland. De veranderingen in het aanbod zijn vergelijkbaar (meer eigen kracht, sociale netwerken, informele zorg), de knelpunten in de uitvoering komen overeen (te weinig geld, moeizame relatie met de gemeente, vinden van voldoende vrijwilligers), de samenwerking is overal toegenomen. Maar er zijn ook verschillen, bijvoorbeeld wat betreft financiën. Meer stads- dan plattelandsorganisaties moeten andere geldbronnen aanboren en meedoen aan aanbestedingen. Ook in de samenwerking zien we verschillen. Beide typen organisaties werken met veel verschillende organisaties samen. Stadsorganisaties doen dat echter vaker.

Conclusies

In de vorige twee Wmo-tendrapporten werden globaal dezelfde twee conclusies getrokken: professionele organisaties zijn nog zoekend naar hun rol in de uitvoering van de Wmo en burgerverbanden voelen zich niet aangesproken. Dit derde onderzoek laat zien dat professionele organisaties de weg inmiddels hebben gevonden en dat burgerverbanden in brede zin zich nog steeds niet aangesproken lijken te voelen.

Professionele organisaties zijn op weg om hun aanbod en werkwijze aan te passen aan een nieuwe werkelijkheid. Daarin wordt een omslag gemaakt naar vormen van ondersteuning waarin het voortouw ligt bij de doelgroep, bij klanten, bij cliënten, kortom bij burgers, al dan niet kwetsbaar. Helemaal klaar voor de toekomst zijn deze organisaties nog niet. Winst valt vooral te boeken op twee punten: samenwerking met organisaties uit andere sectoren en samenwerking met burgerverbanden.

De samenwerking tussen professionele organisaties is de afgelopen twee jaar sterk toegenomen. Er zou wel meer samengewerkt kunnen worden met organisaties buiten het eigen domein. Ook de inhoudelijke verbinding met andere domeinen lijkt nog niet vaak te worden gelegd. Verbindingen tussen welzijn, zorg, wonen, gezondheid, onderwijs, opvoedingsondersteuning en arbeid lijken nog schaars te zijn.

Ook de samenwerking met burgers en burgerverbanden kan beter. Burgers worden steeds meer betrokken en denken mee. Maar uitvoeringstaken van professionele organisaties lijken nog niet echt te worden overgedragen aan vrijwilligersorganisaties of andere burgerverbanden. Burgerverbanden zelf voelen zich (nog steeds) niet aangesproken door de Wmo, tenzij ze werken op het terrein van zorg en ondersteuning. Dat betekent niet dat ze geen bijdrage leveren aan de realisatie van de beleidsdoelstelling op prestatievelden. Het betekent vooral dat zijzelf niet zien hoe ze dat doen.



Hoofdstuk 1

Inleiding Vijf jaar Wmo

Het is 2012. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bestaat inmiddels vijf jaar. Sinds 2007 volgt MOVISIE de uitwerking van de wet voor de organisaties die een rol vervullen in de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning. Welzijnsorganisaties, zorginstellingen, steunpunten voor mantelzorgondersteuning, organisaties gericht op het welzijn van ouderen, maatschappelijk werk organisaties en organisaties in de maatschappelijke opvang. Professionele organisaties, maar zeker ook vrijwilligersorganisaties en andere verbanden van burgers. Tweejaarlijks publiceert MOVISIE haar bevindingen in een trendrapport. Het eerste verscheen in 2008, dit is het derde, gebaseerd op dataverzameling in 2011.

Het terrein van maatschappelijke ondersteuning is nog steeds sterk in beweging. In eerste instantie ging veel aandacht van gemeenten, maar ook van media en politici, uit naar de manier waarop gemeenten de hulp bij het huishouden gingen verzorgen. Zou de aanbesteding van het aanbod versralen? Zouden er mensen buiten de boot vallen? In de beleidsuitvoering stond de ondersteuningskant van de Wmo centraal, niet de participatiekant. Dit zagen we terug in het eerste Wmo-trendrapport van MOVISIE (2008). Daarin hadden veel vragen betrekking op veranderingen in financiering, naar aanbesteding en naar concurrentie.

In de loop der jaren kregen gemeenten en andere partijen meer oog voor de participatiekant van de wet. Dat de ondersteunende en activerende begeleiding in 2009 uit de AWBZ werd gehaald, veranderde daar niet zo veel aan. De burgers kwamen meer in het vizier. Hoe aan te sluiten bij de wensen, behoeften en vooral ook de mogelijkheden van burgers, die vraag gingen gemeenten en uitvoeringsorganisaties zich meer en meer stellen. Ze zochten naar manieren om actief burgerschap te stimuleren, om eigen kracht te versterken, om sociale netwerken te activeren. Ook het meedenken van burgers kreeg steeds meer aandacht. In eerste instantie waren die burgers vooral doelgroepen van ondersteuningsbeleid (vooral ouderen en mensen met een beperking), maar op den duur kreeg men ook steeds meer oog voor doelgroepen die moeilijker bereikbaar zijn en voor de ondersteuning die mensen zelf, in informeel verband, kunnen leveren.

Deze verandering zagen we terug in het tweede trendrapport Wmo (2010). Daarin ging de aandacht nadrukkelijk uit naar de rol van burgerverbanden in de uitvoering van de Wmo. Daarnaast werd destijds gekeken naar organisaties die vooral werkzaam zijn in de individuele hulpverlening en de maatschappelijke zorg. In het eerste trendrapport waren zij er wat bekaaid vanaf gekomen.

De afgelopen twee jaar is de aandacht voor actief burgerschap blijven bestaan, zowel in het beleid als in de uitvoering. Bij gemeenten zien we daarnaast toenemende aandacht voor de meest kwetsbare burgers. Bij de bezuinigingen kiezen gemeenten ervoor de geringere middelen gericht in te zetten. Daarbij worden soms scherpe keuzes gemaakt. Daar bovenop komen drie majeure beleidswijzigingen waarvan tot de val van het kabinet Rutte in april 2012 werd verwacht dat ze de komende jaren zouden plaatsvinden. De functie Begeleiding zou per 1 januari 2013 niet meer vanuit de AWBZ gefinancierd worden. De jeugdzorg zou op termijn gedecentraliseerd worden. En gemeenten zouden verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de nieuwe Wet werken naar vermogen, waarin de bijstandswet, de Wajong en de Wet sociale werkvoorziening worden ondergebracht. Door de val van het kabinet is het niet duidelijk wat hiervan precies wel en niet doorgaat. Maar er is een gerede kans dat in ieder geval een gedeelte van de wijzigingen op termijn wel wordt doorgevoerd.

Deze beleidswijzigingen zijn groots, in geld en in consequenties. Zijn uitvoerende organisaties zich daar al op aan het voorbereiden? Of ligt de bal nog vooral bij gemeenten? Trajecten als De Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl preludeerden op deze veranderingen. In hoeverre zijn uitvoerende organisaties hun aanbod en hun werkwijze aan het veranderen? En hoe betrekken zij burgers daarbij? Deze vragen stelden wij in het onderzoek.

De verdere concretisering van de Wmo op lokaal niveau is het onderwerp van dit derde trendrapport. Naast steeds terugkerende algemene thema's hebben we gekeken in hoeverre uitvoeringsorganisaties meer zijn gaan werken volgens de doelstellingen en bakens van WNS. Daarnaast besteden we aandacht aan de uitvoering van

de Wmo op het platteland, omdat we verwachten dat daar andere vragen, knelpunten en oplossingen spelen dan in een stedelijke omgeving.

Leeswijzer

In dit rapport doen we verslag van onderzoek onder 365 organisaties die mede uitvoering geven aan de Wmo. In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe we het onderzoek hebben aangepakt. Ook gaan we in op de samenstelling van de responsgroep. De hoofdstukken 3, 4 en 5 geven de resultaten van het onderzoek weer. Achtereenvolgens komen aan de orde de rol van professionele organisaties, de rol van burgerverbanden en de uitvoering op het platteland. In hoofdstuk 6 trekken we algemene conclusies en schetsen we trends.

Aan de respondenten zijn ook stellingen voorgelegd. Bovendien hebben we hen gevraagd het Wmo-beleid in algemene zin een rapportcijfer te geven. Deze resultaten vindt u tussen de hoofdstukken, onder de titel Gesteld. We beginnen dit rapport met een samenvatting van de conclusies van de vorige twee trendrapporten.

De literatuurlijst vindt u achter het slothoofdstuk.

Bij dit rapport horen vier bijlagen: Vragenlijst Websurvey Wmo monitor 2012, Gespreksleidraad interviews platteland, Gesprekspartners interviews platteland en het Advies Woerden waarnaar in hoofdstuk 4 wordt verwezen. Deze bijlagen kunt u vinden op www.movisie.nl/wmotrendrapport2012.

UITGELICHT

Conclusies uit de vorige trendrapporten (2008 en 2010)

In 2008 bracht MOVISIE het eerste Trendrapport Wmo uit. Door tweejaarlijks onderzoek te doen onder uitvoerende organisaties wilden we een beeld krijgen van de gevolgen van de introductie van de Wmo voor professionele organisaties en burgerverbanden. In 2010 verscheen het tweede trendrapport. Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen van deze twee eerdere trendonderzoeken samen.¹

Professionele organisaties

De dataverzameling voor het eerste Wmo-trendrapport van MOVISIE vond plaats in 2007, het introductiejaar van de Wmo. De professionele organisaties staken toen vooral veel tijd en energie in het op orde brengen van hun organisatorische processen. In 2010 zijn bijna alle professionele instellingen op de hoogte van het Wmo-beleid van hun gemeente. Ook worden ze betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van Wmo-beleid.

Uit het trendrapport van 2008 bleek dat de Wmo het professionele speelveld had veranderd. Professionele organisaties bouwden sinds de introductie van de Wmo het eigen professionele netwerk uit en zochten afstemming met strategische partners. Ze overlegden veel meer – met de gemeente en met andere organisaties – en ze werkten intensiever samen. In 2010 wordt dit beeld bevestigd. De samenwerking op het professionele speelveld nam (verder) toe.

In 2008 gaven de professionele organisaties aan dat naast de samenwerking ook de onderlinge concurrentie toeneemt. De subsidierelatie van professionele organisaties met de gemeente werd meer resultaatgericht. De Wmo bracht deze ontwikkeling in een stroomversnelling. In 2010 blijkt de concurrentie op het professionele speelveld aanzienlijk te zijn toegenomen. Het merendeel van de instellingen heeft nog niet te maken met meer aanbestedingen van diensten. De sterkere concurrentie heeft weinig invloed op de onderlinge verhoudingen, die waren overwegend goed.

In 2008 zochten professionele instellingen nog relatief weinig aansluiting bij burgerorganisaties. In 2010 betreft ruim de helft van de professionele organisaties burgers bij de *vormgeving* van het Wmo-beleid, tweederde betreft burgers bij de *uitvoering*. Slechts een minderheid wil het potentieel van burgers nadrukkelijker gaan aanboren. Dat de Wmo gebaseerd is op onrealistische verwachtingen over meer vrijwillige inzet, onderschrijft meer dan de helft van de professionele instellingen. Dat zijn er minder dan in 2008.

¹ Omwille van de uniformiteit gebruiken we steeds het jaartal van het trendrapport. De data zijn in de daaraan voorafgaande jaren verzameld.

Burgerverbanden

Het rapport van 2008 maakte inzichtelijk dat burgerverbanden de Wmo eigenlijk (nog) niet herkennen als een wet waarmee zij iets te maken hadden. In 2010 waren burgerverbanden goed bekend met de Wmo, maar was hun betrokkenheid bij de Wmo nog gering. Een belangwekkende conclusie, want de Wmo berust op stevige verwachtingen over meer vrijwillige inzet door burgers en hun verbanden. In 2008 leek de tendens te zijn dat gemeenten een sterk beroep doen op de participatie van burgers in het beleid (verticale participatie). Het beroep op meer participatie ten behoeve van de samenleving (horizontale participatie) kwam nog niet uit de verf. In 2010 werd sterk gefocust op de rol van burgerverbanden, in het bijzonder in beleidsparticipatie. Vooral vertegenwoordigende burgerverbanden werden betrokken bij ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijk Wmo-beleid. Civiele burgerorganisaties waren veel minder in beeld. Daarmee dreigden civiele burgerorganisaties op achterstand gezet te worden, wat niet overeenstemt met de participatiedoelstelling van de Wmo.



Hoofdstuk 2

Het onderzoek

De vraagstelling van het onderzoek luidt:

In hoeverre veranderen uitvoeringsorganisaties hun beleid, uitvoering, organisatie, processen en aanbod door de invoering van de Wmo en wat zijn de gevolgen voor deze organisaties en hun omgeving (inclusief burgers, bewoners, cliënten)?

De deelvragen die hieruit voortkomen en die door middel van het onderzoek worden beantwoord zijn de volgende.

Algemeen

- * Ervaren maatschappelijke organisaties knelpunten bij de uitvoering van de Wmo en zo ja welke?
- * Is het aanbod van maatschappelijke organisaties aangepast door de komst van de Wmo?
- * Zijn burgers/doelgroepen/cliënten meer bij maatschappelijke organisaties betrokken sinds de komst van de Wmo?
- * Zijn maatschappelijke organisaties zich meer op kwetsbare groepen gaan richten sinds de komst van de Wmo?
- * Zijn maatschappelijke organisaties meer gaan samenwerken sinds de komst van de Wmo?
- * Is de relatie met de gemeente veranderd sinds de komst van de Wmo?
- * Is de financiering veranderd sinds de komst van de Wmo?
- * Is het interne beleid veranderd sinds de komst van de Wmo?
- * Welke veranderingen hebben zich op deze punten voorgedaan ten opzichte van de monitors van 2008 en 2010?

Naast deze algemene vragen, is bijzondere aandacht besteed aan twee specifieke deelthema's: het programma Welzijn Nieuwe Stijl en de uitvoering van de Wmo in het landelijk gebied.

Welzijn Nieuwe Stijl

- * Werken maatschappelijke organisaties aan de implementatie van WNS in hun organisatie?
- * Zijn de bakens van WNS terug te vinden in de activiteiten van uitvoeringsorganisaties?

Uitvoering Wmo op het platteland

- * Verloopt de uitvoering van de Wmo op het platteland anders dan in de stad?

De gegevens voor dit trendrapport zijn verzameld naar voorbeeld van de Wmo-trendonderzoeken 2008 en 2010. Het onderzoek bestond uit een webenquête die in de zomer van 2011 is afgenomen onder 365 uitvoeringsorganisaties. Omdat er een zeer geringe respons kwam van civiele burgerorganisaties zoals verenigingen, is in hoofdstuk 4 over burgerverbanden ook gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten van anderen, te weten de Digimon (onderzoek onder vrijwilligersorganisaties) en onderzoek naar Wmo-raden van de landelijke Koepel Wmo-raden (2011). Het onderzoek naar de uitvoering van de Wmo in het landelijk gebied (hoofdstuk 6) is aangevuld met een globale literatuurstudie en kwalitatief onderzoek.

Webenquête: Wmo-monitor 2011

Kern van het onderzoek is een webenquête onder uitvoeringsorganisaties. Deze bestond uit een algemeen deel, waarvoor zoveel mogelijk geput werd uit de vorige monitors, en uit specifieke vragen over de deelthema's Welzijn Nieuwe Stijl en Uitvoering van de Wmo op het platteland. De enquête is verspreid onder professionele instellingen en burgerorganisaties uit het maatschappelijk middenveld. Daarnaast zijn organisaties geattendeerd op de enquête via reguliere communicatiekanalen van MOVISIE, zoals de website, de relatiekrant MOVISIES en MOVISIE-mail. Respondenten konden de enquête anoniem invullen.

Digimon

De onderzoeksresultaten over civiele burgerverbanden zijn aangevuld met resultaten van Digimon. Dit is een digitale monitor waarmee gemeenten de lokale stand van zaken bij vrijwilligersorganisaties in beeld kunnen brengen. De gegevens komen ook landelijk beschikbaar zodat ontwikkelingen zichtbaar worden. Jaarlijks wordt de enquête ingevuld door 600 tot 800 organisaties. In totaal hebben in de periode 2006-2011 ruim 5.000 organisaties deelgenomen.²

Kwalitatieve verdieping platteland

Voor het onderzoek naar de uitvoering van de Wmo op het platteland is naast de enquête ook kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Omdat er zelden nadrukkelijk aandacht is voor dit onderwerp, wilden we de kwantitatieve resultaten van de webenquête enige kwalitatieve verdieping geven. Er zijn 11 interviews afgenomen met uitvoeringsorganisaties op het platteland. Ook is aanvullend literatuuronderzoek gedaan om gericht de interviewvragen te kunnen stellen en de analyse van de kwantitatieve resultaten toe te kunnen spitsen.

2.3

Vergelijkbaarheid met eerdere trendonderzoeken

De vraagstelling van dit onderzoek is gelijk aan die in het eerste trendonderzoek (2008). In 2010 ging de vraag specifiek in op de rol van burgerverbanden en de positionering van professionele instellingen. Voor de toenmalige onderzoeken zijn verschillende vragenlijsten gebruikt. Om trends in de tijd te kunnen vaststellen, hebben we er ditmaal voor gekozen zoveel mogelijk vragen uit de vorige vragenlijsten te herhalen. Dat bleek niet altijd mogelijk, waardoor niet over alle onderwerpen uitspraken gedaan kunnen worden over ontwikkelingen in de tijd.

2.4

De deelnemers

De webenquête is uitgezet onder maatschappelijke organisaties die een rol vervullen, of dat zouden kunnen doen, in de uitvoering van de Wmo. Deze organisaties maken deel uit van de sociale infrastructuur (Engbersen & Sprinkhuizen, 1998). Dit is het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden samen kunnen leven en kunnen deelnemen aan de samenleving. De sociale infrastructuur kent een formele en een informele kant. Aan de formele kant bieden professionele organisaties ondersteuning aan burgers en burgerverbanden. De informele kant bestaat uit burgerverbanden. Deze kant wordt geassocieerd met de *civil society*. Binnen deze informele kant maken wij

² Zie ook www.movisie.nl/digimon.

een onderscheid tussen civiele burgerverbanden, zoals vrijwilligersorganisaties, en politieke burgerverbanden, die zich richten op beleidsparticipatie.

Aan de webenquête namen in totaal 365 uitvoeringsorganisaties deel: 245 professionele instellingen en 120 burgerverbanden. Van deze laatste categorie zijn er 94 organisaties die zich bezighouden met vertegenwoordiging en inspraak (politieke burgerverbanden) en zijn 26 een vereniging of vrijwilligersorganisatie (civiele burgerverbanden).³ In de tabellen 2.1 en 2.2 is af te lezen welk type organisaties onder de verschillende domeinen wordt gerekend.

Tabel 2.1 Professionele organisaties		
	N	%
Welzijn breed * Welzijnsorganisaties * Vrijwilligerscentrales * Woningcorporaties	121	49%
(Collectieve) zorg * Thuiszorg * Verpleeginstelling * Steunpunt mantelzorg * Welzijn ouderen	68	28%
Individuele hulpverlening & maatschappelijke zorg * GGZ * OGGZ * Maatschappelijke opvang * Algemeen maatschappelijk werk	50	20%
Overig	6	3%
Totaal	245	100%

3 In hoofdstuk 4 lichten we toe hoe we omgaan met dit geringe aantal in de analyse en de interpretatie van de resultaten.

Tabel 2.2 Burgerverbanden

	N	%
Politieke burgerorganisaties (vertegenwoordiging en inspraak) <ul style="list-style-type: none"> * Wijkraden * Wmo-platforms * Bewonersplatforms/organisaties * Belangenverenigingen 	94	78%
Civiele burgerorganisaties Vereniging/vrijwilligersorganisatie op het terrein van: <ul style="list-style-type: none"> * Sport * Zorg * Maatschappelijke dienstverlening * Levensbeschouwing * Jeugd * Cultuur 	26	22%
Totaal	120	100%

2.5 Professionele en vrijwillige inzet

Bij circa een derde van de professionele organisaties werken minder dan 20 beroepskrachten (zie tabel 2.3). Bijna een vijfde van de professionele organisaties heeft 500 of meer beroepskrachten. Bij 84% van de professionele organisaties zijn 20 of meer vrijwilligers betrokken (tabel 2.4). Bij 60% van de organisaties werken meer dan 100 vrijwilligers. In 2010 was dat nog een derde. Dit kan betekenen dat er meer met vrijwilligers wordt gewerkt.

Tabel 2.3 Aantal beroepskrachten dat bij professionele organisatie actief is (N=243)

Aantal beroepskrachten	% organisaties
0-20	31%
20-50	14%
50-100	13%
100-200	11%
200-500	12%
500 of meer	19%
Totaal	100%

Tabel 2.4 Aantal vrijwilligers dat bij professionele organisaties actief is (N=207)

Aantal vrijwilligers	% organisaties
0-20	16%
20-50	10%
50-100	12%
100-200	20%
200-500	21%
500 of meer	21%
Totaal	100%

GESTELD

De algemene waardering voor de uitvoering van de Wmo

Net als in de vorige twee trendrapporten vroegen we de organisaties om een algemene waardering voor de uitvoering van de Wmo. Daarbij maken we onderscheid tussen de consequenties van de komst van de wet voor de eigen organisatie en voor de samenleving.

Vergeleken met de vorige twee peilingen stijgt de waardering, al is het langzaam. De gemiddelde waardering voor de gevolgen van de Wmo voor de samenleving is inmiddels een voldoende geworden. Er is praktisch geen verschil tussen de waardering voor de consequenties van de Wmo voor de samenleving en de consequenties voor de eigen organisatie.

Tabel G.1 Rapportcijfers

Rapportcijfer:	Wmo algemeen			Consequenties voor eigen organisatie		
	2012	2010	2008*	2012	2010	2008*
Burgerverbanden	6,0	5,6		6,2	6,1	
Professionele organisaties	5,9	5,4		5,8	5,6	
Totaal	6,0	5,5	5,2	6,1	6,0	5,3

De toekomst van de Wmo

Is de Wmo volgens onze respondenten nog een lang leven beschoren? Bijna de helft denkt van wel. De stelling *De Wmo? Over een paar jaar heeft niemand het meer over de Wmo!* werd door bijna de helft van de organisaties niet onderschreven. Vooral professionele organisaties zijn het er niet mee eens. In 2010 werd er min of meer hetzelfde gereageerd. Organisaties die vooral in de stad werkzaam zijn, onderschrijven deze stelling iets vaker dan organisaties die vooral op het platteland werken.

Tabel G.2 Stelling: Over een paar jaar heeft niemand het meer over de Wmo!

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=238)	19%	52%	29%
Burgerverbanden (N=114)	23%	39%	38%
Totaal (N=352)	21%	48%	32%

* In 2008 is er bij de rapportcijfers geen onderscheid gemaakt tussen professionele organisaties en burgerverbanden.

Kwaliteit van diensten

Heeft de Wmo positieve gevolgen voor de organisaties? Een kwart van alle respondenten is van mening dat de Wmo de kwaliteit van hun diensten heeft verhoogd. Een derde vindt van niet. Een relatief hoog percentage antwoordt neutraal. Er is geen verschil met 2010. Het grootste deel van de respondenten antwoordt neutraal. Deze weinig uitgesproken reactie past bij het zesje waarmee ze de consequenties van de Wmo voor de eigen organisatie waarden (tabel G.1).

Tabel G.3 Stelling: De Wmo heeft geleid tot een betere kwaliteit van onze diensten.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=239)	26%	31%	43%
Burgerverbanden (N=114)	22%	33%	45%
Totaal (N=353)	25%	31%	44%

Middelen voor uitvoering Wmo-beleid

Net als in 2010 antwoordt 18% positief op de stelling dat de gemeente de organisatie voldoende middelen beschikbaar stelt om het Wmo-beleid goed uit te voeren. Bijna een derde antwoordt neutraal. Burgerverbanden reageren iets positiever op deze stelling, wat de vorige keer ook zo was.

Tabel G.4 Stelling: De gemeente stelt voor ons voldoende middelen beschikbaar om Wmo-beleid goed uit te voeren.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=237)	16%	54%	30%
Burgerverbanden (N=113)	22%	46%	32%
Totaal (N=350)	18%	52%	31%

Kwaliteit van zorg

De organisaties zijn ongerust over de zorg voor kwetsbare burgers. Ruim een derde is het niet eens met de stelling dat de Wmo tot betere zorg voor kwetsbare burgers leidt. Een opvallend hoog percentage van bijna 50% antwoordt neutraal op deze stelling. Organisaties die vooral werkzaam zijn in de stad, maken zich meer zorgen dan organisaties die zich vooral op het platteland richten.

In 2010 was een groter aantal het niet eens met de stelling (toen 40%, nu 32%). Dat betekent niet dat meer organisaties het wel met de stelling eens zijn. Het percentage dat neutraal antwoordt, is toegenomen. Het lijkt er dus op dat organisaties iets minder negatief zijn gaan denken over de zorg voor kwetsbare groepen onder de Wmo. Maar ze zijn nog niet positief.

Tabel G.5 Stelling: De Wmo leidt tot een betere kwaliteit van zorg voor kwetsbare burgers.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=240)	22%	31%	47%
Burgerverbanden (N=116)	26%	34%	41%
Totaal (N=356)	20%	32%	48%

Doelgroepen buiten beeld

De stelling *De Wmo maakt dat sommige doelgroepen ten onrechte buiten beeld raken* wordt door meer dan de helft van de organisaties onderschreven. Dat is een lichte stijging ten opzichte van 2010.

Tabel G.6 Stelling: De Wmo maakt dat sommige doelgroepen ten onrechte buiten beeld raken.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=240)	54%	20%	26%
Burgerverbanden (N=116)	48%	17%	35%
Totaal (N=356)	52%	19%	29%



Hoofdstuk 3

Professionele organisaties, de Wmo en Welzijn Nieuwe Stijl

Sinds de komst van de Wmo in 2007 is de opdracht van professionele organisaties sterk in verandering. Vooral lokale welzijnsorganisaties moeten een belangrijke rol vervullen in de ondersteuning van kwetsbare groepen en in het motiveren van burgers tot een actievere rol in de lokale samenleving. Echter, ook van andere organisaties die zich richten op maatschappelijke ondersteuning kan worden verwacht dat ze volgens de uitgangspunten van de Wmo werken. Het programma Welzijn Nieuwe Stijl stimuleert welzijnsorganisaties en gemeenten om op een andere manier te gaan (samen)werken. WNS wordt door de landelijke partners (VWS, VNG, MOgroep) gezien als een voorwaarde om de Wmo in de volle breedte te kunnen realiseren.

In dit hoofdstuk bekijken we hoe professionele organisaties omgaan met de veranderingen die met de Wmo en met WNS in gang gezet zijn. Daar waar mogelijk vergelijken we de uitkomsten uit dit onderzoek met de trendrapportages van 2010 en 2008, waarvoor de dataverzameling plaatsvond in 2009 en 2007. Aan het onderzoek deden 245 professionele organisaties mee. Voor het grootste deel zijn dit organisaties die we hebben geschaard onder de noemer 'Welzijn breed'. Het gaat naast welzijnsorganisaties om vrijwilligerscentrales en woningcorporaties. Ruim een kwart komt uit de sector van de collectieve zorg: thuiszorg, verpleeginstelling, welzijn ouderen, steunpunt mantelzorg, gehandicaptenzorg. Een vijfde rekenen we tot de categorie Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg: algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang en instellingen voor (openbare) geestelijke gezondheidszorg.

Tabel 3.1 Herkomst respondenten professionele organisaties

	N	%
Welzijn breed	121	49%
(Collectieve) zorg	68	28%
Individuele hulpverlening & maatschappelijke zorg	50	20%
Overig	6	3%
Totaal	245	100%

We beginnen dit hoofdstuk met de vraag of organisaties WNS kennen en aan het werk zijn met de doelstellingen en bakens van het programma. Daarna komt de inhoud aan bod: zijn organisaties zich de laatste jaren met andere thema's gaan bezig houden door de komst van de Wmo en de introductie van WNS? Veranderingen in de samenwerking zijn het volgende onderwerp waar we aandacht aan besteden. We kijken zowel naar samenwerking met de gemeente als met andere organisaties. Tot slot richten we de aandacht op de bedrijfsvoering van professionele organisaties.

3.1

Bekendheid met en invoering van WNS

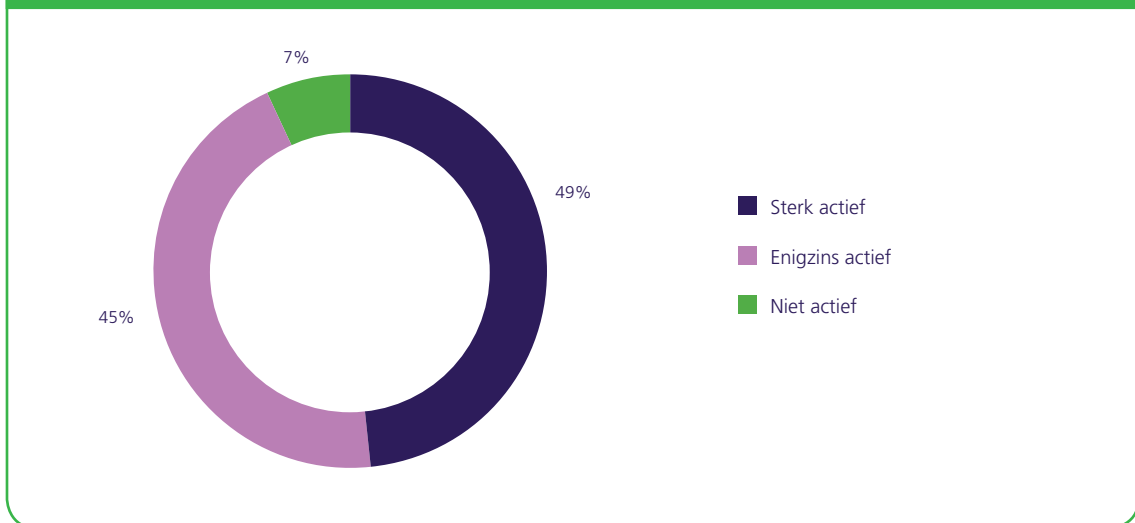
Van de professionele organisaties die meededen aan het onderzoek is 80% bekend met WNS. Dat dit percentage niet 100% is, kan eventueel verklaard worden door de aanwezigheid van respondenten uit andere sectoren dan de welzijnssector, in het bijzonder de zorgsector.

Van de organisaties die bekend zijn met WNS, is het overgrote deel er min of meer actief mee aan het werk. Welzijnsorganisaties en organisaties uit de collectieve zorgsector zijn het meest actief. Respectievelijk

5 en 6 % is niet bezig met de implementatie van WNS. Organisaties op het terrein van Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg zijn het minst actief. Toch is ook daar slechts 15% niet bezig met WNS.

De 14 organisaties die geen activiteiten ontwikkelen op dit vlak doen dit omdat ze geen welzijnsorganisatie zijn, omdat de gemeente het niet vraagt of omdat het te veel tijd of geld kost.

Figuur 3.1 Activiteit op het gebied van Welzijn Nieuwe Stijl (N=193)



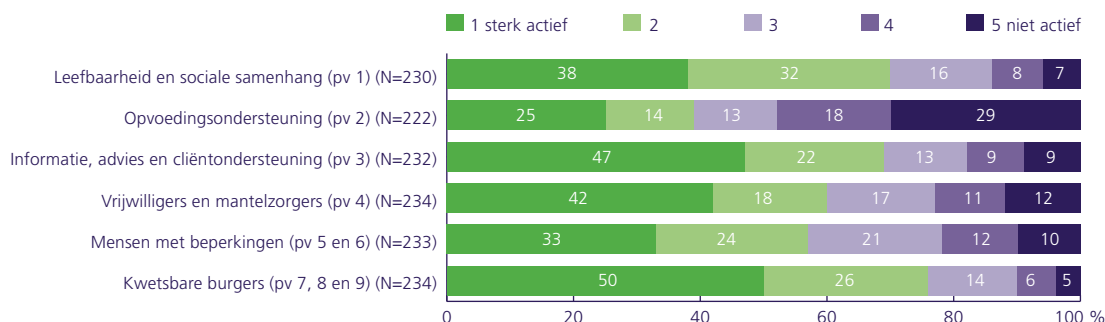
3.2 Veranderingen in het aanbod

In ons onderzoek hebben we gevraagd naar veranderingen in het aanbod van professionele organisaties in de periode 2007-2011. De antwoorden op deze vragen maken duidelijk in hoeverre professionele organisaties meer zijn gaan werken volgens de uitgangspunten van de Wmo en volgens de bakens van WNS. Het zijn vooral de organisaties uit de (Collectieve) zorgsector die zeggen dat hun aanbod is veranderd onder invloed van de Wmo. Van hen zegt 79% dat hun aanbod enigszins tot sterk is veranderd. Van de welzijnsorganisaties is dat 71%. Organisaties op het gebied van Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg veranderden het minst, maar toch nog in 58% van de gevallen.

Prestatievelden Wmo

De negen prestatievelden van de Wmo vormen de leidraad voor gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan. De professionele organisaties zijn niet op ieder prestatieveld even actief. Gemiddeld zijn ze het meest actief op het gebied van kwetsbare burgers (prestatievelden 7, 8 en 9), leefbaarheid en sociale samenhang (prestatieveld 1) en informatie, advies en cliëntondersteuning (prestatieveld 3). Het minst actief zijn ze op het gebied van opvoedingsondersteuning (prestatieveld 2). Dit laatste is niet verrassend. Vanaf de inwerkingtreding van de Wmo is dit beleidsterrein in woord onderdeel geweest van de reikwijdte van de wet, maar in de praktijk werd het op het ministerie van VWS apart behandeld. Ook werd in veel gemeenten de relatie tussen jeugdbeleid en Wmo-beleid zelden gelegd. Hierin zou in de toekomst verandering kunnen komen door de komst van de Centra voor Jeugd en Gezin en door de aanstaande decentralisatie van de jeugdzorg. In verschillende gemeenten (bijvoorbeeld Dordrecht, Nijmegen en Zwolle) vindt deze verandering al plaats.

Figuur 3.2 Activiteit professionele organisaties op prestatievelden Wmo*

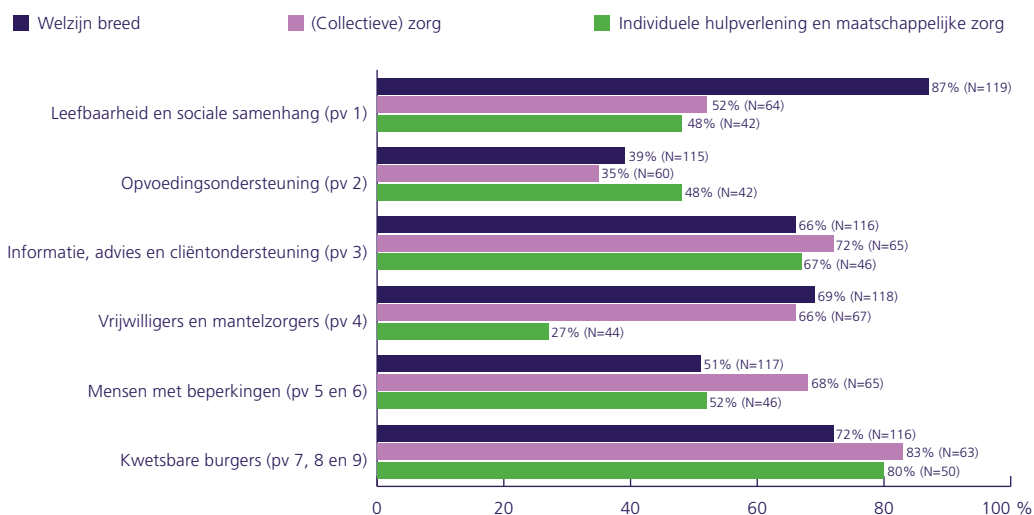


* In navolging van het SCP hebben we de oorspronkelijke negen prestatievelden samengevoegd tot deze zes (De Klerk e.a., 2010, p. 52).

Dat de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers (prestatieveld 4) lager scoort, is verrassend en niet in lijn met de opdracht die de Wmo stelt. Deze lagere score is het gevolg van de geringe activiteit op dit prestatieveld door organisaties op het terrein van Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg (zie figuur 3.3). Op de prestatievelden 5 en 6 (gericht op mensen met beperkingen) scoren organisaties uit de (Collectieve) zorg duidelijk hoger dan de andere twee sectoren. De hoge score op prestatieveld 1 wordt vooral veroorzaakt door de organisaties uit de sector Welzijn breed.

De organisaties zijn gemiddeld op drie tot vier prestatievelden actief. Dat is minder dan in 2010. Toen waren de professionele organisaties gemiddeld op vijf prestatievelden actief.

Figuur 3.3 Activiteit op prestatieveld per sector (actief - sterk actief)



Toelichting op figuur 3.3

Hoe leest u deze figuur? We nemen prestatieveld 1 (pv 1) als voorbeeld. De vraag of ze actief zijn op dit prestatieveld is door 119 organisaties uit de sector Welzijn Breed beantwoord. Daarvan is 87% actief tot sterk actief. De rest is dus minder actief tot niet actief.

Knelpunten

Het merendeel (74%) van de professionele organisaties ervaart knelpunten bij de uitvoering van activiteiten op één of meer prestatievelen. Organisaties noemen de bezuinigingen als knelpunt. Ze hebben minder geld voor hun werk en zien dat werk dat eerst door beroepskrachten werd gedaan, vervangen wordt door vrijwilligerswerk. Tegelijkertijd hebben organisaties moeite om voldoende vrijwilligers te vinden of om voldoende goede vrijwilligers te vinden.

“Er komt steeds meer te liggen bij vrijwilligers. De zwaardere problematiek betekent in bepaalde gevallen een verdieping in scholing van de vrijwilligers. Niet elke vrijwilliger heeft hier behoefte aan.”

Idealiter voorkomt Wmo-beleid het beroep op dure, formele voorzieningen of stelt het op zijn minst uit. Maar geld voor preventie is er nauwelijks en dat wat er is, wordt verminderd.

“Activiteiten van onze organisatie zijn met name gericht op preventie en empowerment van de jeugd. Onze grootste zorg is dat vanwege de bezuinigingen deze activiteiten sterk verminderen dan wel geheel verdwijnen. Volgens onze overtuiging nemen daardoor de kosten toe omdat bij het ontbreken van preventie in een later stadium meer investering nodig is bij professionele instellingen die handelen vanuit een curatieve insteek. Een jeugdcentrum is immers vele malen goedkoper dan een jeugdgevangenis.”

De respondenten maken zich ook zorgen dat de opeenstapeling van maatregelen en bezuinigingen vooral de burgers zullen treffen die toch al in een kwetsbare situatie zitten. Het stimuleren van zelfredzaamheid, van participatie door kwetsbare mensen is niet gratis, zo benadrukken ze.

“Zorgverleners moeten ook mensen met beperkingen stimuleren mee te doen in het wijkcentrum. Dit gebeurt vaak niet. Kwetsbare burgers willen niet worden aangesproken op hun kwetsbaarheid. Hoe bereik je ze dan toch? Bij kwetsbaren heerst angst voor het onbekende. Er is veel individuele inzet nodig om mensen te bereiken.”

Ook van burgers die niet in een kwetsbare situatie zitten, wordt veel verwacht. Maar mensen worden niet altijd vanzelf maatschappelijk actiever. Het op gang brengen hiervan kost volgens de respondenten energie, tijd en geld. Organisaties vinden dat daarin te weinig wordt geïnvesteerd.

“We zouden nog veel meer kunnen als de overheid meer zou investeren in betaalde krachten om deze processen (vrijwilligers en professionele begeleiding, samenspel tussen mantelzorg/zorgvragers en buurtbewoners versterken, cliëntsysteem versterken) verder uit te bouwen. We halen nu het onderste uit de kan wat binnen de huidige formatie mogelijk is en zien nog mogelijkheden voor minstens 150 vrijwilligers extra (die we ook zo weten te vinden) en diverse leefbaarheidsprojecten voor in en rond het verzorgings-/verpleeghuis, als we onze formatie zouden mogen uitbreiden. Dus overheid: wil je echt efficiënt investeren in de doelgroep waar je voor bent, versterk dan welzijn in verzorgings- en verpleeghuizen!”

Organisaties hebben last van het ontbreken van een integrale aanpak. Dat maakt de samenwerking en afstemming met andere organisaties soms problematisch. Ze hebben behoefte aan steviger regie van de gemeente. Of aan een heel andere rol, zoals de volgende organisatie:

“De gemeente kan zich beter opstellen als medeverantwoordelijke [voor maatschappelijke thema's] in plaats van als opdrachtgever.”

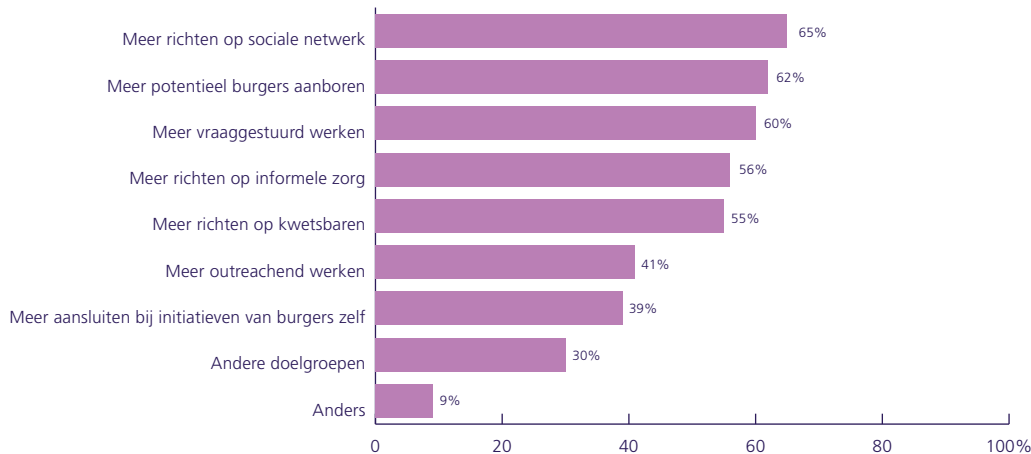
Meer Welzijn Nieuwe Stijl?

Een deel van de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning ligt in handen van welzijnsorganisaties. Het programma WNS beoogt de uitvoering van de Wmo meer gemeenschappelijk, professioneler en efficiënter te maken. Bij de realisatie van die doelstellingen vormen de volgende acht bakens het richtsnoer (Ministerie van VWS, 2010).

- * Gericht op de vraag achter de vraag
- * Gebaseerd op de eigen kracht van de burger
- * Direct eropaf
- * Formeel en informeel in optimale verhouding
- * Doordachte balans van collectief en individueel
- * Integraal werken
- * Niet vrijblijvend, maar resultaatgericht
- * Gebaseerd op ruimte voor de professional

Om te zien of organisaties meer volgens deze bakens zijn gaan werken, vroegen we hen op welke terreinen hun aanbod is veranderd. Het blijkt dat ze zich meer op het sociale netwerk van hun cliënten/deelnemers zijn gaan richten. Ook proberen ze nadrukkelijker het potentieel van burgers aan te boren en meer vraaggestuurd te werken. Iets meer dan de helft van de organisaties richt zich meer op informele zorg, bijvoorbeeld via maatjesprojecten, mantelzorgondersteuning of buurtzorg, en op kwetsbare groepen en individuen.

Figuur 3.4 Veranderingen van aanbod (N=170)*



Vanwege de vergelijkbaarheid met eerdere trendonderzoeken vallen de antwoordcategorieën niet samen met de bakens van Welzijn Nieuwe Stijl.

Het lijkt er op dat de ontwikkeling van het aanbod van professionele organisaties in lijn is met de bakens van WNS: meer gericht op versterken eigen kracht (potentieel aanboren), meer oog voor informele zorg (inclusief sociaal netwerk), meer vraaggestuurd (vraag achter de vraag). Outreachend werken (eropaf) blijft hier een beetje bij achter, evenals het aansluiten bij initiatieven van burgers. Het kan zijn dat organisaties dit allebei al (veel) deden, maar niet meer zijn gaan doen.

Kijken we per sector, dan blijkt dat de verschillende sectoren verschillende accenten leggen.

De top drie van veranderingen in het aanbod van de organisaties onder de noemer Welzijn breed is:

- * meer potentieel burgers aanboren
- * meer richten op kwetsbaren
- * meer vraaggestuurd werken.

Organisaties uit de (Collectieve) zorg zijn zich meer gaan richten op het sociale netwerk, zijn meer vraaggestuurd gaan werken en boren meer het potentieel van burgers aan. Ook richten ze zich meer op informele zorg. In deze groep scoren de andere veranderingen meer dan 20% lager dan deze eerste vier.

Ook organisaties voor Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg zijn zich meer op het sociale netwerk van hun klanten gaan richten. Daarnaast richten ze zich meer op kwetsbare groepen en op informele zorg. Deze organisaties scoren het laagst als het gaat om het meer aansluiten bij initiatieven van burgers (doelgroepen, deelnemers, cliënten) (14%). Van de (collectieve) zorgorganisaties doet ruim 30% dat in 2012 meer dan in 2010 en van de brede welzijnsorganisaties meer dan 50%.

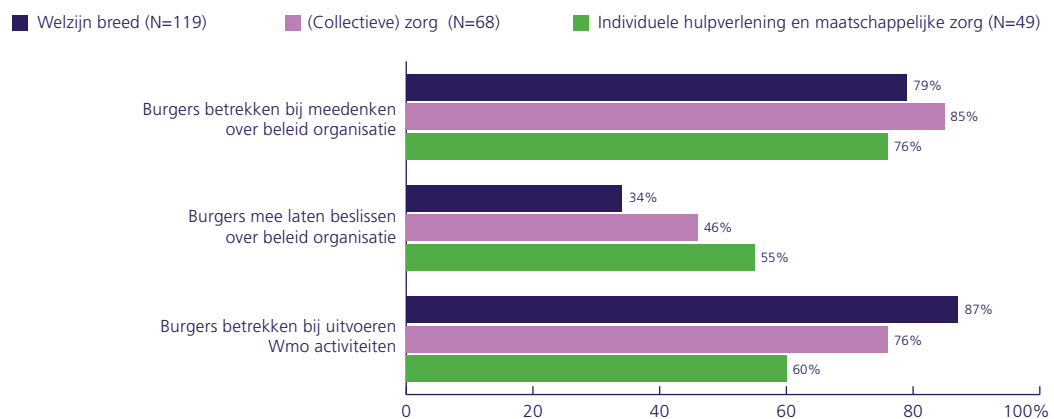
Burgerbetrokkenheid

Een manier om de eigen kracht van burgers aan te boren en de ruimte te geven, is hen te betrekken bij de organisatie. We vroegen of de inzet van burgers (doelgroepen, deelnemers, cliënten) veranderd is. Bij het grootste deel (65%) van de ondervraagde professionele organisaties is deze inzet gelijk gebleven. Bij een derde is deze inzet (sterk) toegenomen. Slechts bij een zeer kleine minderheid is de betrokkenheid afgenomen.

We hebben ook gevraagd in welke vorm burgers (doelgroepen, deelnemers, cliënten) betrokken worden. Denken ze mee? Beslissen ze mee? Voeren ze ook mee uit? Een ruime meerderheid van de professionele organisaties betreft burgers bij het uitvoeren van Wmo-activiteiten (79%). Ook denken ze mee over het beleid van de organisatie (80%). Bij een minderheid beslissen burgers ook daadwerkelijk mee over het beleid van de organisatie (41%).

In alle drie de sectoren denken burgers (doelgroepen, deelnemers, cliënten) mee over beleid. In de sectoren Welzijn breed en (Collectieve) zorg voeren ze vaker dan in de derde sector activiteiten mee uit. In de sector Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg hebben burgers (doelgroepen, deelnemers, cliënten) juist vaker een stem in de besluitvorming. In de sector Welzijn breed hebben ze die fors minder (zie figuur 3.5).

Figuur 3.5 Burgerbetrokkenheid per sector



Kwetsbare burgers

De afgelopen jaren hebben gemeenten een grotere rol gekregen in de ondersteuning van kwetsbare burgers, door de komst van de Wmo, maar ook door de beperking van de AWBZ en andere (landelijke) maatregelen. Het zijn onder meer professionele organisaties die deze ondersteuning organiseren en verzorgen. Wat gemeenten en organisaties onder kwetsbare groepen verstaan, is niet eenduidig.⁴ Het kan variëren van een algemeen verzamelbegrip voor iedereen die ondersteuning nodig heeft tot hele specifieke groepen als zwerfjongeren of ex-gedetineerden. In navolging van de SCP-evaluatie van de Wmo richten wij onze aandacht hier op de doelgroepen van de prestatievelden 7, 8 en 9 (De Klerk, Gilsing & Timmermans, 2010). Deze prestatievelden hebben betrekking op maatschappelijke opvang (inclusief vrouwenopvang), openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid.

Niet geheel onverwacht zijn het vooral organisaties uit de sector Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg die een aanbod hebben voor de doelgroepen van de prestatievelden 7, 8 en 9.

Van de andere twee sectoren heeft 40% een aanbod voor deze doelgroepen. Nagenoeg alle organisaties (96%) werken samen met andere organisaties bij de ondersteuning van kwetsbare burgers. Dit doen ze zowel met organisaties binnen dezelfde gemeente als met organisaties daarbuiten. De organisaties uit de (Collectieve) zorg hebben de meeste moeite om deze doelgroepen te bereiken. Slechts 11% vindt het zeer gemakkelijk tot gemakkelijk. Een vijfde van de organisaties uit Welzijn breed vindt het zeer gemakkelijk tot gemakkelijk en dit is ook het geval bij ruim een derde van de organisaties die zich richten op Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg.

3.3

Veranderingen in samenwerking

In toenemende mate zien professionele organisaties samenwerking als een voorwaarde voor effectiviteit. Vooral voor de aanpak van de problemen van de meest kwetsbare groepen is het noodzakelijk dat alle betrokken partijen goed afstemmen en nauw samenwerken (zie ook Kruiter, De Jong, Van Niel, & Hijzen, 2008).

Samenwerking is een belangrijke doelstelling van WNS. Volgens dit programma moet de samenwerking tussen gemeente en welzijnsorganisaties beter, evenals afstemming en samenwerking tussen aanbieders van maatschappelijke ondersteuning. Met dit laatste wordt binnen WNS bedoeld op samenwerking tussen formele en informele aanbieders (baken 4), tussen individueel en collectief aanbod (baken 5) en op integrale samenwerking ten behoeve van een betere dienstverlening aan de burger (baken 6). Betere samenwerking zou een voorwaarde zijn voor een goede uitvoering van de Wmo, zo is de veronderstelling die aan deze bakens ten grondslag ligt.

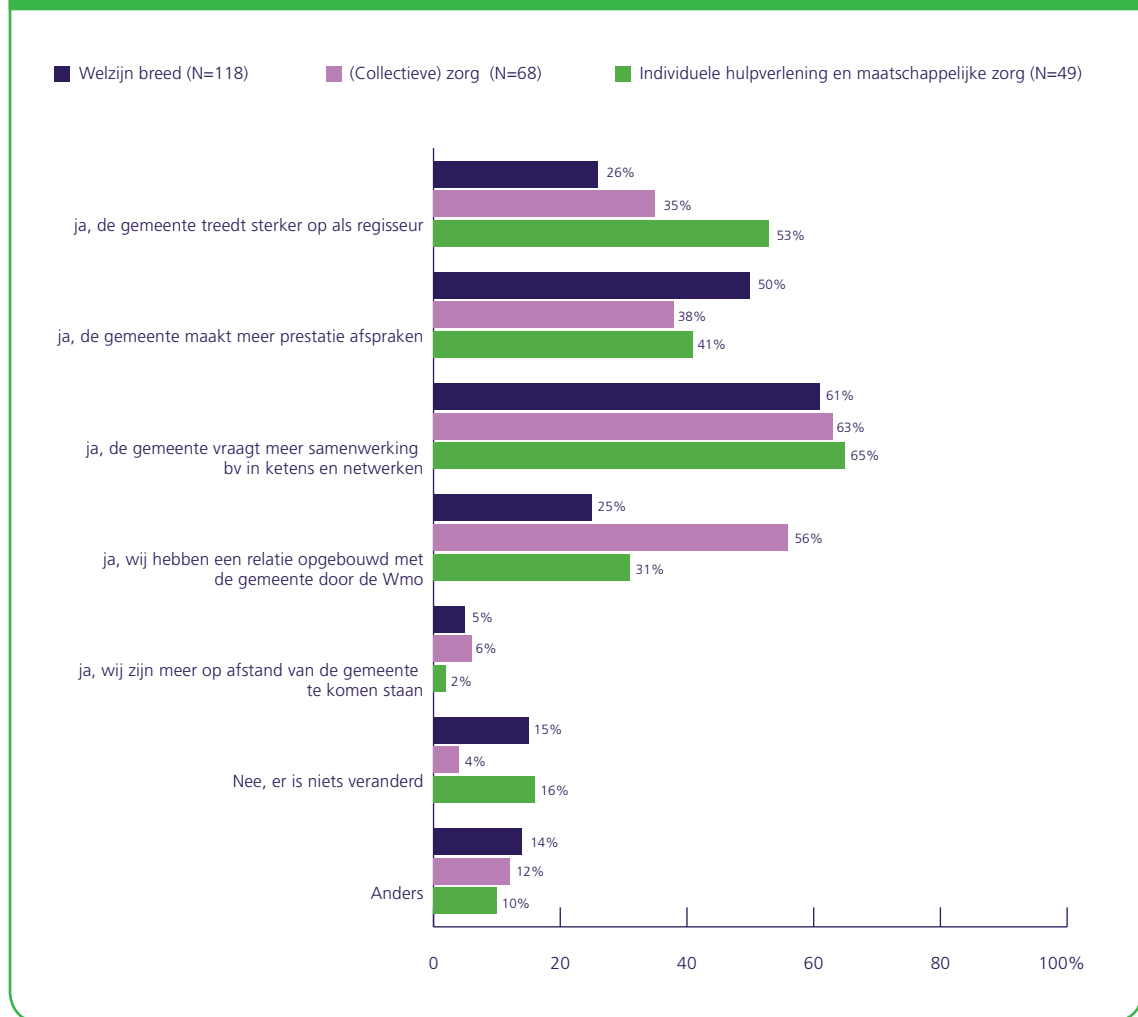
Relatie met gemeenten

Alle professionele organisaties die meededen aan het onderzoek hebben een relatie met een gemeente. Voor 87% is er de afgelopen jaren iets veranderd in die relatie. In 2010 was dat bij 84% het geval. De verandering lijkt het grootst te zijn voor de organisaties in de (Collectieve) zorg. Daarvan zegt 56% dat ze door de Wmo een relatie met de gemeente hebben opgebouwd. Slechts 4% van deze organisaties zegt dat er niets is veranderd sinds de komst van de Wmo, tegenover 15-16% van de organisaties uit de andere twee sectoren.

4 MOVISIE heeft in 2010 een klein onderzoek gedaan naar wat gemeenten onder kwetsbare groepen verstaan ten behoeve van een interne notitie. De resultaten van dit onderzoek zijn nog niet gepubliceerd. Naar verwachting worden ze opgenomen in een publicatie voor gemeenten over kwetsbare groepen die in 2012 online verschijnt.

Ongeveer twee derde van de organisaties is van mening dat de gemeente de laatste jaren meer om samenwerking is gaan vragen, net zoals in 2010. Hierin zijn er geen verschillen tussen de sectoren. Ook de vraag van gemeenten om meer prestatieafspraken is min of meer gelijk gebleven. Organisaties op het gebied van Welzijn breed merken hierin iets meer verandering dan de andere twee groepen.

Figuur 3.6 Veranderingen in de relatie met de gemeente



In 2010 vond 48% dat de gemeente sterker de rol van regisseur op zich had genomen. Nu is dat gemiddeld 34%. Er zijn verschillen tussen de sectoren. Van de organisaties op het terrein van Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg ervaart meer dan de helft een sterkere regierol van de gemeente. In de sector van de (Collectieve) zorg is dat 35% en in de welzijnssector 26%. Dat slechts 26% van de welzijnssector een sterkere regierol van de gemeente ervaart, betekent niet dat de gemeenten minder sterk regie zijn gaan voeren. Het kan ook zo zijn dat deze rol al sterk was en niet sterker is geworden. De lage percentages bij het antwoord “We zijn meer op afstand van de gemeente komen te staan” impliceert dat de rol van de gemeente zeker niet beperkt is.

Over hun relatie met de gemeente zijn de respondenten redelijk tevreden. Gemiddeld geven ze een waardering van 6,5 (op een schaal van 1 tot 10). Een vijfde geeft de relatie een onvoldoende. Meer dan 80% geeft een 6 of meer. In 2010 en 2008 is deze vraag niet gesteld, dus we kunnen niet zeggen of er de afgelopen jaren iets is veranderd in deze waardering.

Sommige organisaties zijn ronduit ontevreden, zoals tot uitdrukking komt in het volgende citaat.

“De gemeente probeert een deel van de kosten van de Wmo op ons af te schuiven. Het woord ‘regie’ wordt verkeerd gebruikt, in termen van de baas zijn en niet als inspireren, stimuleren, en dergelijke. Welzijn is vrijwel wegbezuinigd, maatschappelijk werk heeft het moeilijk, zorg voor de kwetsbaarsten heeft weinig prioriteit, integrale visie ontbreekt.”

Anderen zien juist een positieve ontwikkeling:

“De relatie krijgt meer diepgang, we werken meer en meer als strategische partners. De relatie is meervoudig: zakelijk op de afspraken, samenwerkend in beleidsontwikkeling op basis van resultaten/signalen/trends en partners in de uitvoering daar waar we beide een klus te klaren hebben.”

Waar zijn de respondenten tevreden over? Ongeveer een derde noemt relationele aspecten: openheid, toegankelijkheid, korte lijnen, prettige samenwerking, wederzijds respect, gehoord worden. Dit laatste ondanks de druk van de bezuinigingen, zo voegt een respondent toe. Dat de persoonlijke relatie zo belangrijk is, maakt de relatie ook kwetsbaar, zo blijkt uit het volgende antwoord:

“Zolang er beleidsambtenaren zijn bij gemeentes die gaan over – in ons geval – mantelzorg(ondersteuning) en zij dezelfde personen blijven, is het mogelijk een langdurende relatie met deze ambtenaren aan te gaan. Maar wee ons gebeente als er wisselingen zijn, dan verwateren relaties of worden ze zelfs verbroken. Het ligt erg aan de persoonlijke inzet van gemeentelijke ambtenaren of mantelzorg hoe hoog of laag ons onderwerp op de (gemeentelijke) agenda staat.”

Respondenten spreken ook hun waardering uit voor de manier waarop gemeenten proberen hun werkwijze te veranderen, aan te passen aan de eisen die deze tijd stelt.

“De gemeente steekt rond de Wmo erg zijn nek uit. Er is een goede stevig ondersteunde Adviesraad opgezet. Er wordt overlegd met de vele spelers in het veld om de aanpak richting inwoners van de gemeente beter te maken. ‘Lokaal doen wat we lokaal kunnen’, is het devies.”

Tot slot spreken sommige respondenten hun waardering uit voor visieontwikkeling door gemeenten en voor specifieke beleidsmaatregelen.

Gevraagd naar waar de respondenten verbeteringen zien, noemt een groot aantal de regierol van de gemeente. Gemeenten zouden duidelijker, steviger regie moeten voeren. Gebrek aan regie wordt ook genoemd bij de knelpunten die professionele organisaties ervaren bij de uitvoering van de Wmo (zie vorige paragraaf). Gemeenten zouden meer op hoofdlijnen beleid moeten voeren, zich minder met details moeten bemoeien. Ze zouden meer vooruit moeten kijken, naar toekomstige ontwikkelingen en daar meer op moeten anticiperen. Visie is een voorwaarde voor goed beleid, aldus de respondenten.

Veel reacties hebben betrekking op de aard van het contact. Er is behoefte aan meer afstemming en overleg en in een eerder stadium van het beleidsproces. Zodat de inbreng van de organisaties ook echt verschil kan maken. Er is behoefte aan erkenning, aan gehoord worden, aan bereidheid bij de gemeente om te leren van de organisaties, om gebruik te maken van hun deskundigheid.

Organisaties hebben last van de manier waarop de gemeente werkt. Het kan sneller (procedures, reacties) en duidelijker (waarom dit wel en dat niet, wanneer valt een beslissing over financiën). Er is behoefte aan meer continuïteit en deskundigheid van ambtenaren. De samenwerking en afstemming tussen gemeentelijke afde-

lingen kan beter. En de gemeente zou meer oog moeten hebben voor de bijdrage die gesubsidieerde activiteiten leveren aan de realisatie van beleidsdoelen.

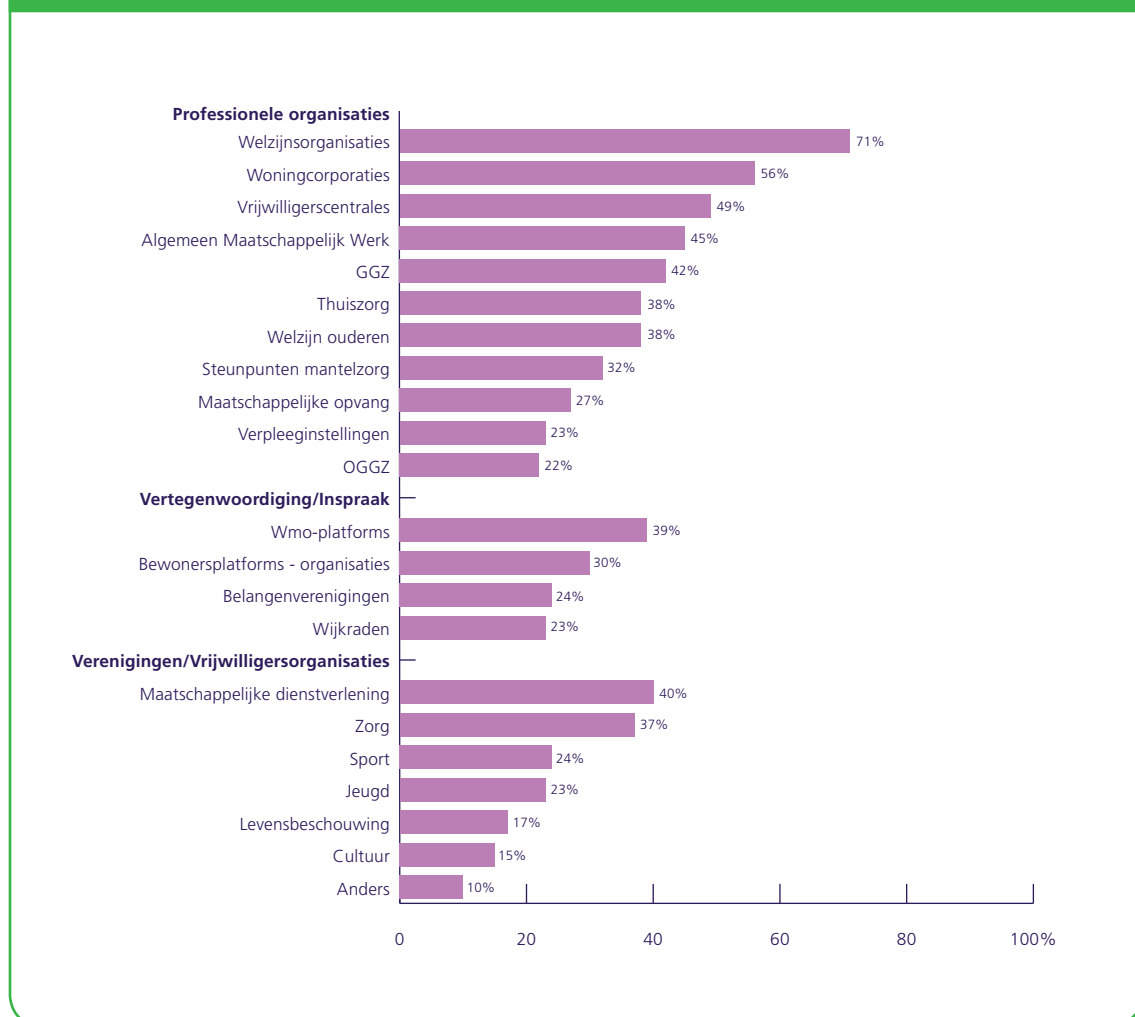
Organisaties die regionaal werken, hebben last van de verschillen tussen gemeenten. Dat vraagt maatwerk en dat is lastig.

Samenwerking en concurrentie

Zeker bij de ondersteuning van mensen en gezinnen met een opeenstapeling van problemen is samenwerking tussen organisaties een voorwaarde voor een succesvolle aanpak. Maar ook voor minder kwetsbare mensen verbetert samenwerking de dienstverlening. Het is duidelijk waar ze met hun vraag heen moeten, ze krijgen sneller antwoord op hun vraag, worden niet meer van het kastje naar de muur gestuurd.

Bijna alle professionele organisaties werken samen met andere organisaties, zowel met organisaties uit het eigen domein als met organisaties uit andere domeinen. Een overgrote meerderheid van 82% is sinds 2009 meer gaan samenwerken met andere organisaties. In 2010 gaf 39% aan meer te zijn gaan samenwerken sinds de komst van de Wmo. Dit wijst op een sterk stijgende lijn in de samenwerking van professionele organisaties met andere organisaties. Hierin is nauwelijks verschil tussen de sectoren.

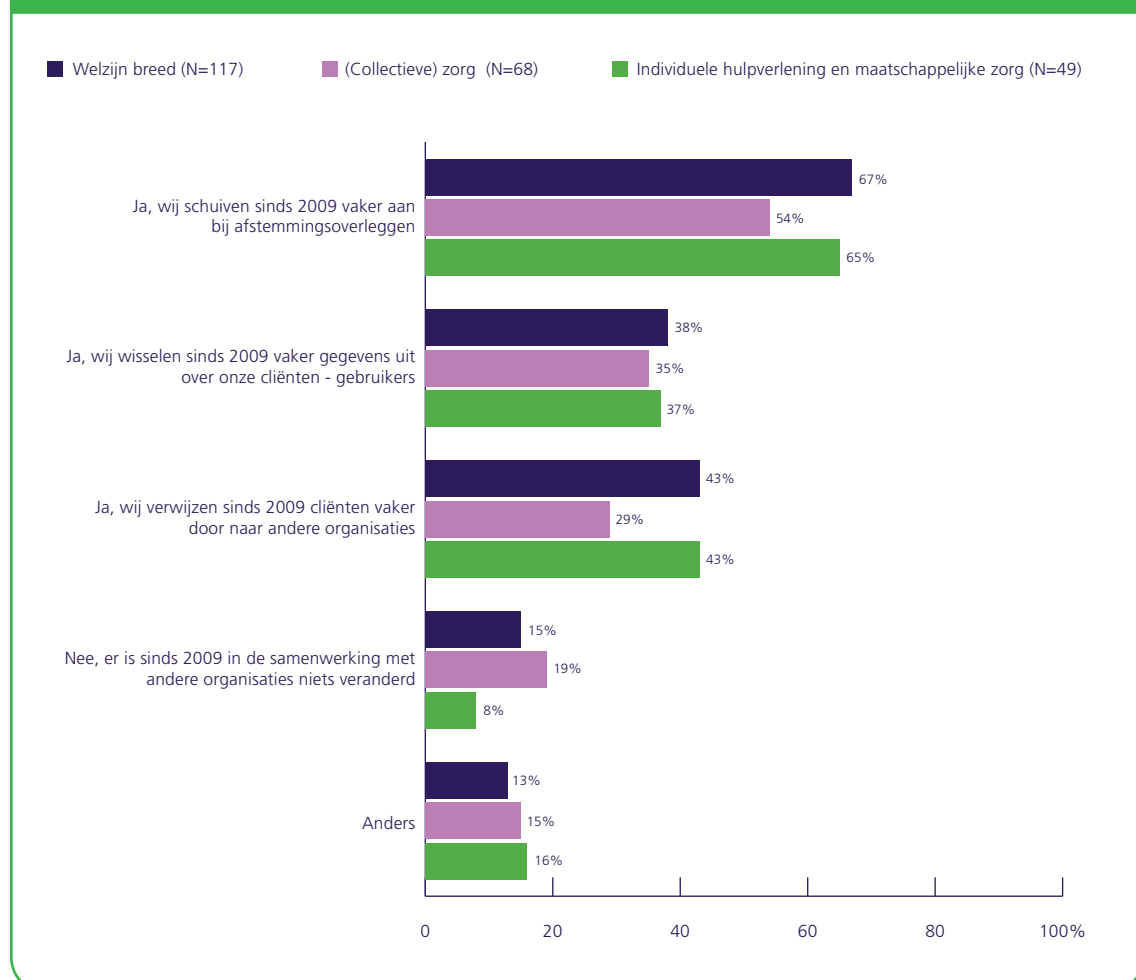
Figuur 3.7 Type organisaties waarmee professionele organisaties meer zijn gaan samenwerken (N=196)



De respondenten zijn vooral meer gaan samenwerken met andere professionele organisaties, vooral met welzijnsorganisaties (71%), gevolgd door woningcorporaties (56%), algemeen maatschappelijk werk (45%) en ggz (42%). Ook zijn ze meer gaan samenwerken met vrijwilligersorganisaties op het terrein van maatschappelijke dienstverlening (40%) en zorg (37%). Het zijn vooral organisaties uit de welzijnssector die meer zijn gaan samenwerken met civiele burgerverbanden, zoals vrijwilligersorganisaties. Bij organisaties uit de sector Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg zit de grootste toename, naast samenwerking met welzijnsorganisaties, in samenwerking met organisaties uit de eigen sector.

Gevraagd naar veranderingen in de samenwerking met andere organisaties, zegt een zeer klein deel dat er sinds 2009 niets is veranderd. Voor de organisaties uit de sector Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg veranderde er het minst. Een ruime meerderheid geeft aan dat de organisatie vaker aanschuift bij afstemmingsoverleggen. Van alle organisaties doen organisaties op het terrein van (Collectieve) zorg dat iets minder vaak. Een grote minderheid wisselt vaker gegevens uit over cliënten en verwijst cliënten vaker door naar andere organisaties. Dit laatste doen organisaties voor (Collectieve) zorg relatief minder vaak.

Figuur 3.8 Veranderingen in de samenwerking met andere organisaties



In het vorige trendrapport was concurrentie tussen organisaties een belangrijk thema. In 2010 ervoer 40% meer concurrentie sinds de invoering van de Wmo. In 2008 was dat 61%. Nu ervaart bijna de helft van de professionele organisaties meer concurrentie (47%). Voor ongeveer evenveel is er op dit vlak niets veranderd. In 2010 werd

geconcludeerd dat "concurrentie in het professionele speelveld voor een aanzienlijk deel (verder) toeneemt onder invloed van de Wmo" (Lub, Sprinkhuizen & Cromwijk, 2010). De huidige resultaten suggereren dat deze trend niet heeft doorgezet. Er wordt ook nu meer concurrentie ervaren maar het aantal organisaties dat evenveel concurrentie ervaart, is redelijk stabiel (nu 46%, in 2010 was het 40%). Het aantal organisaties dat minder concurrentie ervaart, is toegenomen: van 2,5% in 2010 tot 7% nu. Dat is opvallend. In een tijd van bezuinigingen kan concurrentie een manier zijn om opdrachten binnen te halen. Gemeenten zouden concurrentie kunnen aanmoedigen om een lagere prijs te bedingen. Deze uitkomsten onderbouwen die gedachtegang niet.

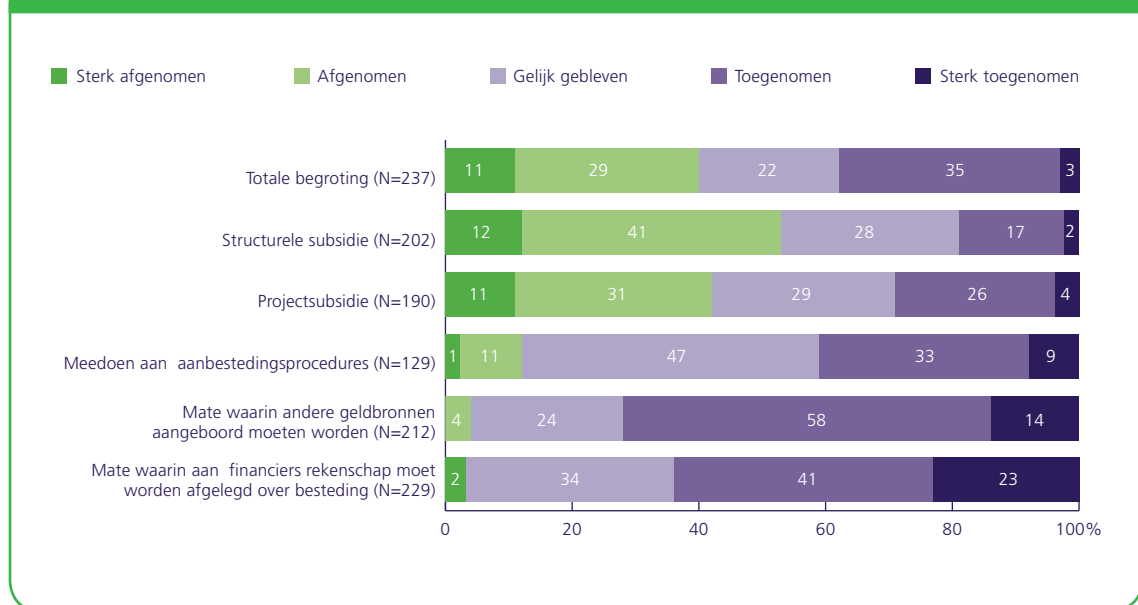
3.4 Veranderingen in de bedrijfsvoering

Welzijn Nieuwe Stijl richt zich nadrukkelijk op een andere manier van werken door uitvoeringsorganisaties. Maar ook de Wmo prikkelde hen om meer klantgericht te gaan werken, zich meer te richten op het versterken van de kracht van individuen en organisaties. Het centraler stellen van de mogelijkheden, wensen en behoefte van doelgroepen, klanten, deelnemers vraagt aanpassingen in de werkwijze van organisaties. Daarom besteden we hier ook aandacht aan de bedrijfsvoering. Het is aannemelijk dat de bezuinigingen die momenteel landelijk en lokaal plaatsvinden, van invloed zijn op de mogelijkheden van organisaties om aan de nieuwe eisen en verwachtingen te voldoen.

Financiering

Voor ruim een derde van de deelnemende organisaties is sinds 2009 de totale begroting toegenomen. Voor ongeveer hetzelfde percentage organisaties is de totale begroting afgenomen. Iets meer dan een vijfde van de respondenten geeft aan dat de begroting gelijk is gebleven. De structurele subsidie is voor meer dan de helft van de organisaties wel afgenomen. Tegelijkertijd is voor bijna een vijfde deze vorm van subsidie toegenomen. Projectsubsidie is iets vaker af- dan toegenomen. Het lijkt er dus op dat de structurele subsidie niet (geheel) is vervangen door projectsubsidie.

Figuur 3.9 Veranderingen in financiering sinds 2009



Professionele organisaties doen wel vaker mee aan aanbestedingsprocedures dan een paar jaar geleden. Het gaat om ruim 40% van de respondenten. In 2010 deden de meeste maatschappelijke organisaties **niet** mee aan aanbestedingen (60%).

Professionele organisaties moeten ook in grote mate andere geldbronnen aanboren sinds 2010. Een forse meerderheid geeft aan dat meer te moeten doen dan voorheen (72%). Of het hen ook lukt om andere inkomsten te genereren, kunnen we op grond van dit onderzoek niet zeggen. Ook de mate waarin aan financiers rekenschap wordt afgelegd over de besteding van middelen is sterk toegenomen. Een ruime meerderheid doet dat meer dan voorheen (64%).

De bezuinigingen hebben voor een groot deel van de organisaties (nog) niet geleid tot een geringer budget. De structurele subsidie is voor de helft van de organisaties wel afgenomen. Blijkbaar zijn zij erin geslaagd andere bronnen van inkomsten te genereren.

Resultaatgericht en efficiënt

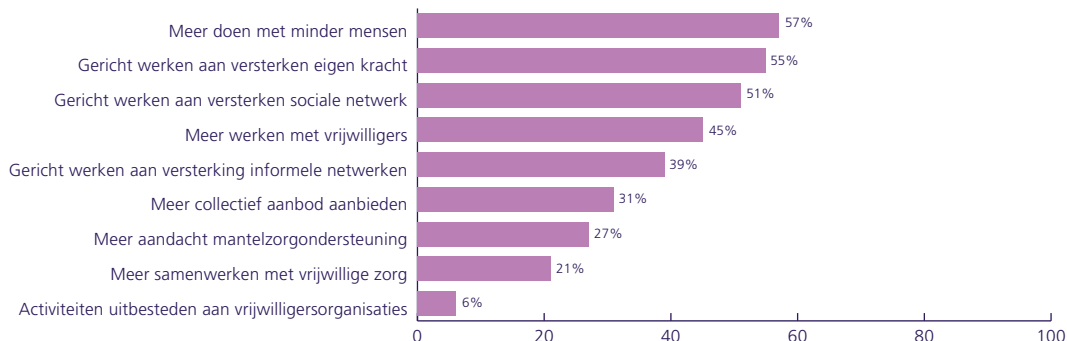
Organisaties kunnen onder andere rekenschap afleggen door de opbrengst van activiteiten inzichtelijk te maken. Ruim de helft van de respondenten is hieraan meer aandacht te gaan besteden. Daarvan probeert ruim een derde meer dan voorheen vast te stellen of met de activiteiten de beoogde resultaten worden bereikt. Bijna een derde besteedde ook voor de komst van de Wmo al veel aandacht aan de opbrengst van de activiteiten. Een kwart denkt na over manieren om vast te stellen of met de activiteiten ook de beoogde resultaten worden behaald.

Het grootste deel van de organisaties is sinds 2009 efficiënter te werken. Dit doen ze door meer te doen met minder mensen en andere aanpassingen in de bedrijfsvoering zoals het terugdringen van overhead, door gericht te werken aan het versterken van de eigen kracht van de doelgroep, door gericht te werken aan het versterken van het sociale netwerk van de doelgroep en door meer te werken met vrijwilligers. Ook betere samenwerking binnen de organisatie (bijvoorbeeld tussen de verschillende disciplines) en daarbuiten wordt genoemd als een manier om efficiëntie te verhogen. Sommige respondenten stellen efficiëntie gelijk met bezuinigingen. Die worden ook bereikt door minder activiteiten aan te bieden.

De respondenten wijzen er op dat niet al deze activiteiten direct tot besparingen leiden.

“We zouden zo graag meer aandacht willen besteden aan het versterken van de sociale netwerken. Dat kost tijd en geld. Dat is er onvoldoende.”

Figuur 3.10 Manieren van efficiënter werken (N=195)



Professioneler

Het programma WNS is gericht op het vergroten van de kwaliteit van de welzijnssector. Die doelstelling kan ook worden gerealiseerd via deskundigheidsbevordering. Een ruime meerderheid antwoordt bevestigend op de vraag of de organisatie door de komst van de Wmo geïnvesteerd heeft in de deskundigheid van de eigen medewerkers. Bijna een derde geeft aan dat er meer is geïnvesteerd dan daarvoor. Bijna de helft van de professionele organisaties investeerde ongeveer evenveel. We weten niet hoeveel dat is. Voor bijna een vijfde gaf de komst van de Wmo geen aanleiding om extra te investeren in deskundigheidsbevordering.

3.5

Professionele organisaties op weg

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal op welke manier professionele organisaties reageren op de komst van de Wmo, inmiddels vijf jaar geleden, en het programma Welzijn Nieuwe Stijl. Zijn deze organisaties anders gaan werken zodat een brede uitvoering van de Wmo mogelijk wordt? Wordt er meer aandacht besteed aan de eigen kracht, de zelfredzaamheid van mensen, aan hun sociale netwerk? Wordt er meer geluisterd naar burgers? Op grond van veranderingen in het aanbod van professionele organisaties kunnen we deze vragen voorzichtig positief beantwoorden. De ontwikkeling gaat in deze richting. Er wordt meer vraaggericht gewerkt, er is meer aandacht voor de eigen kracht van burgers, voor sociale netwerken van doelgroepen, voor informele zorg. Outreachend werken lijkt minder te zijn toegenomen, maar misschien deden organisaties dat al.

De aandacht voor kwetsbare groepen lijkt sterk te zijn toegenomen (prestatievelen 7, 8 en 9). Of dit betekent dat deze groepen ook goed bereikt worden, hebben we niet onderzocht. Vooral organisaties uit de (Collectieve) zorg en uit Welzijn breed vinden het moeilijk om kwetsbare groepen te bereiken. De aandacht voor mensen met beperkingen is nauwelijks toegenomen (prestatievelen 5 en 6). Dat roept de vraag op of organisaties wel voldoende zijn voorbereid op de transitie van de functie Begeleiding uit de AWBZ.

Ook is het de vraag of de kracht van burgers nog meer centraal gesteld zou kunnen worden. Ja, burgers worden betrokken, ze worden gehoord. Maar het aansluiten bij initiatieven van burgers zelf, dat lijkt achter te blijven. Het kan ook zijn dat dit al voldoende gebeurde en daarom niet meer aandacht krijgt dan voorheen.

Er wordt meer samengewerkt, met organisaties binnen en buiten het eigen domein. Dit kan wijzen op een toename van integraal werken. Maar het lijkt er op dat het ook nog wel beter kan en vaker. Dat laten de opmerkingen zien die respondenten maken bij de open vragen. Ook het sterk achterblijven van prestatieveld 2 (opvoedingsondersteuning) wijst in deze richting. Gemeenten stimuleren samenwerking, maar soms is niet helemaal duidelijk vanuit welke visie. Bij de open vragen komt sterkere regie als verbeterpunt relatief vaak als antwoord voor. Concurrentie wordt niet genoemd als knelpunt. De druk om te concurreren lijkt minder sterk gevoeld te worden dan op de vorige monitormomenten. De respondenten zijn tevreden over hun contact met de gemeente. Ze waarderen de relatie met een 6,5.

Het is opvallend dat medio 2011 de bezuinigingen nog niet heel sterk een stempel drukken op de organisaties. Ze worden wel genoemd bij de knelpunten, maar de antwoorden op de vraag naar financiering ondersteunen dat beeld niet. Een derde van de organisaties heeft minder te besteden, maar een even groot aantal juist meer. Het ligt zeer voor de hand dat deze verhoudingen in de nabije toekomst anders zullen zijn.

Wat valt er te zeggen over de doelstellingen van Welzijn Nieuwe Stijl? Werken professionele organisaties meer gemeenschappelijk? Het antwoord is positief. Met als kanttekening dat er wellicht meer samengewerkt zou kunnen worden met burgerinitiatieven en met vrijwilligersorganisaties op andere domeinen dan maatschappelijke dienstverlening en zorg. Organisaties proberen ook efficiënter te werken, de tweede doelstelling van WNS. Door meer te doen met minder mensen, door de *overhead* te beperken, door te werken met vrijwilligers. Maar ook door de eigen kracht van doelgroepen meer aan te spreken, en hun sociale netwerken. Of organisaties ook professioneler zijn gaan werken, is moeilijk te zeggen. Dat ligt er aan wat precies onder professioneel wordt verstaan. Duidelijk is wel dat een derde van de respondenten de afgelopen twee jaar meer heeft geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering. De helft investeert evenveel als daarvoor en voor de rest was de Wmo geen reden om extra in de deskundigheid van medewerkers te investeren.

GESTELD

Welzijn Nieuwe Stijl onder de loep

Op grond van de resultaten van de webenquête concluderen we dat de meeste professionele organisaties bekend zijn met Welzijn Nieuwe Stijl. Het lijkt er ook op dat ze in toenemende mate gaan werken volgens de bakens van dit programma. Maar hoe waarderen ze WNS? De reacties op de stellingen geven daarvan een indruk.

Welzijn Nieuwe Stijl als kader

De professionele organisaties zijn verdeeld over de stelling of WNS een duidelijk kader biedt. Een vrij hoog percentage antwoordt neutraal (42%), 34% is het eens met deze stelling en 24% is het oneens. Blijkbaar weten organisaties nog niet zo goed hoe WNS gaat uitpakken.

Tabel G.7 Stelling: Welzijn Nieuwe Stijl biedt onze organisatie een duidelijk inhoudelijk kader.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=236)	34%	24%	42%

Verwachtingen

Een meerderheid van de organisaties is van mening dat het realistisch is om te verwachten dat welzijnsorganisaties volgens de bakens van WNS gaan werken. Van de respondenten denkt 17% dat het niet realistisch is. Ook hier antwoordt een vrij hoog percentage (36%) neutraal.

Tabel G.8 Stelling: Het is niet realistisch om te verwachten dat welzijnsorganisaties volgens de bakens van Welzijn Nieuwe Stijl gaan werken.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=236)	17%	47%	42%

Civil society

Bij de uitvoering van de Wmo is een belangrijke rol weggelegd voor de civil society. WNS moet er ook aan bijdragen dat welzijnsaanbieders deze rol versterken. Doen ze dat volgens de respondenten?

Bijna tweederde (64%) van de professionele organisaties onderschrijft deze stelling, 16% is het oneens en 20% antwoordt neutraal. Deze stelling is ook aan de burgerverbanden voorgelegd. Zij zijn wat voorzichtiger. Van hen onderschrijft 44% de stelling. Meer plattelandsorganisaties dan stadsorganisaties zijn het eens met deze stelling (9% meer organisaties).

Tabel G.9 Stelling: Welzijnsorganisaties vormen de belangrijkste schakel tussen gemeente en civil society.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=239)	64%	16%	20%

Professionalisering

Welzijn Nieuwe Stijl heeft nadrukkelijk de professionalisering van het welzijnswerk als doelstelling. Hoe is het gesteld met die deskundigheid? De antwoorden van de professionele organisaties zijn diffuus. Van de organisaties onderschrijft 31% de stelling dat welzijnswerkers voldoende deskundig zijn om een goede bijdrage te leveren aan de uitvoering van de Wmo, 35% is het oneens met de stelling en 34% antwoordt neutraal.

Tabel G.10 Stelling: De deskundigheid van welzijnswerkers is voldoende om een goede bijdrage te kunnen leveren aan de uitvoering van de Wmo.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=237)	31%	35%	34%

Effectiviteit

Een andere doelstelling van WNS is de effectiviteit van het welzijnswerk. Wat vinden de respondenten van deze doelstelling? Bijna drie kwart (74%) van de professionele organisaties is van mening dat gemeenten als subsidievoorwaarde moeten stellen dat welzijnsorganisaties aantoonbaar een bijdrage leveren aan het bereiken van beleidsdoelstelling. Slechts 8% is het hiermee oneens en 18% antwoordt neutraal. Plattelandsorganisaties zijn het iets minder vaak eens met de stelling. Toch kunnen we concluderen dat deze doelstelling van WNS breed gedragen wordt.

Tabel G.11 Stelling: Gemeenten moeten als subsidievoorwaarde stellen dat welzijnsorganisaties aantoonbaar een bijdrage leveren aan het bereiken van beleidsdoelstellingen.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=239)	74%	8%	18%

Afrekencultuur

Leidt de aandacht voor effectiviteit tot een afrekencultuur? Bijna de helft van de professionele organisaties is het eens met de stelling dat de Wmo een afrekencultuur bevordert. Ook in 2010 was bijna de helft van alle organisaties het eens met deze stelling.

Tabel G.12 Stelling: De Wmo bevordert een afrekencultuur.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=236)	46%	21%	33%



Hoofdstuk 4

Burgerverbanden en de Wmo

Met de Wmo-monitor proberen we zowel informatie te vergaren over de ervaringen van professionele organisaties, als van organisaties die deel uit maken van de *civil society*. Daarbij gaat het om civiele en om politieke burgerverbanden. Tot de civiele burgerverbanden rekenen we vrijwilligersorganisaties in brede zin. Doorgaans zijn dit verenigingen of levensbeschouwelijke organisaties. Politieke burgerverbanden richten zich met hun activiteiten nadrukkelijk op de beïnvloeding van politiek en beleid. Het gaat om Wmo-raden, wijkraden, belangenorganisaties, et cetera.

Civiele en politieke burgerverbanden vervullen verschillende rollen in de uitvoering van de Wmo. Civiele burgerverbanden, zoals vrijwilligersorganisaties, kunnen een feitelijke bijdrage leveren in het bieden van maatschappelijke ondersteuning. Voor sommige organisaties is dat evident. In het bijzonder vrijwilligersorganisaties in de zorg, maar ook allerlei maatjesprojecten, richten zich nadrukkelijk op de ondersteuning van mensen die in een kwetsbare positie verkeren. Jongeren met een opleidingsachterstand, tienermoeders die op jonge leeftijd van school zijn gegaan, dementerende ouderen, mensen met psychische problemen, et cetera. Ook vrijwilligersorganisaties in de sport, in de cultuur- en de natuursector leveren een bijdrage, doordat ze mensen met elkaar verbinden en de mogelijkheid geven vrijwillig een maatschappelijke bijdrage te leveren. De eerdere Wmo-trendonderzoeken van MOVISIE hebben laten zien dat burgerverbanden niet altijd beseffen dat hun activiteiten een bijdrage leveren aan de uitvoering van de Wmo en op welke manier.

Ook politieke burgerverbanden geven burgers de mogelijkheid een maatschappelijke bijdrage te leveren. Hun activiteiten richten zich echter primair op de beïnvloeding van politieke besluitvorming en van beleid. Daardoor hebben ze een andere rol in de uitvoering van de Wmo. Overigens geldt voor sommige burgerverbanden dat ze zowel een expliciete rol in beleidsbeïnvloeding vervullen als in de uitvoering van tal van (ondersteunings)activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan dorpsraden.

Vanwege de verschillende rollen van civiele en politieke burgerverbanden, behandelen we ze hier afzonderlijk. Omdat in de vorige twee trendonderzoeken civiele en politieke burgerverbanden meestal gezamenlijk werden behandeld, kunnen we de resultaten van de drie onderzoeken op de meeste punten niet vergelijken.

Aan het onderzoek hebben in totaal 120 burgerverbanden mee gedaan. Daarvan zien 94 organisaties zichzelf als een vertegenwoordigende organisatie. Slechts 26 civiele burgerverbanden deden mee.

Tabel 4.1 Respons burgerverbanden

	2008	2010	2012
Civiel	97	71	26
Politieke	56	23	94
Totaal	153	94	120

Vanwege het geringe aantal deelnemers aan de Wmo-monitor uit de hoek van de civiele burgerverbanden behandelen we hun antwoorden met grote terughoudendheid. We zullen onze bevindingen vergelijken met de uitkomsten van de Digimon.

Vergelijken we de samenstelling van de responsgroep burgerverbanden met de vorige trendonderzoeken, dan zien we een sterke afname van deelname aan de Wmo-monitor door civiele burgerverbanden. De onderzoeksgegevens geven daarvoor geen verklaring. Het zou kunnen dat de belangstelling van civiele burgerverbanden voor de Wmo

afgenomen is. Deze verklaring wordt ondersteund door resultaten van de Digimon. Daarin wordt de vraag gesteld of vrijwilligersorganisaties bekend zijn met de Wmo en of ze een bijdrage willen leveren aan de uitvoering van de Wmo. Uit de antwoorden blijkt dat in 2007 iets minder dan helft van de respondenten geen bijdrage wil leveren aan de Wmo of niet bekend is met de Wmo (tabel 4.2). In 2011 is dat iets meer dan de helft (51%). Het percentage dat wel een bijdrage levert of dat wil gaan doen, schommelt in beide jaren rond een vijfde.

Tabel 4.2 Bekendheid van vrijwilligersorganisaties met de Wmo en bereidheid om een bijdrage te leveren aan de Wmo (Digimon)

	2007 (N=833)	2011 (N=610)
Nee, we willen geen bijdrage leveren	26%	27%
Nauwelijks bekend	18%	24%
Bekend, weet verder niet	34%	30%
Ja, we leveren al een bijdrage	14%	16%
Ja, gaan we doen	8%	3%

Bron: Zondag & Boss, 2012

Dat vrijwilligersorganisaties zich niet aangesproken voelen door de Wmo betekent niet dat ze geen rol vervullen in de uitvoering. Onderzoek van MOVISIE in Woerden toont dat bijvoorbeeld aan (zie bijlage 4 op www.movisie.nl/wmotrendrapport2012). In 2011 is daar met acht vrijwilligersorganisaties gesproken over hun rol in de lokale samenleving. De onderzoekers concluderen dat deze organisaties nadrukkelijk voor zichzelf een rol zien weggelegd in de vormgeving en uitvoering van maatschappelijke ondersteuning in Woerden.

4.1 Civiele burgerverbanden en de uitvoering van de Wmo

Eén van de doelstellingen van de Wmo is dat burgers en hun organisaties meer betrokken worden bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Zodat ze een steviger rol gaan vervullen in de ondersteuning van kwetsbare groepen. Ook in algemenere zin beoogt de Wmo dat mensen, kwetsbaar of niet, zich meer gaan inzetten voor de samenleving en voor een ander. Actief burgerschap zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een sociaal klimaat waarin het vanzelfsprekend is om zich om elkaar te bekommeren. Dat is een impliciet uitgangspunt van de Wmo (zie ook De Klerk e.a., 2010).

Helaas is het aantal respondenten uit de hoek van de civiele burgerverbanden te gering om gefundeerde uitspraken te doen over de realisatie van deze doelstelling. Wat zeggen de resultaten wel?

Prestatievelden en knelpunten

De civiele burgerverbanden zijn het sterkst actief op de prestatievelden 7, 8 en 9 (kwetsbare burgers), gevolgd door prestatieveld 4 (vrijwilligers en mantelzorgers) en prestatieveld 1 (leefbaarheid en sociale samenhang). Ze zijn het minst actief op prestatieveld 2 (opvoedingsondersteuning). De focus op kwetsbare groepen komt overeen met die van professionele organisaties. Gemiddeld zijn vrijwilligersorganisaties actiever in andere domeinen dan zorg en ondersteuning (Houben & Te Riele, 2010).

Zeventien organisaties hebben de vraag beantwoord hoe hun aanbod van activiteiten is veranderd door de komst van de Wmo. Ze zijn zich vooral meer gaan richten op kwetsbare burgers. Daarnaast is ook de aandacht toegenomen voor informele zorg, het sociale netwerk van hun deelnemers/cliënten en voor andere doelgroepen.

Is de werkwijze van vrijwilligersorganisaties veranderd door de komst van de Wmo? Dit lijkt niet het geval te zijn. Ze zijn niet méér aandacht gaan besteden aan de opbrengst van activiteiten (deden ze al), ze zijn niet massaal efficiënter gaan werken (11 van de 25 zeggen dat ze dat zijn gaan doen) en meer dan de helft investeert evenveel als voor de komst van de Wmo in de deskundigheid van medewerkers. Van de 26 respondenten zeggen er zeven dat ze wél meer zijn gaan investeren in deskundigheidsbevordering.

Samenwerking

Om maatschappelijke ondersteuning effectief en efficiënt te kunnen bieden, is samenwerking van groot belang. Zeker wat hulpverlening aan kwetsbare groepen betreft is versnippering van de ondersteuning een reëel gevaar (zie ook Kruijer e.a., 2008). Hoe staat het met de samenwerking van civiele burgerverbanden? De afgelopen twee jaar zijn 20 organisaties (77%) meer gaan samenwerken. Dat deden ze vooral met welzijnsorganisaties, op afstand gevolgd door vrijwilligerscentrales en andere vrijwilligersorganisaties, in het bijzonder op het terrein van maatschappelijke dienstverlening en zorg.

Is er sinds 2009 iets veranderd in de samenwerking met andere organisaties? De helft zegt van niet. Enkelen (twee tot vijf) schuiven vaker aan bij afstemmingsoverleggen, verwijzen cliënten vaker door en wisselen vaker gegevens uit over cliënten. In de open antwoordcategorie *Anders* werd een voorbeeld gegeven van de manier waarop samenwerking gestalte kan krijgen en van de complexiteit ervan.

“We proberen een levensloopbestendige groepswoon-werk-zorg-leef-scholingsaccommodatie van de grond te krijgen waarin 40-plussers met een kleine beurs samenleven en -werken met mensen met een wat dikkere beurs. In een ecologische, groene leefomgeving waarin plaats is voor biologisch-dynamische landbouw. Het vinden van bouwgrond is nu de bottleneck. En ook de toestemming om rijk en oud bij elkaar te mogen laten wonen en werken. Scheefwoonregels staan ons project in de weg. Terwijl we juist door het bij elkaar brengen van deze groepen de scheve zorgsituaties die door de Wmo worden veroorzaakt, willen oplossen.”

Relatie met de gemeente

Omdat het versterken van de rol van de civil society zo nadrukkelijk een doelstelling is van de Wmo, ligt het voor de hand dat het contact tussen vrijwilligersorganisaties en gemeente de afgelopen jaren is geïntensiveerd. Van de 26 respondenten zeggen er 19 dat hun relatie met de gemeente is veranderd. De verandering zit er vooral in dat ze door de komst van de Wmo een relatie hebben opgebouwd met de gemeente. De gemeente vraagt ook om meer samenwerking. Enkelen (zes) merken dat de gemeente meer optreedt als regisseur en vaker prestatieafspraken wil maken, blijkbaar dus ook met vrijwilligersorganisaties. De respondenten zijn redelijk tevreden over hun relatie met de gemeente, zij waarderen de relatie met een gemiddelde van 6,5 (op een schaal van 1-10). Ze zijn vooral tevreden over de belangstelling en de betrokkenheid van ambtenaren en bestuurders. Ook hebben ze waardering voor de bereidheid van gemeenten om anders te gaan werken, om zich daadwerkelijk te verdiepen in de problemen en ondersteuning van kwetsbare burgers en mee te denken over oplossingen.

De suggesties voor verbetering zijn divers. De één schrijft dat de samenwerking tussen gemeenten (meervoud) beter kan waar het de ondersteuning betreft van kwetsbare burgers. De ander vindt dat de gemeente sneller zou moeten reageren. Sommige burgerverbanden lijken verder te zijn dan hun gemeente:

“Ik zou willen dat de gemeente gebruik maakt van onze mogelijkheden en samenwerking zoekt.”

“Betere afstemming binnen de gemeente binnen en tussen diverse onderdelen, waardoor sterkere verbindingen gelegd kunnen worden tussen de beleidsterreinen waarop onze organisaties actief is.”

Financiering

Tot slot hebben we de civiele burgerverbanden gevraagd wat er de afgelopen jaren veranderd is in hun financiering. Van 11 van de 26 is het budget toegenomen. Blijkbaar hadden de bezuinigingen bij deze respondenten in 2011 nog niet toegeslagen of hebben ze elders financiering gevonden. Bij een zelfde aantal is het budget gelijk gebleven. Veertien respondenten kregen structurele subsidie. Daarvan kregen er vier meer structurele subsidie, vijf kregen minder en voor vijf veranderde er niets. Civiele burgerverbanden lijken vooral andere geldbronnen te moeten aanboren. Van de 23 die deze vraag beantwoordden, zegt driekwart dat ze dat de afgelopen jaren meer zijn gaan doen.

Aan de respondenten is gevraagd of door de komst van de Wmo de organisatie meer aandacht is gaan besteden aan de opbrengst van de activiteiten. Voor een derde van de respondenten is dit het geval. Meer dan de helft beantwoordt deze vraag negatief. Het merendeel daarvan besteedde ook al voor de komst van de Wmo veel aandacht aan de opbrengst van de activiteiten (11 van de 15).

Conclusies civiele burgerverbanden

De resultaten van het onderzoek onder civiele burgerverbanden suggereren dat de betrokkenheid van dit type organisaties bij de Wmo niet is toegenomen, wellicht zelfs is afgenomen. Resultaten van de Digimon sinds 1 juli 2010 ondersteunen deze conclusie, maar nuanceren deze ook enigszins. In dat onderzoek zegt een minderheid van de vrijwilligersorganisaties in de zorg wel een rol te willen vervullen in de uitvoering van de Wmo. In andere sectoren van het vrijwilligerswerk (sport en recreatie, kunst en cultuur en sociaal-cultureel werk) is er vooral onduidelijkheid over de bijdrage die zij aan de uitvoering van de Wmo zouden kunnen leveren. Een derde van de organisaties zegt *niet* te willen bijdragen met haar activiteiten en diensten. Tweederde van de organisaties uit deze sectoren geeft aan niet of nauwelijks bekend te zijn met de wet. Of ze zijn er wel mee bekend maar weten niet of hun organisatie iets kan bijdragen aan de uitvoering van de Wmo.

De resultaten van ons onderzoek suggereren dat de civiele burgerverbanden, die een rol vervullen in de uitvoering van de Wmo, zich meer zijn gaan richten op maatschappelijke ondersteuning. Ze lijken meer te werken in lijn met de doelstellingen van de Wmo dan enkele jaren geleden. Het aantal respondenten is echter zo gering, dat we dit alleen kunnen zien als een signaal dat nader onderzoek vergt.

Civiele burgerverbanden lijken ook meer te zijn gaan samenwerken, vooral met welzijnsorganisaties en maatschappelijke dienstverleners. Ook uit de Digimon blijkt een lichte stijging als het om samenwerking gaat. Het zijn vooral organisaties uit de zorg en hulpverlening die meer (willen gaan) samenwerken. In het Trendrapport 2010 werd geconstateerd dat burgerverbanden zoekende waren bij het afstemmen van hun activiteiten met collega-burgerverbanden en met professionele organisaties. Het lijkt er op dat burgerverbanden inmiddels de weg hebben gevonden, althans op sommige terreinen.

Ons onderzoek suggereert dat meer civiele burgerverbanden een relatie met de gemeente hebben gekregen. De Digimon laat iets anders zien. Daar wordt geconstateerd dat vrijwilligersorganisaties sinds 2007 nauwelijks meer contact met gemeenten hebben gekregen. Tweederde van de organisaties die meededen aan dat onderzoek heeft geen contact met de gemeente in het kader van de Wmo (tabel 4.3). Ze verwachten niet dat dit de komende jaren gaat veranderen. Het zijn vooral organisaties uit de hoek van zorg en hulpverlening die wél contact met de gemeente onderhouden in verband met de uitvoering van de Wmo. Dit betekent overigens niet dat vrijwilligersorganisaties überhaupt geen contact met gemeenten hebben (zie tabel 4.4). Zowel uit onze monitor als uit de Digimon blijkt ook wel tevredenheid over de contacten met de gemeente.

Tabel 4.3 Contact van vrijwilligersorganisaties met gemeenten vanwege de Wmo

	2007 (N=828)	2011 (N=595)
Ja, veelvuldig	6,2%	6,2%
Ja, beperkt	12,0%	15,8%
Nee, binnenkort wel	15,7%	12,8%
Nee, gebeurt niet	66,2%	66,9%

Bron: Digimon

Tabel 4.4 Contact van vrijwilligersorganisaties met gemeenten in het algemeen

	2007 (N=838)	2011 (N=620)
Geen contact	12,3%	18,2%
Alleen over subsidie	9,5%	12,4%
Incidenteel	45,2%	40,5%
Regelmatig	32,9%	30,6%

Bron: Digimon

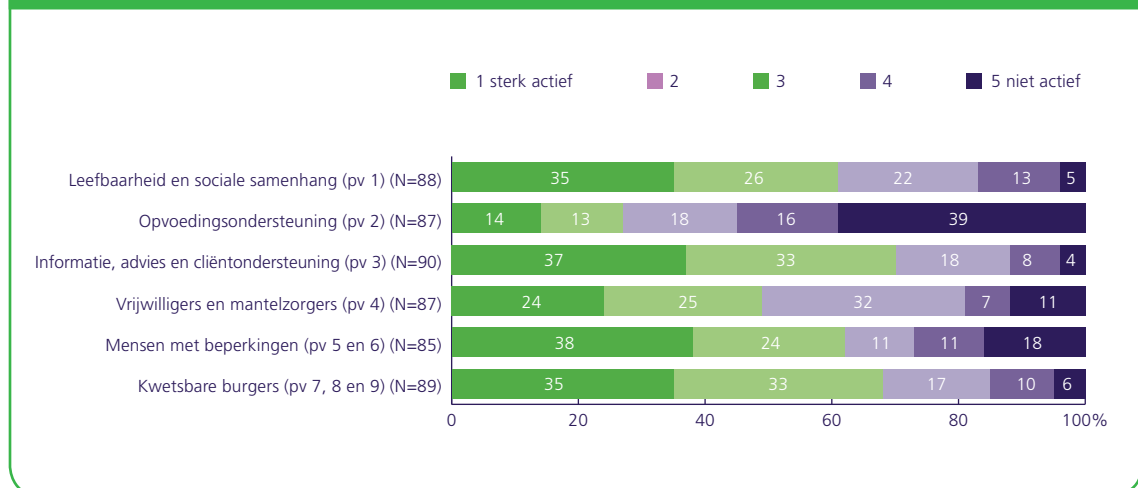
Vanwege de geringe omvang van de responsgroep maken de uitkomsten van ons onderzoek vooral nieuwsgierig naar meer informatie over de feitelijke rol van vrijwilligersorganisaties en andere civiele burgerverbanden in de uitvoering van de Wmo. Deze informatie is van groot strategisch belang aangezien de huidige beleidsontwikkelingen een actievere rol van burgerverbanden impliceren bij de ondersteuning van mensen die tijdelijk dan wel structureel in een kwetsbare situatie verkeren.

Onder politieke burgerverbanden verstaan we vertegenwoordigende verbanden van burgers. Zij richten zich op de beïnvloeding van politiek en beleid. Het gaat om Wmo-raden, dorpsraden, bewonersplatforms, et cetera. Deze verbanden richten zich op overheidsbeleid, maar kunnen ook invloed proberen uit te oefenen op het beleid van organisaties, zoals woningcorporaties of welzijnsorganisaties. Aan het onderzoek deden 94 politieke burgerverbanden mee.

Prestatievelden

De oriëntatie van politieke burgerverbanden vinden we terug in de prestatievelden waarop zij actief zijn (figuur 4.1). Ze werken over de volle breedte van de Wmo met uitzondering van opvoedingsondersteuning. Dit is niet verwonderlijk, aangezien jeugdbeleid in veel gemeenten geen deel uitmaakt van het Wmo-beleid. Wel opmerkelijk is dat na prestatieveld 2 de minste organisaties zich richten op prestatieveld 4 (vrijwilligerswerk en mantelzorgondersteuning). Van de Wmo-raden weten we dat ze zich in hun beginjaren vooral richten op mensen met beperkingen én vrijwilligerswerk en mantelzorg. Het lijkt er op dat hierin verandering is gekomen.

Figuur 4.1 Prestatievelden waarop politieke burgerverbanden actief zijn



Dat 68% van deze organisaties actief tot sterk actief is ten aanzien van kwetsbare burgers, is ook opvallend (prestatievelden 7, 8 en 9). Van Wmo-raden weten we dat er in de eerste jaren van de Wmo nog weinig aandacht was voor kwetsbare groepen.⁵ Inmiddels lijkt dat dus echt te zijn veranderd. Overigens laat 70% van de respondenten weten dat kwetsbare groepen moeilijk tot zeer moeilijk bereikbaar zijn. Vijftig organisaties beantwoordden de vraag naar bereikbaarheid.

5 Zie onder meer Berg-Le Clerq e.a. (2008); Nederland & Gülsen (2008); Nederland e.a. (2009); Cromwijk e.a. (2010).

We kunnen concluderen dat de vertegenwoordigende organisaties zich bewegen over vrijwel het gehele spectrum van het Wmo-beleid. Dit strookt met de constatering van het Kennisprogramma Cliëntenparticipatie⁶ op grond van bijeenkomsten met gemeenten en Wmo-raden (Sok, Van Deth & Beltman, 2011). Ook recent onderzoek door de Koepel Wmo-raden (2011) laat een brede adviespraktijk zien. Dit onderzoek onder 90 leden geeft de volgende top tien van onderwerpen waarover advies is uitgebracht (tabel 4.5).

Tabel 4.5 Onderwerpen van advies van Wmo-raden

1	Bezuinigingen
2	Wmo-beleidsplan
3	Mantelzorg
4	Vervoer, verkeer en parkeren
5	Jeugd en jongeren
6	Centra Jeugd en Gezin
7	Vrijwilligers(werk)
8	PGB
9	(O)-ggz
10	Huishoudelijke hulp

Bron: Koepel Wmo-raden (2011)

De respondenten van ons onderzoek laten niet eenzelfde verbreding zien als deze Wmo-raden. Een voor de hand liggende verklaring zou kunnen zijn dat de respondenten van ons onderzoek niet alleen Wmo-raden zijn, maar ook andere politieke burgerverbanden, zoals dorpsraden en bewonersplatforms.

Knelpunten

Bij de uitvoering van hun werk zien politieke burgerverbanden verschillende knelpunten. De verwerking van een grote hoeveelheid informatie is voor deze burgerverbanden een probleem.

“Voor vrijwilligers, niet deskundig op het gebied van beleid en bestuur, is het lastig om de hoeveelheid aan beleidsnota’s door te worstelen en er vervolgens een mening over te vormen. Vooral omdat Wmo zo’n breed aandachtsgebied heeft, vraagt het veel tijd, energie en inspanning van Wmo-raadsleden.”

Ze zien ook knelpunten in de uitvoering van de Wmo. Het traceren van kwetsbare burgers en hun mantelzorgers wordt als probleem gezien. Ook is er angst dat De Kanteling als bezuinigingsmaatregel wordt toegepast.

“Individuele voorzieningen staan sterk onder druk vanwege bezuinigingen. Uitwijk naar collectieve voorzieningen komt moeilijk op gang.”

⁶ Het Kennisprogramma Cliëntenparticipatie is een landelijk programma dat kennis bundelt over cliëntenparticipatie. Zie www.movisie.nl/cliëntenparticipatie.

Tot slot wordt de relatie met de gemeente als problematisch ervaren.

"Slechte communicatie met gemeente; gemeente werkt nog teveel met 'oude' organisaties, is nauwelijks bereid om nieuw bloed toe te staan; ondoorzichtige manier van beslissingen nemen gemeente."

"De gemeente ziet de Wmo-raad niet als de vertegenwoordiging van de verschillende doelgroepen binnen de Wmo. Dit heeft tot gevolg dat verschillende mensen afhaken en er geen nieuwe mensen bijkomen in de Wmo-raad."

"Buurthuizen, dorpshuizen en multifunctionele accommodaties worden door gemeenten niet herkend als een partner in de uitvoering van de Wmo."

Relatie met gemeente

Voor veel politieke burgerverbanden is de relatie met de gemeente van groot belang. De gemeente is immers vaak het orgaan waar de activiteiten van het burgerverband op gericht zijn. Ondanks de genoemde knelpunten zijn de respondenten tevreden over hun relatie met de gemeente. Ze waarderen de relatie gemiddeld met een 6,5. Dit is iets lager dan de waardering van de Wmo-raden zoals blijkt uit de inventarisatie van de Koepel Wmo-raden. Zij geven de relatie met hun gemeente gemiddeld een 7,1. De verklaring voor dit verschil kan erin liggen dat aan onze monitor niet alleen Wmo-raden deelnamen.

De politieke burgerverbanden die deelnamen aan de Wmo-monitor zijn vooral tevreden over de houding van de gemeente. Deze is open en er wordt goed gecommuniceerd. De verbanden voelen zich serieus genomen, hun expertise wordt benut. In sommige gemeenten lijkt er wederkerigheid te ontstaan tussen burgerverband en overheid.

"De gemeente is zich er goed van bewust dat we een gemeente zijn met een ZEER HOOG vrijwilligerswerkgehalte. Ze stellen financiële middelen aan ons beschikbaar. En wij zijn ons bewust dat het gemeenschapsgelden zijn en proberen zo low budget mogelijk te werken."

"De mogelijkheden en inspanningen om samen te werken en afstemming te vinden. Knelpunten worden besproken en er is overleg om vernieuwingen te implementeren."

"Plattelandsgemeente heeft korte lijnen. Je kent elkaar waardoor de drempel lager is. Bij het verstrekken van een voorziening voor gehandicapten denken ze in positieve zin mee!"

"Dat er een kentering lijkt te komen nu steeds meer op het bordje van de gemeente terecht komt. De gemeente trekt het veld in en ze benaderen ons nu steeds meer voor specifieke problemen en voor wat er in het veld leeft en speelt."

Natuurlijk kan het op sommige punten ook beter. Politieke burgerverbanden willen eerder in het beleidsproces betrokken worden, vinden het belangrijk dat er echt naar hen geluisterd wordt en dat er ook iets met hun adviezen wordt gedaan. Ze willen graag meedenken en niet alleen adviseren aan het eind van de beleidsontwikkeling.

Er is nog niet altijd sprake van goede communicatie en in sommige gevallen ontbreekt het volgens de respondenten aan transparantie. Ze hebben de indruk dat bestaande organisaties een voorkeursbehandeling krijgen ten opzichte van nieuwe organisaties. Ook komt het voor dat gemeenten vooral spreken met mensen die ze al kennen en is het niet altijd duidelijk namens wie deze mensen (nog) spreken.

Wmo-raden worden soms onvoldoende ondersteund, en dan gaat het zeker niet alleen om financiële ondersteuning. Tot slot zijn er enkele respondenten die vinden dat er op een andere manier zou moeten worden samengewerkt. Niet alleen informeren en afstemming, maar daadwerkelijk samen werken aan de oplossing van problemen.

“In het kader van de burgerparticipatie en het streven naar meer burger en minder overheid zou de relatie met ambtenaren en de diensten flexibeler moeten worden. Meer contacten direct met de buurt.”

Er is ook behoefte aan een andere manier van werken door de gemeente.

“Contacten met andere afdelingen dan alleen maatschappelijke ontwikkeling. De Wmo grijpt steeds meer in het hele maatschappelijke gebeuren.”

“De gemeente zou de Wmo-adviesraad beter moeten integreren in de afdelingen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wmo-wetgeving.”

Gevraagd naar veranderingen in de relatie met de gemeente sinds 2009 antwoordt 40% dat de gemeente meer om samenwerking met andere organisaties vraagt. Dit kan er op wijzen dat gemeenten stimuleren dat politieke burgerverbanden hun draagvlak verbreden. De eerste jaren kwamen leden van Wmo-raden vooral uit de geledingen van ouderen en mensen met een (lichamelijke) beperking, uit de belangenorganisaties waarmee gemeenten ook al voor de komst van de Wmo contact hadden. In 2010 zagen we signalen dat zowel gemeenten als Wmo-raden de noodzaak zagen om het draagvlak te verbreden. Het lijkt er op dat gemeenten daarin een stimulerende rol vervullen. Van de respondenten zegt 10% dat er de afgelopen jaren meer afstand is ontstaan tussen de gemeente en de organisaties. Dit kan wijzen op een grotere zelfstandigheid van de vertegenwoordigende organen.

Financiering

Onderzoek van Research voor Beleid naar de effectiviteit van Wmo-raden laat zien dat financiële middelen om praktische dan wel inhoudelijk ondersteuning in te huren, bijdragen aan het functioneren van de Wmo-raad en de kwaliteit van de adviezen (Van Klaveren & Poortvliet, 2011). Het onderzoek van de Koepel Wmo-raden (2011) laat zien dat driekwart van de Wmo-raden ambtelijk ondersteund wordt, tot een maximum van vier uur per week. Vrijwel alle Wmo-raden beschikken over een eigen budget. De omvang daarvan loopt uiteen van € 500 tot € 100.000 per jaar.

Het ligt voor de hand dat de bezuinigingen bij gemeenten ook de vertegenwoordigende organisaties treft. Van hen zegt 35% dat het budget de afgelopen jaren is afgenomen. Bijna de helft (48%) heeft nog niets hoeven inleveren. De helft geeft aan dat ze meer op zoek moeten naar andere geldbronnen dan gemeentelijke subsidie.

Conclusies politieke burgerverbanden

Politieke burgerverbanden zijn actief op vrijwel de gehele breedte van de Wmo. Alleen aan opvoedingsondersteuning (prestatieveld 2) besteden ze weinig aandacht. Het hoogst scoren de prestatievelden die gericht zijn op mensen met een feitelijke ondersteuningsvraag (prestatievelden 3, 5, 6, 7, 8 en 9). Vrijwilligerswerk, mantelzorgondersteuning, leefbaarheid en sociale samenhang kunnen beschouwd worden als voorwaarden waaronder (goede) maatschappelijke ondersteuning tot stand komt. Hieraan besteden de respondenten relatief minder aandacht.

Politieke burgerverbanden zijn tevreden over hun relatie met de gemeente. Dat is natuurlijk een belangrijke constatering. Ze hebben het gevoel dat er naar hen geluisterd wordt, dat ze serieus worden genomen. Het is

ook duidelijk dat de samenwerking nog beter kan. De respondenten geven aan dat ze eerder in het beleidsproces betrokken zouden willen worden. Je zou kunnen concluderen dat ze mogelijkheden zien om inspraak te vervangen door co-creatie. Dat vereist een andere manier van werken van gemeenten. Enkele gemeenten lijken al de eerste stappen in die richting te zetten.

Opvallend is dat de bezuinigingen nog niet genoemd worden als knelpunt. Dit terwijl ruim een derde in 2011 het budget zag afnemen. En 20% van Wmo-raden in het onderzoek van hun koepel eerder al zei dat de ondersteuning onvoldoende was om de huidige taken naar behoren uit te kunnen voeren. Ook de aanstaande decentralisaties zullen gevolgen hebben voor politieke burgerverbanden. In ieder geval voor Wmo-raden, zo laat een recente publicatie van het Kennisprogramma Cliëntenparticipatie zien (Verschelling, Sok & Lucassen, 2012). We kunnen voorzichtig concluderen dat de randvoorwaarden waaronder politieke burgerverbanden op dit moment werken een goede, doch smalle basis leggen voor deze nieuwe uitdagingen. Wanneer de bezuinigingen ook deze groep meer gaan treffen, dan zou de balans wel eens negatief kunnen doorslaan. Minder ondersteuning en meer vragen, nieuwe doelgroepen en nieuwe manieren van werken kunnen er toe leiden dat bijvoorbeeld leden van Wmo-raden afhaken. De rol van politieke burgerverbanden in het Wmo-beleid komt dan onder druk te staan.

GESTELD

De focus op de civil society

In het huidige overheidsbeleid wordt sterk de nadruk gelegd op de rol van de civil society. Vrijwilligersorganisaties, maar ook andere burgerverbanden, moeten een grotere rol spelen in de zorg voor en ondersteuning van kwetsbare mensen. Op die manier zou de toename van de kosten van zorg en ondersteuning enigszins beperkt kunnen worden. Hoe realistisch is deze gedachtegang volgens de deelnemers aan dit trendonderzoek?

Verwachtingen vrijwillige inzet

Bijna driekwart van alle respondenten vindt dat de Wmo gebaseerd is op onrealistische verwachtingen van de vrijwillige inzet door burgers. In 2010 was dit nog ruim de helft. Dit is een spectaculaire stijging. De professionele organisaties zijn nog het minst sceptisch. Daarvan is 15% het **oneens** met de stelling.

Tabel G.13 Stelling: De Wmo is gebaseerd op onrealistische verwachtingen over de toename van vrijwillige inzet door burgers.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=237)	71%	15%	14%
Burgerverbanden (N=115)	74%	8%	18%
Totaal (N=352)	72%	13%	15%

Positie

In het hoofdstuk over burgerverbanden (hoofdstuk 4) wordt gesuggereerd dat burgerverbanden voor zichzelf geen of een beperkte rol zien in de uitvoering van Wmo-beleid. Dit wordt ondersteund door de reacties op onderstaande stelling. Gemiddeld ziet 40% van deze organisaties zich als een belangrijke speler in de uitvoering van de Wmo, tegenover 75% van de professionele organisaties.

Tabel G.14 Stelling: Onze organisatie is een belangrijke speler in de uitvoering van het (lokale) Wmo-beleid.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=238)	75%	13%	13%
Burgerverbanden (N=113)	40%	31%	29%
Totaal (N=351)	63%	10%	19%

Verwachtingen ten aanzien van burgerverbanden

Weten burgerverbanden eigenlijk wel wat er van hen verwacht wordt binnen de Wmo? De reacties op een stelling hierover laten zien dat vooral professionele organisaties weten wat er van hen verwacht wordt. De antwoorden van de burgerverbanden zijn wat diffuser. Dit was in 2010 ook al zo. Blijkbaar was en is het voor burgerverbanden niet helemaal duidelijk wat ze zouden kunnen betekenen in de uitvoering van de Wmo.

Tabel G.15 Stelling: Het is onduidelijk wat er van onze organisatie verwacht wordt binnen de Wmo.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=235)	28%	53%	19%
Burgerverbanden (N=113)	34%	40%	27%
Totaal (N=348)	30%	49%	21%



Hoofdstuk 5

Platteland en stad vergeleken

Maatschappelijke organisaties die vooral werkzaam zijn op het platteland, hebben te maken met een ander werkveld dan organisaties die zich vooral richten op de stad. Het valt te verwachten dat specifieke kenmerken van het platteland, zoals de geringere bevolkingsdichtheid, een sterkere vergrijzing en bevolkingskrimp, doorwerken in de uitvoering van de Wmo. In dit hoofdstuk bespreken we in hoeverre de uitvoering van de Wmo op het platteland anders verloopt dan in de stad en met welke specifieke vraagstukken organisaties op het platteland kampen. Hiervoor wordt zowel gebruik gemaakt van de gegevens uit de webenquête als van aanvullend kwalitatief onderzoek en literatuuronderzoek (zie hoofdstuk 2).

5.1 Grootte van de organisatie

Van alle organisaties die de webenquête invulden, kunnen we 85 tot de plattelandsorganisaties rekenen: zij zijn voornamelijk werkzaam in het landelijk gebied. 141 organisaties richten zich hoofdzakelijk op de stad. De rest (135) werkt zowel op het platteland als in de stad.⁷

De plattelandsorganisaties zijn over het algemeen kleiner dan de stadsorganisaties. Bij tweederde van de plattelandsorganisaties werken hooguit 20 beroepskrachten tegen ruim een derde van de stadsorganisaties. Bij plattelandsorganisatie zijn ongeveer even vaak vrijwilligers betrokken als bij stadsorganisaties. Als er met vrijwilligers gewerkt wordt, zijn dat er op het platteland minder. Bij plattelandsorganisaties wordt een groter deel van de activiteiten door vrijwilligers uitgevoerd. Bij de helft wordt minstens driekwart van het werk door vrijwilligers uitgevoerd, terwijl dat bij de stadsorganisaties bij een derde het geval is.

Tabel 5.1 Aantal beroepskrachten

	Voorals platteland (N=83)	Voorals stad (N=140)	Werkzaam in stad en op platteland (N=135)
0-20	67%	36%	46%
20-50	17%	11%	7%
50-100	6%	12%	13%
100-200	1%	14%	5%
200-500	1%	13%	12%
500 of meer	7%	14%	17%
	100%	100%	100%

7 Vier organisaties hebben deze vraag niet beantwoord.

Tabel 5.2 Aantal vrijwilligers

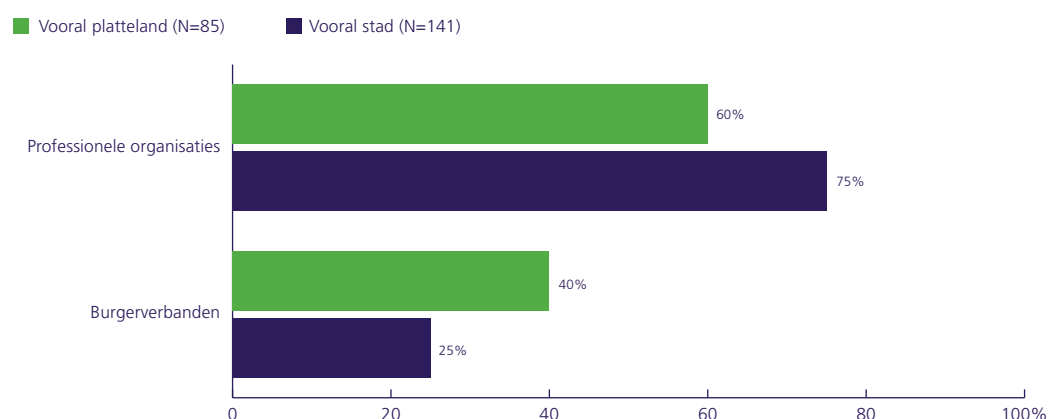
	Vooral platteland (N=79)	Vooral stad (N=127)	Werkzaam in stad en op platteland (N=111)
0-20	42%	24%	26%
20-50	8%	10%	19%
50-100	8%	12%	15%
100-200	18%	17%	13%
200-500	14%	17%	14%
500 of meer	11%	21%	13%
	100%	100%	100%

Tabel 5.3 Percentage activiteiten dat door vrijwilligers wordt uitgevoerd

	Vooral platteland (N=79)	Vooral stad (N=125)	Werkzaam in stad en op platteland (N=111)
100%	24%	17%	16%
75-100%	29%	13%	18%
50-75%	15%	18%	11%
25-50%	8%	14%	12%
10-25%	9%	16%	13%
< 10%	15%	22%	31%
	100%	100%	100%

Bij een kwart van de plattelandsorganisaties wordt 100% van de werkzaamheden door vrijwilligers uitgevoerd. Dit zou verklaard kunnen worden doordat de responsgroep plattelandsorganisaties voor een groter deel bestaat uit burgerverbanden dan de responsgroep stedelijke organisaties (figuur 5.1). De grotere activiteit van vrijwilligers in plattelandsorganisaties zien we inderdaad bij de burgerverbanden, maar vooral bij de professionele organisaties (tabel 5.4).

Figuur 5.1 Type organisatie



Tabel 5.4 Percentage organisaties waar 75 tot 100% van het werk door vrijwilligers wordt gedaan

	Platteland	Stad
Burgerverbanden	82% (N=34)	74% (N=34)
Professionele organisaties	31% (N=45)	13% (N=91)
Totaal	53% (N=79)	30% (N=125)

Toelichting op tabel 5.4

Hoe leest u deze tabel? We geven het voorbeeld van de cel waarin 82% staat. Vierendertig burgerverbanden op het platteland hebben deze vraag beantwoord (N=34). Bij 82% daarvan wordt 75 tot 100% van het werk door vrijwilligers gedaan.

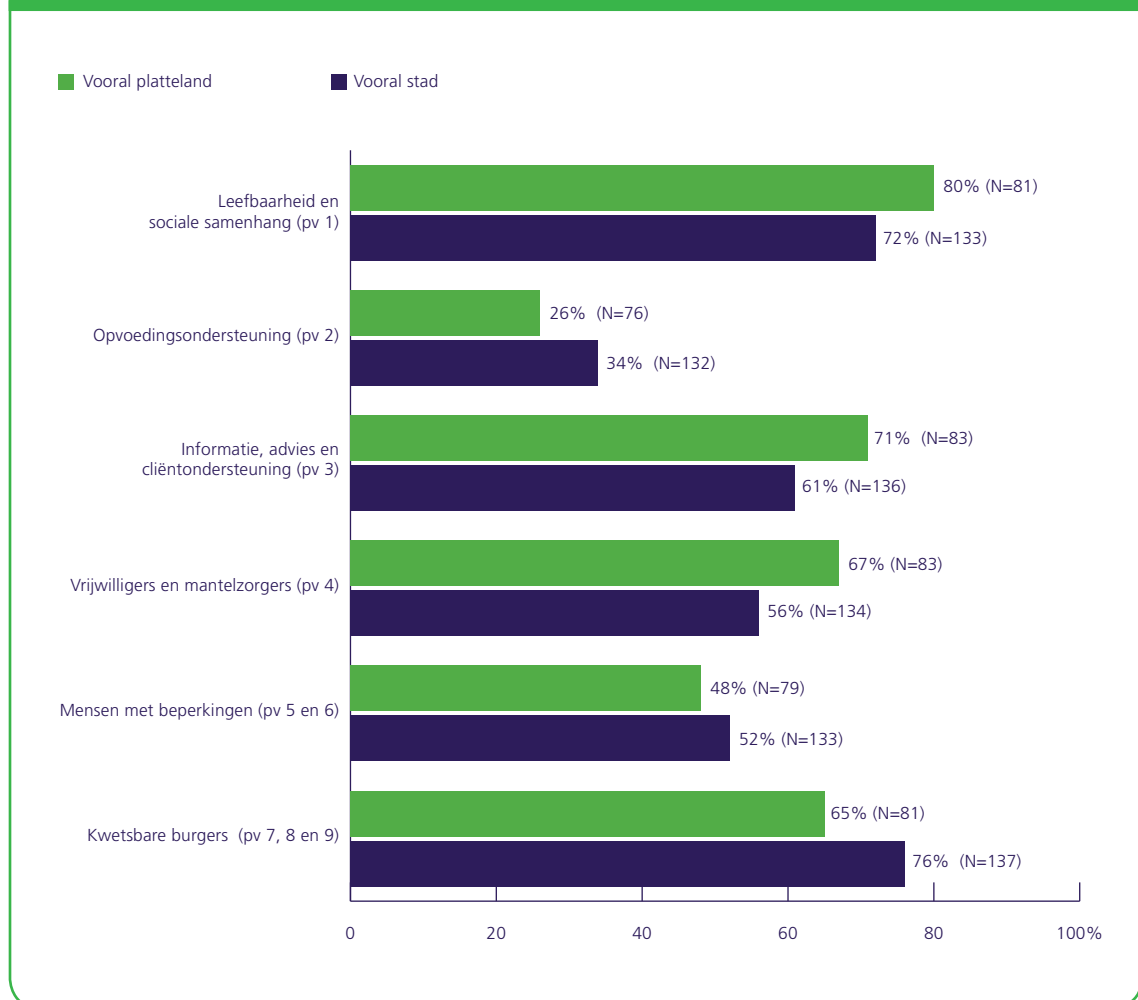
5.2 Verschillen in aanbod

Voorzieningen zijn op het platteland dunner gezaaid dan in de stad. Onderzoek door het SCP (De Klerk e.a., 2010) laat zien dat hoe sterker de stedelijkheidsgraad is, hoe meer individuele voorzieningen er per 1.000 inwoners zijn. De ruimtelijke spreiding van voorzieningen is bovendien divers op het platteland, zo blijkt uit onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar Wmo-voorzieningen in kleine gemeenten (Lammerts & De Meere, 2008). Voor bepaalde voorzieningen, vooral voor activiteiten op het gebied van ontmoeting, ontspanning en ontplooiing en voor peuterspeelzalen en kinderopvang, kunnen mensen doorgaans in hun eigen woonomgeving terecht. Andere voorzieningen, zoals voor specifieke informatie, advies en ondersteuning (prestatievelid 3) en voor maatschappelijke opvang, geestelijke gezondheidszorg of verslavingszorg (prestatieveliden 7, 8 en 9) zijn volgens het Verwey-Jonker Instituut dunner gezaaid. Vinden we deze bevindingen terug in onze onderzoeksresultaten?

Prestatievelden en Welzijn Nieuwe Stijl

De verschillen tussen stad en platteland betreffen ook de prestatievelden waarop organisaties actief zijn. Uit het onderzoek van De Klerk e.a. (2010) blijkt dat meer stedelijke gemeenten een aanbod hebben op prestatieveld 2 (opvoedingsondersteuning) en 5 (mensen met beperkingen). De uitkomsten van onze enquête sluiten hierop aan als het gaat om prestatieveld 2. Stedelijke organisaties zijn hier actiever. Bij de prestatievelden 5 en 6 is het verschil tussen stad en platteland gering (figuur 5.2). Daarnaast zien we dat plattelandsorganisaties relatief minder actief zijn op opvoedingsondersteuning en op kwetsbare groepen (prestatievelden 7, 8 en 9) dan stadsorganisaties. Dit laatste komt overeen met de uitkomsten van het eerder genoemde onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Lammerts & De Meere, 2008). Op de prestatievelden 3 (informatie, advies & cliëntondersteuning) en 4 (vrijwilligers en mantelzorg) is men juist op het platteland iets actiever. De iets grotere activiteit van het platteland op prestatieveld 3 is niet conform het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut. Je zou kunnen zeggen dat plattelandsorganisaties zich iets minder op individuele hulpverlening richten dan stadsorganisaties en iets meer op collectieve ondersteuning.

Figuur 5.2 Prestatievelden waarop organisaties actief tot zeer actief zijn



Toelichting op figuur 5.2

Hoe leest u deze figuur? We nemen als voorbeeld prestatieveld 1. Eenentachtig plattelandsorganisaties hebben de vraag beantwoord of ze actief zijn op prestatieveld 1. Daarvan is 80% actief tot zeer actief. De rest is dus minder actief tot niet actief.

Uit de enquête kwam naar voren dat organisaties op het platteland (78%) iets vaker bekend zijn met Welzijn Nieuwe Stijl dan organisaties in de stad (73%). Als ze bekend zijn met WNS, zijn ze net zo actief bezig met de implementatie ervan als stadorganisaties. Hier zien we dus geen verschil tussen stad en platteland.

Veranderingen in het aanbod

We hebben gevraagd of, en zo ja op welk terrein, het aanbod van de organisaties is veranderd onder invloed van de Wmo. Op de meeste terreinen verschillen de plattelandsorganisaties niet veel van de stadsorganisaties. Wel zien we dat de laatsten zich wat meer op informele zorg zijn gaan richten (60% tegen 53%). Plattelandsorganisaties zijn wat vaker het potentieel van burgers gaan aanboren (66% tegen 58%) en sluiten meer aan bij initiatieven van burgers (49% tegen 38%).

Op het platteland is ook de inzet van burgers binnen de organisatie naar verhouding wat sterker toegenomen dan in de stad. Van de plattelandsorganisaties zag 38% een (sterke) toename van de inzet van burgers als gevolg van de Wmo tegen 27% van de organisaties in de stad. Ook zien we dat plattelandsorganisaties burgers vaker laten meedenken over beleid; dat doet nu 86% van de plattelandsorganisaties en 79% van de stadsorganisaties.

We kunnen concluderen dat plattelandsorganisaties actiever zijn in het betrekken van burgers dan stadorganisaties. In de interviews wordt de grotere burgerbetrokkenheid op het platteland verklaard door de sterke onderlinge verbanden. De geïnterviewden geven aan dat de sociale contacten hecht zijn: de meeste bewoners kennen elkaar persoonlijk of van gezicht. Dit sluit aan bij onderzoek van het SCP (Simon, Vermeij & Steenbekkers, 2007) waaruit blijkt dat sociale relaties op het platteland worden gekenmerkt door een dichte netwerkstructuur. Volgens de geïnterviewden komen buurthulpdiensten, een vrijwilligersvacaturebank en vrijwillige steunpunten Wmo, zoals steunste en dorpssteunpunt, sneller van de grond door deze dichte netwerkstructuur. Bij de activering tot vrijwilligerswerk kan vrij eenvoudig worden aangesloten bij voorzieningen in de kernen, er zijn korte lijnen en het is gemakkelijk om mensen persoonlijk aan te spreken. Veel vrijwilligers melden zich zelf of via het netwerk van beroepskrachten.

“Bij activiteiten door vrijwilligers (bijvoorbeeld eetpunt, dorpsdag) wordt aangesloten bij voorzieningen als gemeenschapshuis; dat is per dorp verschillend. De vrijwilligers worden aangestuurd door een professional. Het is zaak om vrijwilligers te blijven stimuleren, te werven en aan te sluiten bij buurtnetwerken. In de dorpen zijn de lijnen wel korter waardoor het gemakkelijker is om mensen persoonlijk aan te spreken. Hoe groter de dorpen hoe moeilijker.”

“Er is nooit een tekort aan vrijwilligers; ze melden zich vanzelf, de betrokkenheid is groot, veel mond-tot-mondreclame.”

De plattelandscontext is volgens de geïnterviewden ook op een andere manier van invloed op de manier van werken. Een plattelandsgemeente bestaat vaak uit meerdere kernen. Volgens enkele geïnterviewden heeft dit tot gevolg dat er veel wijkgericht gewerkt wordt. Eén geïnterviewde legt uit dat er een generalist in de wijk/kern werkt die een netwerk rond burgers heeft opgebouwd met specialisten waarop hij/zij een beroep kan doen (*back office*). Een andere geïnterviewde geeft aan dat als gevolg van de toenemende vergrijzing de ouderenadviseur op een centrale plek in de gemeente is gaan zitten en dat huisbezoeken door vrijwilligers worden afgelegd.

De knelpunten die organisaties ervaren op het platteland komen voor een groot deel overeen met knelpunten die in de vorige twee hoofdstukken genoemd werden: de gevolgen van bezuinigen, relatie en communicatie met de gemeente, het aantrekken van voldoende vrijwilligers. Daarnaast zijn er ook specifieke knelpunten die vooral op het platteland ervaren worden.

Veranderende bevolkingssamenstelling

Veel plattelandsgemeenten hebben te maken met een bevolking die krimpt of verandert van samenstelling. Door sterke vergrijzing en ontgroening van de bevolking zien plattelandsorganisaties de vraag naar bepaalde voorzieningen en hulpverlening veranderen. De vraag naar ouderenzorg neemt toe en de klandizie voor kindervoorzieningen neemt af. Deze veranderingen vragen ook om een ander aanbod. Maar een ander aanbod is niet altijd even gemakkelijk te realiseren, zo blijkt uit de interviews.

“Dorpen staan onder druk door de veranderende bevolkingssamenstelling. Dit vraagt andere kennis/professionele inzet. De voorzieningen, waaronder de dorpshuizen, hebben onvoldoende menskracht en middelen.”

“Vanuit de gemeente is op dit moment het belangrijkste thema de Wet werken naar vermogen (WWV). Dat gaat ten koste van bijvoorbeeld het ouderenwerk, terwijl er sprake is van vergrijzing. Er zijn ook al ouderenwerker(s) ontslagen.”

Daling voorzieningenniveau

In sommige plattelandsregio's is de bevolkingsdichtheid gering en zijn de afstanden groot. Bepaalde doelgroepen, zoals mensen met een beperking of met psychosociale problemen, en bepaalde typen hulpverlening zoals verslavingszorg, zijn er in absolute zin minder en verspreid over een groter gebied. Wanneer de bevolking krimpt, dan worden de voorzieningen nog verder beperkt. Voorzieningen verdwijnen of er wordt gezocht naar een ander type voorzieningen. De vermindering van voorzieningen kan ten koste gaan van de leefbaarheid.

“Een knelpunt is de nut- en noodzaakdiscussie over accommodaties. Buurthuis, Kulturhus, brede school: allemaal bieden ze ruimte. In een krimpende gemeenschap is dat een knelpunt. Want op welke plek kan nou werkelijk iedereen terecht?”

Vraagverlegenheid en signaleren behoeften

In de interviews komt vraagverlegenheid ook naar voren als een knelpunt. Mensen vragen vaak pas hulp als de nood zeer hoog is. Daar komt bij dat aanvragen lang duren.

“Ze hebben geleerd zichzelf te redden maar omdat ze blijven aanmodderen, wordt de situatie soms schrijnend.”

Het risico bestaat dat de meest kwetsbare mensen te laat in het vizier van hulpverleners komen. Organisaties proberen daarom behoeften te signaleren via concrete diensten zoals Tafeltje Dekje. En soms gebeurt het via vrijwilligers. Zij komen bij de mensen thuis en houden een oogje in het zeil.

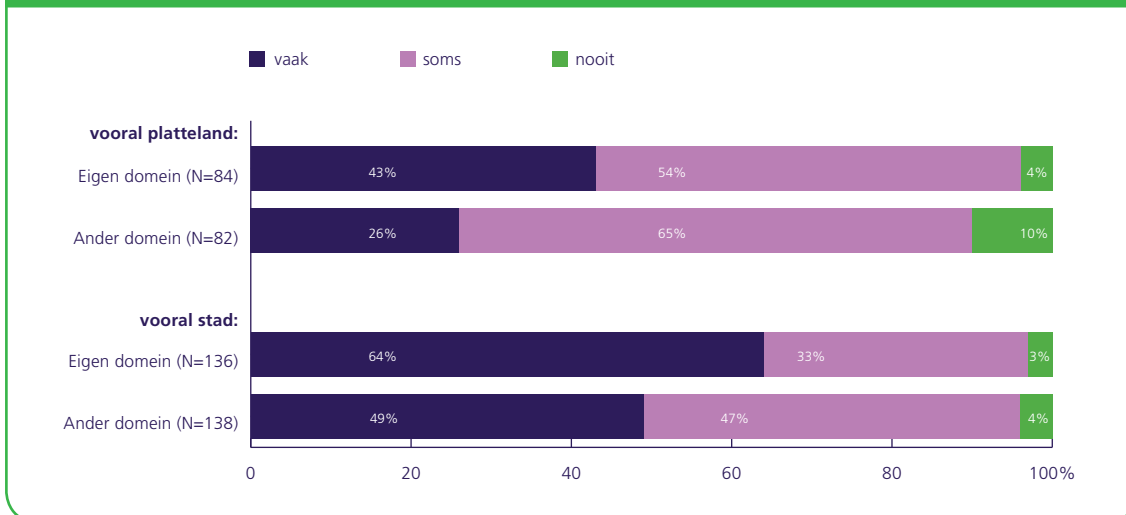
Ook de eerder genoemde dichtheid van het sociale netwerk kan helpen om problemen tijdig te signaleren. In gemeenten met bevolkingskrimp komt dit netwerk echter ook onder druk te staan.

5.4

Veranderingen in samenwerking

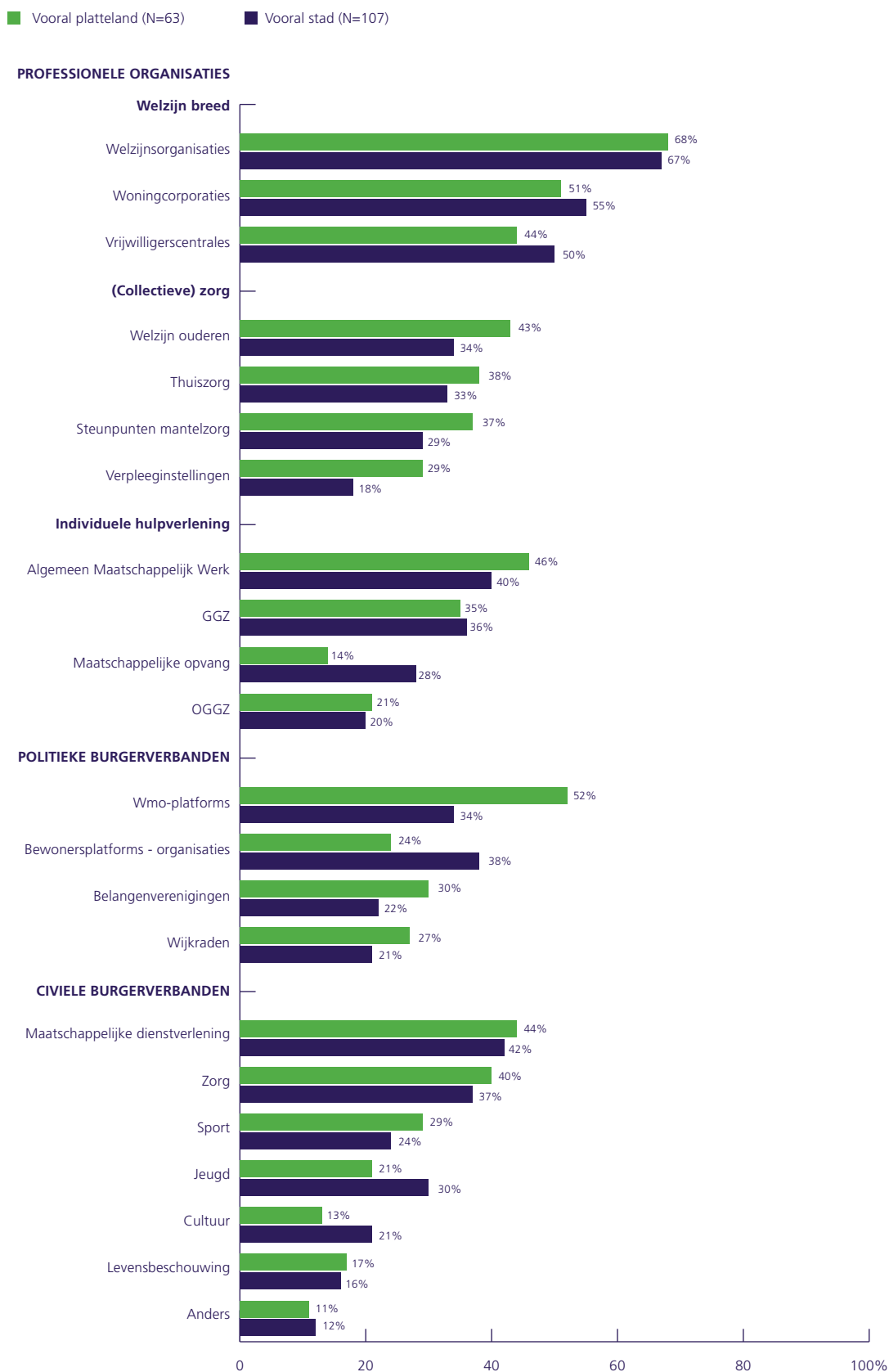
De interviews laten zien dat de plattelandsorganisaties samenwerken met een breed palet aan organisaties. Genoemd worden intramurale (zorg)organisaties die ook welzijnsdiensten aanbieden, de wijkraad, burgers, lokale middenstand, gemeenschapshuis, politie en brandweer, bibliotheek, gemeente, opbouwwerk, woningstichting, Bureau Jeugdzorg, maatschappelijke opvang, Zonnebloem, maatjesprojecten, lokale banken, MEE, Voedselbank en ouderenbonden. Volgens de enquête is driekwart van de organisaties meer gaan samenwerken sinds 2009. Dit wijkt niet af van de stadsorganisaties. De intensiteit van de samenwerking verschilt wel. Meer stadsorganisaties zeggen dat ze vaak samenwerken met andere organisaties. Meer plattelandsorganisaties zeggen dat ze dat soms doen. Dit verschil zou te maken kunnen hebben met het geringere aantal voorzieningen op het platteland. Daardoor is de kans groot dat er op het platteland ook minder organisaties actief zijn dan in de stad.

Figuur 5.3 Samenwerking met organisaties uit eigen domein en andere domeinen



Zowel stads- als plattelandsorganisaties zijn vooral meer gaan samenwerken met welzijnsorganisaties. Plattelandsorganisaties zijn meer dan stadorganisaties gaan samenwerken met organisaties die zich richten op (Collectieve) zorg: verpleeginstellingen, steunpunten mantelzorg, et cetera. Ze zijn bovendien heel veel meer gaan samenwerken met Wmo-platforms (zie figuur 5.4).

Figuur 5.4 Organisaties waarmee sinds 2009 meer wordt samengewerkt



Multifunctionele accommodaties

Plattelandsorganisaties maken iets vaker deel uit van een multifunctionele accommodatie (46%) dan organisaties in de stad (40%). Het verschil is echter minder groot dan we verwacht hadden. Omdat er op het platteland minder voorzieningen zijn en gemeenten vaak uit meerdere kernen bestaan, hadden we verwacht dat voorzieningen zich, meer dan in de stad, zouden concentreren, bijvoorbeeld in een multifunctionele accommodatie. Dit is in lijn met onderzoek van het SCP (Steenbekkers, Simon & Veldheer, 2006). Hierin wordt de verwachting uitgesproken dat met de komst van de Wmo gemeenten meer gaan sturen op het ontstaan van multifunctionele voorzieningen. Omdat meer verschillende geldstromen voor het realiseren van ondersteuningsaanbod via de gemeenten zijn gaan lopen, zouden multifunctionele accommodaties tot grotere efficiëntie en daarmee kostenbesparing kunnen leiden.

Knelpunt in samenwerking

Samenwerking verloopt niet altijd even vlekkeloos. Ook op dit terrein zijn de lijntjes kort. Wanneer het contact goed is, kan dat veel opleveren. Maar als het contact niet goed verloopt, dan is dat op het platteland vaak lastiger dan in de stad. Er zijn eenvoudigweg veel minder of geen alternatieven.

Concurrentie

Op het platteland wordt iets minder concurrentie ervaren dan in de stad. Op het platteland ervaart 33% van de respondenten meer concurrentie tegenover 44% in de stad. Sinds 2009 ervaart 11% minder concurrentie tegenover 7% in de stad. Uit de interviews komt naar voren dat sommige respondenten vinden dat concurrentie samenwerking in de weg staat.

5.5

Relatie met gemeente

De tevredenheid over de relatie met de gemeente verschilt nauwelijks tussen stad en platteland. Op het platteland geven organisaties de relatie met de gemeente een 6,6, in de stad een 6,5.

Op de vraag wat men anders wil zien in de relatie met de gemeente antwoorden organisaties vooral: een duidelijker beleid en visie, meer communicatie en openheid en eerder betrokken worden bij de beleidsontwikkeling van de gemeente.

“Meer inzicht in beschikbaar budget, prestatieafspraken, meer ruimte om in te kunnen spelen op kansen en ontwikkelingen, meer beleid langere termijn/visie.”

Een aantal geïnterviewden vindt dat het beleid van de gemeente meer expliciet gericht zou mogen zijn op de plattelandssituatie, waarbij meer specifieke groepen en problemen benoemd zouden mogen worden.

“‘Platteland’ komt binnen de gemeente niet expliciet aan de orde. Bijvoorbeeld in de overleggen over woon-servicezones is dat geen issue. Doelgroepen en problemen worden niet expliciet benoemd.”

Ook bij het zoeken naar oplossingen zou meer gebruik gemaakt kunnen worden van sterke kanten van het platteland.

“Gemeenten zouden de gemeenschapshuizen een rol moeten toebedelen in de uitvoering van de Wmo (prestatieveld 1 en 3) en hen daarvoor moeten compenseren, bijvoorbeeld door kwijtschelding van gemeentelijke heffingen.”

Enkele geïnterviewden plaatsen vraagtekens bij de deskundigheid bij de gemeenten, vooral wanneer het gaat om het overhevelen van taken uit de AWBZ naar gemeenten en om het zicht op de totale lokale situatie.

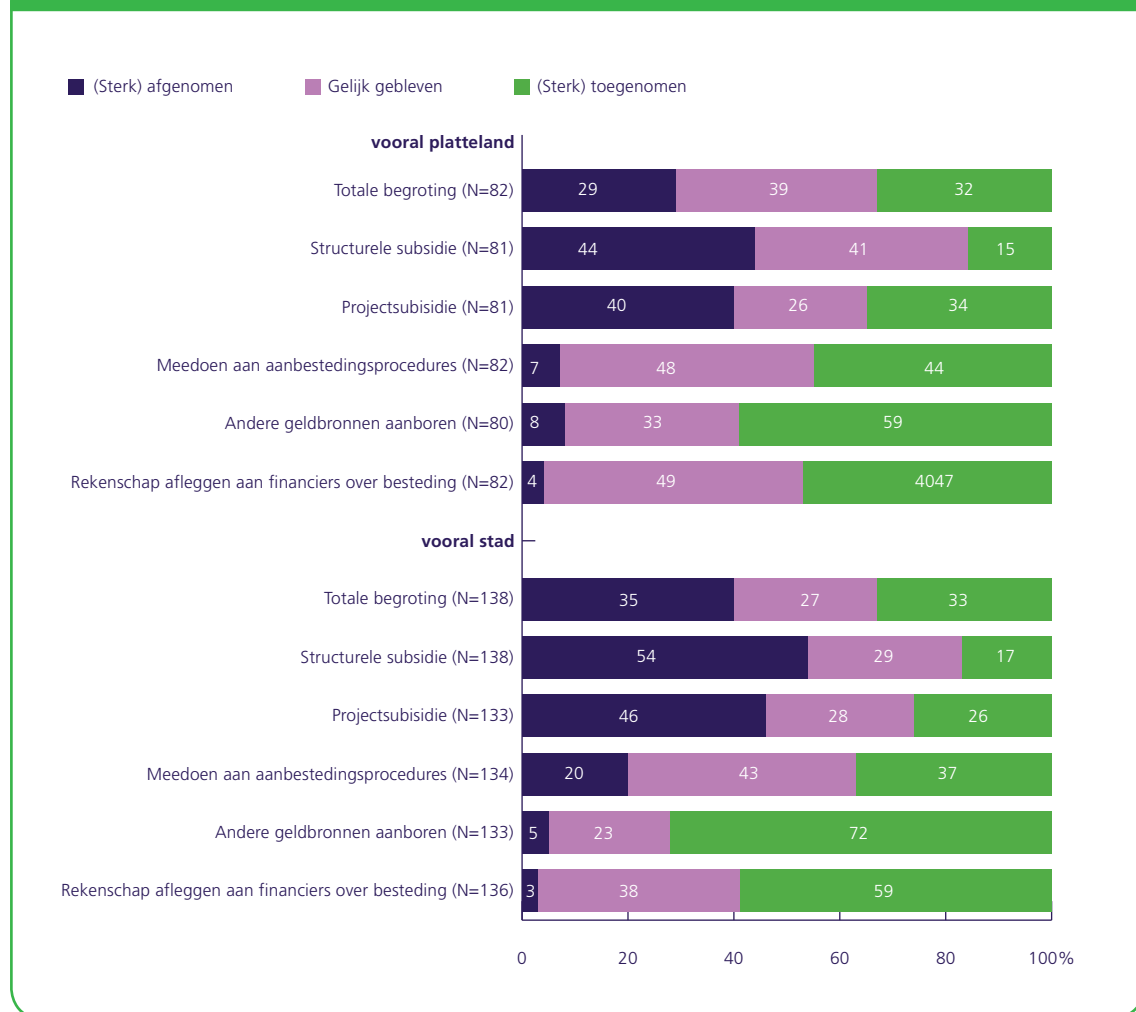
“De gemeente voert niet zo expliciet bewust beleid. De verschillende gemeenten weten het eigenlijk zelf nog niet zo goed. Nu er nieuwe taken vanuit de AWBZ naar de Wmo komen, is er nog meer onzekerheid over hoe het gaat lopen. De gemeenten voeren hier onderling al wel overleg over.”

Hoewel de respondenten graag een aantal veranderingen zouden zien, zijn ze ook tevreden over een heel aantal zaken. Ze waarderen de contacten met de gemeenteambtenaren en de ‘korte lijnen’ en zijn tevreden over de stappen die de gemeente heeft gezet in de samenwerking en in de uitvoering van het Wmo-beleid.

In de enquête is ook gevraagd of er wijzigingen zijn opgetreden in de relatie met de gemeente sinds 2009. Bij organisaties in de stad vraagt de gemeente relatief meer om samenwerking (59%) en treedt de gemeente sterker op als regisseur (28%) dan op het platteland (resp. 49% en 16%). Bij de organisaties op het platteland is er de afgelopen jaren vaker een relatie met de gemeente opgebouwd (41% tegen 29% in de stad). Op het platteland vindt men minder vaak dat gemeenten als subsidievoorwaarde moeten stellen dat welzijnsorganisaties aantoonbaar een bijdrage leveren aan het bereiken van beleidsdoelstellingen. In de stad is 77% het daarmee (volledig) eens, op het platteland 66%.

Zowel op het platteland als in de stad hebben organisaties te maken met veranderingen in de financiering. Volgens de enquête hebben organisaties in de stad hun financiën wat meer zien teruglopen dan op het platteland. Op het platteland is de totale begroting voor 29% van de organisaties afgenomen, in de stad voor 40%. Stadsorganisaties zien zich ook veel vaker genooddzaakt om andere geldbronnen aan te boren dan op het platteland (72% stad tegenover 59% platteland) en om vaker rekenschap af te leggen aan de financiers over de besteding (59% tegen 47%).

Figuur 5.5 Financiering vergeleken

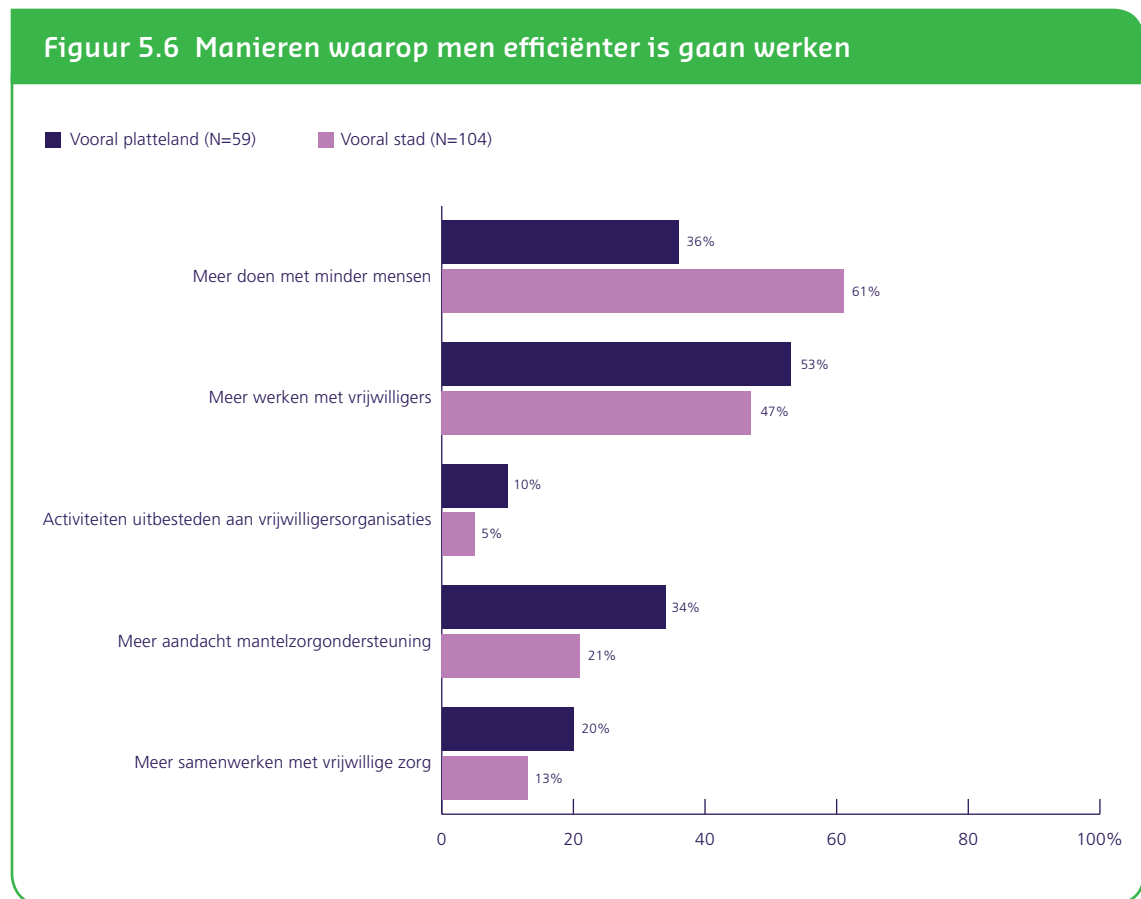


Sommige geïnterviewden werken in organisaties die in meer gemeenten tegelijk werkzaam zijn. Eén van hen signaleert als grootste belemmering het binnenhalen van subsidie.

“In 2012 heb ik bij 17 gemeenten subsidie moeten aanvragen (enkele gemeenten werken samen). Alle gemeenten kennen een eigen/andere aanvraag-, toekennings- en verantwoordingsprocedure. Daarnaast hebben we te maken met wisselingen bij ambtenaren waardoor we steeds opnieuw onze organisatie moeten voorstellen. Niet alle gemeenten handelen de procedures volgens de wetgeving af. Zo komt het voor dat wij onze subsidieaanvraag diverse keren moeten indienen. Regelmatig krijgen wij onze beschikking pas binnen anderhalf jaar na de aanvraag. Dan is het jaar waar de subsidie voor werd aangevraagd inmiddels verstreken.”

Zowel stads- als plattelandsorganisaties zijn de afgelopen jaren efficiënter gaan werken. De manier waarop ze dat doen verschilt. In de stad wordt efficiënter gewerkt door meer te doen met minder mensen. Van de stadsorganisaties doet 61% dit, tegenover 36% van de plattelandsorganisaties. Op het platteland wordt naar verhouding meer door vrijwilligers gedaan en is er meer aandacht voor mantelzorgondersteuning.

Figuur 5.6 Manieren waarop men efficiënter is gaan werken



In dit hoofdstuk stond de vraag centraal of de uitvoering van de Wmo op het platteland anders verloopt dan in de stad. Op sommige punten bleek dat zeker het geval.

Demografische veranderingen

Een veranderende bevolkingsamenstelling op het platteland zorgt voor een verandering in de vraag. Toch is het aanbod van de organisaties hier nog niet direct door veranderd, zo blijkt uit de interviews. Er is niet meer zorggerelateerd of ouderengerelateerd aanbod. Wel blijkt uit de enquête dat organisaties op het platteland verhoudingsgewijs meer zijn gaan samenwerken met professionele organisaties uit de hoek van de (Collectieve) zorg. Het gaat om verpleeginstellingen, steunpunten mantelzorg en welzijn ouderen, organisaties die zich sterk op ouderen richten.

Minder specialisatie en meer vrijwilligerswerk

Uit de enquête blijkt dat het ruimtelijke aspect doorwerkt in minder specialisatie op het platteland. Het lijkt er op dat het aanbod daar breder is en meer gericht op 'algemene' diensten. Plattelandsorganisaties lijken zich meer te richten op het betrekken van burgers en minder op de directe individuele hulpverlening. Voor kwetsbare burgers en opvoedingsondersteuning is er minder aanbod. Tegelijkertijd is er relatief meer aandacht voor de ondersteuning van vrijwilligerswerk en van mantelzorg. Organisaties op het platteland boren iets vaker het potentieel van burgers aan en sluiten vaker aan bij initiatieven van burgers. Ze ondersteunen bestaande verbanden en stimuleren de bereidheid van sociale netwerken om kwetsbare burgers te helpen en stellen dat ook werkelijk te (blijven) doen.

Plattelandsorganisaties zijn over het algemeen kleiner. Uit de opmerkingen in de interviews blijkt dat op het platteland de lijnen kort zijn, ook met de gemeente en met financiers. Niet alleen bij de organisaties, ook bij de – over het algemeen kleine – plattelandsgemeenten werken minder gespecialiseerde deskundigen. Daardoor is de relatie met de gemeente misschien minder zakelijk en meer gericht op overleg en samenwerking. De rol van de gemeente als regisseur blijft meer op de achtergrond.

Kwetsbare burgers buiten beeld?

Het belang van sociale verbanden op het platteland houdt een risico in. Als individuele burgers geïsoleerd leven en geen deel uitmaken van sociale netwerken, dan kunnen ze gemakkelijk buiten het blikveld van professionals blijven. Dan wreekt zich dat voorzieningen voor individuele hulpverlening op het platteland dun gezaaid zijn. Het signaleren van individuele problemen is daardoor extra moeilijk. Organisaties zijn zich daarvan bewust en maken gebruik van vrijwilligers om signalen op te vangen. Met de aanstaande decentralisaties komt de verantwoordelijkheid voor een grotere groep kwetsbare burgers bij gemeenten te liggen. Zijn er op het platteland voldoende voorzieningen om de gewenste en noodzakelijke ondersteuning te bieden?

Platteland voor de troepen uit?

In sommige opzichten werken plattelandsorganisaties meer 'avant la Wmo-lettre' dan stadsorganisaties. Uitvoeringsorganisaties sluiten nauw aan bij activiteiten van burgers, het aanbod richt zich meer op de ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers, burgers worden nauwer betrokken bij de organisatie en vrijwilligers hebben een groter aandeel in de uitvoering van de ondersteuning. Aan de andere kant lijken plattelandsorganisaties zich minder bezig te houden met individuele ondersteuning, wat het risico met zich mee brengt dat de kwetsbare plattelandsburger die specialistische hulp nodig heeft, buiten de boot valt. Bezuinigingen en demografische veranderingen als krimp en vergrijzing, kunnen het beperkte aanbod nog verder doen verminderen, evenals de bereikbaarheid van Wmo-voorzieningen.

GESTELD

Kwetsbare groepen op het platteland

Eén van de zorgen die aan het eind van het hoofdstuk over het platteland wordt geuit, is dat kwetsbare groepen een grotere kans maken om in een isolement te komen.

Bereik kwetsbare burgers

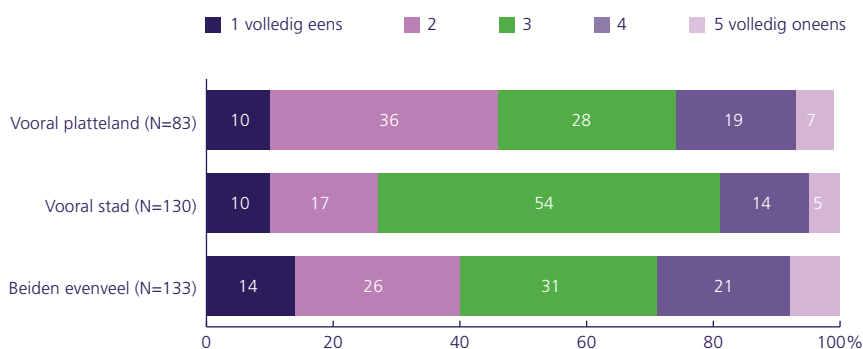
We legden de respondenten de stelling voor dat kwetsbare burgers op het platteland moeilijker te bereiken zijn. Opvallend is dat zowel professionele als burgerorganisaties vooral neutraal reageren op deze stelling. Een kwart van de respondenten denkt niet dat het op het platteland moeilijker is om kwetsbare burgers te bereiken. Professionele organisaties reageren vaker neutraal op deze stelling, burgerverbanden zijn het er vaker mee eens.

Tabel G.16 Stelling: Op het platteland is het moeilijker om kwetsbare burgers te bereiken.

	Eens	Oneens	Neutraal
Professionele organisaties (N=233)	34%	25%	41%
Burgerverbanden (N=114)	41%	14%	35%
Totaal (N=347)	36%	25%	39%

Er is een groot verschil in de reactie op deze stelling tussen stads- en plattelandsorganisaties. Plattelandsorganisaties onderschrijven veel vaker (46%) dat het moeilijker is om kwetsbare burgers te bereiken dan stadsorganisaties (27%).

Figuur G.1 Stelling: Op het platteland is het moeilijker om kwetsbare burgers te bereiken.





Hoofdstuk 6

Trends in maatschappelijke ondersteuning

De centrale vraag in dit onderzoek was welke invloed de Wmo heeft op het werk van organisaties die zorg dragen voor maatschappelijke ondersteuning. Een webenquête was de kern van het onderzoek. Deze is door 365 organisaties ingevuld. Het onderzoek naar de uitvoering van de Wmo op het platteland bestond daarnaast uit literatuuronderzoek en interviews. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen op een rij gezet. Het Wmo-trendrapport 2012 wordt afgesloten met een beschouwing over de toekomst van maatschappelijke ondersteuning.

6.1

Waardering voor de Wmo

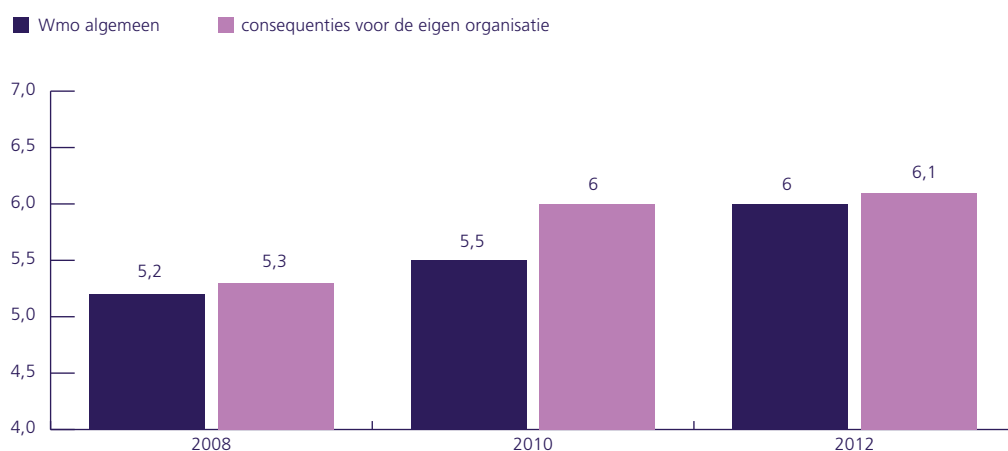
De deelnemers aan dit onderzoek waarden de uitvoering van de Wmo met gemiddeld een 6. Hieruit blijkt geen overweldigend enthousiasme voor deze relatief nieuwe wet. Ook de vele neutrale reacties op soms zeer uitgesproken stellingen wekken de indruk dat uitvoeringsorganisaties niet echt warm lopen voor de doelstellingen van deze wet, of de uitdagingen die de wet stelt. Op de meeste stellingen antwoordt 30-40% van de respondenten neutraal. Slechts op een enkele stelling reageren ze uitgesproken positief of negatief. Zo is een grote meerderheid van mening dat met de Wmo onrealistische verwachtingen worden gewekt van de bereidheid van burgers om zich vrijwillig in te zetten.

Kijken we verder dan rapportcijfers, dan zien we juist wel betrokkenheid. Het merendeel van de organisaties is actief aan de slag met Welzijn Nieuwe Stijl. Vooral professionele organisaties zien zichzelf als een belangrijke speler in de uitvoering van de Wmo. Ook zien zij zichzelf als een belangrijke schakel tussen civil society en gemeente. Ze vinden het terecht dat gemeenten als subsidievoorwaarde stellen dat uitvoeringsorganisaties een bijdrage leveren aan de realisatie van beleidsdoelstellingen. Maar of ze daarvoor voldoende middelen krijgen, daar heeft een derde dan toch weer geen uitgesproken mening over. Ook over de bijdrage die de Wmo levert aan de kwaliteit van de dienstverlening of de zorg voor kwetsbare groepen zijn de organisaties opvallend neutraal.

De waardering met een 6 lijkt in tegenspraak met cijfers uit ander onderzoek naar de werking van de Wmo. Uit recent onderzoek van het NIVEL komt bijvoorbeeld dat mensen die op grond van de Wmo hulp bij het huishouden krijgen, hun ondersteuning met een ruime 8 waarden (Krol a.s., 2012). Duidt dit verschil op tevreden burgers en ontevreden ondersteuningsorganisaties? Op grond van ons onderzoek kunnen we geen antwoord geven op deze vraag. Het zou kunnen dat organisaties meer dan individuele cliënten ook oog hebben voor de ondersteuning die niet geboden wordt, of voor kwetsbare groepen die niet bereikt worden. Het zou ook kunnen dat ze er last van hebben dat de Wmo hen stimuleert en misschien zelfs dwingt om anders te gaan werken. Nader onderzoek zou licht kunnen werpen op de achtergronden van de 6 en wellicht een verklaring kunnen bieden voor dit verschil.

Overigens zien we wel een stijgende lijn in de waardering voor de Wmo, van een 5,2 in 2008 tot nu een 6,0. Ook in de waardering van de consequenties van de wet voor de eigen organisaties zit een stijgende lijn: van een 5,3 naar een 6,1. Spectaculair is de stijging niet, maar de waardering is inmiddels voldoende.

Figuur 6.1 Waardering voor de consequenties van de Wmo



6.2 Professionele organisaties uit de startblokken

Enthousiast of niet, professionele organisaties zijn wel duidelijk aan de slag met een andere manier van werken. Het eerste Wmo-trendrapport (2008) liet nog een professionele sector zien die sterk zoekend was naar zijn rol in de uitvoering van de Wmo. Dat was ook niet zo verwonderlijk: de wet was net ingevoerd en ook gemeentelijk Wmo-beleid stond nog in de kinderschoenen. In 2010 werd geconcludeerd dat er wel iets veranderde, maar nog niet veel. Het besef begon door te dringen dat de verhouding tussen de belangrijkste spelers (organisaties, overheid, burgers) aan het veranderen was. Dat leidde echter nog niet tot een ander aanbod of tot een andere werkwijze.

Dit is nu echt veranderd. Organisaties zijn veel meer gaan samenwerken, met andere professionele organisaties en met burgerverbanden. Vooral welzijnsorganisaties zijn in trek als samenwerkingspartner. Van de respondenten is 70% meer gaan samenwerken met een welzijnsorganisatie. Organisaties zijn zich meer gaan richten op kwetsbare burgers, op de eigen kracht en de sociale netwerken van klanten, op vrijwilligerswerk en op informele zorg. Hierin zijn accentverschillen. De brede welzijnssector is zich verhoudingsgewijs meer op kwetsbare groepen gaan richten. De (Collectieve) zorg kijkt meer naar sociale netwerken van doelgroepen en naar informele zorg. Dit geldt ook voor de sector Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg.

Professionele organisaties zijn zich ook meer op de burgers gaan richten, in hun rol als klant of cliënt, als deelnemer aan activiteiten of als lid van een doelgroep van de organisatie. Burgers worden vooral betrokken bij beleidsontwikkeling. In het brede welzijnswerk en in de (Collectieve) zorg werken ze daarnaast ook mee in de uitvoering. Het meebeslissen blijft nog achter, behalve in de sector Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg. Ook het aansluiten bij initiatieven van burgers blijft achter. Dit is in alle drie de sectoren zo, maar organisaties die zich richten op Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg hebben daarin de grootste slag te slaan.

Welzijn Nieuwe Stijl

Welzijn Nieuwe Stijl was één van de thema's van dit onderzoek. We concluderen dat de professionele organisaties bekend zijn met WNS en de werkwijze waar het programma voor staat. Ze zijn op weg om meer gemeenschappelijk en efficiënter te werken. Hier is een flink stuk tekst weggefallen:

Dat laatste doen ze door meer te doen met minder mensen en door meer met vrijwilligers te werken. Activiteiten worden echter niet vaker overgedragen aan vrijwilligersorganisaties. Dit zou kunnen wijzen op een ontwikkeling waarin werk van beroepskrachten wordt vervangen door vrijwilligerswerk. Het lijkt er niet op dat meer werken met vrijwilligers betekent dat er meer aan de civil society wordt overgelaten.

Of het werk ook professioneler gebeurt, de derde doelstelling van WNS, is niet helemaal duidelijk. Er wordt niet heel veel méér in deskundigheidsbevordering geïnvesteerd. Slechts een derde is door de komst van de Wmo wel meer gaan investeren in deskundigheidsbevordering. Zouden professionele organisaties van mening zijn dat de deskundigheid van medewerkers naadloos aansluit bij de eisen die de wet stelt, zoals onder meer vertaald in WNS en De Kanteling? Gezien het belang dat door overheden en brancheorganisaties gehecht wordt aan deze twee programma's, zou dat een voorbarige conclusie zijn van de organisaties. Zeker met het oog op de beleidsveranderingen die wellicht nog aanstaande zijn (beperking AWBZ, decentralisatie jeugdzorg, Wet werken naar vermogen).

Concurrentie geen issue meer; bezuinigingen nog zonder gevolgen?

In 2008 en 2010 is er in de trendrapporten veel aandacht besteed aan concurrentie en aanbesteding. In de eerste jaren van de Wmo waren dit belangrijke thema's voor uitvoeringsorganisaties. Dit belang lijkt te zijn afgenomen. Aanbesteding lijkt inmiddels een geaccepteerde manier te zijn om inkomsten te verwerven. Onderlinge concurrentie is er wel, maar wordt nog maar zelden als knelpunt genoemd. Opvallend is dat de bezuinigingen ten tijde van de dataverzameling (zomer 2011) nog niet tot vermindering van het budget van deze organisaties had geleid. De bezuinigingen worden door de respondenten wel als knelpunt genoemd. De structurele subsidie is afgenomen; organisaties lijken andere bronnen van inkomsten te hebben gevonden.

6.3

Platteland voorop of niet op de toekomst voorbereid?

We keken ook naar de uitvoering van de Wmo op het platteland. De vooronderstelling was dat het landelijk gebied specifieke kenmerken heeft, waardoor de uitvoering van de Wmo daar anders plaatsvindt dan in de stad. Deze vooronderstelling is gedeeltelijk bevestigd, maar gedeeltelijk ook niet. Op veel punten blijkt er weinig verschil te zijn tussen stad en platteland. De veranderingen in het aanbod zijn vergelijkbaar (meer eigen kracht, sociale netwerken, informele zorg), de knelpunten in de uitvoering vertonen overeenkomsten (te weinig geld, moeizame relatie met de gemeente, vinden van voldoende vrijwilligers), de samenwerking is overal toegenomen. Maar er zijn ook opvallende verschillen. Bijvoorbeeld wat betreft financiën. Meer stads- dan plattelandsorganisaties moeten andere geldbronnen aanboren en meedoen aan aanbestedingen. Ook in de samenwerking zien we verschillen. Beide typen organisaties werken met veel verschillende organisaties samen maar stadsorganisaties doen dat vaker.

We trekken twee conclusies die nauw samenhangen met de specifieke situatie van het landelijk gebied. Aan de ene kant blijken plattelandsorganisaties verder te zijn dan stadsorganisaties in het samenwerken met burgerverbanden. Ze sluiten meer aan bij initiatieven van burgers en richten zich meer op de ondersteuning en activering van vrijwilligerswerk en informele zorg. Aan de andere kant richten plattelandsorganisaties zich minder op specialistische hulpverlening aan specifieke groepen, inclusief ouderen. Het lijkt er op dat ze zich meer richten op de randvoorwaarden waaronder maatschappelijke ondersteuning tot stand komt, dan op de ondersteuning zelf. In die zin lijken ze vooruit te lopen op de stad als het gaat om de realisering van de participatiedoelstelling van de Wmo. Is dit voldoende om in de toekomst nieuwe en meer kwetsbare groepen van gemeentelijk beleid op te vangen? De mensen die op dit moment in aanmerking komen voor begeleiding vanuit de AWBZ, de klanten van de jeugdzorg, de Wajongers, de WSW'ers, zullen er voor hen die op het platteland wonen voldoende voorzieningen zijn waar zij een beroep op kunnen doen? En zal de aard van deze voorzieningen voldoende aansluiten bij hun wensen en behoeften? Overigens is dat ook in stedelijke gebieden vaak nog niet duidelijk.

6.4

Positieve waardering voor relatie met gemeente

Wat zeker van invloed is op het vinden van gepaste antwoorden op toekomstige ontwikkelingen, is de relatie met de gemeente. De professionele organisaties zijn daarover positief. Er is nauwelijks verschil tussen stad en platteland. Er is meer contact gekomen tussen gemeenten en professionele organisaties, vooral bij organisaties op het gebied van (Collectieve) zorg. Organisaties op het terrein van Individuele hulpverlening en maatschappelijke zorg ervaren het sterkst een toegenomen regierol van de gemeente. Beide resultaten kunnen er op wijzen dat gemeenten hun veranderende rol en de nieuwe taken serieus nemen. Ze treden in contact met organisaties waarmee ze voorheen vanuit hun gemeentelijke taken geen relatie mee hoefden te onderhouden.

Ook politieke burgerverbanden zijn tevreden over hun contact met gemeenten. Ze voelen zich gehoord en hebben het gevoel dat ze een bijdrage kunnen leveren aan de formulering van beleid. Ze hebben behoefte aan een steviger rol bij de ontwikkeling ervan, in een eerdere fase van het beleidsproces. Daar zouden ze met hun kennis en ervaring een nog betere bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van het beleid.

Op grond van ons onderzoek kunnen we voorzichtig concluderen dat de randvoorwaarden waaronder politieke burgerverbanden op dit moment hun werk doen een goede, doch smalle basis leggen voor de nieuwe uitdagingen waar gemeenten voor staan. Wanneer de bezuinigingen ook deze groep meer gaan treffen, dan zou de balans wel eens negatief kunnen doorslaan. Minder ondersteuning en meer vragen, nieuwe doelgroepen en nieuwe manieren van werken kunnen er toe leiden dat bijvoorbeeld leden van Wmo-raden afhaken. De rol van politieke burgerverbanden in het Wmo-beleid komt dan onder druk te staan.

6.5

Nog steeds een wereld te winnen met burgerverbanden

Aan het onderzoek deden 120 burgerverbanden mee. Slecht een zeer klein deel daarvan (26) kan tot de civiele burgerverbanden⁸ worden gerekend. De andere 94 zijn politieke burgerverbanden. De geringe belangstelling van civiele burgerverbanden voor deelname aan het onderzoek roept uiteraard vragen op. Hebben we hen niet weten te bereiken? Voelen ze zich niet aangesproken door de vraagstelling? De uitnodiging om mee te doen aan de enquête is gestuurd naar een gedeelte van het adressenbestand van MOVISIE. Daarin zitten vele vrijwilligersorganisaties. Slechts een zeer gering gedeelte daarvan is op onze uitnodiging in gegaan. De geringe respons van civiele burgerorganisaties vraagt om een extra inspanning bij het volgende trendonderzoek.

In beide vorige Wmo-tendrapporten van MOVISIE werd geconstateerd dat civiele burgerverbanden nog weinig betrokken worden bij de Wmo, of zich nog weinig betrokken voelen. De uitkomsten van dit derde trendonderzoek wijzen in dezelfde richting. In hoofdstuk 4 wezen we er al op dat dit niet betekent dat civiele burgerverbanden geen rol spelen in de uitvoering van de Wmo. Ze zien het alleen zelf niet zo.

Voor een succesvolle uitvoering van de Wmo is het niet noodzakelijk dat civiele burgerverbanden zich bewust zijn van de rol die zij vervullen in maatschappelijke ondersteuning. Het is wel van belang dat gemeentelijke beleidsmakers en politici dat weten. Zij moeten immers de randvoorwaarden creëren waaronder maatschappelijke ondersteuning geboden wordt. Als civiele burgerverbanden zelf niet weten dat zij daarin een plaats hebben, dan zullen zij uit zichzelf ook geen beroep doen op voorzieningen die hen daarbij kunnen ondersteu-

8 Civiele burgerverbanden zijn verbanden van burgers die zich inzetten voor hun leefomgeving, waaronder verenigingen en andere vrijwilligersorganisaties. Onder politieke burgerverbanden verstaan we verbanden van burgers die participeren in beleid van organisaties en van overheden.

nen. Zij zullen zich dan niet profileren als het fundament waarop maatschappelijke ondersteuning rust. Zeker in tijden van bezuinigingen is dat gevaarlijk. Want als vervolgens politici en beleidsmakers dat ook niet weten, dan is de kans groot dat juist daar bezuinigd wordt waar de basis ligt voor een succesvolle uitvoering van de Wmo. Vooral welzijnsprofessionals moeten via hun contacten en hun beeld van de sociale kaart van een buurt, wijk of (deel)gemeente inzichtelijk kunnen maken wat de bijdrage van civiele burgerverbanden is aan maatschappelijke ondersteuning.

Professionals kunnen een belangrijke schakel vormen tussen de burgerverbanden en de lokale overheid. Dat vinden ze zelf, zoals blijkt uit hun grote steun voor de stelling *Welzijnsorganisaties vormen de belangrijkste schakel tussen gemeente en civil society*. Uit ons onderzoek blijkt ook dat de samenwerking tussen professionele organisaties en burgers toeneemt, geheel in lijn met de doelstellingen van de Wmo. De samenwerking kan echter nog beter. In het overlaten van bepaalde uitvoeringstaken aan vrijwilligersorganisaties en het aansluiten bij initiatieven van burgers zit nog niet zoveel beweging.

6.6

De toekomst van maatschappelijke ondersteuning

In de vorige twee Wmo-trendrapporten werden globaal twee dezelfde conclusies getrokken: professionele organisaties zijn nog zoekend naar hun rol in de uitvoering van de Wmo en burgerverbanden voelen zich niet aangesproken. Dit derde onderzoek laat zien dat professionele organisaties de weg inmiddels hebben gevonden en dat burgerverbanden in brede zin zich nog steeds niet aangesproken lijken te voelen. De eerste conclusie is een opluchting, de tweede verontrustend.

Klaar voor de toekomst?

Dat professionele organisaties na vijf jaar Wmo een stevige stap hebben gezet in de richting van een andere manier van werken, is vooral een opluchting omdat er opnieuw majeure beleidsveranderingen op komst zijn met vergaande consequenties voor uitvoeringsorganisaties. Gemeenten worden de komende jaren waarschijnlijk verantwoordelijk voor de ondersteuning van een grotere groep veelal zeer kwetsbare burgers. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, hebben ze de professionele organisaties keihard nodig; organisaties uit zorg en welzijn, maar ook uit de sectoren van werk, wonen, gezondheid, onderwijs en opvoedingsondersteuning. Dan is het geruststellend te weten dat in ieder geval een deel van deze organisaties op weg is aanbod en werkwijze aan te passen aan de nieuwe werkelijkheid. Klaar voor de toekomst zijn ze echter nog niet. De geringere activiteit op de prestatievelen 2 (opvoedingsondersteuning) en – in mindere mate – de prestatievelen 5 en 6 (gericht op mensen met een beperking) laat zien dat er nog vele stappen gezet moeten worden. Ook uit antwoorden op andere vragen (samenwerkingspartners, relatie met gemeente) bleek niet direct dat uitvoeringsorganisaties zich al heel erg bezig houden met die toekomst. We zien daar bijvoorbeeld nog niet een massale beweging over de grenzen van het eigen domein. Maar de eerste stappen worden gezet. Natuurlijk is het de vraag of dit voldoende is en of de organisaties snel genoeg de volgende stappen kunnen zetten. De toekomst is dichtbij en er wordt ook nog eens flink bezuinigd.

Wat te doen met burgerverbanden?

Het is natuurlijk niet zo dat burgerverbanden - of de civil society - geen rol vervullen in maatschappelijke ondersteuning. Dat is zo en dat is ook altijd min of meer zo geweest. Vrijwilligersorganisaties in zorg en welzijn, zoals Humanitas en het Leger des Heils, bestaan al vele, vele jaren en doen nog steeds hun werk. Recent zijn ook nieuwe vormen van vrijwillige ondersteuning ontstaan, zoals tal van maatjesprojecten gericht op uiteenlopende groepen als aidspatiënten, jongeren uit kwetsbare gezinnen en daklozen. Een deel van deze organisaties kent de Wmo en wordt door gemeenten herkend en erkend als een aanbieder van maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast is er tal van organisaties die een rol vervullen in de uitvoering van de Wmo zonder dat zij zich daarvan bewust zijn.

Speeltuinverenigingen, sportclubs, buurtverenigingen, dorpsraden. Is het erg dat zij zich niet bewust zijn van deze rol? Niet zolang zij hun werk kunnen blijven doen. Maar er zit een risico aan deze onbekendheid. Want het feit dat zij zelf die rol niet zien, kan betekenen dat ook anderen - professionals, ambtenaren, politici - die niet zien. Dat kan tot gevolg hebben dat professionals, ambtenaren en politici vanuit enthousiasme en gevoelde noodzaak om de civil society te (re)vitaliseren het wiel opnieuw gaan uitvinden. Er worden vele nieuwe initiatieven genomen waar buurt-, stads- en dorpsbewoners bij worden betrokken. Is dat actief burgerschap? Leidt dat tot een participatiesamenleving? Of is dat de oude, vertrouwde verzorgingsstaat in een nieuw jasje? Het initiatief ligt dan immers nog steeds bij professionals en niet bij burgers en leidt niet automatisch tot de brede kanteling waar de Wmo en WNS voor staan. Een kanteling waarin de (sociale) professional volgt, prille initiatieven een zetje geeft of bestaande initiatieven ondersteunt of mogelijk maakt. In beide gevallen indien gewenst en nodig.

Een ander gevolg van de onzichtbaarheid van burgerverbanden in de Wmo is dat beleidskeuzen ongewenste negatieve gevolgen kunnen hebben. Dat bijvoorbeeld de lokale Scoutinggroep geen subsidie meer krijgt, omdat ze geen kwetsbare kinderen weten te bereiken. Terwijl diezelfde Scoutinggroep misschien voorkomt dat sommige kinderen klant van jeugdzorg worden.

Dus ook al zien (sommige) burgerverbanden niet dat ze een rol vervullen in de uitvoering van de Wmo, het is zaak voor professionele organisaties en lokale overheden om die rol zichtbaar te maken en optimaal te benutten. Zeker in deze tijd, waarin de opdracht van gemeenten groter wordt, maar het budget om die opdracht te vervullen niet meegroeit.

De wet of de werkelijkheid?

Slechts een derde van de respondenten onderschreef de stelling dat over een paar jaar niemand het meer over de Wmo heeft. Dat betekent echter niet automatisch dat de Wmo sterk leeft bij uitvoeringsorganisaties. Een derde reageerde neutraal op de stelling, de helft was het er niet mee eens. Zij zien de wet blijkbaar nog steeds als een levend kader voor maatschappelijke ondersteuning op lokaal niveau.

Worden deze enthousiastelingen achterhaald door de werkelijkheid? Er lijkt een enorme verbreding op komst van de opdracht van gemeenten. Een verbreding die de grenzen van de Wmo overschrijdt. Willen organisaties die maatschappelijke ondersteuning bieden voorbereid zijn op die verbreding, dan zullen ze over de grenzen van hun eigen sector moeten gaan kijken. En dat niet alleen, ze zullen een aanbod moeten ontwikkelen dat voorbijgaat aan de huidige schotten tussen welzijn, zorg, wonen, leefbaarheid, werken, onderwijs, opvoedingsondersteuning en gezondheid. Want alleen op die manier zijn ze klaar voor de toekomst. De wensen, behoeften én de mogelijkheden van de burger staan centraal. Vooral die van de burger met een hulpvraag. Maar ook zeker die van burgers die nu misschien zelf geen hulp nodig hebben. Zij zijn de mogelijke zorgvragers van de toekomst en kunnen nu voor de noodzakelijke maatschappelijke ondersteuning zorgen.

Literatuur

- Engbersen, R. & Sprinkhuizen, A. (1998). De noodzaak van investeringen in de sociale infrastructuur. *Staatscourant*, 142, 3.
- Houben, M. & Riele, S. te. (2012). *Vrijwillige Inzet 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Klaveren, S. M. van & Poortvliet, E. P. (2011). *Wmo-raden aan het werk; Onderzoek naar de effectiviteit en representativiteit van Wmo-raden*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Klerk, M. de, Gilsing, R. & Timmermans, J. (Red.) (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koepel Wmo-raden (2011). *Inventarisatie Wmo-raden 2011*. Capelle aan den IJssel: Koepel Wmo-raden.
- Krol, M.W., Boer, D. de, Booij, J.C., Rademakers, J. & Delnoij, D.M.J. (2012). *Ervaringen van cliënten met de Hulp bij het Huishouden; Rapportage resultaten van de CQ-index Hulp bij het Huishouden, landelijke meting 2010*. Utrecht: NIVEL.
- Kruiter, A. J., Jong, J. de, Niel, J. van & Hijzen, C. (2008). *De Rotonde van Hamed; Maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. Den Haag: Nicis Institute.
- Lammerts, R. & Meere, F. de. (2008). *Wmo-voorzieningen in kleinere gemeenten; Mogelijkheden voor een benchmark Wmo voor gemeenten met 30.000 tot 60.000 inwoners*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Lub, V., Sprinkhuizen, A. & Alblas, M. (2010). *Trendrapport; De uitvoering van de Wmo in beeld*. Utrecht: MOVISIE.
- Lub, V., Sprinkhuizen, A. & Cromwijk, R. (2012). *Wmo Trendrapport 2010; Het spel op het maatschappelijk middenveld*. Utrecht: MOVISIE.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2012). *Brochure Welzijn Nieuwe Stijl*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Simon, C., Vermeij, L. & Steenbekkers, A. (2007). *Het beste van twee werelden; Plattelanders over hun leven op het platteland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sok, K., Deth, A. van & Beltman, H. (2011). *Naar een Wmo-raad Nieuwe Stijl?; Spiegeldocument voor Wmo-raden en gemeenten*. Utrecht: MOVISIE.
- Steenbekkers, A., Simon, C. & Veldheer, V. (Red.) (2006). *Thuis op het platteland; De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verschelling, M., Sok, K. & Lucassen, A. (2012). *Transitie en transformatie in medezeggenschap*. Utrecht: MOVISIE.
- Zondag, V. & Boss, E. (2012). *Laat je zien! Gemeentelijke decentralisaties. Vakwerk: tijdschrift voor vrijwilligerswerk*, 22, 24-26.

Bijlagen

Deze bijlagen kunt u vinden op www.movisie.nl/wmotrendrapport2012

Bijlage 1:
Vragenlijst Websurvey Wmo monitor 2012

Bijlage 2:
Gespreksleidraad interviews platteland

Bijlage 3:
Gesprekspartners interviews platteland

Bijlage 4:
Advies Woerden

MOVISIE is hét landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, sociale zorg en sociale veiligheid. Onze activiteiten zijn georganiseerd in vijf actuele programma's: effectiviteit en vakmanschap, participatie en actief burgerschap, sociale zorg, huiselijk en seksueel geweld en gebiedsgericht werken. Onze ambitie is het realiseren van een krachtige samenleving waarin burgers zoveel mogelijk zelfredzaam kunnen zijn.



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

Dit is het derde Wmo-tendrapport van MOVISIE. Sinds 2007 doen wij tweejaarlijks onderzoek naar de ervaringen van organisaties die een rol vervullen in de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning. Het gaat daarbij zowel om professionele organisaties als om burgerverbanden, zoals verenigingen en wijkraden. Wat zijn hun ervaringen? Waar lopen ze tegen aan? Aan het derde Wmo-trendonderzoek hebben 365 organisaties meegedaan. Zij vulden een webenquête in met vragen over hun uitvoeringspraktijk. Speciale aandacht ging ditmaal uit naar praktijkervaringen met de doelstellingen en bakens van het programma Welzijn Nieuwe Stijl en naar de uitvoering van de Wmo op het platteland.

In de vorige twee Wmo-tendrapporten werden globaal dezelfde twee conclusies getrokken: professionele organisaties zijn nog zoekend naar hun rol in de uitvoering van de Wmo en burgerverbanden voelen zich niet aangesproken. Dit derde onderzoek laat zien dat professionele organisaties de weg inmiddels hebben gevonden. Zo richten ze zich bijvoorbeeld meer op kwetsbare groepen. Welzijn Nieuwe Stijl begint ingeburgerd te raken. Professionele organisaties werken meer met burgers en burgerverbanden. Tegelijkertijd zien we dat er ook nog veel sociaal kapitaal van de civil society onbenut blijft. Er zou nog veel samen gezocht kunnen worden naar hoe er samen gewerkt kan worden in het bieden van maatschappelijke ondersteuning.